

Derechos humanos y realidades sociales

**Derechos humanos
y realidades sociales**

David Ibarra

Universidad Nacional Autónoma de México

Juan Ramón de la Fuente Ramírez	<i>Rector</i>
Enrique del Val Blanco	<i>Secretario General</i>
Daniel Barrera Pérez	<i>Secretario Administrativo</i>
Rosaura Ruiz Gutiérrez	<i>Secretaria de Desarrollo Institucional</i>
José Antonio Vela Capdevila	<i>Secretario de Servicios a la Comunidad Universitaria</i>
Jorge Islas López	<i>Abogado General</i>

Facultad de Economía

Roberto I. Escalante Semerena	<i>Director</i>
Antonio Ibarra Romero	<i>Secretario General</i>
Francisco Castañeda Miranda	<i>Secretario Administrativo</i>
Clemente Ruiz Durán	<i>Jefe de la División de Estudios de Posgrado</i>
José de Jesús Sobrevilla Calvo	<i>Coordinador de Publicaciones</i>

D.R. © 2007, Universidad Nacional Autónoma de México,

Facultad de Economía

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

ISBN 978-970-32-4355-6

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Introducción	9
Los vuelcos de política social en México	13
La revolución de los derechos humanos y sociales	25
Realidades sociales	47
Consideraciones finales y conclusiones	61
Apéndice 1	
Pensiones: reforma sesgada, incompleta	69
Apéndice 2	
Limitantes a los servicios nacionales de salud	87

Introducción

En este ensayo se intenta reseñar, en primer término, el desarrollo histórico, las características de la política social y del incipiente estado benefactor mexicano. Desde 1917, se establecen derechos sociales de carácter constitucional que sintetizan reivindicaciones revolucionarias y que regulan una serie de obligaciones del sector empresarial privado y otras del Estado. Después, la organización corporativa obrera y empresarial, sea por los imperativos de legitimación política, la confluencia de intereses del proteccionismo y las necesidades de un régimen presidencialista fuerte, llevan a concentrar los beneficios de las políticas sociales y desarrollistas en sectores privilegiados, corporativistas, de la población, como atestigua la creación y los accesos a instituciones como el Seguro Social, al sistema de pensiones o el régimen de servicios de la vivienda.

El corporativismo se rompe, sea por la evolución política de los ciudadanos y agentes productivos que comienzan a resistir los poderes metaconstitucionales del presidencialismo, la sustitución del proteccionismo por el libre cambio o debido a otros cambios asociados al nuevo orden económico internacional. Los trastornos ocasionados por la nueva estrategia económica y de modernización política, junto a la crisis latinoamericana de la deuda de los años ochenta, lleva a abandonar los enfoques macroeconómicos del crecimiento. Así, la política social se concentra en la focalización

de programas en favor de la población más necesitada para hacer compatible la astringencia en los ingresos fiscales con la atención de necesidades sociales apremiantes de los grupos menos favorecidos.

La evolución de esos acontecimientos se contrasta en el segundo capítulo con la revolución de los derechos humanos que toma cuerpo en el mundo como correlato en la esfera social de la eliminación de fronteras y la integración económica del mundo. La historia de los derechos humanos lleva primero a la constitución de derechos liberales civiles y políticos, dejando a este siglo el desarrollo de los derechos sociales, económicos y culturales. Los derechos humanos evolucionan de ser derechos ciudadanos a ser derechos de las personas y a desarrollar garantías –todavía muy rezagadas– que convaliden su justicia. En el caso de México, los derechos humanos y sociales enfrenta de manera acentuada su falta de exigibilidad jurídica; su desarrollo sigue preso de las instituciones agónicas del presidencialismo hegemónico, del corporativismo y del focalismo microsocioal.

En el tercer capítulo se intentan evaluar las consecuencias de la peculiar conformación de las instituciones de apoyo a las políticas públicas en la sociedad mexicana. El diagnóstico es en más de un sentido desolador. La pobreza, indigencia y marginación afecta a grupos demasiado grandes de la población. La distribución del ingreso sigue siendo desigual. El mercado de trabajo registra desequilibrios notorios que devienen en baja de salarios, explosión de los trabajos informales y emigración masiva. Por diversas razones las instituciones básicas de la protección social –Estado, mercado y familias– se debilitan o están incapacitadas a resolver problemas que poco a poco se agravan.

En el último apartado, se procuran incorporar a grandes brochazos los ingredientes de una política social y de derechos humanos mejor concebida, más apta para resolver los problemas

que nos agobian. En síntesis: se sugiere hacer confluir las acciones microsociales con enfoques macrosociales y de crecimiento que curen la insuficiencia del mercado de trabajo del sector moderno de la economía, sin abandonar los programas exitosos de focalización del gasto público. En consecuencia, ante el desarrollo de los derechos humanos universales y ante la necesidad de protegernos de la exclusión o descomposición social, se apunta la idea de imprimir exigibilidad jurídica, ciudadana, a los derechos sociales, como medio de elevar su prelación presupuestal y facilitar el establecimiento de políticas fiscales contracíclicas y de estabilización del crecimiento.

Los vuelcos de política social

En México, el ejercicio pleno de la ciudadanía propio de un régimen democrático tenía y tiene escaso significado para enormes segmentos de la población marginados o excluidos. A principios del siglo XX, el desarrollo insatisfactorio de las instituciones políticas, traducidas en pobreza y opresión fueron el caldo de cultivos que alimentó a la Revolución de 1910. El carácter popular del movimiento armado y después la acción de los primeros gobiernos revolucionarios fueron definiendo las características del nuevo juego político, de los nuevos actores sociales y de la propia estrategia social.

La crisis mundial de los años treinta, la destrucción institucional y física, provocada por la Revolución, hacían imposible que desde el Estado pudiese superarse de golpe el atraso social que aquejaba al grueso de la población. En tales circunstancias, los revolucionarios en el gobierno optan por una política gradualista que tuviese la doble virtud de satisfacer reivindicaciones revolucionarias a la par de legitimar popularmente al nuevo Estado.

La visión dominante a comienzos del siglo pasado en materia de justicia social no estaba sustentada en la idea del desarrollo como vía de ensanchar el pastel a repartir –sin tocar los derechos de propiedad–, ni en la tesis de la responsabilidad gubernamental de gastar para proveer el grueso de los servicios sociales a la población. La justicia distributiva se concebía en términos directos del reemplazo de las élites y la transferencia de bienes patrimoniales, así como en la regulación estatal del sector privado, a cuyo costo se situaba gran parte de los servicios y protecciones

sociales abiertos a los trabajadores. Salvo pocos casos, como la gratuidad de la educación primaria a cargo del Estado, parte significativa de la carga de la política social quedó adscrita a los grupos económicamente fuertes.¹ En los hechos, la legitimidad política de la Revolución Mexicana se fincó inicialmente en reivindicaciones de índole patrimonial –como la reforma agraria–, en la destrucción y reemplazo de instituciones –el ejército– y en códigos de conducta protectores de los trabajadores a cargo de los empresarios.

El corporativismo

Aliados frente al autoritarismo callista, Cárdenas y la CTM establecen una relación simbiótica que da paso a la movilización de masas en respaldo a los gobiernos surgidos de la Revolución complementando e imprimiendo fuerza a la creación del Partido Nacional Revolucionario, antecedente del PRI. Por esa vía, los trabajadores encuentran respuesta a algunas de sus demandas, los líderes alcanzan gravitación política y el partido se hace hegemónico y arrasa en las urnas hasta formar las necesarias mayorías legislativas. La fuerza del militarismo cede terreno, la población laboral queda organizada en grandes centrales que agrupan a campesinos, obreros y burócratas. Las negociaciones con el poder público se realizan separadamente, dejando al presidente en la cúspide de la pirámide política. El incipiente estado benefactor mexicano se nutre, casi desde su nacimiento en un arreglo corporativista.

¹ Así, el texto original del artículo 123 constitucional estableció la suficiencia del salario mínimo para satisfacer las necesidades de los obreros, la prohibición de pagarlo en especie o de someterlo a descuentos, regulaciones todas a cumplir por los patrones. En situación análoga se estableció la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

La vigencia del corporativismo gobierno-trabajadores requería necesariamente de la incorporación del sector privado en el esfuerzo de modernización nacional, esto es, de la formación de una suerte de corporativismo empresarial, leal al Estado. Como anillo al dedo, el paradigma keynesiano dominante en la época, sirvió para racionalizar la política de sustitución de importaciones y aportar el ingrediente faltante al corporativismo nacional: la transformación de las élites económicas, hasta entonces de terratenientes, en élites industriales, dependientes del proteccionismo estatal.

El sector empresarial, como el movimiento obrero organizado, recibieron, al amparo oficial, considerables privilegios. En efecto, el mercado interno y los contratos de obras públicas se reservaron a productores o a empresas constructoras mexicanas; si su competitividad flaqueaba, los aranceles, los permisos limitativos de la importación junto a los subsidios estuvieron al orden del día. Los energéticos se vendían a precios bajos, menores a los internacionales, la inversión estatal creaba economías externas y la banca de desarrollo financiaba la producción y emprendía proyectos transformadores de la estructura productiva, multiplicando las oportunidades abiertas a los negocios privados. El dinamismo de la economía alimentó al erario público e hizo sostenible la expansión del gasto estatal por más de cuarenta años con relativo equilibrio presupuestal. Parte de ese gasto financió la transferencia de cargas sociales de los empresarios al Estado.

Así se facilitó y simplificó con creces la acción social al incorporar masivamente a los marginados a la vida urbana e industrial e impulsar una estratificación social congruente con el presidencialismo hegemónico. De cualquier manera, el corporativismo mexicano, dejó sello indeleble en la configuración del incipiente Estado benefactor nacional hasta el fin de las

primeras ocho décadas del siglo XX. La acción social de los gobiernos devino en instrumento de legitimación política que benefició diferencialmente a los distintos estamentos de la población, sin perjuicio de satisfacer algunas demandas sentidas de amplios grupos populares.

Los primeros perfiles de la política social

En estas cuestiones, la política mexicana estuvo influida por las corrientes ideológicas del sur de Europa en un doble sentido. La doctrina social de la iglesia, con su tesis de subsidiaridad, sirvió al propósito de justificar la segmentación de la ayuda social y, hasta cierto punto, la asistencia a grupos ajenos a los arreglos corporativistas, esto es, se dio alguna cobertura privada o gubernamental a los malos riesgos —en sentido probabilística— de los grupos marginados. Otra influencia, acaso más importante llevó a construir instituciones y normas de raigambre paternalista: la división del trabajo entre un miembro masculino generador de ingresos y una madre a cargo de una amplia gama de servicios familiares no remunerados. Dentro de este esquema, más que transferencias estatales destinadas al cuidado de los niños, los viejos, o al propósito de aligerar las responsabilidades de las mujeres, la preocupación de gobierno y legisladores estuvo centrada en la protección del empleo e ingreso del padre incorporado al mercado laboral.²

² El criticado anquilosamiento de las normas laborales mexicanas de hoy, arranca de ese origen paternalista y sobre todo de la ausencia de las instituciones y garantías sociales que permitan su convivencia armoniosa con la flexibilización de los mercados de trabajo, como ocurre en los países nórdicos de Europa (véase G. Esping-Andersen (1991) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, N. Jersey).

La política social no fue radical, aunque sí lo fue respecto al conservadurismo de la sociedad mexicana del siglo XIX. La reforma agraria, el crédito, las obras de riego y la asistencia técnica, bastaron para mantener el apego político de los campesinos beneficiarios, reforzado por la capilaridad social propiciada por el intenso proceso de industrialización. Los obreros y trabajadores formales del sector manufacturero recibieron reconocimiento político, salarios en ascenso y oportunidades ampliadas de incorporación a los servicios educativos, de salud y de otro género que comenzaron a multiplicarse en los años treinta. De su lado, la burocracia pronto se afianzó y recibió trato preferente, como lo demuestra el ser sujeto del primer régimen de pensiones y el elevado *status* político de los puestos públicos.

Pronto la visión regulatoria, revolucionaria, de la política social cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales que, sin lograr la universalidad, benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular.

Desde luego, los beneficios y privilegios no se distribuían por igual se daba preferencia a los miembros del mercado formal de trabajo, descargando las obligaciones de los empresarios; también había grupos especialmente cuidados, la burocracia hacendaria o de los bancos oficiales, los cuerpos directivos y trabajadores de algunas empresas públicas –petroleros, electricistas, ferrocarrileros, siderúrgicos–, así como de otros segmentos de la población. Del mismo modo, no hubo trato igualitario para todos los empresarios privados, sino preferencias que inclinarían el favor oficial a ciertos grupos industriales, de banqueros o de empresas constructoras y contratistas.

Eso mismo, hizo posible, como anota Cossío,³ que a partir de los finales de la década de los sesenta se incorporasen más y más derechos sociales al texto constitucional (derechos de la familia, de los menores, de los indígenas, del consumidor, de la salud, del empleo, etcétera) que sólo en teoría implicarían la obligación de efectuar gastos gubernamentales exigibles. La prosperidad de la época permitió ensanchar los servicios estatales a la sociedad, pero el Ejecutivo –y en escala muy menor, el Legislativo– mantuvo el poder indisputado de incorporarlos o excluirlos del presupuesto, de decidir su distribución y crecimiento, sin leyes secundarias que les hicieran objeto de demandas judiciales de los ciudadanos. Cabe notar que desde esa década, se alteran las concepciones originales de la política social, pero no los procedimientos de su posible instrumentación quedando casi siempre en declaraciones retóricas.

Podría afirmarse, entonces, que las instituciones de la política social y el corporativismo nacional tuvieron una raíz popular conservadora en el sentido de no perseguir la igualdad sin cortapisas, ni brindar acceso general a los servicios públicos, o al permitir e incluso promover considerables diferencias en *status* o privilegios entre y al interior de los grupos sociales. De otro lado, la obsesiva preocupación liberal o neoliberal de nuestros días por la eficiencia de mercado como objetivo fundamental, sólo marginalmente estuvo presente. Las prelações decisivas se vincularon a evitar los riesgos de inestabilidad social y a la preservación del consenso revolucionario.

Más que la búsqueda de vías para otorgar derechos sociales universales y exigibles a la población (como en Costa Rica y en los países escandinavos) o para que los trabajadores pudiesen sostener estándares mínimos de vida al margen de su participación obligada en el mercado, se procuró incorporarlos al

3 Véase J. R. Cossío (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, Porrúa, México.

mismo, sacarlos de las actividades de subsistencia e inducirlos a formar parte de las organizaciones de masas. En esa perspectiva debe verse la creación del Seguro Social en los años cuarenta como una conquista corporativista ganada por los trabajadores del sector moderno de la economía, de la que se excluía al resto de la población.

El agotamiento del corporativismo

La vinculación corporativista entre gremios, empresarios y gobierno que sitúa al presidente como árbitro indiscutido de la coordinación política, va erosionándose con el tiempo y las transformaciones del país. Las élites gubernamentales con visiones e inclinaciones posrevolucionarias comienzan a usar el corporativismo como instrumento de dominación o electoral más que de equilibrio social. Entre los trabajadores surgen movimientos favorables a la democratización, la vigencia de la libertad sindical y la defensa genuina de los derechos laborales. De la misma manera, el sector empresarial lucha por ganar autonomía frente al gobierno, liberarse de regulaciones y flexibilizar las normas económicas, laborales, suprimir las empresas públicas y ensanchar el radio de acción de la inversión privada.

La copiosa incorporación de derechos sociales al texto constitucional de las décadas posteriores a 1960, corre paralela al alejamiento de las políticas de las demandas ciudadanas. Más que avances genuinos, son intentos formales de responder a desigualdades o rezagos internos o de modernizar en apariencia la legislación con respecto a la evolución normativa de las legislaciones internacionales. Por eso, dicho remozamiento tiene poco impacto en restaurar la legitimidad popular de los gobiernos.

La alternancia política, la derrota electoral del PRI en el año 2000, quiebran el presidencialismo hegemónico, rompen las mayorías legislativas automáticas e instalan las pugnas habituales entre poderes en los regímenes presidencialistas débiles. Salvo de manera transitoria y limitada con el pacto de regulación de precios y salarios que terminó con la hiperinflación de la segunda mitad de la década de los ochenta, nunca se intentó formar un Consejo Económico y Social que sustituyese al presidencialismo hegemónico;⁴ ello habría permitido formar acuerdos sustantivos con la participación corresponsable de empresarios, trabajadores y gobierno en la determinación de los parámetros fundamentales de la política socioeconómica del país.

La secuela de la crisis de la deuda de los ochenta y sobre todo el ascenso y la aceptación interna del paradigma neoliberal, alteran radicalmente el funcionamiento de los sistemas económicos y políticos nacionales. Del proteccionismo se pasa a la apertura irrestricta de mercados; del papel protagónico estatal en el desarrollo a ceder ese papel al mercado y al sector empresarial nacional y extranjero; de elecciones influidas o manipuladas por los gobiernos en turno al juego libre de partidos y a elecciones considerablemente limpias; de un Poder Ejecutivo con poderes metaconstitucionales a un presidencialismo débil.

Asimismo, los objetivos económicos cambian, se circunscriben a la estabilización de los precios y de las cuentas públicas, con descuido de las metas de crecimiento y del resguardo de mínimos de la igualdad colectiva. Se arrasa con las instituciones políticas, económicas y muchas de las sociales del régimen anterior, sin completar las de los sistemas de democracia formal y apertura de mercados en lo que toca al resguardo de empresarios y trabajadores

⁴ En 2003, el senado de la República preparó un proyecto de ley para crear el Consejo Económico y Social de Estado que ha quedado pendiente de ser abordado por la Cámara de Diputados.

frente al cambio. En tal virtud, pierden voz e influencia los trabajadores, los grupos marginados no la ganan, la acción social de los gobiernos queda constreñida a paliar los efectos nocivos de las nuevas estrategias económicas en el bienestar popular.

Algún alivio en la debacle del mercado de trabajo surge del ascenso del empleo en las maquiladoras, singularmente a raíz de la celebración del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá y de la acumulación de saldos comerciales significativos. De su lado, el éxodo, casi masivo, de migrantes funciona como válvula de escape a la ausencia vernácula de oportunidades de empleo a la par de atenuar la pobreza de numerosas familias marginadas.

