T
916

78696

Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO EN EDUCACIÓN Y SALUD Y SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

Miguel Puente Raya

DIRECTOR DE LA TESIS

DR. JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA -XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Marco de acción del Estado en educación y salud y su impacto en la desigualdad en México en el contexto de globalización.

Tesis que para optar por el grado
de Doctor en Ciencias Sociales
con especialidad en Relaciones Internacionales

Presenta:

MIGUEL PUENTE RAYA

Tutor de tesis:
DR. JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

México, D. F. julio, 2009.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA -XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Marco de acción del Estado en educación y salud y su impacto en la desigualdad en México en el contexto de globalización.

Presenta

MIGUEL PUENTE RAYA

Tutor de tesis:
DR. JORGE JAVIER ROMERO VADILLO

México, D. F. julio, 2009.

DEDICATORIA

In memoriam de mis padres:
Francisco y Ma. Dolores, por
darme la vida, y de mis hermanas
Estela y Amparo.

A Lupita, mi esposa y a mis hijos:
Leonardo y Citlalli Alessandra.

A mis hermanos y hermanas,
sobrinos y sobrinas.

RECONOCIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco.

A mis maestros:
Dr. Novelo, Dra. Lerman,
Dr. Manchón,

Con especial atención
a mi director de tesis:
Jorge Javier Romero Vadillo

A mis compañeros y amigos.

ÍNDICE

Índice de cuadros y tablas 7

Índice de abreviaturas 10

INTRODUCCIÓN 12

I. MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO: EDUCACIÓN 30

1.1 Marco ético y jurídico de la educación 30

1.2 ¿Existe posibilidad de cumplir con el derecho a la educación? 40

1.3 Rezago educativo 57

1.4 Corporativismo sindical 63

1.5 Financiamiento 75

1.6 Educación y desigualdad 92

II. ACCIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN SALUD 102

2.1 Marco ético y jurídico de la salud 102

2.2 Características de los servicios de salud 108

2.2.1 Financiamiento 120

2.2.2 Desigualdad en los servicios de salud 126

1.3 Salud y desigualdad 139

III. ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y POBLACIÓN 147

Antecedentes 147

3.1 Situación actual del empleo en México 153

3.2 Transición poblacional ¿Bono demográfico? 161
3.3 Proceso de envejecimiento 173
3.4 Empleo y desigualdad 178

IV. ESTRUCTURA DEL INGRESO 199
4.1 Distribución del ingreso 199
4.1.1 Distribución por género 204
4.1.2 Distribución por región 209
4.1.3 Distribución por hogar 212
4.2 Educación y desigualdad 218

V. MÉXICO EN EL CONTEXTO GLOBAL: ALCANCES Y LIMITACIONES 226
5.1 Conceptualización de globalización 226
5.2 Estado, democracia y globalización 232
5.3 Organismos multilaterales 260
5.4 Economía global y desigualdad 267
5.5 Educación y desarrollo 289
5.6 Perspectivas 303

CONCLUSIONES 311

Bibliografía 321

Anexos 334

ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

Cuadro I-1.
Indicadores y metas para lograr el objetivo 2 en educación. 55

Cuadro I-2.
Objetivos del desarrollo del milenio, cumplimiento de los objetivos 2 y 3 en educación primaria. 58

cuadro I-3.
Distribución de población de 15 años y más en rezago con educación básica incompleta por nivel de instrucción, 2000. 60

Tabla I-1.
Población de 15 años y más en rezago educativo por grupo de edad, 2000. 61

Tabla I-2.
Población de 15 años y más en rezago educativo por entidad federativa, 2000. 62

Cuadro I-4.
Gasto público en el sector educativo. 76

Cuadro I-5.
Gasto en educación, tasa de analfabetismo y promedio de escolaridad 1999 y 2007. 77

Cuadro II-1.
Gasto en salud, en porcentaje del producto *per cápita*, 2002. 122

Cuadro II-2.
Cobertura en instituciones públicas de salud en México, 2006. 123

Cuadro II-3.
Gasto en salud (porcentaje PIB) en algunos países de ingresos medios de América Latina, 2005. 124

Cuadro II-4.
Población total por grupos de edad, según condición de derechohabiencia , julio-agosto, 2004. 127

Cuadro II-5.
Distribución de la población por responsabilidad institucional en los estados del sur (Guerrero, Oaxaca y Chiapas). 131

Cuadro II-6.

Principales indicadores de empleo y seguridad social nacional, total, 2000 y 2004. 134

Cuadro III-1.
Población de 14 y más años de edad por condición de actividad económica. Segundo trimestre de 2005 y 2008 (miles de personas). 156

Cuadro III-2.
Razones de dependencia por región y por grupos de edad, 2000. 166

Cuadro III-2 bis.
Edad de los jóvenes que dejaron de estudiar y motivos, México 2005 169

Cuadro III-3.
Principales indicadores de empleo nacionales, 2004. 180

Cuadro III-4.
Distribución porcentual del nivel de escolaridad de los trabajadores de la economía informal 183

Cuadro III-5.
Distribución del ingreso en México y gasto en servicios educativos (precios corrientes 2000) 184

Cuadro III-6.
Escolaridad (por ciento) por decil de ingreso. 190

Cuadro IV-1.
Distribución de hombres y mujeres en el sector industrial, porcentaje, en Guerrero, Oaxaca y Chiapas y nacional. 207

Cuadro IV-2.
Distribución del gasto social y subsidios dirigidos, año 2000, por deciles. 211

Cuadro IV-3.
Componentes del IDH por entidad federativa. 212

Cuadro IV-4.
Ingreso corriente monetario mensual de los hogares por decil de ingreso. 213

Cuadro IV-5.
Distribución del ingreso corriente de hogares ordenados según su ingreso *per cápita* e indicadores de desigualdad, 1984-2004. 214

Tabla IV-1

Escolaridad promedio por región. 221

Cuadro V-1.
Los 20 países con mayor desigualdad en el mundo. 271

Cuadro V-2.
Indicadores de desigualdad para algunos países de América Latina, Estados Unidos e Italia. 280

Tabla V-1
Distribución de la renta en algunos países seleccionados. 281

Cuadro V-3.
IDH de México y países de América Latina 283

ABREVIATURAS

ACE (Alianza por la Calidad de la Educación)

ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)

ANMEB (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica)

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

BM (Banco Mundial)

CEPAL (Comisión Económica para América Latina)

CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación)

CONAPO (Consejo Nacional de Población)

Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados o Coordinación General para la Ayuda de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados)

D. O. F. (Diario Oficial de la Federación)

DESC (Derechos económicos, sociales y culturales)

DH (Derechos Humanos)

ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares)

ENLACE (Evaluación Nacional para la Calidad Educativa)

ENSANut (Encuesta Nacional de Nutrición)

FMI (Fondo Monetario Internacional)

IDH (Índice de Desarrollo Humano)

IMSS-O (Programa IMSS Oportunidades)

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)

ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas)

LGE (Ley General de Educación)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)

OIT (Organización Internacional del Trabajo)

OMS (Organización Mundial de la Salud)

PEF (Presupuesto de Egresos de la Federación)

PEMEX (Petróleos Mexicanos)

PIB (Producto Interno Bruto)

PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

PND (Plan Nacional de Desarrollo)

PSE (Programa Sectorial de Educación)

PNS (Programa Nacional de Salud)

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)

PRI (Partido Revolucionario Institucional)

PRODDAL (Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina)

PROGRESA (Programa Nacional para la Educación, la Salud y la Alimentación)

PRONASA (Programa Nacional de Salud)

Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad)

SAM (Sistema Alimentario Mexicano)

SEDENA (Secretaria de la Defensa Nacional)

SEMAR (Secretaría de Marina)

SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación)

SSA, SS o SESA (Secretaría de Salud)

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se estudia la relación Estado-sociedad, en particular el marco de acción del Estado, en cuanto a la educación y la salud y el impacto que ambas puedan tener en la desigualdad económica en la población mexicana. La posible alteración que este marco de acción haya sufrido, a partir de la aplicación del nuevo modelo económico (NME) y en el contexto actual de globalización.

El objetivo del presente es describir la capacidad de acción institucional del Estado en educación y salud con el NME, en el entorno global. Mostrar la situación de los servicios de educación y de salud en relación con el compromiso que tiene el Estado[1] en el cumplimiento de estos derechos sociales, considerados como tales en la constitución y en el marco ético de los derechos sociales.

Abordar el papel que los andamiajes institucionales de educación y de salud puedan tener en la desigualdad económica en México. Es decir, el compromiso que el Estado tiene de cumplir los artículos 3°. y 4°. Constitucionales, y el marco ético de los derechos humanos, en su parte específica de los derechos sociales (educación y salud) y la asociación que éstos puedan tener en la desigualdad.

Identificar los actores principales en esta modificación, tanto internos como externos. Por ejemplo, la acción sindical (SNTE), los financiamientos y los rezagos, tanto, educativo, como de salud; así como el papel cada vez más influyente de los organismos multilaterales, el nuevo modelo económico y el entorno global, y el papel de los incentivos en educación y salud y su influencia en la desigualdad.

La educación y la salud pueden impactar sobre la desigualdad económica en la población mexicana. El Estado a través ofertar servicios educativos y de salud y seguridad social, establecidos como garantías en el marco jurídico en sus artículos 3°. 4°., constitucionales; además de los derechos sociales derivados de los derechos humanos, en busca de lograr una sociedad más equilibrada y equitativa. Sin embargo, el Estado no ha cumplido con dichos objetivos.

---

[1] *Estado* denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de agencias y su población , así como su marco constitucional que rige dicha sociedad.

El Estado con el actual sistema institucional en educación y salud difícilmente puede lograr la disminución de la desigualdad económica. En vista que estos sistemas nacieron escindidos o fragmentados. Quizá no se crearon, realmente, con el objetivo de dar servicios equitativos de cobertura universal. El sistema público de salud se construyó, evidentemente, de manera desigual, se creo con criterios corporativos y diferenciales, dando preferencias a ciertos grupos de trabajadores como militares, petroleros, ferrocarrileros y electricistas; con respecto al resto de derechohabientes de IMSS, que atiende a empresarios y obreros e ISSSTE orientado a los burócratas, pero sobre todo, en relación al resto de la población al quedar excluida del acceso a la salud y a la seguridad social.

El sistema educativo, a diferencia del sistema de salud, es más abierto, sin embargo, no todos los mexicanos tienen la posibilidad de acceder, de mantenerse y de continuar en la educación. Pues, los padres de los educandos requieren de del disfrute de ciertas condiciones de vida para inscribir a sus hijos en la escuela hasta su culminación, pero en evidencia de la gran desigualdad en la distribución del ingreso en los hogares, éste determinará, en buena medida, el acceso a la educación y por consiguiente sus resultados.

Además, en el ámbito internacional y con la implantación de un nuevo modelo de desarrollo, posiblemente, el Estado ha visto reducido su marco de acción institucional. Con la mayor intervención de organismos multilaterales como el FMI y el BM, a través de las llamadas "cartas de intención" a partir de mediados de los años 80, así como una participación más agresiva del mercado, de crisis fiscal, agregados a otros factores burocratización, ineficacia e ineficiencia. El Estado va perdiendo soberanía, lo que debilita su poder de acción.

En el pasado, en el marco de un entorno internacional favorable y en un proceso creciente de urbanización e industrialización, impulsados por el modelo de desarrollo, se construye un conjunto de instituciones que garantizan el acceso de la población trabajadora a bienes y servicios. Esta tarea fue asumida por el Estado. Aparece la seguridad social en México. Se da un gran impulso a la educación, de la cual el Estado se congratulaba. Así la intervención del Estado se legitimaba, a

nivel interno e internacional. Bajo este modelo de Estado posrevolucionario[2] surge una red social de protección: de salud, de seguridad social y de educación. De esta manera, las garantías individuales y sociales de la Constitución cobran forma en el IMSS e ISSSTE creados en 1943 y 1959, respectivamente; además de las instituciones de seguridad social de PEMEX, SDN, SM. Y de la SEP, en 1921.

Durante el México posrevolucionario se lograron periodos de crecimiento económico altamente significativos como durante el llamado periodo estabilizador, con un crecimiento promedio del 6% el llamado "milagro mexicano", éstos fueron momentos importantes para la economía mexicana.

Este modelo de desarrollo buscaba garantizar el bienestar a través de las prestaciones sociales y económicas obtenidas de la seguridad social, esta visión de Estado consideraba a las instituciones de salud y seguridad social, así como de educación, medios para lograr una mayor redistribución del ingreso.

Con la creación de un Estado social emanado de los principios de la revolución mexicana, plasmados en la Constitución de 1917 y posteriormente alimentado con la teoría keynesiana, en el contexto de procesos de urbanización e industrialización del país, bajo la estrategia de sustitución de importaciones y de proteccionismo, al tratar de crear un modelo de desarrollo hacia adentro, con el desarrollo de un mercado interno se buscaba lograr el bienestar social.

No obstante, el avance de México, logrado con la intervención del Estado de bienestar, el modelo se enfrentó varias deformaciones.

En lo político, se desarrolla un sistema corporativo, además, con estrategias de corte asistencial y populista. Las organizaciones sindicales, desde el periodo cardenista surgen al amparo del Estado como la CTM, CNC, posteriormente se incorporan otros sindicados: como el de maestros y el de trabajadores de la salud. En el periodo presidencial de Miguel Alemán, se refuerza el carácter corporativo de las organizaciones sindicales.

---

[2] En este trabajo en adelante se usarán indistintamente conceptos como Estado posrevolucionario, Estado de bienestar y Estado social como si fueran sinónimos.

Se deformó, también, con el corporativismo, el sistema de incentivos, como eje de las reglas de competencia. Los líderes sindicales manipulan las masas de trabajadores para lograr satisfacer intereses personales o de grupo, limitando la defensa de los derechos laborales de sus agremiados; asimismo el gobierno, en turno, utiliza a los lideres para contener las demandas de los trabajadores e imponer las políticas que el presidencialismo consideraba pertinentes. Estado y sindicatos avanzan sin contrapeso (contrapoder) que les exigiera eficiencia, eficacia y transparencia; sin conocer las reglas de competencia, sin democracia.

El marco de acción del Estado social[3] era muy amplio y variado, además, las demandas se incrementan, lo que le impidió cumplir cabalmente con las diversas actividades de una agenda sobrecargada de funciones públicas, en un nuevo contexto de mayor demanda, presión misma del aumento de la población y del incremento y variación del consumo que trae consigo la globalización.

Este modelo de desarrollo vigente desde los 40, sufre un agotamiento hacia la década de los ochenta. El peso extremo de la deuda pública externa; el atraso estructural de la economía mexicana; las múltiples y diversas responsabilidades asumidas por el Estado; una serie de cambios en lo interno y profundas transformaciones a nivel internacional, entre otros, contribuyeron en el agotamiento del modelo hasta entonces vigente.

Se presenta un punto de inflexión a principios de los años 80, en la forma de concepción del Estado al pasar de un Estado interventor a un Estado más acotado en sus funciones, respecto del cumplimiento de ofrecer bienestar a su población, por ejemplo salud, seguridad social y educación.

Bajo el NME[4], caracterizado por una reducción del proteccionismo y la

---

[3] *Estado social* término que designa el conjunto de instituciones y estructuras del estado comprometido con la igualdad y la seguridad social. El estado social se ocupa de proteger a los individuos ante las consecuencias de desempleo, incapacidad laboral, jubilación y enfermedad. Estado que diseña y ejecuta determinadas políticas sociales que garantizan el bienestar y busca redistribuir la riqueza.

[4] El nuevo modelo económico es un concepto empleado por Víctor Bulmer-Thomas en su obra *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, para designar al modelo de desarrollo que algunos países latinoamericanos, incluidos México, ha adoptado a partir de la década de los ochenta, a propósito del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. El NME que consiste en retomar el modelo exportador, que se había implementado en el siglo XIX y principios del XX en gran parte de los países de la región. El NME es también conocido como *Consenso de Washington* o modelo neoliberal.

búsqueda de una inserción más agresiva en la economía internacional, como medio para lograr el desarrollo. Mayor participación del libre mercado. Se incrementa aceleradamente la inversión privada en educación y salud, cubriendo parte de la creciente demanda de estos servicios que el Estado abandona.

Desde mediados de la década de los ochenta y en busca de solucionar los problemas, se realizan reformas económicas basadas en tres principios fundamentales: liberalización comercial, eliminación de aranceles; liberalización financiera, libre entrada y salida de capitales; desregulación de la economía, a través de la no intervención estatal; privatización y reordenación del papel del Estado; reforma fiscal y estabilidad legal y derechos de propiedad. (Ruesga, 2004) Tales medidas fueron adoptadas por el Estado tras la recomendación de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Asimismo, la convergencia de principios de la visión neoclásica en la economía y con la puesta en práctica del modelo exportador, el gobierno mexicano buscaba una salida para la economía.

En los años 90 se comienzan a vislumbrar varios fenómenos: en seguridad social, se empieza a dar una desproporción entre trabajadores activos y trabajadores jubilados y pensionados; el deterioro en la calidad de la atención médica va en declive; la transición demográfica (proceso de envejecimiento), y los cambios epidemiológicos (cambios en la forma de enfermar y de morir de la población) jugarán un papel de gran trascendencia así como el incremento de los costos de los servicios médicos y problema de cobertura; entre otros.

La pregunta que cabe hacerse es si ¿Ha impactado esta posible modificación del marco de acción institucional del Estado en su función de dar servicios de salud y de educación?

Después de casi tres décadas de implantarse el NME, parece no haber resuelto los principales problemas del país: lograr un mayor crecimiento económico, reducir el déficit fiscal, aminorar la pobreza, y, menos aún, disminuir la desigualdad en la distribución de la riqueza. Además, existen amplias evidencias empíricas que muestran una falta de correlación entre crecimiento económico y

distribución equitativo del ingreso.