Con todo, la política social —y el propio corporativismo— se desploma desde los años ochenta, empujada por la crisis latinoamericana de la deuda. Las erogaciones en educación, salud, previsión y seguridad social, combate a la pobreza; caen estrepitosamente, sin recuperarse del todo hasta la fecha a pesar de que sólo un tercio de la población trabajadora está amparada por las instituciones de seguridad social. Gobiernos con poder económico y político menguados, con exigencias externas apremiantes, enfrentan un cúmulo de demandas ciudadanas que les obligan a intentar la reconstrucción de la política social a fin de recobrar alguna legitimidad.

Tal situación explica otro vuelco de la política social. De un lado, se inicia el proceso de privatización de los servicios vinculándolos lo más posible al mercado, manifiesto sea en la alteración del sistema de pensiones o en la ampliación de las instituciones privadas educativas y de salud que sirven a los estratos de ingreso medio o alto. De otro, la acción y prioridades se centran en torno a objetivos microsociales. Los programas gubernamentales dejaron de perseguir prioritariamente metas

amplias de crecimiento económico y multiplicación de los empleos. A partir de 1982, la nueva política económica y la necesaria estabilización presupuestal, llevan a implantar criterios focalizados en favor de la población comprobadamente más necesitada y correctores de despilfarros anteriores en el gasto público. Se buscaba y busca atacar a la pobreza extrema y, de paso, enriquecer el capital humano de esos grupos sociales, evitar el gasto público innecesario, sin paliar la pérdida de poder político de los trabajadores, ni los efectos de una economía cuasiestancada.⁵

Una mudanza relevante en la dirección apuntada fue la del sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Del sistema solidarista de beneficios definidos y administración pública, se pasa a un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas (obligatorias) y manejo privado. Factores relacionados con la maduración demográfica, los desequilibrios del mercado de trabajo y las finanzas públicas se han señalado como razones de la transferencia de riesgos del Estado a los trabajadores. El cambio, más que fortalecer a las instituciones de seguridad social, apuntaló al ahorro y a los mercados de valores y capitales, transfirió riesgos, a la vez de suprimir cargas presupuestarias de largo plazo y abrir nuevas fuentes al financiamiento gubernamental. Eso mismo alejó al sistema de seguridad social de satisfacer objetivos universalistas e igualitarios (véase el apéndice 1).

El ensanchamiento de la esfera del mercado en la provisión de los servicios sociales no se detiene ahí. Ya en 2001 el gasto

⁵ Obsérvese que la focalización (*means tested*) del gasto social en favor de los grupos menos favorecidos casi siempre es una solución política inestable. En efecto, al financiarse con impuestos a las clases medias, acaba por generar resistencias en tanto no se amplíe el acceso a otros estratos de la población.

privado en salud excedía al del sector público (3.4 y 2.7%, del producto, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, el acceso a esos servicios de alto precio queda confinado a los estratos de la población de ingresos mayores. El mercado sirve, pero no abre accesos a todos por igual.

El debilitamiento de la acción social del Estado, enfrenta la presión deslegitimadora de demandas apremiantes e insatisfechas de numerosísimos grupos excluidos. Aun tratando de no socavar las tendencias hacia la mercantilización de los servicios, a contrapelo de esa lógica, surgen iniciativas que amplían el papel del Estado en favor de la población marginada, brindándole beneficios con algún ingrediente de universalidad. Ahí se inscriben el régimen de subsidios del gobierno del Distrito Federal a las personas de edad avanzada o el régimen federal del seguro popular, aunque este último se financia con contribuciones tripartitas de los beneficiarios, los gobiernos estatales y la Federación. Esos programas llenan carencias evidentes, al liberar a los beneficiarios de la obligación de disponer de un trabajo en el sector moderno de la economía para acceder a algunos servicios sociales, como sustitutos imperfectos de una política macroeconómica más vigorosa en materia de empleo.

Buena parte de los elementos centrales del estado benefactor mexicano han detenido su marcha progresiva. Los logros eficientadores de la focalización del gasto social no compensan las insuficiencias del mercado de trabajo y el desamparo de las familias del sector informal. Y tampoco detienen la emigración de casi medio millón de conacionales, expulsados anualmente por la falta de trabajo y de medios de vida en el país. El gasto gubernamental todavía no recupera el nivel y la cobertura de los servicios sociales ofrecidos antes de los años ochenta. La penuria presupuestal es la principal razón aducida para no traducir los mandatos constitucionales en derechos sociales exigibles. Los

servicios sociales provistos por empresas privadas difícilmente podrían atender las demandas de la población realmente necesitada, a menos que se les subsidie generosamente por el Estado, a fin de cubrir costos y utilidades.

Vistas las limitaciones del gasto público y los alcances restringidos de los servicios adquiridos en el mercado, a los grupos de ingresos bajos sólo les queda la vía de escape de la protección familiar para atender riesgos sociales y las repercusiones de los ciclos internacionales en una economía abierta y de soberanía erosionada. Sin embargo, aquí también se ofrece un panorama poco optimista. Hay una sobrecarga de demandas sobre los núcleos familiares y en particular sobre las mujeres. La escasez de empleos, los bajos ingresos, la discriminación de género, las migraciones y otros complejos fenómenos sociodemográficos, tienden a disolver los núcleos familiares tradicionales y limitan su capacidad de ofrecer servicios protectores eficaces a sus miembros.

En suma, las instituciones básicas de la seguridad social (gobierno, mercado y familias) se vienen desgastando peligrosa y simultáneamente sin descargar las responsabilidades generales que ya no pueden satisfacer unas, otras, o todas. Las políticas sociales parecen insuficientes o ineficaces para corregir los problemas. La situación descrita se expresa en crecimiento explosivo del sector informal, en pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración y en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado.

Se ha transitado por la política social revolucionaria y regulatoria hacia la política social corporativista y luego a la focalización de la política social, sin haber hecho mella duradera en los factores originarios de la pobreza y de la concentración del ingreso.

La revolución de los derechos humanos y sociales

Antecedentes

La lucha por los derechos humanos es tan antigua como la historia de las sociedades. Es la lucha interminable por la libertad, la igualdad de sociedades, grupos e individuos; de alguna manera marginados en su vida y derechos frente a los poderosos de cada época. En tiempos modernos, los primeros ensayos emancipadores se enderezan en contra de la tiranía y arbitrariedad de los monarcas, en favor del ensanchamiento de las libertades individuales y colectivas.

Con el advenimiento del capitalismo y las monarquías constitucionales se limitan muchas de las arbitrariedades de los gobernantes, dándose paso a relaciones sociales mejor reguladas, más igualitarias en la vida política y económica de los países.

Al efecto, poco a poco se enderezan esfuerzos por ampliar jurídicamente el derecho del voto, mejorar las condiciones de trabajo, admitir la tolerancia religiosa, avances libertarios todos que emigran de país a país. De ahí en adelante, se atacan otros objetivos, sin abandonar los ya consolidados: la abolición de la discriminación, la igualdad de género, los derechos sociales (seguridad, alimentación, salud, ingreso mínimo garantizado, etcétera), el combate al genocidio. A lo anterior pronto se incorporan nuevas aspiraciones normativas: la asistencia a las familias, los derechos de los niños, la protección a la vejez, el

derecho a un medio ambiente sano. Siempre se avanza, aunque con la lentitud propia de los esfuerzos por ganar terreno a los poderes constituidos.

La expresión de los derechos humanos en el campo internacional tiene también honda raigambre, incluso, anterior a la organización económica capitalista. Ya en la época moderna destaca la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia (1789), o el *Bill of Rights* de Estados Unidos (1787), así como la innovación jurídica fundamental que trajo consigo la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas (1945) que luego se desdobló en innumerables instrumentos, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),⁶ todos ratificados por el senado mexicano. Esos variados instrumentos desembocan en la reunión de Viena (1993) que prepara la Declaración del Milenio y luego en la creación (2006) del Consejo de Derechos Humanos de las propias Naciones Unidas.

Asimismo, habría que mencionar algunos convenios de los cuales México también es signatario: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de Kyoto sobre Medio Ambiente, la Corte Penal Internacional y las convenciones de la OIT sobre libertad y derechos de asociación sindical, trabajo infantil o migraciones.

6 A los convenios anteriores se añaden otros sobre la protección de minorías étnicas, los derechos del niño o de los de trabajadores migratorios, la prohibición de la tortura, etcétera (Véanse Carbonell, M. *et al* (2003), *Derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Porrúa, México; Naciones Unidas (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México; United Nations (2002), *Human Rights: a Compilation of International Instruments*, N. York).

En todo caso, como veremos enseguida, la notoriedad alcanzada por los derechos humanos es la contrapartida al notable fortalecimiento de los derechos mercantiles globalizados que frecuentemente suelen pasar por alto las condiciones básicas de una vida civilizada.

La evolución de los derechos humanos

El cambio revolucionario que induce las declaraciones de 1948 y la del Milenio de las Naciones Unidas, difícilmente podría exagerarse. Antes, se solía postular la separación entre moral y derecho. La juridicidad de una norma no dependía de su apego a criterios de justicia, sino al hecho de ser emitida por autoridad competente siguiendo reglas procesales correctas.⁷ Ahora, la validez normativa se quiere hacer depender más y más de la moralidad de los derechos fundamentales, no tanto de la satisfacción de requisitos formales.⁸ De otro lado, se hacen sujetos de derechos y deberes internacionales a los individuos, cuando antes se reservaban exclusivamente a los estados. Poco a poco y no sin resistencias las protecciones sociales transitan de ser derechos ciudadanos a ser derechos de las personas, esto es, a la universalización de los derechos fundamentales como antecedente y correlato al proceso de globalización de desnacionalización de las economías.

El proyecto de los derechos humanos pretende, además, la sujeción de las relaciones internacionales al derecho, esto es, a erradicar el estado latente de beligerancia entre estados soberanos.⁹ Sin embargo, aún el pacifismo de los derechos humanos encuentra oposición entre países y personas que

⁷ Véase H. Kelsen (1979), *Teoría pura del derecho*, UNAM, México.

⁸ Véase L. Ferrajoli (2005), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid.

ven con recelo el sujetar normativamente el poder del Estado nacional al derecho internacional, sobre todo cuando ello puede disfrazar intereses hegemónicos de las potencias dominantes o, a la inversa, imponer limitaciones a esos mismos poderes. Ahí están las contradicciones y tensiones manifiestas en las guerras del Golfo Pérsico, en la intervención en Kosovo o las resistencias a suscribir el Protocolo de Kyoto, aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia o regular las migraciones. Aun así, directa o indirectamente, se impulsa gradualmente el desarrollo de garantías que hagan posible demandar el cumplimiento de los derechos en escala nacional e internacional,¹⁰ como lo demostró el caso de la extradición de Cavallo de México a España, acusado de cometer delitos contra la humanidad en Argentina.

Cabría señalar, al propio tiempo, que los derechos sociales pasan de ser concebidos como derechos defensivos de los débiles, a derechos activos, derechos colectivos, de los cuales depende cada vez más la legitimación democrática de gobiernos y partidos políticos. Se trata de una reacción a poderosas tendencias de signo contrario todavía vivas. En efecto, desde la década de los ochenta —y aún antes en algunos países—, la lógica reformista latinoamericana del derecho se orientó a satisfacer tres objetivos centrales, removiendo concepciones torales de muchas cartas constitucionales: ampliar y fortalecer las libertades negativas, esto es, el ámbito de los derechos inmunes a la coerción o interferencia gubernamentales. Al efecto, se impulsó la ampliación de los derechos económicos individuales de ciudadanos o extranjeros, sea

9 Véase J. Habernas (2004), *Tiempo de transiciones*, Trotta, Madrid.

10 En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados signatarios se comprometen por separado o mediante la cooperación internacional hasta el máximo de los recursos de que dispongan a lograr progresivamente, inclusive, con la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de esos derechos.

directamente o a través de la desregulación, la privatización y la extranjerización de negocios nacionales y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. Segundo, se procedió a adaptar la legislación a un mundo sin fronteras. Se suprimieron aranceles, permisos de importación, financiamientos, subsidios, etcétera. Esto es, se hace renuncia al grueso de los instrumentos de la acción de política, para hacer del mercado al agente coordinador por excelencia de la vida económica. Tercero, se llevó a efecto la modernización política formal, avanzando en lograr comicios electorales limpios, fortalecimiento de partidos y alternancia política.

Además, ya se acepta y reconoce la noción de que los derechos humanos son interdependientes, en tanto se fortalecen y validan entre sí. De poco serviría negar la esclavitud, si parte importante de la población vive la indigencia o no puede satisfacer exigencias nutricionales mínimas. De ahí surge otra tesis que toma cuerpo en los cánones interpretativos de las constituciones de nuestros días. La idea –como señalan Cossío en México y Breyer en Estados Unidos– es abandonar en algún grado los criterios textualistas, originalistas y construccionistas, a fin de ligar deliberadamente la interpretación constitucional al perfeccionamiento de la democracia, siguiendo el espíritu emancipador –más que la letra– de muchas asambleas constituyentes. En ese sentido, se verían las constituciones como documentos vivos, sin el significado fijo que se les imprimió cuando nacieron¹¹ y como vínculo renovador de la unión de soberanía popular y democracia.

Sin embargo, con escasas excepciones, la renovación legislativa ha dejado prácticamente de lado el fortalecimiento y desarrollo de los derechos o libertades positivos, en tanto mecanismos de

11 Véanse J. R. Cossío (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, M. A. Porrúa, México; S. Breyer (2005), *op.cit.*; A. Amar (2005), *America's Constitution: A Biography*, Random House, N. York.

participación ciudadana en las decisiones públicas y de resguardo frente a los avatares económicos, la pobreza o la ruptura de los vínculos de integración comunitaria. Esa laguna que, se amplifica enormemente en sus efectos a escala internacional, explica el ascenso del debate en torno a los derechos humanos, en tanto derechos inamovibles de que deben disfrutar y proteger a todos los hombres.¹²

Globalización y derechos humanos

El avance progresivo de los derechos fundamentales, entre los cuales destacan los derechos sociales, enfrenta la oposición abierta o velada de paradigmas y fuerzas económicas que aspiran no sólo a trascender las fronteras nacionales, sino a convertirse en árbitros indisputados de la vida económica y social de los países. El paradigma neoliberal postula a la eficiencia y la competitividad como los valores medulares, sólo asequibles a través de la libertad de mercados, la retirada del Estado de la producción, la desregulación socioeconómica y la revalorización de los derechos de propiedad. Los trastornos y desigualdades creados por los ganadores de la competencia, se consideran males menores

12 Las ideas libertarias suelen bifurcarse en dos grandes vertientes: las libertades individuales frente al Estado –también llamadas libertades negativas– y las libertades activas o positivas, entendidas como la capacidad de los miembros de una sociedad de participar en el gobierno y darse normas colectivas, incluso limitativas de los derechos individuales. Constant califica como libertades de los modernos, a los derechos individuales, y como las de los antiguos, a los derechos participativos; Berlín, las califica como pasivas y activas; Breyer, las denomina libertad moderna y libertad activa. Por supuesto, hay matices diferenciales en las definiciones de los autores señalados, dentro de concepciones bastante convergentes. (Véanse B. Constant (1819), *The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns*, in *Political Writings*, Blancamaria Fontana, Roma; I. Berlín (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford; S. Breyer (2005), *Active Liberty*, Alfred Al Knopf, N. York).

frente a las ganancias en costos y productividad. En términos ideológicos se subrayan, además, las fallas reales o imaginarias del Estado y se exaltan las virtudes del mercado en producir estabilidad y eficacia.

En teoría, esa postura, se ha traducido en tesis antagónicas sobre los principios rectores del derecho. Los criterios y la metodología económica, llevan a Posner a postular que la noción de eficiencia debe presidir las reglas, procedimientos e instituciones jurídicas. El concepto de eficiencia equivale a la maximización de la riqueza (incluidos todos los bienes tangibles e intangibles). La evidente colonización economicista del dominio jurídico ha encontrado respuesta. De un lado, se ha insistido (Mackaay) en que la justicia y la equidad distributiva son necesidades insoslayables del sistema jurídico, a lo que cabría añadir el fortalecimiento de la democracia respaldada por el movimiento de los derechos humanos. De otra parte, se subraya (Calabresi) que el acrecentamiento de la riqueza no puede equipararse a progreso social, a menos que se satisfaga alguna meta colectiva.¹³

Así el paradigma jurídico-democrático de los derechos humanos fundamentales camina por senderos distintos a los económicos.¹⁴ En efecto, al plantear como ley inatacable, la

13 Véase R. Posner (1981) *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Harvard, Mass.; Mackaay, E. (2000), *History of Law and Economics*, Encyclopedia of Law and Economics, Edward Elgar, Inglaterra.

14 Incluso los cambios en las circunstancias históricas imponen significados distintos a las palabras, cuando éstas se utilizan como armas de impulso a la modernización social de cada época. Para Kelsen, la democracia fundamentalmente representa la lucha por la libertad política, esto es, la lucha por dar participación al pueblo en las funciones ejecutivas y legislativas de los gobiernos. En la discusión del contenido de la democracia, el propio Kelsen rechaza equiparar en jerarquía a la libertad con la igualdad, por cuanto esta última ocupa un lugar subordinado y puede conseguirse aún en regímenes no democráticos (Véase H. Kelsen (1992), *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México.) Haciendo a un lado consideraciones ideológicas, esa noción de la democracia descansa en la realidad de los

protección del más débil,¹⁵ aboga por la vigencia de normas igualitarias, aplicables a todos, inamovibles, sustraídas de las decisiones políticas (parlamentarias) y del mercado, en tanto representan los pilares protectores indispensables de la vida, la libertad y la subsistencia de las poblaciones, siendo los Estados garantes incuestionados de esos derechos y de su desarrollo. Aquí los valores perseguidos colectivamente se relacionan con la igualdad, la dignidad humana y la democracia sustantiva, esto es, con el ejercicio necesariamente interdependiente de los derechos libertarios, políticos o sociales.