Para los países en vías de desarrollo significó *ajustarse el cinturón,* sobre todo para los grupos más pobres de la sociedad. Otras consecuencias de la nueva situación fue el incremento en las desigualdades y la expansión de la pobreza, aumento del desempleo y mayor precariedad del mismo, muy bajo crecimiento económico y aumento de la economía informal como salida a la crisis económica y al escaso y precario empleo. (Ruesga, 2004).

A los problemas estructurales, se agregan, ahora, los de tipo coyuntural. Las crisis económicas recurrentes ponen nuevamente en entredicho el desarrollo sostenible y, por supuesto, el grado de bienestar de la mayoría de los mexicanos se viene a cuesta. La década perdida de los 80, y también de alguna manera la de los 90 y la del 2000, ha significado un grave atraso para la economía mexicana.

¿Ha sido modificado el marco de acción institucional del Estado mexicano en el nuevo contexto de globalización y con el nuevo modelo económico?

En el entorno internacional, el proceso de globalización, hasta ahora, no muestra ningún marco institucional, aunque si complica el desempeño del papel tradicional de los Estados. En este sentido señala Beck que bajo el contexto de globalización[5] la situación se puede complicar respecto al marco de acción de los Estados nacionales y el de las instituciones nacionales. Con la globalización se altera el marco funcional del Estado, la función de la política, y se modifica la democracia. Hoy por hoy '...Estados Unidos que figuran en la vanguardia de la organización institucional del poder, se puede observar cómo se está agotando la

[5] Globalización es un neologismo que tiene que ver con una nueva etapa de internacionalización del capital. Es un fenómeno que tiende a borrar las tradicionales fronteras entre países. Es un fenómeno aún no claramente delimitado, según Alfredo Guerra-Borges Sin embargo, existen diversas características empíricas que evidencias el fenómeno de la globalización. La globalización, para la CEPAL, todavía no constituye una categoría de análisis. En tanto Beck, especialista en el tema, logra diferenciar los conceptos globalización, globalidad y globalismo. Entiende por éste la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político, es decir, la ideología del dominio del mercado mundial. Ésta procede de manera unicausal y economicista. Es la manifestación más nociva de este fenómeno. La globalidad es la apertura de la sociedad mundial que viene desde hace mucho tiempo. En tanto, por globalización se entiende como un *proceso* que genera espacios y vínculos sociales transnacionales, que revaloriza culturas locales generaudo nuevas culturas (Beck, 1998: 26-30).

lógica de las instituciones en sí misma y como la propia política se está viendo arrastrada en este proceso de disolución' (Schumpeter citado por Beck, 1998: 153).

Schumpeter señala que un capitalismo transnacional que no paga impuestos y que destruye empleos pierde su legitimidad. Se convierte en parasitario y afuncional. En el caso de Europa dice Beck (1998: 192) sería un error con graves consecuencias y quizá un razonamiento suicida separar y a su vez impulsar la economía de mercado del contexto político en el que se ha desarrollado. El proyecto de economía de mercado ha sido siempre un proyecto político, estrechamente vinculado con la democracia. En este sentido queda claro que el marco político debe ser y seguirá siendo regulatorio del mercado, sin embargo su marco de acción ha sido modificado, se ha debilitado en este contexto.

Como afirma Carlos Tello (2006: 63), "en la actualidad se vuelve a reconocer –por todo el mundo y en todas partes- que la economía requiere para funcionar de una mayor presencia y acción del Estado para así tener, de manera combinada, un mayor crecimiento económico, un mejor y sustentable uso y aprovechamiento de los recursos, una más equitativa distribución del ingreso... Frente a la 'mano invisible del mercado' ahora se reclama 'la mano visible del Estado'". El PNUD señala la necesidad de 'un estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad... fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad'.

Por otra parte, en las dos últimas décadas se ha debatido mucho en torno del concepto de soberanía. Se dice que los Estados han perdido soberanía, según el concepto tradicional, en este proceso creciente de globalización. Se afirma que los mercados, los organismos internacionales y los Estados poderosos, entre otros actores, han contribuido en tal reducción de su poder tradicional.

¿La modificación del marco institucional del Estado en educación y salud puede impactar en la desigualdad económica?

Esta pérdida de soberanía del Estado se traduce en una redefinición de sus políticas públicas. Probablemente las políticas económicas han sido más enfocadas a apoyar los mercados que aquellas dirigidas a lograr una mayor

distribución del ingreso, y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Existen evidencias empíricas respecto de la reducción en la asignación de recursos a instituciones como el IMSS, el ISSSTE; a la SS, a la SEP y a las Universidades públicas, instituciones que contribuyen de manera directa e indirecta en la distribución del ingreso de la población mexicana.

Las recomendaciones sugeridas por el FMI, parecen no haber funcionado del todo bien, al menos en la disminución de la desigualdad. En la actualidad tales medidas han sido bastante cuestionadas, pero el organismo internacional difícilmente puede aceptar que se ha equivocado. Los resultados en México parecen ser evidentes, el nivel de ingreso se sigue concentrando.

Desde los 80 las políticas públicas enfocadas a lograr el bienestar, a través de las políticas sociales, fueron restringidas. El intento de Estado de bienestar fue poco a poco cediendo terreno al poder del mercado. Desde hace algunos años se considera que el mercado tendería a desempeñar el papel que tradicionalmente ha venido desempeñando el Estado como asignador de recursos, sin embargo no lo ha logrado. No obstante, el segundo ve compartir el poder con el primero. Así ni el Estado ni el mercado de manera individual han logrado el bienestar[6].

Como lo menciona James Midgley (1997: 205) con el creciente auge de movimientos de derecha en varios países, bajo esta situación se tiende "...a limitar la participación del Estado en la labor de bienestar social, y a transferir la responsabilidad de dicha actividad a personas individuales, organismos voluntarios y al mercado comercial privado en su lugar".

En este sentido es pertinente contribuir al debate sobre el papel que el Estado debe jugar en las instituciones de servicios de educación y de salud, como elementos contribuyentes para disminuir el grave problema de desigualdad que priva en México, en un entorno de economía global.

Y es que desde la implantación del nuevo modelo, basado en los supuestos

[6] El bienestar es un concepto muy difícil de definir, pues existen distintas interpretaciones. Se puede ver como la igualdad de oportunidades para lograr el bienestar, acceso equitativo a bienes y servicios. También existe en el bienestar una parte subjetiva que guarda relación estrecha con gustos y preferencias. Bienestar social es el bienestar colectivo.

neoclásicos de Estado *mínimo* y libre mercado, los resultados no han sido alentadores: no aumenta el empleo, el ingreso tampoco lo hace de manera significativa, el crecimiento sostenido no llega, el gobierno sigue atravesado por el problema fiscal, la pobreza se mantiene, la grave desigualdad persiste.

La interacción mercado y Estado seguirá rigiendo la sociedad. Porque el mercado autorregulador, como lo señala Polanyi (1947: 148), no es más que una utopía. Además, sostiene el autor, los mercados nacionales no han surgido de la emancipación gradual y espontáneamente de la esfera económica frente al control gubernamental, sino por el contrario, el mercado se deriva de la intervención del gobierno (Polanyi, 1947: 47). Luego es el gobierno quien determinará la promoción y control del mercado, teniendo como objetivo central el bienestar de la sociedad.

Además los mercados pueden generar nuevos problemas en su funcionamiento: expansión rápida de los mercados financieros, sin controles institucionales; creciente lucha entre mercados; cambios en los mercados laborales; aumento de la incertidumbre; las tradicionales fallas del mercado y del gobierno no sólo persisten, sino que se pueden incrementar; creciente desigualdad social, desempleo y empobrecimiento. (Ayala, 1999: 15).

Abordar la distribución del ingreso es un tema complejo, pues tiene una explicación multifactorial, es pertinente señalar que en este trabajo se pretende abordar de manera acotada, dado el campo tan amplio y su carácter tan complejo. Se ha determinado delimitar la indagación la cuestión de la desigualdad en la distribución del ingreso en México en relación con factores como la educación y la salud; éstas podrían contribuir en la redistribución del ingreso y por lo tanto en la búsqueda de una mayor equidad bajo el contexto actual de globalización.

Con la creación de otras categorías de análisis algunos organismos internacionales y regionales buscan acercarse al estudio de la desigualdad. Por ejemplo, la CEPAL debate sobre la *equidad*, para dar cuenta de la situación del grado de oportunidades de desarrollo que se tiene tanto entre países latinoamericanos como entre sectores de la población. vista la equidad como igualación de oportunidades de acceso a las vías del desarrollo.

Sin embargo, existen limitaciones al respecto, debido a que el problema no sólo radica en la falta o limitadas oportunidades de acceso. Por ejemplo, en educación, se debe no solo acceder, sino también permanecer y concluir los niveles de estudio, además de considerarse el nivel de calidad; en el ámbito laboral, se puede tener acceso pero en condiciones de precarización en el empleo.

En cambio el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH), concepto de reciente creación. Este organismo creó en 1990 esta forma de medición del desarrollo de un país, con base en su tesis principal donde considera que el aumento de los ingresos por sí mismo no se traduce en una mejora en la calidad de vida. La propuesta es que los criterios de medición no sean meramente económicos, sino incorporen otras capacidades, a parte de la económica, es decir, que los nuevos parámetros sean más integrales. Es así como el IDH incorpora otros indicadores, aparte del ingreso, como educación, salud, nutrición, entre otros.

Ésta es una gran aportación para el análisis del desarrollo humano, pero en nuestro país se tienen aún graves carencias económicas en amplios sectores sociales. En México, el nivel de ingreso no determina necesariamente el nivel de vida, pero si puede ser el factor central de la población para lograr mejoras en sus condiciones de vida. Como lo afirma Nora Lustig, si bien es cierto que existen tendencias generales, cada país es un caso particular (Lustig, 2006).

El tema de la desigualdad es un asunto de fundamental importancia, pues, es un problema de carácter estructural expuesto a los vaivenes de las políticas públicas y del grado y forma de inserción del país a la economía mundial, a través del modelo de desarrollo implementado, su estudio no puede ser excluido, debido a que la desigualdad es tan grave y obvia que incluso se ha vuelto un tema de discusión de organismos multilaterales como el BM, FMI, OMC y la OCDE.[7]

[7] En esta dirección también se manifiesta la ONU, así como sus filiales, la PNUD, la UNESCO, la OMS y la CEPAL.

Cabe preguntarse ¿Con el actual sistema institucional, el Estado puede tener éxito en educación y salud y con esto impactar en la disminución de la desigualdad económica en el país?

Bajo este conjunto de transformaciones y de nueva situación conllevan a un replanteamiento del papel del Estado. La discusión se dio y se sigue dando en torno de la reconstitución o refuncionalización del Estado. Y, por supuesto, en este nuevo marco o nueva lógica (ahora en relación con la sociedad internacional), redefinir las nuevas coordenadas para el desarrollo social, político y económico del país. (Fuentes, 2002: 22).

En efecto los Estados están siendo presionados para que ofrezcan más y mejores servicios públicos, debido al crecimiento de la población y de la ciudadanía más demandante en un entorno globalizar del consumo, de promoción de derechos humanos, de exigencia de competitividad y productividad. Pero la legitimidad del Estado está relacionada con el cumplimiento de las viejas y nuevas exigencias.

En este sentido es pertinente el cuestionamiento que hace Fuentes (2002: 20) "¿Qué visión tendrá el Estado sobre política social?" -se contesta el autor- fundamentalmente, parece haber dos vías: ver la política social dependiente del crecimiento económico, en la descentralización, focalización y en la educación como caminos para lograr el bienestar; o en la reconstrucción de las capacidades del Estado, en la reconfiguración institucional que asuma como elemento central la equidad y la reducción de la desigualdad social, en una política de derechos para todos. Al parecer el Estado ha seguido el primer camino, cuando realmente la vía que debería seguir es la segunda.

Actualmente, el marco de acción del Estado[8] es un tema en boga y abierto al

[8] Por marco de acción del Estado se entiende la capacidad de intervención de éste. El ejercicio de su autonomía relativa (autonomía que debe disponer el Estado respeto de los grupos de poder que puedan influir en la toma de decisiones gubernamentales). los límites que tiene el Estado en la toma de decisiones. lo cual comprende leyes. reglamentos. acuerdos y ciertos principios que se redefinen a través del tiempo y del espacio. Es decir. es el ámbito de actuación del Estado. sus alcances y limitaciones institucionales. Entre los ejemplos que comprende su marco de acción del Estado. están las acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos: acciones de producción de bienes y servicios como servicios de justicia. de seguridad pública. registro de personas y de propiedades. representación en el exterior. servicio de aduanas. etc. En la producción de bienes y servicios públicos destacan los servicios de agua potable. alcantarillado. de energía. pero sobre todo los servicios de educación. de salud. de seguridad social y de la investigación en ciencia y

debate en México. El asunto del Estado no sólo es un tema actual sino también de gran trascendencia para entender lo que ocurre en el país, la revisión de su papel es primordial para la construcción del futuro de México.

El estudio de las instituciones como marco regulatorio fundamental en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales –como señala Javier Romero (1999)- ha recobrado en la actualidad un papel protagónico en el análisis político y económico. Incorporar las instituciones como categorías centrales de análisis para el estudio de la realidad social es la característica fundamental de la corriente en ciencias sociales del *nuevo institucionalismo.*

En esta perspectiva, los nuevos institucionalismos se generan a raíz del intento de explicar las diferencias que, frente a retos comunes, se presentaban en países distintos. El planteamiento de North busca explicar por qué unos entramados institucionales son eficientes, en el sentido de promover el desarrollo económico, mientras que otros no lo son. El autor trata de establecer una teoría de las instituciones que sirva de nexo entre el análisis político y la teoría económica. (Romero, 2001: 10).

El nuevo institucionalismo comprende una serie de corrientes, que enriquecen, el panorama epistemológico. Así se perfila una doble vertiente entre los neoinstitucionalistas: los que aceptan la elección racional en donde, las instituciones son elementos importantes como parte del *contexto estratégico*, debido a que imponen restricciones al comportamiento apoyado en el interés personal por lograr sus objetivos; mientras para los neoinstitucionalistas cercanos a las visiones históricas y sociológicas, las instituciones no son sólo el contexto, sino que juegan un papel más importante en la determinación de la política.

En el marco del neoinstitucionalismo histórico ven a los actores políticos no tanto como maximizadores racionales, sino más como seguidores de reglas, pues en la realidad no existen acciones aisladas, ya que en la vida cotidiana las personas actúan *como si siguieran reglas.*

---

tecnología. Sin embargo, el grado de intervención del Estado, así como los enfoques de a sus acciones dependerán, en buena medida, de las ideologías que adopten los gobiernos en turno.

En este sentido, es claro que se tienen que buscar alternativas. Una de ellas puede consistir en el papel que juegan las instituciones en un país determinado, hecho de fundamental importancia para el desarrollo del mismo. Reducir la incertidumbre en la sociedad es la función esencial de las instituciones al establecer una estructura más o menos estable de la interacción humana, que sirve de guía para la misma (North, 2001: 16). Esta estructura institucional puede ser tanto de manera formal como informal.

La diferencia entre limitaciones formales e informales es de grado. Se va desde las costumbres y tradiciones hasta las constituciones. En las sociedades más simples predominan las instituciones informales; pero a medida que aumenta el grado de complejidad de las sociedades, las instituciones formales se hacen más indispensables. Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos. Las normas políticas determinan la estructura jerárquica gubernamental. (North, 2001: 66).

La función de las normas es facilitar el intercambio político o económico. En cuanto a lo político en una sociedad compleja, en una democracia representativa, se vuelve difícil satisfacer los objetivos de los diversos grupos de interés, con poder de negociación diferenciado. Además que los gobernante también puedan formar parte de un determinado grupo de interés, todo lo cual complica las normas de las instituciones políticas, aunque sin duda éstas tiendan a reducir la situación de incertidumbre generando una estructura estable de cambio que consiste tanto en reglas formales como métodos informales de organización (North, 2001: 71).

Las normas formales constituyen una parte necesaria del conjunto de limitaciones de la interacción humana, sin embargo, éstas son necesarias pero no suficientes. La gente se autoimpone limitaciones, de tipo informal, creando así una especie de estructura conductual a través de la cual se relaciona con los demás. En las sociedades contemporáneas se combinan ambos tipos de normas para establecer cualquier tipo de intercambio.

El institucionalismo constituye una de las vertientes económicas más sugerente e influyentes para la conformación del orden internacional en la

actualidad. Su éxito e influencia se atribuyen a las limitaciones del keynesianismo y la vertiente neoliberal para resolver los problemas que afronta la sociedad. En contraste, el nuevo institucionalismo ofrece mejores respuestas, respecto a la teoría neoclásica, y se presenta como una alternativa menos drástica que promueve soluciones racionalmente posibles. (Bolaños, 2007: 150)

Las ventajas de esta corriente de pensamiento estriban en que sus propuestas pueden ser comprobadas en los hechos. Como lo menciona Rutherford. 'En la visión institucionalista la demostración empírica no se limita a los métodos cuantitativos estadísticos, incluye también, estudios de caso, pruebas documentales (estatutos sindicales, por ejemplo) dictámenes judiciales y decisiones de tribunales'. (citado por Bolaños, 2007: 151).

El institucionalismo, es una perspectiva amplia, su análisis incorpora elementos como: las instituciones (reglas) tanto formales (marco jurídico, contratos, convenios, etc.) como informales (elementos subjetivos como cultura: ideología, creencias, costumbres, etc) para lograr el desempeño de las organizaciones; las estructuras de poder o los actores o las organizaciones; los incentivos[9] (a la eficiencia y productividad) y el acceso a la información. (North, 1998).