En los hechos, sin embargo, el rezago de los derechos sociales fundamentales frente al rapidísimo avance de los mercados globalizados, y de los derechos económicos, es causa de serios desequilibrios institucionales, de la obsolescencia de la vieja noción de soberanía y de una especie de crisis del constitucionalismo que pierde sus antiguos asideros nacionales, sin contar con el sustituto de un

problemas de las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX, cuando la tarea central de la modernización consistía en desterrar el autoritarismo de gobiernos despóticos o la arbitrariedad caprichosa de los gobernantes, abriendo la participación política y validando a las libertades negativas. Hoy, la situación es distinta. La prevalencia de regímenes autoritarios no sólo es menor, sino que las libertades primarias manifiestas en el sufragio universal, elecciones transparentes y alternancia en el poder han tomado asiento en buena parte de los países. En consecuencia, el problema ha cambiado de naturaleza. Ahora la lucha democrática se endereza a lograr estándares mínimos de igualdad económica y de atención social que validen el ejercicio de las libertades políticas. De poco sirve la libertad de elegir trabajo, si no hay ofertas ocupacionales disponibles. Se trata, frente a la globalización económica, de enriquecer los derechos civiles y políticos con derechos económicos y sociales hasta configurar una constelación de salvaguardas de las personas, más allá, incluso, de los derechos ciudadanos nacionales.

15 Véanse L. Ferrajoli (2005), *op.cit.*; J. Rawls (1971) *A Theory of Justice* Harvard University Press, Cambridge, Mass.; J. Rawls (2001), *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.; B. Moore (1978), *Injustice the Social Basis of Obedience and Revolt*, M. E. Sharpe, N. York; M. Ignatieff (2001), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, N. Jersey.

sistema de obligaciones internacionales que los tutelen eficazmente o sean bien asimilados en los regímenes nacionales de derecho.

Las inestabilidades geopolíticas inherentes a la globalización hacen que los procesos sociales de los cuales depende la vida de las poblaciones trascienda las fronteras territoriales y el alcance de las fuerzas del Estado-nación. Sin embargo, el desarrollo internacional de los derechos humanos plantea, como se dijo, varias cuestiones espinosas. Una se refiere al deslinde de fronteras entre el derecho internacional y la soberanía nacional –aunque esta última vaya periclitando–, o entre las prelacones nacionales y las foráneas. Otra, a la brecha entre las metas convenidas nacional e internacionalmente y los medios económicos nacionales para ponerlas en práctica. Una tercera, a las dificultades de legitimación de normas separadas o antagonicas de los procesos constitucionales de los países.

En general, el principal reparo al reconocimiento de los derechos sociales, en tanto derechos plenos, gira en torno a su imperfecta justicia, es decir, a la posibilidad limitada de demandar judicialmente –casi siempre al Estado– su cumplimiento. Por lo demás, los derechos sociales aunque en cierto modo debieran estar por encima del tráfico político por resguardar valores esenciales a la vida y dignidad humanas, en los hechos están sumergidos en el mundo de la política cuando se trata de elegir dónde empezar, cómo precisar prelacones, mediar conflictos entre libertades o reconciliar principios con soluciones concretas.

En los hechos, la soberanía de los estados declina y seguirá declinando con el avance de la globalización. Reformas, mercados abiertos y democracia formal, hacen que el despotismo, el autoritarismo, el gobierno excesivo, dejen de ser los escollos principales al desarrollo de los derechos humanos. Los impedimentos ahora provienen de otras fuentes: la pobreza, la exclusión, la desigualdad que acompañan al Estado minimalista y al insuficiente crecimiento económico que separan a los países en

zonas opulentas y regiones pobres. Ahí se cimientan las fuentes primarias de desorden y descomposición social que ponen en jaque la vigencia real de los derechos humanos, y de ahí surge el imperativo de emprender dos tareas fundamentales: impedir, con más democracia, que continúe la erosión de los estados nacionales, en tanto constituyen, hoy por hoy, la mejor garantía de sostén del nuevo andamiaje jurídico frente a regímenes imperfectos de alcance universal; y, segundo, ensanchar la jurisdicción, la exigibilidad, de los derechos humanos convenidos nacional o internacionalmente.

Hay progresos importantes: en el campo teórico se afinan los conceptos, los procedimientos y los instrumentos jurídicos y de política; en la práctica se multiplican las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que someten a escrutinio y apoyan de distinta manera el fortalecimiento de esos derechos.¹⁶ Aun así, los rezagos son notorios si se compara el impetuoso avance de la universalización de los mercados y de los derechos económicos en relación al paso más lento de la erección de salvaguardas jurídicas, institucionales, que impriman rostro humano a la globalización.

El concepto de los derechos sociales

Las oportunidades e inestabilidades inherentes a la globalización, repito, hacen que los procesos sociales de los cuales dependerá que las poblaciones, rebasen a las fronteras territoriales y exceda al alcance de las fuerzas de los estados vistos individualmente. Por eso, la concepción nueva, de avanzada, de los derechos fundamentales es respuesta al fenómeno de la globalización y la pérdida de anclaje de las normas en las solas instituciones del Estado-nación. Así, de

¹⁶ Véase por ejemplo, Naciones Unidas (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos Humanos en México*, Mundi-Prensa, México.

acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales “son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos, con capacidad de obrar”.¹⁷

Se trata de derechos de los cuales depende la vida, la subsistencia, la igualdad y la dignidad de los seres humanos. Por eso, son universales en el sentido de aplicarse a todos como prerrogativas inalterables, indisponibles, sustraídas al mercado o a decisiones políticas que pudieran negarlas. Eso mismo les da un carácter casi necesariamente constitucional, esto es, obligatorio a los poderes públicos que los distingue de los derechos patrimoniales, en tanto estos últimos no son derechos de todos, ni son indisponibles al ser objeto de regulación y de enajenación.¹⁸ Mientras no hay derecho que valide la esclavitud o la venta del voto, la propiedad de un inmueble puede transferirse y los derechos patrimoniales suelen modularse por razones de

17 Se entiende por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de recibir prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica (Véanse L. Ferrajoli (2005), *op.cit.*; M. Carbonell, *et al*, compiladores (2004), *op.cit.*; M. Carbonell (2004), *op.cit.*)

18 El debate sobre los derechos de libertad (incluidos los patrimoniales) respecto a los económicos y sociales está en un punto álgido, reanimado por la globalización sin fronteras que demanda de derechos de propiedad estandarizados y protegidos en todo el planeta. Para Rawls el derecho a la libertad debe tener primacía respecto a los económicos y sociales. Aunque luego atempera su posición estableciendo, primero, la prelación de la justicia sobre la eficiencia y apelando a una serie de instituciones que protejan preferentemente a los menos favorecidos; y segundo, sólo justificando las desigualdades si redundan en beneficio general. Nozick sitúa en posición dominante a los derechos de propiedad sobre cualquier otro derecho fundamental. Buchanan sostiene que cualquier realidad social a escala agregada, debe entenderse como resultado de decisiones individuales independientes que persiguen sus propias metas. Sen equipara en jerarquía a los derechos de la libertad y de la propiedad en tanto son derechos dirigidos a satisfacer necesidades económicas básicas. (Véanse Nozick, W. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, N. York; J. Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard; J. Rawls (2001), *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Harvard; A. Sen (1999), *Development as Freedom*, A. Knopf, N. York; J. Buchanan (1975),

interés público.¹⁹ Por eso, los derechos fundamentales caminan a ser la esfera pública del Estado Constitucional de Derecho, la dimensión sustantiva de la democracia, mientras los derechos patrimoniales quedan situados en la esfera privada de las relaciones jurídicas.²⁰

Lo anterior no impide que se generen oscilaciones en las políticas y en los equilibrios entre derechos. La especialización productiva moderna alienta el desarrollo de sistemas económicos complejos e interdependientes que descansan en los derechos de la propiedad privada. Pero, los riesgos resultantes de fallas, ya no individuales, sino sistémicas o de mercado, hacen necesaria la regulación y en casos extremos la implantación de políticas redistributivas que tornen socialmente tolerable el funcionamiento de las economías de mercado. Así se crea una tensión inevitable entre las fuerzas que buscan la ampliación de los derechos de la libertad individual y patrimonial y las que las limitan por razones de conveniencia social o de legitimación.²¹

The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan, University of Chicago Press, Ann Arbor, Ill. J. Buchanan y C. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Chicago Press, Ann Arbor, Ill., H. Hart (1963), *Law Liberty and Morality*, Oxford University Press, Londres; F. Hayek (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan, Londres).

¹⁹Valga repetir aquí las estipulaciones del artículo 27 de la Constitución Mexicana que señala a la nación como la propietaria originaria de tierras y aguas, la que tiene la potestad de transmitir su dominio a particulares, constituyendo la propiedad privada. Por eso, la nación se reserva el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público.

²⁰Véase Ferrajoli, *op.cit.* p. 35.

²¹Véase H. Demsetz (1967), *Toward a Theory of Property Rights*, *American Economic Review* 57 (2), p. 347; H. Demsetz (2005), *Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership*, in *The Origins of Law and Economics*, compiladores Parisi, R. y Rowley, Ch., Edwar Elgar, Inglaterra; Buchahan, J. y Tullock (1962) *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.; D. Nortti (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge; Rodrik, D. *et al* (2003) "Institutions Role", *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 9305*, Washington; H. Dixit (2004) *Lawlessness and Economics*, Princeton University Press, Princeton, N. J.

La política social no tiene como único objetivo aliviar la pobreza o la marginación. También ha de responder a reducir los riesgos que enfrenta la población, tanto como igualar las oportunidades abiertas a todos los individuos y alentar la formación de capital humano, preferentemente entre los grupos sociales menos favorecidos. De ahí los subsidios complementarios del ingreso, los sistemas de pensiones, los seguros al desempleo y la enfermedad, los gastos y subvenciones educativas, o los apoyos familiares, entre otras prácticas extendidas entre los países.

La política social –siempre entraña transferencias de ingresos de los ricos a los pobres o de los trabajadores jóvenes a los jubilados– supone la creación de libertades positivas, de acciones colectivas enderezadas a procurar metas igualitarias que usualmente desempeñan papeles redistributivos y legitimadores. Históricamente no obedecen al simple propósito de corregir fallas del mercado, sino que surgen de los acuerdos políticos a que dan lugar a la solución de tensiones de las distintas sociedades. Aun los estados más autoritarios ceden ante las presiones ciudadanas al conciliar las exigencias de las economías sobre todo de las de mercado con las no menos apremiantes de la cohesión social.

Los derechos sociales, al igual que los derechos negativos de la libertad, forman parte indisoluble de los derechos fundamentales y sirven, además, para conferir profundidad a la democracia real, revistiendo un carácter que incluso va más allá, como se dijo, de la jurisdicción geográfica de los derechos del ciudadano. Desde luego, el carácter supranacional de los derechos humanos, es objeto de críticas análogas a las aplicadas a los derechos sociales en el ámbito nacional. Ambos son derechos calificados de imperfectos porque carecen con frecuencia de garantías que hagan punible su violación. La razón aducida es frecuentemente de orden presupuestario, por cuanto, los derechos sociales suelen

llevar una carga mayor de prestaciones a cargo del Estado en comparación a los derechos civiles o políticos, complicando por tanto su justicialidad.

En realidad, todos o casi todos los derechos y sus garantías imponen cargas presupuestarias (garantías positivas, prestaciones). Piénsese, por ejemplo, en el costo de sostenimiento de la estructura administrativa del Instituto Federal Electoral y del soporte a los partidos políticos (10-12 mil millones de pesos anuales) que son indispensables al propósito de validar los derechos políticos. Y lo mismo podría decirse en general del costo de las estructuras de la administración de justicia. En la vertiente opuesta, hay derechos sociales caracterizados por garantías negativas –de no hacer– que entrañan poco o nulo gasto gubernamental, como son las que tutelan al derecho de huelga.

En consecuencia, la distinción entre las garantías de los derechos civiles o de libertad y las garantías propias de los derechos sociales, es política, más de grado que de fondo. Tratadistas como Ferrajoli, Abramovich, Carbonell, Cruz Parceroy y otros, sostienen que los derechos sociales fundamentales tienen validez jurídica aun cuando no estén nítidamente definidos (¿qué atributos debe llenar la vivienda cómoda e higiénica a que se refiere el artículo 27 constitucional?) o carezcan de garantías prestacionales a cargo del Estado o de particulares.

En los hechos, se dan rezagos enormes en su justicialidad que reflejan el peso asimétrico de los intereses creados, la brecha entre la acumulación de necesidades insatisfechas frente a la disponibilidad de recursos, la presencia de prelações legislativas orientadas a otros propósitos, así como posibles inhibiciones del poder judicial al no demandar al legislativo se llenen los huecos en los ordenamientos secundarios.

Con todo, en varias regiones desarrolladas del mundo hay reconocimiento presupuestario de la interdependencia insoslayable entre los fenómenos económicos, sociales y políticos que es otra manera de subrayar la interdependencia de los derechos humanos. En Estados Unidos los derechos sociales exigibles judicialmente absorben más de 40% del presupuesto federal²² y un porcentaje mayor en buena parte de los países europeos. Si los gobiernos de esos países deciden o se ven forzados a efectuar gastos extraordinarios, se incurre en déficit sin restar exigibilidad de los derechos aludidos.

De ahí que la marcha evolutiva de los derechos humanos no se haya detenido en garantizar las libertades individuales, sean civiles o políticas, sino que poco a poco se asoma a la configuración de libertades con innegables ingredientes colectivos, como son los económicos, sociales y culturales. A esos derechos de segunda generación se han añadido los calificados de tercera generación con un contenido claramente colectivo, esto es con garantías de solidaridad universal que servirían de contrapeso a los efectos polarizados o negativos de las libertades económicas globales. De ahí, el derecho al desarrollo, el derecho a una ecología sana, el derecho a la paz y al respecto al patrimonio común que se incorporaron (1981) a la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, en vigor desde 1986, conocida como

22 Véase I. Sawhill (1995) "The Economist vs. Madmen in Authority", Distinguished Lecture on Economics in Government, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3, pp. 3-13. Según, Martín Feldstein las pensiones del Seguro Social, el seguro de invalidez, el de los sobrevivientes, el de desempleo y el de los subsidios médicos (medicare), representaban más de 37% del gasto del Gobierno Federal o 7% del producto en 2003. (Véase, F. Feldstein (2005) "Relthinking Social Insurance", *American Economic Review*, Vol. 95, No. 1).

la Carta de Banjul.²³ En esa carta se encuentra respuesta al uso instrumental de los derechos humanos o de la democracia para ensanchar la hegemonía y valores del mundo occidental.

Los derechos sociales en México

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, los derechos sociales en México recibieron reconocimiento que se adelanta en algunos aspectos, o se pone al día con los regímenes legislativos de otros países. Los artículos tercero sobre la educación, el cuarto sobre la igualdad de género, el quinto sobre la libertad de trabajo, el 25 sobre la rectoría del Estado en el fomento al crecimiento y al empleo, el 27 sobre el régimen de propiedad (incluida la comunal y ejidal), el 28 que prohíbe los monopolios y regula los subsidios, el 123 consagra el derecho al trabajo, norma los salarios y regula la vivienda laboral.

A lo anterior se añaden un numeroso conjunto de tratados, convenios o pactos internacionales que los reforman, perfeccionan o enriquecen. Ahí están los derechos a la salud, de los adultos mayores, de los niños, del medio ambiente, etcétera.

Frente a ese abigarrado conjunto de derechos, la vía tradicional de instrumentarlos más que descansar en mecanismos procesales ante los tribunales, ha residido en el expediente de privilegiar la discrecionalidad del Ejecutivo, atemperada un tanto y recientemente por el poder Legislativo. El procedimiento resta eficacia al ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales y somete al tráfigo anual de las negociaciones presupuestales a las partidas alimentadoras de la política social, produciendo avances

²³ Véase K. Sommermann (1996), *Declaración de los derechos humanos desde la declaración universal de 1948*, en A., Pérez, compilador, *Derechos Humanos y Constitucionalismo en el Tercer Milenio*, Marcial Pons, Madrid.

y retrocesos inevitables. A título ilustrativo obsérvese cómo en la década de los ochenta, la discrecionalidad aportó flexibilidad fiscal al hacer posible atender el acrecentamiento espectacular de la deuda externa, y de su servicio, cuando el flujo de capital externo se tornó negativo y la crisis económica contrajo los ingresos estatales. Con todo, esa austeridad en el gasto social se implantó autoritariamente, sin mayor consulta democrática y con enormes sacrificios mal distribuido entre la población.²⁴ Y esa misma discrecionalidad sirvió en la década de los noventa para cambiar los enfoques de la política social y hacerlos compatibles con las estrategias de control del gasto público.

No obstante lo anterior conviene distinguir otra vez las etapas en la evolución de los derechos sociales en México: la etapa revolucionaria o regulatoria, la fase típicamente corporativista y la del predominio de la focalización del gasto. Como se dijo, a comienzos del siglo pasado, la política social, expresada en las reivindicaciones revolucionarias, estuvo fincada en la redistribución de la riqueza y en el establecimiento de regulaciones protectoras del trabajo a cargo esencialmente de las empresas privadas. El Estado sólo por excepción (educación primaria, hospitales) quedaba obligado a comprometer partidas presupuestarias para validar derechos sociales. En los hechos, la idea del desarrollo y las responsabilidades gubernamentales en procurar equidad social, pleno empleo, renovar la composición de las élites, suprimir la violencia y favorecer la evolución

24 Véase C. Jusidman (2004), *Derechos económicos, sociales y culturales, en diagnóstico sobre los derechos humanos en México*, Naciones Unidas, México; D. Ibarra (2005), *Ensayos sobre economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México; R. Cordera (2006), "La Desigualdad marca nuestra historia", *Nexos*, Vol. XXVIII, No. 338 (febrero) pp. 29-36; E. Hernández-Laos y J. Velázquez Roa (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México; F. Cortés (2001), *La Distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México.

democrática, toma cuerpo con posterioridad, a los años treinta y la Segunda Guerra Mundial.