Los elementos institucionales, como el concepto de organización aplicado a los ámbitos de la organización educativa y organización de salud y sus desempeños. Es necesario analizar, también las estructuras de poder manifestado en los grupos de interés o élites (en educación: el papel del SNTE, como agente que facilita u obstaculiza el proceso educativo y de ciertos grupos en la burocracia de la SEP), que influyen en el grado de desempeño de la organización de la Secretaría. El grado de cumplimiento de las reglas en la forma de organización (en educación y en salud), así como los incentivos que se tengan en los sistemas educativo y de salud para mejorar la calidad.

Asimismo, tanto educación como salud se establecen como derechos, contemplados en los artículos constitucionales 3°. y 4°., respectivamente. Y en el

[9] Los incentivos son motivaciones de diferentes tipos (económicos, políticos, sociales o culturales) que modelan el curso de la acción colectiva en las instituciones.

marco de Derechos Humanos, educación y salud son considerados como tales en el rubro de "derechos económicos".

La teoría del neoinstitucionalismo trasciende lo convencional e intenta pensar y entender al Estado desde una perspectiva transdisciplinaria que permita estudiar las relaciones que se establecen entre las esferas económica, política y social.

Por desigualdad se entiende aquí no un concepto en su máxima expresión y profundidad, no se estudia desde una visión filosófica, por consiguiente muy difícil de determinar. Por desigualdad se entiende una desigualdad económica y más precisamente una desigualdad de ingresos. Vista ésta desde la perspectiva del Coeficiente de Gini[10], que aporta una visión comparativa de ingresos por deciles, un objetivo de este estudio, para poder vislumbrar la desigualdad[11] de ingresos en la población en México desde este tipo de comparación.

En cuanto al concepto de educación, también es preciso, hacer notar que si bien este es un concepto muy amplio y complejo, y con una gran diversidad de interpretaciones, de acuerdo a las distintas corrientes de pensamiento o posturas filosóficas. En adelante se entenderá por educación, la educación formal, propiamente la escolarización, es decir, la formación que se haya adquirido en la escuela, cuantificada por los años cumplidos que se asista a la misma.

Los niveles educativos que aquí referidos son educación básica, fundamentalmente primaria y en menor medida, educación superior. La explicación de porqué ambos niveles auque no continuos se debe a que se trata de explicar la desigualdad precisamente entre la población que sólo asiste a la educación básica, e incluso la que no la completa (población en rezago educativo), con los sectores de la sociedad que si tiene acceso a la educación a nivel profesional. Es pertinente, hacer esta demarcación porque ambos niveles educativos son variables

[10] El coeficiente más empleado en el mundo para medir desigualdad de ingresos. El coeficiente de Gini consiste en medir la desigualdad en un rango de 0 a 1, entre más se acerca a uno, la desigualdad es mayor, por el contrario cuando se acerca al cero, la desigualdad tiende a disminuir.

[11] Es necesario delimitar el concepto de desigualdad. Es pertinente aclarar y precisar el concepto, debido a que el término "desigualdad" implica muchísimos aspectos propios de las cuestiones filosóficas y sociológicas difíciles de identificar y de precisar. Por igualdad , en este trabajo, se entiende la desigualdad económica, más concretamente, la desigualdad de ingresos.

influyentes en las condiciones de gran desigualdad en nuestro país.

Respecto de la salud, la OMS la conceptualiza a ésta como el completo bienestar social, biológico y psicológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ciertamente la salud es un concepto integrador de varios otros factores como la educación, el empleo e ingreso, alimentación, vivienda, entre otros, sin embargo aquí nos será muy útil reducir el concepto de salud, a la capacidad de acceso que las personas tienen a los servicio de salud que se ofertan en las distintas instituciones públicas.

El acceso a los servicios de salud está asociado con el nivel socioeconómico de los demandantes, las entidades federativas, los tipos de servicios: públicos, de seguridad social; privados, las políticas de salud, presupuesto, ineficiencia, entidades federativas o regiones sociodemográficas, distribución de oportunidades, distribución de riesgos para la salud.

El análisis de estos datos permite detectar las diferencias de los diversos sectores de la población según el tipo de servicio a que tienen acceso: privado o público: de seguridad social[12] (IMSS, ISSSTE) o de la Secretaría de Salud y Seguro Popular.

En cuanto a la información, se recurrió a fuentes documentales de primera mano como las ENGIH; las Encuestas Nacionales de la Juventud (2000 y 2005); Encuestas Nacionales de Empleo y Seguridad Social (2000 y 2004); Censo General de población y Vivienda; Informes y encuestas de PNUD. Banco de datos de INEGI y CONAPO; información del Banco Mundial, sobre los temas en cuestión; así como información de OCDE; CEPAL; Programas Nacionales de Salud (2001-2006, 2007-2012) y Programas Nacionales de Educación (2001-2006, 2007-2012); Planes Nacionales de Desarrollo (2001-2006, 2007-2012), entre otras.

Con este trabajo se busca realizar un estudio de tipo empírico y de análisis crítico como una contribución al debate sobre el papel que tiene el Estado en la

[12] Como es sabido la seguridad social comprende una amplia gama de prestaciones económicas para los derechohabientes como préstamos personales, apoyos al poder adquisitivo); sociales como derecho a guarderías, servicios deportivos, ayuda por defunción, y culturales. En este trabajo, cabe aclarar que seguridad social sólo se enfocará a los servicios de salud, y de alguna manera el derecho a la pensión.

educación y la salud para lograr disminuir la desigualdad económica en México.

Por otro lado, este trabajo no pretende ser un estudio exhaustivo ni de explicación profunda e integral, sino un trabajo que contribuya al debate del análisis empírico en México sobre el desempeño del marco de acción del Estado en la educación y la salud y su influencia en la desigualdad con el NME, en el entorno global. El presente trabajo estará acotado también por las propias limitaciones tiempo y de otros tipos de recursos.

La originalidad del presente trabajo consiste en plantear un acercamiento en la aplicación del categorías de análisis del neoinstitucionalismo como reglas, incentivos, organizaciones, agentes, ámbitos y elementos subjetivos, entre otros, para el estudio de la educación y la salud en relación con la desigualdad.

En cuanto a la estructura del trabajo queda como sigue: Capítulo I. "Marco de acción del Estado: educación". Aquí se aborda a la educación, desde un marco jurídico, como un derecho constitucional y como derecho social; el primer problema para el cumplimiento del derecho es el rezago educativo; un segundo problema es la acción sindical como obstáculo para lograr el avance en educación; un tercer elemento de no cumplimiento de las reglas en educación, se refiere al gasto asignado al sector que es insuficiente y deficiente; todo esto conduce a una educación inequitiva. El sistema educativo heterogéneo apuntalado por los problemas ya señalados conduce a resultados poco favorables.

Capítulo II "Acción institucional del Estado en salud". En este capítulo se abordan, al igual que en el anterior, el marco jurídico de salud. En un segundo punto, se describe el sistema de salud, se resalta su heterogeneidad, la que se vincula con el origen mismo de las instituciones al dar seguridad social a los trabajadores pero privilegiando ciertos grupos. Parte de esta desigualdad guarda relación con la proporcionalidad del presupuesto asignado a cada una de las instituciones públicas. Lo que repercute en la desigualdad de los servicios de salud y ésta a la desigualdad económica.

Capítulo III "Estructura del empleo y la población". En éste se intenta conjuntar el grado de avance de educación y salud, sobre todo de la primera, para

ver la distribución del ingreso en México, a través de las remuneraciones por el empleo. Éste se relaciona con las características demográficas, en particular con la edad. El Estado, ha considerado a la educación como una de las mejores estrategias para detener la desigualdad. Aquí se analiza si en verdad la educación a jugado un papel importante en lograr su objetivo.

Capítulo IV. "Estructura del Ingreso". La distribución del ingreso es a todas luces desigual en el país. México pertenece a la región más desigual del mundo, América Latina y es uno de los países más desiguales del orbe. La distribución del ingreso se estudia desde sus diversas manifestaciones: género, región, entidad y hogar. Nuevamente, se intenta establecer una relación asociativa entre educación, salud y desigualdad.

Por último, en el capítulo V "México en el contexto global: alcances y limitaciones". Se ubica a México en el plano global y se analiza el poder de influencia de la economía global, de los organismos multilaterales y la influencia que lo anterior pueda tener en el marco de acción del Estado.

Lo cierto es que gran parte de los países llamados en vías de desarrollo, como México con andamiajes institucionales inadecuados para incursionar en el concierto de las naciones, tienen pocas posibilidades de aprovechar las posibles oportunidades de desarrollo. La situación del país no ha mejorado significativamente, en este contexto de democratización y libre mercado. Por varias causas, de dos tipos las internas y las externas. En cuanto a las primeras México no está preparado suficientemente para la competitividad y la productividad, su capital humano es mediocre, su marco institucional atrasado, su sistema de salud también. En lo externo, la globalización no es pareja, no cuenta con reglas claras y transparentes y sobre todo que estén hechas por todos y para todos.

I. MARCO DE ACCIÓN DEL ESTADO: EDUCACIÓN

1.1 Marco ético y jurídico de la educación

En México, la educación no ha logrado, del todo, ser un factor de unidad nacional e impulsor del crecimiento económico y, sobre todo, de la igualdad social. La situación educacional parece no solo no haber avanzado, sino incluso, haberse agravado a partir de la década de los ochenta, en un contexto del nuevo modelo de desarrollo y de globalización.

En la actualidad, en el país, se preocupan mucho por la calidad de la educación, quizá debido a la presión ejercida por organismos multilaterales como la OCDE con la aplicación de la prueba PISA (por sus siglas en inglés) a alumnos de educación básica, cuyos resultados fueron poco favorables en los alumnos mexicanos y por la situación evidente de atraso en que se encuentra la educación en nuestro país. Otro problema también muy serio es el rezago educativo, así como el escaso impacto que la educación tiene, en el momento actual, en la capacidad de movilidad social y la vinculación con la producción y productividad en el país.

Es evidente que existen avances importantes en la materia educativa, pero también es cierto que estos avances no son equitativos, más bien se han concentrado en alumnos que pertenecen a familias de ingresos medios y altos.

Sin embargo, la velocidad de los cambios tecnológicos y el avance económico y social que han alcanzado otros países, en Asia y en América Latina, países en condiciones semejantes al nuestro, generan un dramatismo obvio sobre la insuficiencia de los esfuerzos realizados para resolver el problema educativo nacional.

Los datos estadísticos que presenta Fernando Solana (2008, 7) en el libro que él compila *Educación. Visiones y revisiones*, muestran la evidencia del atraso. Por ejemplo de 1934 a 1982 el producto interno bruto (PIB) de México creció anualmente más de 6%. Mientras de 1983 a 2000, bajó a 2.5%. Y en los últimos

cinco años ha sido sólo de 1.94%, que seguirá bajando en este contexto de crisis financiera internacional actual.

En el índice de desarrollo humano de la ONU, México ocupa el 53 lugar, no obstante estar entre las quince economías más desarrolladas del mundo. De acuerdo al *World Economic Forum,* en solo seis años, en competitividad hemos pasado del lugar 31, de 1999, al lugar 55.

Si bien es cierto que, la educación no es el único problema, si puede ser el cuello de botella que más obstruye el desarrollo del país. Pues del avance de la educación dependen muchas soluciones de otros tantos problemas. La situación de la educación lo sintetiza muy bien Solana, cuando dice que

> Nos ha faltado visión y audacia en el diseño y proyección de las políticas educativas. Han prevalecido la demagogia educacional y el uso y abuso del corporativismo sindical. Los presupuestos han sido escasos, mal distribuidos y frecuentemente aplicados con poca eficiencia y aún menor eficacia. Y en el fondo, todo ello se debe a la falta de una verdadera voluntad política para construir el país que queremos la inmensa mayoría de los mexicanos (Solana, 2006, 8)

En torno a esta situación, la pregunta que se puede realizar es ¿qué se puede hacer para que el país se desarrolle más rápido? Sin duda, la educación constituye un factor esencial para lograr el avance del país. Sin embargo ésta no ha sido comprendida lo suficiente por el Estado, como palanca de desarrollo.

Dado que existe un problema real de desigualdad en la distribución de las oportunidades educativas, no todos los mexicanos tienen la oportunidad de ingresar a una institución donde cada quien pueda recibir una instrucción adecuada a sus circunstancias. Este es una cuestión compleja que tiene diversas implicaciones, desde eficiencia y eficacia[13] en la distribución de los recursos, el insuficiente financiamiento, el papel que juegan los dirigentes del SNTE, la desigualdad social prevaleciente y sobre todo la falta total de una verdadera voluntad política (Solana, 2006, 8), la educación en el país sigue sin tomarse en

[13] *Eficiencia.* Capacidad de lograr los objetivos y metas programados según los recursos asignados en lugar, tiempo, calidad y cantidad establecidos.
Eficacia. Es el uso racional de los medios con que se dispone para el logro de los objetivos y metas propuestos sin dispendios ni errores.

serio (Ornelas, 2005, 56), al Estado no le interesa atizar la meritocracia y lo único que le interesa es mantener a una sociedad atomizada que preserve el statu quo (El semanario, 2 al 8 abril 2009, 15) para dar oportunidades de ingresar a la instrucción a todos los mexicanos y construir un México mejor.

Pero la igualdad en la distribución de oportunidades educativas no solo significa dar garantías a las generaciones de la oportunidad de acceder a la instrucción acorde a su situación, el concepto es mucho más complejo.

Los objetivos planteados en las políticas públicas son determinantes en lograr o no la equidad educativa. Pero estos objetivos deben aterrizarse en programas de acción en aras de lograr su cabal cumplimiento, sin embargo el problema quizá no es tanto la falta de objetivos claros sobre lo que se pretende lograr, sino que más bien se quedan los programas muy lejos de alcanzar el cumplimiento de tales objetivos. Por ejemplo, podemos ver el marco constitucional y ético en cuando a establecer derechos de los ciudadanos en cuanto a educación.

La educación formal, entre otros factores, ha sido considerada, por parte de algunas teorías de desarrollo económico, como un canal a través del cual se puede lograr cierto grado de movilidad social entre generaciones y durante la vida de las personas. Desde luego que para lograr que la escolaridad cumpla esta función, debe estar acompañada de políticas públicas que cumplan con dos condiciones: la existencia de condiciones de acceso y permanencia con el fin avanzar a los grados subsecuentes, de forma equitativa entre grupos sociales y regiones, en el sistema educativo. Además, que quienes tengan acceso a la educación, tengan también posibilidades de acceder al mercado de trabajo y percibir remuneraciones acorde a su grado de escolaridad.

Carlos Muñoz Izquierdo en su obra *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América latina sobre el problema*, sintetiza muy bien los diversos estudios que se han realizado sobre este tema: desigualdades en la educación.

Algunos de estas investigaciones muestran que, tanto el nivel de ingresos (de los grupos sociales) como el nivel de escolaridad alcanzada por los padres son factores determinantes en la distribución de oportunidades escolares en todos los niveles de enseñanza de los individuos. Los deciles de bajos ingresos solo alcanzan para cursar primaria, a medida que sube el ingreso las oportunidades se abren para los niveles subsecuentes.

También se ha logrado conocer de los estudios, que la distribución de oportunidades han estado concentradas en las entidades y regiones sociogeográficas más avanzadas. Por su parte, el Estado, a través de la política educativa, ha distribuido los recursos de manera, también, inequitativa, concentrándolos en entidades y regiones más prósperas, por lo que no se ha tendido a resolver el problema de la desigualdad sino a reforzarla.

Algunas de las conclusiones más representativas de una encuesta realizada por la Dirección general de Muestreo, establecen lo siguiente:

-Cuando más alta es la escolaridad alcanzada por los individuos, mayores son sus probabilidades de desempeñar ocupaciones de rangos superiores a las que correspondieron a sus padres, y viceversa. Por ejemplo los que terminaron la enseñanza media y superior, mejoraron su posición social en 45% y 64%, respectivamente, contra el 27% sin escolaridad alguna y 26% con primaria terminada.

-Para las distintas ocupaciones de los padres, es diferente el umbral escolar exigido para que los hijos puedan ascender a la escala ocupacional o permanecer en el mismo nivel de sus padres. Para los hijos de quienes desempeñan ocupaciones manuales requieren educación básica; para los hijos de personas con ocupaciones no manuales, la educación universitaria es casi un requisito para no perder la posición alcanzada por la generación anterior.

-La mayoría de las personas encuestadas *permanecieron* en la categoría ocupacional de sus padres, o *descendieron* uno o más niveles, con excepción de quienes alcanzaron la educación superior. (Muñoz, 2003: 51-52)

De lo anterior se ve claro que tiende a existir una correlación entre la escolaridad adquirida con las categorías ocupacionales, así como sus consecuencias en la continua elevación de la escolaridad necesaria para ascender ocupacionalmente. Es decir, cada vez se requiere de mayor escolaridad para lograr el acceso al mercado de trabajo, ya sea para ascender en la escala ocupacional o por lo menos para mantener la misma que la de los padres. La escolaridad, probablemente, cada vez actúa como canal de movilidad social intergeneracional e intrageneracional. (Muñoz, 2003: 55).

Sin embargo, la economía se va volviendo cada vez más compleja y la estructura del mercado laboral, también, se va transformando. Bajo estas circunstancias, en la actualidad, la correlación mencionada quizá ya no sea tan evidente. Pues hoy se dice de manera coloquial, que por primera vez, los hijos podrían no superar a sus padres en cuanto posiciones ocupacionales. Debido a que el empleo formal bien remunerado escasea. El problema no radica en el ámbito de la educación, sino en el de la economía que sigue sin crecer significativamente y por lo tanto en el mercado laboral que sigue sin expandirse, como consecuencia de lo anterior.