En poco tiempo esa visión revolucionaria y regulatoria de la política social cede terreno. Las organizaciones obreras y burocráticas comienzan a presionar por prestaciones estatales privilegiadas que benefician a los grupos organizados de trabajadores, consolidando relaciones simbióticas entre corporativismo y legitimidad popular de los gobiernos. Además los gobiernos asumen la obligación de procurar desarrollo y empleo macroeconómicamente. En ese proceso, el país crece con rapidez y se crean instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que tipifican la fase corporativista-desarrollista de la política social.

Como anota Cossío,²⁵ valga repetir, a partir de finales de la década de los sesenta, más y más derechos sociales se incorporaron al texto constitucional (derechos de los indígenas, de la familia, de los menores, de la salud, del consumidor, del empleo, etcétera) que implican en teoría la necesidad de efectuar gastos estatales y desarrollar garantías exigibles judicialmente. En éstos últimos aspectos, la política social sigue los derroteros de siempre: el Ejecutivo mantiene el poder indisputado —aunque compartido ahora en cierto grado con el Legislativo— de incorporar dichas erogaciones o dejarlas fuera del presupuesto; las leyes secundarias que les imprimirían exigibilidad ante los tribunales, quedan como asignatura pendiente. En consecuencia, la función de la incorporación de más y más derechos sociales a la Constitución, tiene las funciones formales de dar una apariencia de modernidad a la legislación nacional, de sostener de modo

25 Véase Cossío (2001), *op.cit.*

precario la vieja ideología revolucionaria y de abrir un campo de desarrollo prioritario cuando se atenuasen los apremios fiscales.

Ya en la década de los noventa, el abandono de las metas de crecimiento-empleo, conducen a la focalización de la política social en los grupos más necesitados, la incorporación de nuevos derechos imperfectos, como los implícitos en Progres-Oportunidades que de modo indirecto avanzan en llenar necesidades microsociales y de legitimidad estatal, pero sin avanzar mayormente en hacerlos derechos plenos de los ciudadanos.²⁶ El abandono de las políticas macrosociales es facilitado por la erradicación del proteccionismo y la intensificación consecuente de la competencia con la destrucción inmediata de puestos de trabajo y, luego, la creación lenta de nuevas ocupaciones. Se abate el poder de los grupos mejor organizados en la defensa del empleo y se deshace en los hechos el pacto corporativista. Los sindicatos, sobre todo los más poderosos y tradicionales, comienzan a ser percibidos como una especie de aristocracia laboral, corrupta, que erosiona la competitividad empresarial. De ese modo, se corrigen algunos males del viejo corporativismo aunque, en contrapartida se rompen los equilibrios políticos a favor de una visión demasiado conservadora y limitada de las estrategias socio-económicas.

En el país, los derechos sociales exigibles constituyen un campo rezagado por resabios del presidencialismo autoritario en la distribución de las partidas presupuestales o por la práctica neoliberal de confinar las decisiones esenciales de la política económica y social a cenáculos poco democráticos. Más aún, la política fiscal establecida recorta automáticamente las erogaciones cuando decaen los ingresos públicos. Ello suele reflejarse en

26 Junto a Oportunidades están otros programas (Procampo, dirigido a apoyar a los campesinos; el Seguro Popular que cubre riesgos de salud; Tu Casa y Habitat; etcétera) que también adolecen de exigibilidad jurídica.

disminución del gasto dedicado al cuidado y formación del capital humano y del físico, renglones esenciales a la competitividad y al del bienestar de largo plazo de la población.

México necesita amalgamar sus estrategias macro y micro-sociales, esto es, evitar despilfarros y al propio tiempo instituir derechos sociales exigibles (servicios universales de salud, accesos y subsidios a la educación, seguros de desempleo, ayudas familiares, etcétera) por los ciudadanos, como hacen los países democráticamente modernos para atender riesgos naturales y los derivados de la apertura de mercados, la especialización moderna y las fluctuaciones económicas internacionales.

Justificación análoga deriva de criterios estrictamente económicos. Los ciclos económicos no han desaparecido, ni las responsabilidades estatales de mitigar sus efectos nocivos. Importa, por tanto, adoptar políticas presupuestales contracíclicas compensando años buenos con años de infortunio, reduciendo los gastos corrientes en los primeros y ensanchando el gasto de capital en los segundos. De otro lado, es necesario comenzar a blindar las erogaciones en derechos sociales, haciéndolas exigibles. Ello induciría mayor estabilidad en el crecimiento nacional a la par de orientar las exigencias del ajuste fiscal en dirección más sana, sea en inducir el recorte de erogaciones poco prioritarias, en favorecer cambios impositivos justificados convenidos democráticamente, o en reconocer tensiones entre los objetivos macroeconómicos que es necesario conciliar, sin lesionar como se ha hecho casi costumbre el gasto en el cuidado humano.

En suma, hasta hoy, el desarrollo de los derechos sociales sigue preso de las instituciones agónicas del corporativismo, del presidencialismo hegemónico y del focalismo microsocioal, como lo atestigua la falta de exigibilidad jurídica de los mismos, la pobreza y el éxodo migratorio, las tensiones por el reparto de

los magros recursos nacionales o presupuestarios y la ausencia de cambios de fondo en las políticas puestas en práctica. La discrecionalidad, falta de exigibilidad jurídica de los derechos humanos, sin ser el único factor, contribuye poderosamente a facilitar el descuido de las políticas públicas en atender los desajustes sociales mayúsculos que plagan al país, configurando un serio déficit democrático. En suma, la voz y los reclamos de la población excluida no son escuchados por nuestra democracia, como se examinará puntualmente en el siguiente capítulo.

Realidades sociales²⁷

Introducción

Dadas las características corporativistas, las centradas en la familia y el padre trabajador del débil estado benefactor mexicano, los vuelcos de las políticas económicas y sociales a partir de la década de los años ochenta causaron rupturas y discontinuidades enormes en el progreso social del país. Al respecto se presenta un balance sintético de la situación, se identifican tareas inconclusas, prelación evidentes a fin de no agravar las desigualdades, corregirlas de ser posible, sin olvidar los complejos institucionales establecidos.

Crecimiento y pobreza

Hasta la década de los ochentas, la asociación entre crecimiento y la multiplicación de las plazas de trabajo, así como la ampliación de los accesos educativos, crearon intensa movilidad social reforzada por los fenómenos paralelos de la industrialización y urbanización. Entre 1950 y 1980, el empleo asalariado con acceso a los servicios creció de 50 a 63% de la población activa. Y en las ciudades ese empleo pasó de 22 a 40%. En cierto sentido, ello suavizó u ocultó

27 Las principales fuentes consultadas en ese apartado son las siguientes: INEGI; PNUD, *Informe sobre desarrollo humano* (varios años) Naciones Unidas, N. York; CEPAL (varios números) *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile; E. Hernández-Laos y J. Velázquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza Valdés, México; R. Cordera (2006), "La desigualdad marca nuestra historia", *Nexos*, Vol. 338, pp. 29-35.

la exagerada concentración distributiva por cuanto en ese último año 20% de la población más rica participaba con 50% del ingreso nacional.

Después de 1982, la crisis y el comienzo de la adaptación al mundo globalizado, determina el deterioro progresivo del mercado de trabajo y el ascenso de la economía informal. Aún la recuperación económica parcial entre 1988 y 1994, no fue suficiente para mejorar la situación y corregir las desigualdades distributivas. La nueva crisis de 1995 amplió sensiblemente la pobreza, precarizó el empleo de amplios sectores de la población y continuó provocando la caída de los salarios reales. En paralelo, la mercantilización de los servicios educativos y de salud, crearon nuevas segmentaciones en las oportunidades ocupacionales que rigidizan la estructura social y hacen permanente el rezago de los menos favorecidos.

El primer grupo de fenómenos a notar es la pérdida del impulso del crecimiento, el desvanecimiento de la capilaridad social y del alivio consecuente de las tensiones sociales. En efecto, la caída a la mitad de la tasa de crecimiento entre los períodos 1955-1980 y 1980-2004, y el debilitamiento de la formación de capital crearon limitaciones inevitables en el bienestar ciudadano.

Conforme a las cifras de Naciones Unidas, la población por debajo de la línea de la pobreza fue de 42.5% en 1984, repunta cíclicamente a 52.9% en 1996 para luego caer a 37% en 2004. Los indigentes en situación de extrema pobreza apenas se reducen de 15.4 a 12% de la población a lo largo de todo ese período. Otra fuente de información siguiendo una metodología distinta a la de Naciones Unidas es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Según esta fuente la pobreza patrimonial (ingresos insuficientes que impiden adquirir los requerimientos básicos de alimentación, vestido, calzado,

vivienda, salud, transporte y educación) afectaba a 53.9% de la población en 1992, sube a 68.8% en 1996, para reducirse a 50% en 2000 y a 47% en 2005.²⁸ Más que el efecto de las políticas públicas, la mejoría es atribuible a los esfuerzos adaptativos de la población marginada o a fenómenos de origen externo: empleo de la mujer, densidad ocupacional de las familias pobres, ocupaciones múltiples de los trabajadores informales, trabajo infantil, emigración y remesas de transterrados,²⁹ recuperación del empleo en maquiladoras, reducción del tamaño de la familia, entre otros.

Una distribución altamente concentrada del ingreso parece ser un padecimiento crónico de la sociedad mexicana. En efecto, el coeficiente del Gini (fluctúa de 0 a 1 a medida que el reparto empeora) ha sido consistentemente alto. Fue de 0.48 en 1984 asciende a 0.536 en 1989 para reducirse a 0.516 en 2004. De la misma manera, la participación en el ingreso de las familias más pobres (primer decil) ha evolucionado de 1.4% del producto en 1984 a 1.3% en 2002, mientras el de las familias más ricas (décimo decil) pasa de 36.8 a 40.5% en el mismo lapso. A título ilustrativo cabría ofrecer algunos datos complementarios: la población latinoamericana que vive con menos de un dólar al día pasó de 10.1 a 9.9% entre 1981 y 2001, mientras la de Asia Oriental y del Pacífico cayó espectacularmente de 56.7 a 14.3%. En México el promedio 1990-2003 fue de 9.9%, además la desnutrición de niños menores de 5 años alcanza 8% y la población total desnutrida se ha mantenido de 1990 a 2002 en 5 por ciento.

De ahí la conclusión obligada de que esos fenómenos resultan de las características de las instituciones nacionales, de

28 Véase Coneval (2006), Coneval reporta cifras sobre la Evolución de la Pobreza en México, Mimeografiado, México.

29 Según la CEPAL, las remesas redujeron en 2002 los índices de indigencia de 14.2 a 12.6% y los de pobreza de 40.7 a 39.4 por ciento.

los intereses creados y de las deficiencias de las políticas públicas. Así, mientras las instituciones de los países igualitarios tienden a reproducir la equidad, donde prevalecen desigualdades se tiende a perpetuarlas. La historia distributiva de América Latina comparada con la de los países escandinavos parece validar el aserto. En otro sentido, es más difícil corregir las disparidades distributivas que hacer mella en los niveles de pobreza, como lo demuestran las experiencias recientes de China y Chile.

La escolaridad media de los pobres (primer decil) no mejoró entre 1984 y 2002 (1.4 - 1.3 años en promedio), mientras la de los estratos de ingresos mayores (décimo decil) sube de 9.0 a 13.3 años en dicho período. Según el INEGI, los coeficientes más altos de desocupación afectan precisamente a la población con los niveles educativos elevados (en enero de 2006, dos tercios de los desempleados correspondían a personas con educación media y superior, en parte por el rechazo a egresados de los centros educativos públicos o de menor prestigio). En consecuencia, se han creado condiciones transgeneracionales que perpetúan la exclusión, a la par de debilitar la formación del capital humano del país y reducir la competitividad en los mercados globalizados.

El mercado de trabajo

A pesar de constituir el principal mecanismo de combate a la marginación y pobreza, el mercado de trabajo muestra desajustes mayúsculos que contrastan con la estabilidad ganada en otros indicadores macroeconómicos (precios, finanzas públicas, tipo de cambio). La primera consideración a destacar es que la población en edad de trabajar ha crecido (1998-2004) a una tasa cercana a 2%, en tanto que la población ocupada en cualquier tipo de actividad lo ha hecho a razón de 1.5% anual. Si de esa última

cifra se deducen los trabajadores informales y los campesinos de subsistencia, la brecha entre oferta y demanda de trabajo en el sector moderno de la economía alcanza cifras verdaderamente preocupantes.

El empleo en el sector agrícola ha caído en 600 mil puestos de trabajo entre 1998 y 2004, (un millón trescientos mil desde 1993), el empleo manufacturero excluidas las maquilas ha quedado cerca del estancamiento (0.2% de crecimiento anual). En contraste, el sector de servicios, refugio principal de la informalidad, multiplicó su empleo a razón de 2.4% anual en el mismo período. Sólo la construcción, dentro de los sectores de producción propiamente física, tuvo un récord favorable al acrecentar las ocupaciones de 2.2 a 2.7 millones en ese lapso, alentada por la expansión del crédito comercial y gubernamental. En descargo parcial de las políticas adoptadas o la falta de políticas, habría que señalar los sesgos del cambio tecnológico mundial en el sentido de ahorrar mano de obra y romper en algún grado la vinculación estructural entre crecimiento y empleo.

En el periodo más amplio de 1950-1980, la población ocupada creció a 3% anual y la del sector manufacturero una mayor 3.2%. Después esas cifras fatales no cambian mucho (1980-2004) por cuanto incorporan al empleo informal. Sin embargo, el ritmo de expansión de las manufacturas se compone a 1% y de ello, la ocupación de las maquiladoras representa 80-90%. Si el empleo formal hubiese crecido a 2% (un tercio menos que el de 1950-1980), las ocupaciones en el sector moderno de la economía serían 50% mayores a las que se registran en la actualidad y las finanzas del Seguro Social resultarían bastante más sólidas.

En consecuencia, podría afirmarse entonces que ha desaparecido el círculo virtuoso de la transferencia de trabajadores de las actividades de baja a las de alta productividad o el de la

absorción de las generaciones jóvenes principalmente en los sectores modernos de la economía. Hoy parecen prevalecer las condiciones opuestas, si se exceptúan algunos sectores de avanzada –telecomunicaciones, finanzas– que absorben con cuentagotas a la población educada. Por lo demás, cuando el acrecentamiento del empleo queda centrado en el sector de los servicios, suele tornarse difícil el mejoramiento de la competitividad o eficiencia, tanto por los problemas anejos al trabajo informal, como en general, por tratarse de actividades donde el ascenso de la productividad suele ser menor o más arduo de alcanzar.

La precarización de las condiciones laborales parece ir en ascenso, no sólo por la proliferación exagerada de contratos temporales, de aprendizaje, de tiempo parcial, como por otras prácticas que limitan los derechos laborales. Entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron de 24.3 a 26.5 millones de personas, esto es, abarcaban a más de 60% de la población económicamente activa. Aun en contravención a las normas laborales, los asalariados despojados de prestaciones ascienden a cerca de 11 millones. Los trabajadores de miniempresas (establecimientos de cinco personas o menos) que laboran en condiciones usualmente precarias, se aproximan a los 24 millones, esto es, a 55% de la población activa; la tasa de ocupación en los sectores no estructurados y no agrícolas que carecen de contrato de trabajo ya asciende casi a 27% de la población trabajadora, mientras los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo suman 17.5% (2004), también con respecto a la fuerza de trabajo. Las estimaciones del número de trabajadores informales las sitúa el INEGI en 30% de la propia población activa. Pero si se añade personal sin prestaciones que labora en actividades de bajísima productividad o a tiempo parcial, las cifras podrían llegar a 50 por ciento.

Apenas 62% de la población activa (42.7 millones) tiene ingresos salariales. Los mínimos han caído 70% en términos reales entre 1982 y 2003, y los contractuales al menos 25%.³⁰ La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 10 millones de personas y las que no reciben ingresos a 3.6 millones (2004). Como consecuencia, la distribución funcional del ingreso, dentro de fluctuaciones menores, ha venido moviéndose en contra de los trabajadores y a favor de los ingresos empresariales y de la propiedad. Haciendo a un lado, impuestos indirectos y subsidios, del ingreso nacional disponible los trabajadores absorbían 41% en 1980 y sólo 30% en 2003. La situación inversa se da con los excedentes de explotación de empresarios y propietarios que suben de 54 a 61% entre los mismos años.

La evolución de la eficiencia como mecanismo conciliador del ascenso de utilidades y los salarios también se ha venido debilitando. Según Hernández-Laos, la tasa de ascenso de la productividad del trabajo ha pasado de 3.2% en el período 1960-1981 a 0.3% entre 1981-1987 y a -4,0% de 1987 a 2002.³¹ En consecuencia, se pierde competitividad internacional frente a países más avanzados y a otras economías en desarrollo, a paso y medida que acentúan los problemas distributivos y del crecimiento. Y a la par, la economía se segmenta entre un pequeño sector moderno y productivo y amplios segmentos rezagados.

De la fuerza laboral 63% no está amparada (2003) por ninguno de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas, etcétera) que en principio sólo abre accesos a los trabajadores

30 Fernando Cortés indica que en el período 1980-1994, el salario mínimo cayó en 60% y los contractuales en 38%, ambos en términos reales. Véase, Fernando Cortés (2001), *op.cit.*, p. 254.

31 Véase E. Hernández-Laos (2005), "La productividad en México. origen y distribución 1960-2002", *Economía UNAM*, núm. 5, mayo-agosto, México.

del sector moderno de la economía; los derechos jubilatorios no son trasladables (portables) entre esos regímenes, causando serios perjuicios a quienes cambian de empleo. Las instituciones de seguridad social están normadas por criterios distintos, y a veces, contrapuestos. El ISSSTE con un régimen de pensiones de beneficios definidos, manejado por el Estado, mientras el Seguro Social ha optado por el de aportes definidos, administración privada y cuentas individuales. De la misma manera, los fondos de la vivienda de los trabajadores se administran todavía de modo solidarista—quienes más ganan subsidian a los menos favorecidos—en tanto que el grueso de las pensiones, están determinadas por la cuantía de los aportes individuales de los trabajadores (véase el apéndice 1 anexo).