Por otra arte, en general, en las sociedades emergentes se distribuyen de manera menos equitativa los recursos para educación, respecto de los países desarrollados. Además con el objetivo de lograr cumplir con la cobertura universal (o por lo menos ampliarla) en escolaridad básica se desatiende la calidad educativa.

Al referirse a la situación latinoamericana.

> Al analizar las muestras correspondientes a las escuelas públicas, se encontró que los alumnos de las instituciones ubicadas en ciudades económicamente más desarrolladas tienen mejores desempeños en lo relacionado con habilidades más complejas (comprensión, aplicación y raciocinio), que quienes asisten a escuelas en ciudades menos desarrolladas. Así pues, los hallazgos confirman la hipótesis de que los conocimientos que presuponen procesos mentales más complejos son más sensibles a los factores socioeconómicos de los alumnos y de las escuelas, lo que deja en desventaja a los estudiantes pertenecientes a las clases sociales mayoritarias de la región. (Muñoz, 2003:166-167)

Es ya sabido que los altos grados de deserción, reprobación y bajo rendimiento escolar están íntimamente ligados con los niveles socioeconómicos bajos. También se conoce, suficientemente, que tanto la deserción como la reprobación están estrechamente vinculados con problemas económicos. Los niños tienen que dejar la escuela para poder trabajar y así, tratar de complementar el ingreso familiar. Pero éste no es el único factor que conduce a la deserción de los alumnos, existen otros.

1. Diversas causas de atraso escolar generan la deserción de los alumnos.
2. El atraso pedagógico es un fenómeno que se reproduce así mismo.
3. El atraso escolar genera una actitud negativa del maestro respecto al alumno, quien percibe un menor estímulo y un sentimiento de deserción o que refuerza, a su vez, el retraso escolar.
4. El *status* socioeconómico de la familia del alumno resulta determinante en el atraso escolar.
5. La insuficiente deserción ó se correlaciona deserción ó con el atraso escolar.
6. Las normas, poco flexibles, de deserción ó escolar propician la deserción.
7. Los maestros reflejan, en general, actitudes de indiferencia hacia los retrasos pedagógicos; en su gran mayoría, los docentes tienden a reforzar a los alumnos más aventajados. (Muñoz, 2003: 175).

Por su parte, en el estudio de Rockwell, se sugiere que la organización o estructura de la experiencia escolar comunica y conlleva una sistemática diferenciación social, por lo que urge actuar sobre todos los aspectos que influyan en dicha práctica.

En tanto, Valderrama et al. Señalan que:

1. Las causas del fracaso se encuentran principalmente en la estructura escolar, así como en la estructura burocrática de la institución.
2. Los planes y programas de estudio inciden en el problema, por sus contenidos caducos y abstractos fuera de la realidad de los niños.
3. Los maestros refuerzan el fracaso escolar a través de un liderazgo vertical y autoritario (citados por Muñoz, 2003: 177).

En general, varios investigadores llegan a la conclusión en cuanto a que la educación básica sólo será efectiva si responde a las características propias de la población de bajos ingresos; más aún, si en lugar de estar dirigida solo a los niños, los programas se hacen extensivos a las familias y a las comunidades a las que éstas pertenecen. La educación se convierte en una intervención de carácter integral, conducida no sólo resolver problemas de los sectores de bajos ingresos, sino en general, a mejorar las condiciones de vida de los mismos.

Por su parte, en cuanto al marco Jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte de las garantías individuales, en el artículo 3ro. constitucional establece que:

"Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Dicha educación será laica y gratuita. El criterio que guíe la educación estará basado en el progreso científico; además, "será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." También debe "...sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios..."

En qué se basa el Estado para dar cumplimiento a lo antes prometido "...el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República". Cuál es la intervención de los demás actores. "Para ello considerará la opinión de los diversos gobiernos de los estados y de los demás sectores involucrados en la educación". Esto parece indicar que el Gobierno sigue siendo altamente centralista. En este

caso la SEP es –prácticamente- la única que se encarga de la educación, pero además sólo se compromete con la educación básica.

Respecto de los niveles medio-superior y superior, el artículo dice, solamente "el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura..."

En tanto que la Ley General de Educación (LGE)[14], señala que: "Todo individuo tiene derecho a recibir, educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional..." habría que preguntarse que entiende el Estado por el concepto oportunidades.

La educación pretende "...contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas ...favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menos cabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios..." esta fracción de la LGE es importante resaltar, porque intenta establecer una asociación entre educación y salud, lo que se conoce como educación para la salud.

Respecto de los servicios educativos, la LGE dice "el educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento..."

Lo que dice la LGE en cuanto a incentivos. "El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del

[14] La Ley General de Educación fue publicada en el 'Diario Oficial' de la federación de 13 de julio de 1993.

tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional". El logro de este derecho parece lejano para muchos docentes.

Además, "las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social".

En el ámbito del financiamiento de la educación. No existe un compromiso claro y preciso "El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las correspondientes disposiciones de ingresos y gasto público que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de los servicios educativos... tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional..." Las autoridades prometen fortalecer las fuentes de financiamiento educativo y garantizar que éste sea creciente, en términos reales, para la educación pública.

En cuanto a la equidad en la Educación, el Estado se compromete a que. "Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos...

Dichas medidas están dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja... las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

> Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas o zonas marginadas, sea considerablemente mayor a la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades... Prestarán servicios educativos para atender a quienes abandonen el sistema regular, que les facilite la terminación de la primaria y la secundaria; Otorgarán apoyos pedagógicos a grupos con requerimientos educativos específicos, tales como programas encaminados a recuperar retrasos en el aprovechamiento escolar de los alumnos; Establecerán programas de educación a distancia; Realizarán campañas educativas que tiendan a elevar los niveles culturales, sociales y de bienestar de la

población, tales como programas de alfabetización y de educación comunitaria; Desarrollarán programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a educandos; Efectuarán programas dirigidos a los padres de familia, que les permita dar mejor atención a sus hijos; Otorgarán estímulos a las asociaciones civiles y a las cooperativas de maestros que se dediquen a la enseñanza; Promoverán mayor participación de la sociedad en la educación, así como el apoyo de los particulares al financiamiento... Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos...

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Además, "...el Ejecutivo Federal llevará a cabo programas compensatorios ...entidades federativas con mayores rezagos educativos... para reducir y superar dichos rezagos".

Por su parte, en el programa *Alianza por la calidad de la educación* (ACE), suscrito por el gobierno y el SNTE, en mayo de 2008, recoge, también, el propósito de la justicia y la equidad al señalar que. "Es imperativo hacer de la educación pública un factor de justicia y equidad, fundamento de una vida de oportunidades, desarrollo integral y dignidad para todos los mexicanos". Así como. "Cerrar brechas educativas entre centros escolares y regiones" (ACE, 2008: 5-11)

Así las obligaciones del Estado en materia educativa, han quedado expresadas, en artículo 3°. Constitucional, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, incluso en el artículo 31 donde se obliga a los padres a que sus hijos acudan a la educación básica y en el artículo 123, donde, también, se establece la creación de escuelas y demás servicios para la capacitación de los trabajadores. La obligatoriedad, por parte del Estado, en educación básica quedó inscrita en las reformas del artículo 3°. Para la primaria, la secundaria y la preescolar, en 1946, 1993 y 2002, respectivamente. (Pescador, 2007: 234).

Aunque como señala Carlos Ornelas (2002: 68), la educación en una larga lucha se ofreció a las clases desposeídas como un mecanismo legítimo de movilidad social ascendente. La idea de la educación socialista del México

posrevolucionario pretendía que todos tuvieran acceso a la educación dando prioridad a las clases populares, a hijos de obreros y campesinos, se pugnaba por becas alimenticias y de apoyos económicos. Las tendencias igualitarias de aquellos años podrían seguir siendo demandas de equidad social y de mayores oportunidades para los sectores pobres de México.

Sin embargo, existen muchos problemas que han impedido el desarrollo de oportunidades equitativas de acceso a una educación de calidad, entre las que se encuentran: escasos recursos financieros y materiales asignados a la educación en México, baja preparación académica de los profesores, alta deserción de alumnos, alto grado de reprobación, bajos logros de aprendizaje, enorme rezago educativo, e inequidad en los diversos niveles de estudio que tienden a favorecer a los grupos de ingresos altos. Todo apunta a que este atraso educativo que, por lo mismo, no ha impactado, de manera positiva, en la disminución de las graves desigualdades en el país.

Se trata de mostrar el grado de cumplimiento de las responsabilidades del Estado en materia educativa, por medio de múltiples datos estadísticos que son, prácticamente, de conocimiento público, así como del análisis del tipo de relaciones que se establecen entre actores en torno de lograr los objetivos propuestos, así como los obstáculos que se enfrentan dichas metas.

1.2 ¿Existe posibilidad de cumplir con el derecho a la educación?