Como se aprecia en México, los desajustes entre oferta y demanda de trabajo no se reflejan tanto en desempleo abierto, como ocurre en otros países. Las cifras de desocupación abierta rara vez han excedido de 4% de la población activa.³² Los excedentes crónicos de mano de obra, acentuados en los últimos veinticinco años, la desprotección social de dos tercios de los trabajadores y la falta de seguro de desempleo, han generado otros mecanismos de ajuste. Uno ha consistido en el intenso acrecentamiento del empleo informal, aparejado a la reducción de los salarios. Otro, en la emigración de casi medio millón de trabajadores por año. Un tercero en la incorporación de las mujeres y de otros miembros de la familia al mercado laboral, principalmente en trabajos de tiempo parcial y de muy baja productividad.

32 Sin embargo, si se añade a una cifra el desempleo parcial, los datos suben el 9-10%; véase CEPAL (2006), México: Evolución Económica durante 2005 y Perspectivas para 2006, México, mimeografiado.

El gasto del gobierno federal

Como se dijo, la economía a partir de 1980 ha crecido poco, menos aún lo han hecho las erogaciones del gobierno federal que cayeron de 21 a 18% del producto entre aquel año y 2003 (véase cuadro 1). Como consecuencia, el gasto social de la federación³³ se desplomó en la década de los ochenta como secuela de la crisis de la deuda y del arranque de las políticas neoliberales. En contraste, el servicio de la deuda pública subió dramáticamente de representar menos de 9% del presupuesto federal a 31% en 1986.

A título ilustrativo, tómesese la suma de los presupuestos federales en educación, salud, trabajo, seguridad social y combate a la pobreza. En 1981, representaban 6.7% del producto, en 1986 ya eran menos de 5%. Esas tendencias comienzan a revertirse en los años noventa. Con todo, el rezago es enorme cuando se observan las diferencias comparativas con otros países. Así, las erogaciones *per cápita* en salud, públicas y privadas en México ascendían a 544 dólares (2001), mientras en los países industrializados eran entre tres y diez veces superiores (véase el apéndice 2, anexo).

Unido al rezago de las erogaciones sociales, también se comprime el esfuerzo inversor del sector público y del propio gobierno federal. En 1980, la inversión del primero ascendía a 10.1% del producto y la del segundo a 2.7%. En 2003, esas cifras son 4.0% y 0.3%, respectivamente. En cierto modo, el ascenso reciente del gasto público social, ha forzado la contracción de la formación de capital. En suma, el aporte gubernamental, al fortalecimiento del capital humano o a la infraestructura física, se ha debilitado en el último cuarto de siglo y ello tiene serios

³³ Se trata de las erogaciones más importantes que no comprenden las erogaciones de las entidades federativas ni del resto del sector público.

impactos adversos en el crecimiento, el empleo, la competitividad internacional y la inversión privada.

Sin duda, los niveles y la dinámica del ingreso nacional y del gasto público están íntimamente relacionados con la evolución y los alcances del desarrollo social. Con todo, los aspectos cuantitativos del problema no son toda la historia. Hay factores asociados a las relaciones estatales, los esquemas organizativos e institucionales, la eficiencia que permite a ciertos países alcanzar buenos resultados a partir de ingresos y presupuestos relativamente bajos. Costa Rica, Cuba y varios de los pequeños países bálticos registran erogaciones per cápita, no muy diferentes a las de México, mientras ofrecen servicios de alta calidad con coberturas universales o casi universales. En la eficacia social del gasto influye su distribución entre el sector público o el privado. Mientras, como ocurre en México o Estados Unidos, la proporción mayor del gasto va a cubrir a servicios privados de mercado, los accesos a estratos de la población —los más numerosos y de bajo ingreso—, quedan reducidos, a menos que haya subsidios compensadores (véase el apéndice 2).

La mención de los problemas y rezagos sociales más serios quedaría incompleta de no mencionarse aunque sea de pasada, otras cuestiones: las migraciones, la marginación indígena, la acumulación de los pasivos laborales y el financiamiento de las pensiones y, en especial, la sobrecarga de responsabilidades sociales (cuidar de la familia, trabajar, sortear la pobreza) junto a la discriminación que siguen padeciendo las mujeres mexicanas.

Avances y lagunas

El panorama descrito hasta aquí parece desolador. Sin embargo, también se han dado pasos adelante, todavía insuficientes para avanzar con firmeza. El programa focalizado “Oportunidades” antes

“Progresar”, contribuye a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población pobre y ya beneficia –según cifras oficiales– a alrededor de 5 millones de familias en zonas urbanas y rurales. Las remesas de los emigrantes, alrededor de 20 mil millones de dólares anuales, equivalentes a 55% del producto agropecuario, alivian la condición de pobreza de una fracción importante de la población marginada. El subsidio a los adultos mayores del gobierno del Distrito Federal, representa otro esfuerzo en el sentido de atenuar las carencias de grupos pobres segregados del mercado laboral. El seguro popular camina en dirección semejante, aunque todavía están en duda si tiene plena compatibilidad con la necesaria ampliación de recursos al Seguro Social o si las instituciones federales y estatales, tienen la capacidad de dar servicios de salud a los numerosísimos grupos que podrían incorporarse. De otro lado, los salarios contractuales reales han tenido un ligero repunte en los últimos dos años, debido principalmente a la recuperación económica después del receso de 2001 y a la reacción empresarial encaminada a evitar los costos de la excesiva rotación laboral.

Asimismo, la proporción de todo el gasto público (no sólo federal) dedicada a la satisfacción de metas sociales ha venido incrementándose desde mediados de la década de los noventa al pasar de 6.5 a 9.2% del producto entre los bienios 1990-1991 y 2000-2001. Sin embargo, todavía no se dan pasos fundamentales en blindar el gasto social en las prelaaciones presupuestales, haciendo poco a poco exigibles jurídicamente los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución. Tal sería el caso del seguro de desempleo, programas de combate a la desnutrición infantil, becas a estudiantes destacados, ayudas a los adultos mayores, ampliación de los accesos a los servicios de salud.

No se trata de caer en el populismo, sino de integrar con sabiduría, economía, política y democracia. La marginación y descomposición sociales ya está demasiado avanzada para empecinarse en los caminos trillados del economicismo purista. La falla medular ha consistido en poner énfasis exclusivo en políticas microsociales, focalizadas en aliviar la pobreza cuando ya ha sido creada, pero sin erradicar los factores que la originan. Por esa vía podrá hacerse más eficiente el gasto público, atender problemas urgentes y hasta mantener la ortodoxia económica estabilizadora. Sin embargo, mientras no se complemente esa estrategia con medidas macrosociales de empleo y crecimiento, difícilmente podrá resolverse la marginación de amplísimos grupos de la población.

En los hechos, el mercado de trabajo, los sistemas educativos y de salud están mermados en sus capacidades de constituirse en fuentes de integración y movilidad sociales. La transformación neoliberal de las instituciones y de las políticas públicas han propiciado el desmantelamiento y mercantilización de los servicios. Como resultado, las oportunidades de ascenso social de los estratos menos favorecidos se vienen cerrando y deteriorando en calidad. En cualquier caso, los rezagos acumulados son ya mayúsculos, razón de más para empezar cuanto antes a reconstruir la política social con miras de largo plazo.

Cuadro 1
Principales gastos sociales del gobierno federal a/
(miles de millones de pesos y por ciento del producto)

Concepto	1980 a/ y b/	%	1986 b/	%	1990	%	1995	%	1999	%	2000	%	2002	%	2003	%
Educación	139.9	15.4	2 112.7	5.7	17.7	11.3	34.6	10.7	74.1	9.4	85.5	8.8	108.0	9.3	113.7	9.0
Salud	19.6	2.2	308.7	0.8	2.5	1.6	7.7	2.4	12.4	1.6	16.3	1.7	20.1	1.7	21.9	1.7
Trabajo/Previsión Social	2.6	0.3	27.9	0.1	0.2	0.1	0.7	0.2	2.3	0.3	3.2	0.3	3.2	0.3	3.1	0.2
Seguridad Social	0.0	0.0	238.2	0.6	3.7	2.4	11.3	3.5	67.5	8.5	86.1	8.8	102.3	8.9	117.5	9.3
Aportes Educación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.2	10.6	11.8	1.5	13.7	1.4	15.7	1.4	17.7	1.4
Básica	0.0	0.0	1 046.6	2.8	2.8	1.8	9.1	2.8	4.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pobreza	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	162.1	17.8	3 734.1	10.1	26.9	17.2	97.6	30.2	172.1	21.8	204.8	21.0	249.3	21.6	273.9	21.7
Gasto Total	910.0	21.3	37 022.7	46.7	156.8	22.8	323.0	17.6	789.6	17.2	974.0	17.7	1 155.7	18.4	1 260.5	18.3
Producto	4 276.9		79 353.5		686.4		1 837.0		4 594.7		5 491.7		6 283.1		6 891.4	

Fuente: INEGI *El ingreso y el gasto público en México* (varios números), *Informe Anual del Banco de México* (Varios números).

a/ Estimaciones

b/ En estos años se reporta gasto bruto ejercido por el gobierno federal, en los demás es gasto neto.

Consideraciones finales y conclusiones

Los derechos humanos han cobrado relevancia a paso y medida que se eliminan las fronteras económicas, se reducen las tasas de crecimiento mundial y se ahondan las disparidades del bienestar de las poblaciones entre y dentro de los países. Los derechos civiles y políticos se respetan y observan con escrupulosidad antes desconocida cómo correlato del ascenso generalizado de la democracia liberal en casi todas las latitudes.

Sin embargo, el perfeccionamiento gradual de los derechos humanos queda trunco ante los escollos para asegurar estándares mínimos de vida y seguridad social a los grupos mayoritarios de la población, singularmente en los países periféricos. En más de un sentido la prevalencia y difusión de la pobreza o la marginación, hacen nugatorios o limitan los avances de la modernización política.

Tal situación proviene en parte de la separación entre las políticas económicas, las sociales y las que atañen a la democracia. Esta última ha dado en acotarse a elecciones libres y a la alternancia resultante en los gobiernos. En la práctica, el juego político y los alcances de la política social quedan severamente constreñidos por los llamados fundamentos económicos, que esencialmente buscan la estabilización de precios o el equilibrio entre gastos e ingresos públicos. La alternancia política asegura alguna circulación de las élites, pero descuida la satisfacción de las demandas mayoritarias de la población, la observancia de los derechos positivos. De su lado, la política social y el avance

de los derechos humanos quedan confinados a proyectos microsociales que si bien racionalizan el gasto público y focalizan la ayuda a los grupos más necesitados, carecen de los alcances necesarios al propósito de elevar sistemáticamente el bienestar de toda la sociedad. En efecto, al descuidarse el crecimiento económico y el equilibrio dinámico del mercado laboral, la política social apenas puede paliar las consecuencias polarizadoras o excluyentes de las políticas económicas.

Ideológicamente el gasto social tiende a verse todavía como fuente de distorsiones intervencionistas o populistas, como enemigo de la estabilidad de precios, de la inversión y de la eficiencia productiva. Cuesta todavía reconocer que ambos desempeñan funciones irremplazables en legitimar a los gobiernos, ampliar los mercados internos y los alicientes a la inversión, fortalecer la solidaridad ciudadana, o que la pobreza y desigualdad son fenómenos antagónicos a la democracia.

En el caso de México, las ideas sintetizadas en los párrafos previos acaso debieran conducir a una serie de cambios en la manera de encarar rezagos que no se han resuelto en las últimas dos o tres décadas. El primer paso podría consistir en abandonar el debate infecundo entre del Estado y mercado. Se trata de instituciones necesarias, una para ensanchar capacidades productivas y ganar competitividad y, la otra, para suturar rupturas sociales y conciliar eficiencia con mínimos de igualdad.

Con el triunfo de más y más partidos progresistas en América Latina, la crítica al Estado se trasmuta sutilmente en crítica preventiva al populismo, identificado como el intervencionismo gubernamental derrochador de los recursos públicos. Sin negar hechos históricos que se ajustaría a esa definición, el antipopulismo de nuestros días disfraza resistencias de las élites

a aceptar políticas redistributivas de alcances mínimos y a la par entremezclan muy distintas clases de populismo. Por lo demás, esas críticas también tienen la intención de hacer prevalecer los criterios estabilizadores sobre la del crecimiento.

Según Paramio,³⁴ el populismo se anida en la sordera de partidos o gobiernos a las demandas ciudadanas, es decir, surge de la desconfianza hacia la élite política, nacida de su incapacidad de cuidar el funcionamiento de las instituciones genuinamente democráticas. En ese sentido, se tipifica el populismo económico señalado por Dornbush y Edwards³⁵ —como el que privó con el peronismo de alguna época—, o el populismo de la década de los setenta y ochenta cuando gobiernos latinoamericanos desesperados, infructuosamente, intentaron compensar con gasto público y endeudamiento la caída del empleo en sus economías. Y también hay populismo reaccionario que no intenta beneficiar a los pobres, sino favorecer a los pudientes, como lo atestiguan los procesos aperturistas, privatizadores de Menen, Fujimori, el salvamento bancario de México, o los procesos de transición que tuvieron lugar en varios países exsocialistas. En muchos de esos casos, se registró dilapidación de activos públicos que pasó casi desapercibida por cuanto los Estados no preparan balances patrimoniales, se conforman con presupuestos de ingresos y gastos.

Por último, no cabe olvidar al populismo político, especialmente manifiesto en campañas electorales que ofrecen más de lo que se puede entregar y luego debilitan a las instituciones democráticas ahondando la brecha entre promesas y resultados y la desconfianza respecto a los partidos políticos. En suma,

34 Véase L. Paramio (2006), “La izquierda y el populismo”, *Nexos*, Vol. XXVIII, No. 339, pp. 19-28

35 Véase R. Dornbush y S. Edwards (1990) *Journal of Development Economics*, No. 32, pp. 247-77

todo populismo es criticable, pero no debiera englobar ni ser confundido en políticas sociales legítimas, dirigidas a corregir injusticias flagrantes o evitar polarizaciones insostenibles en la vida ciudadana.

En ese sentido, habría de convenirse que democracia, economía y sociedad no forman compartimentos estanco, ni aceptan la subordinación de unas políticas a las otras. En consecuencia, la selección de las grandes metas nacionales ha de ser equilibrada, participativa y difícilmente debiera reducirse a los objetivos estabilizadores dominantes. En consecuencia, habrá que empezar a combinar el combate ya casi ganado a la inflación con la búsqueda del crecimiento y el empleo; facilitar el tránsito gradual de la democracia formal a la democracia sustantiva de los derechos humanos; iniciar la democratización de la política económica; reconceptualizar y hacer convergentes los discursos de la democracia y el desarrollo por representar los valores postmodernos de la emancipación. Las políticas sociales en vez de atender *ex post* los efectos polarizadores de las políticas económicas, es imperativo que las prevengan *ex ante*, so pena de resultar ineficaces o contraproducentes.

Lo planteado hasta aquí no es tarea simple, libre de obstáculos o susceptible de instrumentarse en tiempos breves. Y no lo es, por cuanto entraña un enorme esfuerzo de reconstrucción institucional y de formación de consensos nacionales sobre temas que confrontan intereses opuestos. El país necesita rehacer su pacto social básico, semiderruido por los cambios económicos, la desaparición del presidencialismo hegemónico y los vuelcos desesperados de las políticas sociales. Al respecto es también necesario emprender la reforma del Estado y de los mecanismos de formación de mayorías legislativas. Ello podría requerir desde

la creación deliberada de organismos de mediación política,³⁶ hasta revisiones constitucionales en extremo significativas.

En cualquier caso, la tarea inicial consistiría en ordenar sin prejuicios ideológicos o jerárquicos las metas de crecimiento, estabilidad y de bienestar social, sin pasar por alto complementaridades, oposiciones y los tiempos para obtener resultados. Como se dijo, el creciente malestar de la sociedad mexicana, hace imperativo reconceptualizar, reintegrar, las ideas de modernización democrática, desarrollo y derechos humanos; hasta traducirlos en valores compatibles entre sí, capaces de alimentar a las políticas públicas.

Así, resultaría viable adosar a las políticas microsociales vigentes, acciones de carácter macrosocial que pongan dique a los desajustes de los mercados de trabajo y al deterioro del bienestar de los grandes estratos marginados de la población. La celebración de un pacto social apoyado en estrategias de empleo e inversiones en el sector moderno de la economía, constituiría un modo de borrar las prácticas de ganar productividad por la vía de suprimir puestos de trabajo —o reducir los ingresos laborales— para sustituirlas por cambios tecnológicos u organizativos más sanos e innovadores. Desde luego, ello habría de apoyarse en una política industrial activa, enderezada a completar con eficiencia los eslabonamientos interindustriales y a fomentar *ex profeso* el “*up grading*” y el fortalecimiento del sector exportador nacional, adaptando estrategias semejantes a las instauradas en Finlandia, Irlanda, Taiwán, China o Corea. Ese sería el expediente de

36 En un buen número de países europeos se han integrado consejos económicos y sociales, donde empresarios, trabajadores y gobierno debaten, acuerdan y se corresponsaliza en satisfacer los componentes más importantes de las políticas económicas y sociales de sus países que luego refrendan los poderes legislativos (véase, D. Ibarra (2005), “La Reforma del Estado”, en *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

enriquecer los multiplicadores del empleo o convertir los actuales enclaves del comercio exterior en verdaderos motores de la economía.

Al propio tiempo habría de impulsarse la recuperación paulatina de la inversión pública en infraestructura física (camino, puertos, irrigación, reciclaje de agua, equipamiento de servicios, etcétera) y procurar su vinculación orgánica con un impulso semejante y convenido de inversiones privadas en las distintas regiones del país. Del mismo modo, sería sensato sustituir gradualmente los gravámenes que encarecen el costo de la mano de obra y limitan la oferta empresarial de puestos de trabajo, tanto como ampliar sustancialmente y regular los limitados accesos al crédito bancario de las empresas productivas, medianas y pequeñas.

En materia de política social, sin abandonar los programas focalizados exitosos, las prelações debieran dirigirse a la formación de capital humano, sea en educación, salud o creación de protecciones mínimas a los grupos excluidos del mercado de trabajo (adultos mayores, informales, etcétera). En ese sentido y conforme lo permita la ampliación de los recursos disponibles habría que establecer el acceso universal a algunos servicios públicos (salud, nutrición infantil, educación gratuita o la concesión de becas a estudiantes destacados), como medio de evitar la multiplicación de derechos dispares entre la población. Por igual habría que cubrir, así sea parcialmente a la población de las consecuencias de riesgos asociados a fenómenos económicos (ciclos, derrumbe de precios) o naturales (sismos, inundaciones). En torno a estas cuestiones, el grueso de los países tienen establecidos seguros al desempleo, médicos, soportes de ingresos, fondos de protección frente a sequías u otros fenómenos catastróficos que en nuestros países son notoriamente insuficientes.

La modernización económica y política no debiera persistir en implantar y ensanchar casi exclusivamente derechos patrimoniales, asociados a la liberación de mercados o del hombre económico, sino desarrollar por igual derechos humanos, colectivos, afianzadores de la armonía social. Es atendible que el servicio de la deuda externa forme parte del gasto público no programable por corresponder a obligaciones contractuales. Pero no se justifica negar el mismo tratamiento a la nutrición infantil o a los servicios de salud de la población pobre. De otra suerte, se colocaría a esos grupos sociales en situación de indefensión crónica que perpetuaría transgeneracionalmente la marginación.

Hay preocupación gubernamental legítima por blindar las finanzas nacionales, cancelar la ocurrencia de las costosas crisis sexenales. De la misma manera, habría que blindar el gasto social con el propósito de protegerlo, darle continuidad y obligar al establecimiento de políticas presupuestales más sanas, mejor apegadas a demandas justificadas de la población. La manera de hacerlo consistiría en comenzar prudentemente a crear derechos sociales exigibles, esto es, susceptibles de ser demandados incluso judicialmente por los ciudadanos.

Las ventajas y beneficios del blindaje del gasto social serían múltiples. En primer lugar obligaría a desechar erogaciones de importancia secundaria, es decir, a depurar rigurosamente las prelaciones del presupuesto nacional. Ello facilitaría la instauración de políticas fiscales contracíclicas que al tiempo de combatir la inflación buscasen estabilizar institucionalmente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo, hoy por hoy, el mayor vacío de las estrategias macroeconómicas en boga.

Desde el punto de vista jurídico, mucho se ganaría en dar vigencia plena a derechos consagrados en la constitución mediante la expedición de las leyes secundarias indispensables.

Además, el país avanzaría en cancelar rezagos en el cumplimiento de obligaciones internacionales, en ponerse al día en el desarrollo efectivo de los derechos humanos que se extienden y extenderán inexorablemente en el mundo. Por último, desde el punto de vista político, se comenzaría a reconstruir el pacto social roto con las reformas globalizadoras y arribar a formas de legitimación política que acomoden mejor eficiencia con equidad y pongan coto a la peligrosa descomposición social que atestiguamos. Puesto en términos más generales, el notorio avance de la globalización, de las libertades individuales y de la modernización política formal habría que acompañarlos con progresos análogos, deliberados, en los derechos colectivos, de una democracia atenta a las demandas ciudadanas. Poco a poco habría que caminar en el sentido de universalizar los accesos a los derechos humanos, desligarlos del mercado de trabajo, blindar el gasto social del gobierno y transferir algunas cargas al sector privado, sea mediante impuesto o directamente acrecentando sus obligaciones hacia la población trabajadora.

Apéndice 1

Pensiones: reforma sesgada, incompleta

Antecedentes

Históricamente los sistemas de pensiones se han diseñado con dos finalidades principales. Una de carácter social, suavizar las oscilaciones en el bienestar de los beneficiarios a lo largo de su ciclo de vida y atender los riesgos de la vejez, la invalidez o la muerte. Otra de carácter político, fortalecer la legitimidad de los gobernantes atenuando las fricciones entre las elites y otros grupos sociales. No es casual que desde Bismark (1885) las pensiones hayan servido de mecanismo de conciliación social, aún en gobiernos francamente autoritarios.

En México, al término de la Revolución, los sistemas nacionales de pensiones se organizan en torno de ciertos segmentos emergentes de la población (empleados de gobierno, trabajadores industriales, militares) que no sólo plantearon demandas sociales atendibles, sino que forman parte de los contingentes alimentadores del corporativismo entre empleados, trabajadores y gobierno. Ahí debe encontrarse un pilar de sustentación del presidencialismo hegemónico que privó en México muchas décadas. Por lo general, el financiamiento de las pensiones correspondió a contribuciones tripartitas o bipartitas (empleados y trabajadores, empresas y gobierno), siguiendo esquemas solidaristas. A este último propósito, los trabajadores

jóvenes sufragaban las pensiones de los jubilados y también había transferencias entre las personas de mayores ingresos a las menos favorecidas.

El rápido ascenso de la economía y el empleo y una estructura poblacional joven en el período 1940-1980 resultaron congruentes con el régimen de beneficios definidos en el retiro, de las normas solidaristas ya mencionadas intra e intergeneracionales y de fondeo de las obligaciones jubilatorias con los ingresos corrientes, sin mayores reservas de previsión. Como hipótesis complementaria se supuso que la población en edad de trabajar podría encontrar fácilmente empleo permanente en el sector moderno de la economía y así contribuir a la salud de las finanzas de la seguridad social.³⁷

Desde sus comienzos el sistema excluía a buena parte de las familias de los trabajadores del campo, los ocupados en actividades de baja productividad o a los pobres; aún hoy día, casi dos tercios de las familias de los trabajadores están fuera de los principales sistemas de seguridad social del país. Sin embargo, el intenso desarrollo económico, permitió que se acrecentasen sistemáticamente los contingentes humanos beneficiados y la capilaridad social resultante, ocultaba o suavizaba los efectos de la concentración endémica del ingreso.

En términos generales, el sistema nacional de pensiones siguió hasta hace poco las pautas dominantes en el mundo. En tal sentido se adoptó el régimen de beneficios definidos, sin el respaldo de reservas suficientes, cubriendo los gastos con los aportes que generaba la rápida incorporación de trabajadoras

³⁷ Véase D. Ibarra (2005), *Dilemas sociales de la transición*, inédito, México.

al IMSS o al ISSSTE (“pay as you go system”). Los riesgos del financiamiento de las obligaciones estatutarias quedaba a cargo del gobierno y residualmente de empresas privadas o compañías de seguros.

Aún hoy en día, el sistema más usado en el mundo es el de pensiones o beneficios definidos. El sistema alterno de contribuciones definidas apenas comenzó a tomar fuerza a fines de la década de los años ochenta cuando se hacen evidentes las consecuencias del envejecimiento demográfico y toman impulso las doctrinas neoliberales críticas del Estado, del gasto público y de muchos rasgos de la política social de las primeras décadas de la posguerra. En América Latina, la crisis de la deuda de la década perdida de los ochenta, en Europa Central y Oriental, el tránsito al capitalismo, crean dificultades socio-económicas que, junto a las insistentes recomendaciones de las instituciones financieras internacionales desembocan en la adopción más o menos generalizada del régimen de ahorro forzoso en cuentas individuales en dichos países.

En las naciones industrializadas de la OCDE, el grueso de las pensiones sigue siendo manejado por el Estado y sólo por excepción, se ha recurrido a las cuentas individuales (Inglaterra, Hong Kong, Suecia). Más bien éstas últimas se han usado como un complemento voluntario a los sistemas de beneficios definidos. Aún en Estados Unidos el régimen de pensiones definidas sobrevive con éxito –y se usa como estímulo en la contratación de personal calificado–, como lo demuestra el que disponga de reservas por casi dos millones de millones de dólares y cuente con el respaldo de una corporación pública (Pension

Benefit Guaranty Corporation) que asegura el cumplimiento de las responsabilidades contraídas por empleadores privados.³⁸

Rupturas históricas y reformas

En México, tendencias económicas y demográficas recientes rompen la armonía entre las dinámicas de la población, del mercado de trabajo y de las finanzas públicas hasta erosionar y poner en crisis los sistemas de pensiones y las finanzas públicas del país. En primer lugar cuenta la drástica disminución de los ritmos del crecimiento y del empleo que se suscitan después de 1980. El ascenso del ingreso por habitante se reduce de 3 a 1% si se comparan el período 1940-1980 con el de 1980-2004; el empleo en el sector moderno de la economía deja de crecer, comprimiendo el número de nuevos contribuyentes³⁹ y los aportes a la seguridad social, que por igual resultan afectados por el descenso secular de los salarios reales (70% cae el salario mínimo y alrededor de 20%, el contractual); la pobreza y la marginalidad se acentúan, magnificando los problemas de la desigualdad; las finanzas públicas se debaten entre demandas sociales en ascenso y reformas impositivas fracasadas que dejan estancadas las recaudaciones a un nivel bajísimo de 10% del

38 Véanse J. Brown y M. Warshawsky (2004), “Longevity Insured Retirement Distributions for Pension Plans”, en *Public Policies and Private Pensions*, Compilador W. Gales, Brooking Institution Press, Washington; D. Wilcox (2006), “Reforming The Defined-Benefit Pension System”, *Brooking Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 235-301; A. Uthoff (2006), “Brechas del estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* No. 89, pp. 9-37; J. Turner (2006), *Individual Accounts for Social Security Reform*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.

39 Mientras la población activa creció en casi 4 millones de personas entre 1998 y 2004, la inscripción en el Seguro Social se incrementó en menos de la mitad.

producto.⁴⁰ Hipotéticamente, si el ritmo de crecimiento del período 1950-1982 (6.3%) se hubiese sostenido entre 1982-2005, las recaudaciones impositivas con el mismo sistema tributario se habrían duplicado y habrían crecido todavía más los ingresos del IMSS, resolviendo muchas de las penurias presupuestarias del presente.

En segundo término, el envejecimiento demográfico y la mayor esperanza de vida de la población unido al rezago en las tasas de crecimiento económico plantea problemas de insuficiencia crítica de recursos a muchas instituciones para hacer frente a las pensiones. Por lo demás, los mismos fenómenos hacen que el peso de los aportes al sistema de pensiones tienda a crecer y a parecer excesivo a todos los contribuyentes. Al gobierno por cuanto las finanzas públicas siguen crónicamente debilitadas; a los trabajadores jóvenes ocupados porque su número se angosta, mientras se agrandan el de los pensionados; y a los empleadores que resienten el embate de la competencia externa y también son afectados por el lento ritmo de la expansión económica.

Por último, han tenido relevancia consideraciones ideológicas que tienden a magnificar las críticas al Estado, la gravedad de los problemas financieros de la seguridad social y a recomendar, en consecuencia, la privatización de buena parte de los servicios sociales, incluido el manejo de las pensiones.

Los factores indicados llevaron a justificar a una reforma radical del régimen de pensiones.⁴¹ Al efecto, los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social pasaron de

40 Véanse I. Gill, *et al* (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial, Washington; R. Holz Mann, *et al* (2005), *Old Age Support in the Twenty-first century: An International Perspective on Pension System Reform*, Banco Mundial, Washington.

41 Véase C. Mesa-Lago (2000), *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago de Chile.

un sistema de beneficios definidos y solidarios, manejados bajo la responsabilidad del Estado, a otro de ahorro forzoso de cuentas individuales, manejadas por instituciones privadas, en que cada trabajador obtiene jubilaciones en cuantía indeterminada de conformidad con aportes definidos y los intereses y ganancias conexos.

Las ventajas aducidas del nuevo sistema podrían resumirse en cuatro acápite. Primero, prevenir una posible crisis financiera de las instituciones de pensiones que por lo general no habían constituido reservas suficientes; fortalecer al propio tiempo el mercado de capitales y el ahorro financiero con corrientes seguras de recursos y con la creación de un nuevo segmento de intermediarios financieros⁴² (Afores y Siefors), así como disponer de una nueva fuente de financiamiento gubernamental. Segundo, reducir en el muy largo plazo las erogaciones al presupuesto nacional derivadas del envejecimiento demográfico, así como transferir los riesgos de mercado del manejo de reservas o fondos –por variaciones en las tasas de interés o dividendos– a la economía de los trabajadores. Y separar y luego buscar el aligeramiento de la carga acumulada de enormes pasivos laborales asociados al ISSSTE, a las pensiones del personal del propio IMSS y a otros segmentos del sector gubernamental. Tercero, separar la administración del aseguramiento de riesgos probables –invalidez, enfermedad, muerte prematura– de eventos ciertos, como el de la

42 Se trata de instituciones alimentadas por ahorros obligatorios y voluntarios que tienden a concentrar grandes sumas de recursos. En los Estados Unidos los fondos de pensiones acumulan más de 50% del capital accionario de las empresas y una proporción elevada de la deuda corporativa. (Véase P. Drucker (1986), *The Pension Fund Revolution*, Transaction Publishers, Londres. En México, ya se han acumulado alrededor de 600 mil millones de pesos y el grueso de las Afores han sido adquiridas por empresas extranjeras.

vejez. Y cuarto, evitar el manejo político de los fondos y reservas, de los subsidios cruzados o solidarios y, a la vez, fortalecer el nexo ideológico entre el esfuerzo individual y la recompensa posterior expresada en la cuantía de la pensión.⁴³

Del lado de los inconvenientes de la reforma habrá que señalar en primer término las repercusiones en términos de equidad distributiva, cohesión social y legitimidad de las políticas públicas. En efecto, la supresión de los ingredientes solidaristas del régimen anterior, reproducirán inevitablemente en la estructura de las pensiones las agudas desigualdades en el reparto del producto nacional, esto es, los jubilados con ingresos y aportes reducidos serán más pobres en la vejez, mientras los mejor situados gozarán de la situación inversa. Además, la vinculación directa entre contribuciones individuales y monto de la pensión, o entre cuantía del ahorro forzoso y las utilidades de los intermediarios financieros privados, crearán sin escapatoria intereses inclinados a dar permanencia al nuevo régimen pensionario, transfiriendo las tensiones sociales que se pudiesen provocar a la responsabilidad del Estado.

Otros inconvenientes residen en la precaridad y las oscilaciones en el empleo de los trabajadores, sobre todo de las mujeres, aún en el sector moderno de la economía —manifiestas en las diferencias entre el número de afiliados y el número de cotizantes efectivos en el sistema de pensiones—, la subnumeración de empleados o la subvaluación de los salarios, que disminuyen la cuantía de los aportes y, consecuentemente, el de las jubilaciones. Por lo demás, la cuantía de las mismas

43 Véanse V. Carbo y Schmidt-Hebbel (2003), *Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones*, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago de Chile; Banco Mundial (1994), *Adverting the Old-Age Crisis*, Washington.

estará sujeta a los riesgos de las oscilaciones macroeconómicas de la inflación, las tasas de interés y los dividendos. En México, la cobertura de afiliados que hacen aportes al sistema, cayó de 32 a 22% de compararse los períodos anterior y posterior a la reforma pensionaria de 1997.⁴⁴ Todo ello pone un riesgo el que las pensiones resultantes alcancen magnitudes razonables.

El cambio de sistema de pensiones no ha sido completa, en el sentido de permitir la convivencia de multiplicidad de regímenes que no han podido estandarizarse (ISSSTE, empresas públicas, empleados de los gobiernos de las entidades federativas, etcétera) principalmente por su costo presupuestario. De aquí surgen no sólo exigencias fiscales adicionales, sino desigualdades que rompen necesariamente con criterios de equidad social. Los trabajadores recibirán jubilaciones diferenciales según el sistema en que hayan estado inscritos y, además, tropezarán con obstáculos casi insuperables para obtener la portabilidad de sus derechos previsionables cuando hayan cambiado de empleo o de régimen.

Tampoco el nuevo sistema atiende el problema de los trabajadores informales. Y, de otro lado, crea demandas sociales políticamente irresistibles para otorgar garantías estatales complementarias a quienes alcancen jubilaciones precarias, o a los pobres o ancianos desprovistos de protección. El Seguro Popular o las subvenciones del Gobierno del Distrito Federal a las personas de mayor edad, marcan tendencias en el sentido apuntado. Sin embargo, todo ello tiene o tendrá un impacto significativo en las finanzas públicas y en la eficiencia del gasto en

44 Véase Mesa-Lago, *op.cit.*

materia de seguridad social que contradice el primer objetivo de la reforma pensionaria.⁴⁵

Asimismo, las finanzas públicas han de absorber la carga entera de las pensiones de los grupos ya jubilados o próximos a jubilarse del régimen anterior que asciende alrededor de 1% anual del producto que habrá necesidad de cubrir por largo tiempo debido a la ampliación de la esperanza de vida de la población.⁴⁶ Ese costo resultará acrecentado por cuanto la Suprema Corte de Justicia resolvió que los aportes por vivienda al Infonavit, forman parte de la pensión de los trabajadores jubilados con anterioridad a 1997.

En suma, el alivio a las finanzas públicas y del IMSS son más retóricas que reales. Los beneficios asignados al institucionalizar y acrecentar el ahorro financiero, quedan en buena medida compensados por el desahorro presente y previsible del gobierno. Y, de otro lado, esos recursos se han canalizado poco a promover la inversión fresca, pública o privada, por dedicarse principalmente al uso del sector gubernamental con fines distintos a la formación del capital social básico.

45 Algunos de esos programas constituyen un avance en el sentido de abrir accesos a grupos sociales desprotegidos y en atender necesidades sociales o de legitimidad casi impostergables. Sin embargo, incurren en segmentaciones y duplicaciones institucionales y del gasto que conspiran en contra de la ampliación ordenada de los servicios sociales y de sus coberturas en torno al IMSS.

46 En Chile la transición durante más de dos décadas ha costado más del 5% del producto anual que todavía habrá de prolongarse (Véase Bravo, J. y Uthoff, A. (1999), *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, CEPAL, Santiago de Chile). En el caso de México, los costos fiscales son menos gravosos por la cortedad de las compensaciones jubilatorias y la exclusión de las pensiones de trabajadores y empleados del sector público.

La experiencia latinoamericana

El grueso de los países latinoamericanos enfrenta dilemas semejantes en sus sistemas de pensiones dada la compleja amalgama de problemas demográficos, económicos, políticos y de adaptación a los mercados globalizados. Por consiguiente han emprendido reformas de distinto corte y con una mezcla de objetivos frecuentemente dispares. En los países donde dominaba o domina la ortodoxia neoliberal (Bolivia, Chile, El Salvador y México), se ha procurado sustituir de raíz el viejo sistema solidarista y gubernamental por el de aportes forzosos a cuentas individuales a cargo de instituciones financieras privadas. En naciones más apegadas a principios igualitarios (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil y Ecuador), se ha optado por sistemas mixtos con beneficios definidos complementados por contribuciones también definidas, sean de carácter obligatorio o voluntario, manejadas por instituciones privadas o públicas. Hay, también regímenes paralelos (Colombia, Perú) donde trabajadores y empleados pueden escoger entre el solidarismo o las cuentas individuales. Por último, en algunos lugares (Cuba, Guatemala, Panamá, Venezuela) no se han instrumentado reformas o simplemente se han modificado los parámetros del sistema original (cuantía de los aportes, edad de jubilación, número de cotizaciones previas al retiro, etcétera).

Como es fácil apreciar las reformas latinoamericanas oscilan entre evitar desequilibrios financieros, reales o supuestos, o abrazar criterios de equidad que armonicen las presiones presupuestarias con la protección y las demandas de la población. La modalidad dominante parece favorecer a los sistemas mixtos, donde las pensiones aseguren menores desigualdades distributivas o ingresos mínimos a los jubilados, complementados por los

resultados de la capitalización de aportes individuales, sean obligatorios o voluntarios. La idea central es que el ahorro forzoso para el retiro en el sector moderno de la economía se canalice a cuentas individuales manejadas por el gobierno o intermediarios privados, pero que las desigualdades distributivas y la prevención de la pobreza sean atendidas mediante programas de beneficios definidos o bien mediante garantías que mejoren o reduzcan los riesgos financieros de los trabajadores.

Los dos esquemas garantistas más usados son los de ofrecer una pensión mínima razonable independientemente de las aportaciones capitalizables o la de garantizar una tasa mínima real a los ahorros de las cuentas individuales. Se trata en rigor de las reformas que intentan conciliar las posibilidades financieras de los aportantes, principalmente de los gobiernos, sin sacrificar del todo a los trabajadores de ingresos medios o reducidos.

El sistema de beneficios definidos no ha desaparecido, es el más popular desde la perspectiva de empleados o trabajadores en el mundo y en algunos países brinda protecciones razonables, aunque no sea la opción única al convivir con otros regímenes. Y por eso, ante los riesgos de la pobreza en la vejez o para imprimir equidad a los sistemas y reformas latinoamericanas, es común que las legislaciones nacionales se esfuercen por ofrecer pensiones razonables al término del período de cotización y por regular a costos y comisiones de los intermediarios financieros. En Uruguay, las empresas administradoras de fondos están obligadas a cubrir 2% de interés real en los fondos depositados. En Chile hay una pensión mínima a cubrir o completar por el Estado, así como la garantía de una tasa de interés igual al promedio pagado por las empresas administradoras de fondos y garantía estatal de cubrir las pensiones en el evento de que esas empresas o las compañías de seguro se declaren en quiebra. Mecanismos y garantías

análogas se ofrecen en otros países desarrollados o en desarrollo (Colombia, Brasil, Suiza, Polonia, Hungría, Singapur).

En México las garantías aludidas son en extremo precarias. No existe garantía alguna en materia de tasas de interés, ni mayores restricciones a las comisiones y gastos de publicidad que supuestamente regula la competencia del mercado. No obstante, las comisiones en México parecen ser unas de las más altas en América Latina, fluctuando alrededor de 20% de las aportaciones.⁴⁷

Por otro lado, el artículo 170 de la Ley del Seguro Social concede pensión mínima garantizada a cargo del Gobierno Federal equivalente a un salario mínimo de 1997 del Distrito Federal –después de 25 años de cotizar– que se actualizará con el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se trata de protecciones minúsculas si se toma en cuenta que el salario mínimo real se había deteriorado más de 60% entre 1980 y 1997. Aún así, cálculos realizados por investigadores del ITAM, anticipan que el número de trabajadores que no alcanzará el salario mínimo de pensión será tan numeroso que significará un costo presupuestario de 2 a 3% del producto por año.⁴⁸

Se trata de una cuestión importante por cuanto el salario mínimo urbano ya se sitúa por debajo de la línea de la pobreza. Además, 60% de los trabajadores afiliados al IMSS alcanzan apenas de 1 a 3 salarios mínimos.⁴⁹ Puesto en términos llanos, ello significa que la tasa de reemplazo de las pensiones (por ciento de los ingresos de la jubilación con respecto al salario o sueldo) tendría que ser muy alta (incluso mayor a 100%) a fin de asegurar

47 Véase Sinha Tapen (2006), “Pensiones Futuro Imperfecto”, *Reforma*, Sección Enfoque, 24 de septiembre, México.

48 Véase Tapen, Sinha (2006), *op.cit.*

49 Véase A. Valencia (2004), *Los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones*, Instituto Nacional de Adultos Mayores, México.

ingresos apenas decorosos a los pensionados. Resolver esta cuestión significaría aumentar sensiblemente las contribuciones tripartitas o dejar librado el problema, al presupuesto federal garante de la magra pensión mínima que ya se mencionó.⁵⁰

Conclusiones

Acaso el defecto más serio de la política social en México sea la de confinarla a planteamientos y enfoques microsociales en el supuesto de que los problemas pueden resolverse sin mayor referencia a su génesis o a sus relaciones de interdependencia con otros fenómenos socioeconómicos. El programa Progres-Oportunidades sin duda ha sido exitoso en aliviar muchas de las expresiones de la pobreza familiar y en imprimir eficiencia al gasto público dedicado a esos propósitos. Sin embargo, resulta insuficiente para combatir las causas generadoras de la pobreza que se ubican en el lento crecimiento de las oportunidades de empleo, de la inversión o de la producción, en las penurias fiscales que restringen el gasto educativo y, en general, las erogaciones en capital social básico.

Un caso similar se presenta en el caso de la reforma de las pensiones del IMSS. Frente a los problemas demográficos y los riesgos financieros, se postularon esperanzas de resolverlos con la simple reforma microsocia de pasar del régimen de beneficios definidos al de aportaciones definidas con la translación de riesgos financieros del Estado y empresas a los trabajadores. En particular, el gobierno no ha quedado liberado de presiones presupuestarias enormes, al hacerse cargo de las pensiones anteriores y tener que

⁵⁰ Las aportaciones a las cuentas individuales sean obligatorias o voluntarias, varían bastante entre países. Frente a la tasa de 6.5% de los salarios base de cotización en México, se recaudan 18% en Canadá, 17.5% en Inglaterra, 10% en Chile o 7 a 8% en Suiza.

enfrentar jubilaciones que no alcanzan los mínimos de ley o las presiones por aliviar la pobreza en la vejez de amplios sectores de la población. Al propio tiempo se tendrán que fondear o cambiar los sistemas paralelos de pensiones del ISSSTE, de gobiernos de los estados y de varias empresas públicas con demandas financieras sustantivas.

Tampoco se han atendido cuestiones ineludibles de equidad social al suprimirse los rasgos solidaristas del régimen anterior y al seguirse excluyendo a numerosos grupos de la población. El diseño actual no asegura jubilaciones medianamente dignas a los estratos de uno a tres salarios mínimos, ni cubre a los trabajadores informales ni a otros grupos excluidos de la población. La estructura distributiva de las pensiones discriminará a los grupos de menores sueldos y salarios

En consecuencia, la reforma jubilatoria no avanza en universalizar derechos sociales, en conciliar los principios de la equivalencia entre aportes y jubilaciones con los de la solidaridad entre estratos de ingresos, ni en armonizar los objetivos de alcanzar pensiones dignas para los pobres con finanzas públicas sanas. Algo se ha logrado, sin embargo: de un lado, se ha fortalecido el ahorro financiero institucional y se ha creado un nuevo segmento de intermediarios financieros.⁵¹ Y, de otra parte, se ha creado conciencia pública de un problema que había pasado desapercibido durante demasiado tiempo.

51 La rapidísima acumulación de fondos en Afores y Siefores, reproducen a escala menor el enorme acervo de recursos en los fondos norteamericanos de pensión. Ya a comienzos de la década de los noventa, esas instituciones poseían 40% de las acciones de las compañías grandes y medianas de ese país y otro tanto del crédito concedido a las mismas, alterando a fondo el funcionamiento del mercado de capitales y la forma de gobierno de las propias empresas (véase P. Drucker (1996), *The Pension Fund Revolution*, segunda edición, Transaction Publisher, Londres).

¿Qué falta por hacer? Es necesario vincular el manejo de las pensiones con las políticas públicas orientadas macroeconómica y macrosocialmente al crecimiento, al empleo y a la equidad social, combinadas con parámetros razonables de estabilidad. Desde el ángulo fiscal y monetario, ello implica instrumentar políticas contracíclicas y políticas industriales y cambiarias congruentes con el fomento a la inversión y producción, incluida la exportable. Por lo que hace a la perspectiva social, habría que fortalecer gradualmente los salarios y la prelación de las partidas destinadas a educación y salud, así como persistir en el combate a la pobreza y la marginalidad. Al propio tiempo, sería aconsejable perfeccionar los sistemas de regulación y control de los intermediarios financieros, incluidos los administradores de fondos de jubilaciones. Esas acciones permitirán acrecentar las bases contributivas del sistema de pensiones, así como fortalecer los pilares solidaristas del mismo y facilitar su adaptación a las circunstancias nacionales.

Lograr lo anterior implica romper la separación artificial entre economía, política y sociedad, es decir, establecer estrategias integrales, donde la cuestión de las pensiones logre solucionarse en armonía con otras cuestiones de mayor o análoga importancia. Requisito indispensable sería negociar democráticamente acuerdos políticos amplios, uno de cuyos componentes fuese un pacto fiscal que elevase y repartiase equitativamente la carga tributaria, cuyo componente de gasto concediese mayor relevancia a reducir las disparidades distributivas, el rezago de los salarios y a priorizar la formación de capital humano.

En lo que toca al desordenado sistema nacional de pensiones, se abre un abanico de tareas a emprender. En primer lugar habría que buscar deliberadamente la convergencia institucional de la multiplicidad de los regímenes establecidos o por lo menos

comenzar en una primera etapa con los del ISSSTE y de las entidades federativas. El objetivo de largo plazo sería formar un sistema unificado de pensiones. Aquí se trataría de atender por lo menos tres propósitos intermedios: restaurar la solvencia financiera de los sistemas,⁵² avanzar en la universalización y estandarización mínima de beneficios, e imprimir portabilidad a los derechos adquiridos por empleados y trabajadores durante su vida laboral.

En segundo término, debiera buscarse la revisión y, si es posible, la igualación de las condiciones de retiro (edad, número de cotizaciones, jubilación temprana y tasas de reemplazo) atendiendo a la evolución de las variables demográficas y al alivio de las finanzas públicas. Por supuesto se reconocerían los derechos adquiridos a partir de la celebración de convenios con los trabajadores como parte de los acuerdos sociales más amplios ya mencionados.

En tercer lugar, habría que reconstruir los pilares de solidaridad. En particular, los sistemas de salud y poco a poco los de pensiones debieran acercarse a brindar accesos universales a los grupos demográficos actualmente excluidos.⁵³ Ya la

52 El secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, declaró que la presión fiscal de los esquemas jubilatorios de la Federación y los Estados, asciende ya a 116 por ciento del producto por no encontrarse apropiadamente fondeados (véase *La Jornada* de 27 de septiembre de 2006).

53 En México, la cobertura pensionaria de la población mayor de 65 años es apenas de 12%, frente a 87% en Uruguay, 86% en Brasil, 79% en Chile o 56% en Costa Rica. La cobertura de los trabajadores independientes que forman el grueso del grupo informal alcanzan una cobertura del 30% en Argentina, 23% en Brasil, 24% en Costa Rica y menos de 1% en México. Aún en el caso de los trabajadores agrícolas, la cobertura es obligatoria en varios países (Uruguay, Argentina y Brasil) y voluntaria en otros (México, Bolivia, Guatemala, El Salvador). Hay, además, países que conceden pensiones asistenciales a los pobres (Costa Rica, Cuba, Argentina, Brasil) que coinciden con los que recaudan los mayores ingresos contributivos (véase Mesa-Lago, *op.cit.*).

misma existencia del seguro popular y de pensiones mínimas garantizadas, revelan la presencia de demandas sociales casi irresistibles en el ámbito político. En cuanto a las jubilaciones habría que establecer compromisos sobre la mejora de las garantías mínimas a los pensionistas, la reconstitución paulatina del poder adquisitivo de sueldos y salarios excesivamente bajos o deteriorados. Asimismo, convendría emprender la revisión de las tasas de aportación tripartita y de ser posible incorporarles algún elemento de mayor progresividad. De la misma manera, acaso fuese aconsejable fomentar la captación de ahorros complementarios de los trabajadores mediante alicientes o garantías de gobierno y empresarios.

Asimismo, la Federación y los Estados debieron comprometer partidas presupuestarias a fin de avanzar en el fortalecimiento paulatino de reservas financieras y hacer esfuerzos, junto con las instituciones de seguridad social y los empresarios para corregir las prácticas de subnumeración de sueldos y de trabajadores empleados. La Consar (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) podría redoblar regulaciones que comprimesen las comisiones excesivas de las Afores y llevasen a ofrecer alguna garantía de rendimientos a las cuentas individuales.

De las consideraciones previas se desprende que la remodelación del sistema de pensiones en sus dos dimensiones de equidad-solidaridad y de viabilidad financiera, plantean una constelación de problemas que deben encararse de inmediato, aunque sólo tengan solución más o menos completa en el mediano y largo plazos.⁵⁴

54 La Cuarta Conferencia Iberoamericana de ministros responsables de la seguridad social (2003) observó que la falta de cobertura de los sistemas de pensiones a amplias capas de la población obstaculiza el cumplimiento de los principios de universalidad y solidaridad. Por tanto, recomendó a los gobiernos dar acceso a toda la población activa a sistemas de pensiones públicas, privadas o mixtas.

En términos más generales, ya no puede pasar desapercibido que México necesita servicios universales de salud, anchos accesos a la educación, sistemas equitativos de pensiones. No sólo hay poderosas razones de justicia y de cohesión social interna, sino también está el imperativo de abrirse brecha en el mundo globalizado, donde, junto a las empresas, compiten a brazo partido los propios países sobre la base de la calidad de su capital humano.

Apéndice 2

Limitantes a los servicios nacionales de salud

El acceso a los servicios de la salud constituyen uno de los derechos humanos esenciales. Y uno de los cuales cobra importancia no sólo en el presupuesto de los estados nacionales, sino con el avance de la exigibilidad de los derechos fundamentales de la población en casi todo el mundo. Aparte de cuestiones éticas o políticas, la formación de capital humano y la capacidad competitiva en un mundo globalizado, reconoce como uno de sus basamentos primarios el logro de estándares satisfactorios de salud entre la población trabajadora.

Las políticas de salud en México encaran problemas de vieja data, tanto como exigencias nuevas que surgen de fenómenos demográficos, epidemiológicos, técnicos y políticos. Sin duda, el primer tipo de cuestiones se relaciona con el atraso y la pobreza, con los limitados accesos de la población históricamente excluida, con la fragmentación de los servicios o con la insuficiencia de los recursos estatales, sean financieros, humanos o de infraestructura. La segunda constelación de problemas plantea otras interrogantes no menos severas a las políticas públicas: ¿cómo lidiar con las consecuencias del envejecimiento demográfico en el sistema de pensiones o en el ascenso espectacular de los costos y de la inversión en nuevos tratamientos o cómo abordar el de las enfermedades crónicas o degenerativas sin descuidar a las que todavía privan?,

¿cómo integrar de modo congruente los variados componentes de las políticas públicas a fin de satisfacer gradualmente los objetivos de los programas de salud desde el combate a la morbilidad, hasta el fortalecimiento de la infraestructura de los servicios, la nutrición, el financiamiento o la regulación de las industrias de medicamentos o alimentos?

Desde el punto de vista político surgen exigencias apremiantes en materia de salud que se relacionan al clamor ascendente por dar vigencia a los derechos humanos en el contexto nacional e internacional, en tanto fuente insoslayable de legitimación gubernamental. Y también se desprenden de demandas urgentes nacidas de la pobreza y exclusión que afectan en México por lo menos a 40% de la población. Esos hechos se manifiestan con vigor en América Latina en torno al establecimiento de servicios universales de salud que ya son realidad en Costa Rica y Cuba, países a los cuales se ha añadido Brasil (1988) y Chile (2005) en años más recientes.

Sin embargo, a ello se resisten las políticas presupuestarias en boga y el encogimiento en capacidad de compra de las poblaciones, íntimamente asociadas al cambio de estrategias económicas —que se instauran desde la década de los ochenta—, a las limitaciones fiscales y sobre todo a la ideología neoliberal. De ahí nacen reformas al sector salud y a la seguridad social con que persiguen el propósito de alentar la participación del sector privado en el financiamiento y la prestación de servicios, a la par de reducir la contribución pública a los mismos propósitos. La globalización, con su preocupación por los costos de la seguridad social en la competitividad, crean presiones para reducir las prestaciones y aportes a las instituciones de seguridad social. Al propio tiempo,

el abandono del proteccionismo y la apertura externa, debilitan al corporativismo obrero y su capacidad de influir en las reformas a la seguridad social.⁵⁵

Los años noventa, sobre todo en su segunda mitad, forman la década de la focalización del gasto hacia la atención exclusiva y legitimadora en lo micro-social de los problemas más apremiantes de la pobreza causados por la insuficiencia del crecimiento económico.⁵⁶ Las acciones gubernamentales focalizadas y la descentralización⁵⁷ hacia las entidades federativas, generan ahorros a la federación, eficientación de las erogaciones, ganancias transitorias en legitimación pero eluden el tratamiento de los problemas macrosociales principales, como son la marginación y el subempleo, que luego degradan el ámbito de la salud pública.

Al parecer el paradigma médico-democrático de los derechos humanos camina por senderos distintos a los económicos. En efecto, el primero plantea como insoslayable la protección

55 Véase D. Ibarra (2005), "Corporativismo, desmovilización popular y democracia", en *Ensayos sobre Economía Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México; F. Zapata (1995), *El Sindicalismo Mexicano frente a la Reestructuración*, El Colegio de México, México.

56 Véanse C. Laurell (2003), *The Transformation of Social Policy in México*, en Kevin, M. y Zepeda, E. (compiladores), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, Cal.; S. Levy, et al (2005), *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*, Fondo de Cultura Económica, México; D. Ibarra (2006), *Derechos humanos y realidades sociales*, de próxima publicación, México.

57 La descentralización de los servicios de salud ha seguido tendencias manifiestas desde los años ochenta en América Latina, persiguiendo dos propósitos fundamentales: imprimir más eficiencia en el uso de los recursos fiscales y reducir los costos o la cobertura pública de los servicios. En México, durante el período 1983-1987 se implantó un sistema de coordinación entre los distintos niveles de gobierno; la reforma de 1988-1994 emprendió la descentralización administrativa, el pago al personal y la contratación de mandos medios. En 1996 se transfieren a las entidades federativas recursos y competencias que no cubren por entero los costos incrementales de la demanda o del alza de precios.

del más débil, del ayuno de protecciones, aboga por normas generales, benéficas a todos, en tanto la salud representa un derecho humano inalienable. En contraste, la visión económica neoliberal quiere refrenar al Estado de prestar servicios médico-asistenciales en tanto real o supuestamente provoquen los temidos desequilibrios fiscales o de precios. Se confía en que el mercado alentará el desarrollo de servicios que directa o indirectamente alivien los presupuestos gubernamentales y abrir a la par áreas nuevas de negocios. Con sus ventajas financiero-presupuestarias, las reformas neoliberales —como las del sistema de pensiones— tienden a erosionar los nexos de solidaridad entre los trabajadores de distinto nivel de ingreso, sesgar la distribución del ingreso y transferir los riesgos de los mercados financieros de los gobiernos a los pensionistas.

México, siguiendo el modelo norteamericano ya tiene una composición del gasto en salud con erogaciones privadas mayoritarias (3.4% del producto) frente a aportes menores (2.5% del producto) del sector público (2002). Esa situación contrasta marcadamente con el hecho de que más de dos tercios de las familias de la población trabajadora no están protegidas por los servicios de las instituciones de seguridad social (Seguro Social, ISSSTE, Pemex, Ejército, etcétera) y sólo pueden recurrir a servicios menos completos, a veces precarios, de las instituciones de asistencia general. Adviértase que los servicios privados de salud atienden casi exclusivamente a la población de ingresos medios altos y altos. Por lo demás, México dedica a la salud (550 dólares anuales per cápita) diez veces menos que Estados Unidos y cinco veces menos que la Unión Europea.⁵⁸

⁵⁸ Véase Naciones Unidas (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Mundi-Prensa, México.

Acaso por esa situación, la tasa de mortalidad infantil en México (28 por mil habitantes entre 2000 y 2005) es cuatro veces mayor a la de Chile y Cuba, el triple o el doble de las de Costa Rica, Uruguay y Argentina, y más de 50% superior a la de Venezuela. Y quizá por las mismas razones el porcentaje de personas desnutridas (5%) no ha variado entre 1990/1992 y 2000/2002, mientras 18% de los niños tienen talla inferior a la media.⁵⁹ A mayor abundamiento, los servicios de salud del IMSS, ISSSTE, Secretaría de Salud, en varias localizaciones registran problemas de saturación, falta de medicamentos y otras deficiencias técnico-económicas.

Aún después de la crisis de la deuda en los años ochenta —que desploma el gasto social— la recuperación parcial de las finanzas estatales no se ha reflejado plenamente en asignar recursos ampliados al sector salud. En efecto, según cifras de la CEPAL, el gasto público en salud (excluye a la seguridad social) ha decaído de 2.9 a 2.4% del producto entre los bienios 1990/1991 y 2002/2003,⁶⁰ o visto del ángulo presupuestario de 18.6% a 13.4% del gasto social total del sector estatal.⁶¹ Las partidas presupuestarias que más han subido no se relacionan directamente con la salud pública, sino con la reforma en el sistema de pensiones de los afiliados al Seguro Social o con el acrecentamiento de la población jubilada dentro de los propios organismos de seguridad social. En efecto, el gasto en seguridad y asistencia social se expandió de 0.1 a 2.5% del producto en

59 Véase CEPAL (2005), *Panorama Social de América Latina 2005*, Santiago de Chile; Naciones Unidas (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, *op. cit.*

60 En comprobación a lo anterior el presupuesto general de salud, incrementado por el gasto en el seguro popular, IMSS, Oportunidades, y las aportaciones a los estados, ascendió a 2.1% del producto en el bienio 1990-1991, y sólo a 1.02% en el de 2002/2003.

61 Véase CEPAL (2005), *op-cit.*

el mismo período, principalmente para financiar la privatización de pensiones, aunque algunas partidas pudieran destinarse a financiar otros programas. A mayor abundamiento, parece que la enorme cuantía de los pasivos laborales, seguirá presionando a la baja el gasto efectivo en salud.

A lo anterior se suma otro hecho. El ascenso incesante en el costo de los medicamentos y de los servicios contribuye a la exclusión de los servicios de salud a los de los estratos de bajo ingreso. Entre 1992 y 2005, el subíndice de precios de salud y cuidado personal registra incrementos medios anuales casi del 14%, superiores al del índice nacional de precios al consumidor. Por esas razones, la población excluida se ve obligada a efectuar erogaciones crecientes de sus ingresos a fin de procurarse al menos estándares mínimos de salud. En México el gasto de bolsillo que hacen las familias es mayor al gasto estatal en salud; 20% de las familias más pobres erogan alrededor de 4 a 5% de su ingreso en servicios de salud, de ahí las resistencias ciudadanas a elevar los gravámenes a los medicamentos.

En suma, la política de salud pública enfrenta necesidades y reformas imperiosas y aplazadas. Una primera cuestión consiste en ordenar –y en lo posible despejar democráticamente– la madeja de prioridades, esto es, el peso que debieran recibir los tratamientos relacionados con enfermedades transmisibles (muy relacionadas con la pobreza), frente a las que serían necesarias atribuir a las enfermedades crónicas o degenerativas (asociadas al envejecimiento demográfico), las que impedirían el resurgimiento de enfermedades que se habían erradicado (tuberculosis) o nuevas (SIDA), o las que merecerían dedicarse a combatir la desnutrición (5% de la población está afectada por este problema desde 1990 y 18% de los niños menores de cinco años tienen talla inferior a la media).

Desde el ángulo institucional habría que buscar deliberadamente la convergencia y unificación de los distintos organismos que prestan servicios comenzando por los de seguridad social. Al respecto es esencial hacer coherentes, estandarizar las coberturas de servicios-riesgo y hasta las de las políticas de financiamiento (impuestos, cotizaciones, aportes privados) a fin de imprimir mayor equidad y afianzar nexos de solidaridad en el sistema de salud. Al propio tiempo, parece imprescindible ganar y combinar eficiencia y control de costos, incluidas la regulación de compras y la nivelación de la calidad de los servicios entre regiones que no han corregido los esfuerzos descentralizadores emprendidos.⁶²

En todo lo anterior, las reformas al sistema de salud no debieran perder el objetivo fundamental de acercarse sistemáticamente a brindar acceso universal en los servicios, independizándoles del mercado, esto es, de los nexos con los mecanismos de trabajo-seguridad social o de la capacidad de pago de las personas. La universalización de los servicios de salud deben comenzar por ofrecer un paquete básico a ensanchar paulatinamente, sin excluir necesariamente contribuciones o aportes de los beneficiarios o de los empleadores; lo que importa es que los accesos sean generales e igualitarios, que las cuotas tengan relación estrecha con el poder adquisitivo de los distintos estratos sociales y que la capacidad de oferta de los servicios sea suficiente.

En México, la voz ciudadana y la presión electoral comienzan a hacerse sentir en el diseño de las políticas públicas. Ahí se inscribe

62 En materia regulatoria, en este sexenio se crearon la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (encargada de evaluar y regular los Servicios de la Salud, combatir riesgos ambientales vinculados a la salud), la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (encargada de coordinar la instrumentación de las reformas a la Ley General de Salud de 2003).

Progres-Oportunidades, el subsidio a las personas mayores y el seguro popular. El sentido político de esos programas les hace incurrir en contradicciones, segmentaciones, duplicaciones y competencia innecesaria por recursos que restan coherencia a las acciones sociales del Estado. Y sin embargo, constituyen un comienzo en la tarea de completar el sistema nacional de salud al inclinarse a universalizar algunos accesos, al desligarlos del ingreso o trabajo de los beneficiarios y a otorgar subsidios del lado de la demanda.⁶³ Sin embargo, falta mucho más por hacer, desde reformar instituciones y criterios programáticos, hasta comenzar a blindar el gasto en salud haciendo jurídicamente exigibles los beneficios de muchas de las partidas presupuestarias. En Estados Unidos sólo tres programas (Medicare, Medicaid y de la Seguridad Social) representan 75% de los derechos exigibles (mandatory spending) por los ciudadanos y ascienden a poco más de 40% del presupuesto federal.

Por último, cabe advertir que el fenómeno de la astringencia del gasto público mexicano en servicios de salud parece caminar en sentido contrario a la recuperación nacional del conjunto de las erogaciones sociales y también a lo que ocurre a escala mundial. Mientras, como se dijo, el presupuesto de salud se estrecha de compararse los bienios 1990/1991 con respecto a 2002/2003, el presupuesto social del Estado sube de 6.5 a 10.5% del producto y, en relación al presupuesto público, lo hace de 41.3 a 59.3%. Por lo demás, el gasto gubernamental en salud en términos de producto creció rápida o moderadamente en la mayoría de los

63 La estrategia 5 del Programa Nacional de Salud (2003) incorpora la idea de “brindar protección financiera a la población que carece de seguridad en materia de salud a través de un esquema de aseguramiento con el fin de reducir el gasto de bolsillo y fomentar la atención oportuna de la salud” (véase Reforma a la Ley General de Salud para crear el Seguro Popular).

países del mundo, pese al impacto más o menos generalizado del ascenso de la prestación de servicios privados de mercado. En Estados Unidos, ese gasto, impulsado sólo por los programas de “Medicare”, “Medicaid” y de Seguridad Social, aparte de generar derechos jurídicamente exigibles por los beneficiarios, ha incrementado en más de 40% su ponderación en el producto entre 1966 y 2003,⁶⁴ hasta alcanzar alrededor de 10% de esa variable.

Acaso no fuese ocioso pedir que las plataformas de las políticas públicas de los partidos políticos, aborden aunque sea en grandes trazos estratégicos estas cuestiones que son centrales al futuro de la vida social y económica de la República.

64 Véase T. Hungerford (2005), *Mandatory Spending: Evolution and Growth Since 1962*, Congressional Research Service, Washington.

BIBLIOGRAFÍA

1. Los vuelcos de política social en México

Esping-Andersen, G. (1991), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey.

Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México.

2. La revolución de los derechos humanos

Carbonell, M. et al. (comps.) (2003), *Derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Porrúa-CNDH, México.

Naciones Unidas (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México.

United Nations (2002), *Human Rights: a Compilation of International Instruments*, New York.

Kelsen, H. (1979), *Teoría pura del derecho*, UNAM, México.

Ferrajoli, L. (2005), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid.

Habernas, J. (2004), *Tiempo de transiciones*, Trotta, Madrid.

Cossío, J. R. (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, M. A. Porrúa, México.

Amar, A. (2005), *America's Constitution: A Biography*, Random House, New York.

Constant, B. (1819), *The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns, in Political Writings*, Blancamaria Fontana, Roma.

- Berlín, I. (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford.
- Breyer, S. (2005), *Active Liberty*, Alfred Al Knopf, New York.
- Posner, R. (1981), *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Mackaay, E. (2000), "History of Law and Economics", *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Inglaterra.
- Kelsen, H. (1992), *Esencia y valor de la democracia*, Colofón, México.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rawls, J. (2001), *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Moore, B. (1978), *Injustice the Social Basis of Obedience and Revolt*, M. E. Sharpe, New York.
- Ignatieff, M. (2001), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, New Jersey.
- Naciones Unidas (2004), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Mundi-Prensa, México.
- Nozick, W. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Harvard.
- Rawls, J. (2001), *Justice as Fairness*, Harvard University Press, Harvard.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, A. Knopf, New York.
- Buchanan, J. (1975), *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*, University of Chicago Press, Ann Arbor, Mich.

- Buchanan, J. y C. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Chicago Press, Ann Arbor, Mich.
- Hart H. (1963), *Law Liberty and Morality*, Oxford University Press, Londres.
- Hayek, F. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan, Londres.
- Demsetz, H. (1967), Toward a Theory of Property Rights, *American Economic Review* 57 (2), p. 347.
- Demsetz, H. (2005), *Toward a Theory of Property Rights II: The Competition between Private and Collective Ownership*, in *The Origins of Law and Economics*, compiladores Parisi, R. y Rowley, Ch., Edwar Elgar, Inglaterra.
- Buchanan, J. y Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.
- Nortti, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rodrik, D. et al. (2003), "Institutions Role", *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 9305*, Washington.
- Dixit, H. (2004), *Lawlessness and Economics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Sawhill, I. (1995), "The Economist vs. Madmen in Authority", Distinguished Lecture on Economics in Government, *The Journal of Economic Perspectives*, Nashville, Tennessee, Vol. 9, No. 3, pp. 3-13.
- Feldstein, F. (2005), "Rethinking Social Insurance", *American Economic Review*, Nashville, Tennessee, Vol. 95, No. 1.
- Sommermann, K. (1996), Declaración de los derechos humanos desde la Declaración Universal de 1948, en A. Pérez, compilador, *Derechos humanos y Constitucionalismo en el Tercer Milenio*, Marcial Pons, Madrid.

- Jusidman, C. (2004), “Derechos económicos, sociales y culturales”, en *Diagnóstico sobre los derechos humanos en México*, Naciones Unidas, México.
- Ibarra, D. (2005), *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cordera, R. (2006), “La desigualdad marca nuestra historia”, *Nexos*, Vol. XXVIII, No. 338 (febrero) pp. 29-36.
- Hernández-Laos, E. y J. Velázquez Roa (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México.
- Cortés, F. (2001), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México.

3. Las realidades sociales

- INEGI, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano* (varios años), Naciones Unidas, New York.
- CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile. Hernández-Laos, E. y J. Velázquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza Valdés, México; Cordera, R. (2006), “La desigualdad marca nuestra historia”, *Nexos*, Vol. 338, pp. 29-35.
- CONEVAL (2006), CONEVAL reporta cifras sobre la evolución de la pobreza en México, Mimeografiado, México.
- Cortés, F. (2001), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México, p. 254.
- Hernández-Laos, E. (2005), “La productividad en México. Origen y distribución 1960-2002”, *Economía UNAM*, núm. 5, mayo-agosto, México.
- CEPAL (2006), *México: evolución económica durante 2005 y perspectivas para 2006*, México, mimeografiado.

Consideraciones finales y conclusiones

- Paramio, L. (2006), “La izquierda y el populismo”, *Nexos*, Vol. XXVIII, No. 339, pp. 19-28.
- Dornbush, R. y S. Edwards (1990), *Journal of Development Economics*, North-Holland, núm. 32, pp. 247-77.
- Ibarra, D. (2005), “La reforma del Estado”, en *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.

Apéndice 1.

Pensiones: Reforma sesgada, incompleta

- Ibarra, D. (2005), *Dilemas sociales de la transición*, inédito, México.
- Brown, J. y M. Warshawsky (2004), “Longevity Insured Retirement Distributions for Pension Plans”, en *Public Policies and Private Pensions*, Compilador W. Gales, Brooking Institution Press, Washington.
- Wilcox, D. (2006), “Reforming The Defined-Benefit Pension System”, *Brooking Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 235-301.
- Uthoff, A. (2006), “Brechas del estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* núm. 89, pp. 9-37.
- Turner, J. (2006), *Individual Accounts for Social Security Reform*, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan.
- Gill, I. et al (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial, Washington.
- Holz Mann, R. et al (2005), *Old Age Support in the Twenty-first century: An International Perspective on Pension System Reform*, Banco Mundial, Washington.

- Mesa-Lago, C. (2000), *Desarrollo Social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social al Umbral del Siglo XXI*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Drucker, P. (1986), *The Pension Fund Revolution*, Transaction Publishers, Londres.
- Carbo, V. y Schmidt-Hebbel (2003), *Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones*, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (1994), *Adverting the Old-Age Crisis*, Washington.
- Bravo, J. y A. Uthoff (1999), *Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pensions in Latin America*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Tapen, Sinha (2006), “Pensiones Futuro Imperfecto”, *Reforma*, Sección Enfoque, 24 de septiembre, México.
- Valencia, A. (2004), *Los Sistemas de Pensiones y Jubilaciones*, Instituto Nacional de Adultos Mayores, México.
- Drucker, P. (1996), *The Pension Fund Revolution*, segunda edición, Transaction Publisher, Londres.
- La Jornada* de 27 de septiembre de 2006.

Apéndice 2

Limitantes a los servicios nacionales de salud

- Ibarra, D. (2005), “Corporativismo, desmovilización popular y democracia”, en *Ensayos sobre economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zapata, F. (1995), *El Sindicalismo Mexicano frente a la Reestructuración*, El Colegio de México, México.
- Laurell, C. (2003), *The Transformation of Social Policy in México*, en Kevin, M. y E. Zepeda (compiladores),

- Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford University Press, Cal.
- Levy, S. et al (2005), *Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ibarra, D. (2006), *Derechos humanos y realidades sociales*, de próxima publicación, México.
- Naciones Unidas (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Mundi-Prensa, México.
- CEPAL (2005), *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile.
- Hungerford, T. (2005), *Mandatory Spending: Evolution and Growth Since 1962*, Congressional Research Service, Washington.

Derechos humanos y realidades sociales
se terminó de imprimir en abril de 2007
en Impresos Tepeyac, S. A. de C. V.
Amsterdam 149, Hipodromo Condesa,
06100 México D.F.
Cuidado de la edición: José de Jesús Sobrevilla,
Eladio Periañez César y Andrea Ordoñez

Tiraje: mil ejemplares