En México los Derechos Humanos, tanto los individuales como los colectivos[15], son frecuentemente violados ya sea por acción o por omisión del Estado. La causa fundamental obedece a la existencia de una sociedad todavía inmóvil, pasiva frente a la acción u omisión del Estado. Es decir, existe en México una ciudadanía de bajo perfil o, en el peor de los casos, una ausencia de la misma

[15] Diferencia entre derechos humanos individuales y derechos humanos colectivos. Los individuales se refieren a los derechos civiles y políticos y solo afectan a las personas en lo individual. Mientras los colectivos se refieren a grupos o clases sociales, son los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y por lo tanto afectan a grupos, sobre todo a grupos vulnerables.

que aun no tiene suficiente poder de influencia para exigir el cumplimiento de sus derechos humanos en el marco de un régimen democrático.

En la historia del surgimiento de los Derechos Humanos en el mundo, en el enfoque conocido como "Esquema de las tres generaciones", se puede decir que a la Primera Generación corresponden propiamente los derechos civiles y políticos, que se pueden traducir en libertades individuales basados en los principios del liberalismo, *dejar hacer* y *dejar pasar*, que conlleva a una exacerbación del individualismo, por lo que deja del lado lo colectivo, la igualdad. En este sentido, los principios de la Ilustración conocidos como libertad, fraternidad e igualdad, los dos últimos han sido los más olvidados.

En vista que la clase dominante o burguesía acumuló tanto poder y privilegios. La libertad se interpretó como la libertad de inversión de capital, y hoy, en la globalización, como la libertad de migración y dominancia del capital, gracias al desarrollo tecnológico.

Así aparece la Segunda Generación de Derechos Humanos con los derechos colectivos. En tales condiciones fue necesario crear formas de contrarrestar esos poderes. Los representantes del trabajo, los obreros comienzan a luchar organizadamente (en sus sindicatos) por mejorar sus condiciones de trabajo y de vida a finales del siglo XIX y primera mitad del XX.

En la posguerra, en el contexto de la llamada "guerra fría" algunos Estados adoptan un papel más participativo en la economía y en la redistribución del ingreso de sus habitantes, a los que se les conoce como "Estados de bienestar" porque se adscriben a la preocupación por los más vulnerables, los trabajadores, los que no tienen empleo, los hambrientos, los sin tierra, los sin casa, los analfabetas, los enfermos, etc. En ese contexto se crean los derechos sociales[16] en 1948. Impulsados y tutelados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), institución creada desde 1919.

[16] También conocidos como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). O Derechos humanos de la segunda generación. En este trabajo tales conceptos se usan como sinónimos.

En la actualidad bajo un contexto de globalización, mayor poder de influencia de organismos multilaterales y de empresas trasnacionales, y a partir de la crisis económica y fiscal desde los 80. Además de crisis del modelo de desarrollo, es obvia la limitación del papel del Estado de bienestar. Pero, éste debe, a través de sus políticas públicas, seguir ofreciendo servicios públicos como los de educación, salud, vivienda, entre otros. Es decir, cumplir con la demanda de los derechos sociales.

Sin embargo, "los Estados siguen ofreciendo una educación no siempre accesible y a veces discriminatoria, cara y no adaptada a las necesidades reales de la población. La educación sigue dependiendo demasiado de la voluntad política y es demasiado vulnerable a las eventuales reducciones del gasto social. La educación ya no debe ser vista como una necesidad económica, sino como un derecho humano; el criterio de crecimiento puramente económico debe ser sustituido por el de derecho humano". (Martínez, 2008: 20).

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales plantea que el espacio educativo debe ser el principal justificador de los derechos humanos en general, pues la educación actúa como multiplicador en la medida que ésta garantiza su propio derecho y la de los demás.

Pero para que el derecho a la educación sea efectivo, debe cumplirse con sus cuatro componentes: disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia. Para su cumplimiento, estos elementos deben estar relacionados con varios indicadores como infraestructura educativa, si existe cupo suficiente para todos.

Además de los anteriores indicadores, señala Luis E. Pérez Murcia (2008: 54-55), en su artículo "Indicadores para monitorear las políticas públicas educativas desde un enfoque de derechos humanos" también debe contar con docentes calificados. Dice "El Protocolo de San Salvador señala de manera clara que todo sistema educativo debe disponer de docentes calificados y que estos docentes deben estar bien remunerados. Distintas instancia internacionales han insistido en que la labor docente debe ser claramente reconocida y valorada...tiene que verse

reflejado en incentivos económicos, que a los docentes se les pague una remuneración justa, equivalente a la que gana cualquier otro profesional".

Pero, el pleno cumplimiento de los derechos humanos en México está determinado en gran medida por el grado de desarrollo de la ciudadanía, como ya se mencionó, y por el consiguiente avance de la democracia. En México actualmente, los derechos económicos, sociales y culturales resulta altamente difícil su cabal cumplimiento.

El tema de los derechos humanos es cada vez más importante tanto a nivel nacional como internacional, mientras su aplicación es uno de los más grandes desafíos del mundo actual. En tanto los derechos humanos de carácter económico, social y cultural (DESC), su vigencia se hace crecientemente necesaria y la intervención del Estado debe ser cada vez más comprometida.

No obstante, los DESC conforman una gama muy amplia y variada de derechos, que además se presentan de manera difusa en sus demandas y en su exigibilidad. A diferencia, por ejemplo, de los derechos cívicos o políticos como el derecho a la libertad, los derechos sociales enfrentan varios problemas para su cumplimiento cabal. Parece ser que con el arribo a la democracia por parte de una gran cantidad de países, en este contexto, los derechos más vigentes son los cívicos y los políticos.

En su texto la Organización de Naciones Unidas (ONU) dice que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. "La carencia de ellos es algo más que la denegación de la dignidad humana: es también una de las raíces de la pobreza y la violencia política que asolan al mundo" (ONU, 1998: V). Pero la ONU ha promovido los derechos civiles y políticos mucho más que los económicos, sociales y culturales (DESC) en los últimos años, parece ser que a los dos primeros se les ha dado prioridad: tales como libertad de circulación, igualdad ante la ley, libertad de pensamiento, la participación en la vida pública y en las elecciones, entre otros.

Los derechos económicos, sociales y culturales -dice la ONU- se han fortalecido y se logran, a nivel nacional, mediante el suministro de servicios

sociales básicos a todos los sectores de la sociedad. Como el derecho a la alimentación, atención a la salud, vivienda y educación adecuadas.

Sin embargo, el entendimiento y la inserción de los derechos sociales es uno de los temas más complejos en el marco del constitucionalismo como lo señala José R. Cossío. Sobre este tema existen diversos problemas que vienen desde su génesis, su fundamento, la interpretación filosófica, su contenido y sus posibilidades de ejercicio, entre otros. "Por ejemplo, es muy distinto entender que los derechos sociales son constitutivos de la condición humana, y ésta debe determinar las condiciones del derecho, que supone como sólo una modalidad complementaria del bienestar de la persona y, por lo mismo, un elemento más o menos accidental en los órdenes jurídicos". (Cossío, 2002, 35).

Si se partiera del primer supuesto –sostiene el autor- o se aceptara una teoría de las necesidades se asumiría que los derechos sociales debían cumplirse cabalmente; por el contrario, si tales derechos se estiman como accidentales o 'menores' no facilitará una eficacia directa en los tribunales. Se ideologizan frecuentemente las posiciones sobre si debieran o no cumplirse jurídicamente los derechos sociales.

> La primera gran narración de los derechos sociales es aquella que los entiende como la adición forzosa a los derechos civiles y políticos, bien sea por una transacción con las fuerzas de la izquierda, o bien como un aspecto complementario de la dignidad humana. Esta gran visión, todavía dominante entiende que en los orígenes del Estado moderno, tanto desde el punto de vista del contractualismo como desde la lógica de los derechos innatos, lo verdaderamente propio de los seres humanos son sus derechos de libertad, esto es, su capacidad de actuar y decidir con independencia de lo determinado por el Estado. En este sentido, todo hombre tendría, por el sólo hecho de serlo, la capacidad de disfrutar de esos derechos, para lo cual debiera existir la correlativa limitación de las atribuciones estatales y, lo que es más importante, la posibilidad de que el individuo afectado contara con los medios de defensa adecuados para repeler cualquier 'intromisión' en esos derechos. (Cossío, 2002, 36).

La importancia de esta forma de interpretación es que la estructura aparece como natural en las relaciones que deben existir entre los individuos y el Estado, porque la misma se sustenta en la idea de que el Estado sólo debe abstenerse, es

decir, no realizar acciones respecto de los individuos. La supuesta 'naturalidad' de la acción del Estado, está a la vez, sustentada en la idea de que la posición social y económica de los sujetos es previa al Estado.

Debe tenerse cuidado con esta concepción porque la situación de pobreza o riqueza sería un asunto preestatal –como señala Cossío- por lo tanto en el caso de darse la posibilidad de considerar algún criterio de distribución del ingreso diverso al nacimiento o la adquisición de riqueza en las condiciones permitidas en el marco jurídico, se estimaría una forma indebida de intervención, una forma sin fundamento alguno.

Dado lo anterior, es claro que la concepción de los derechos sociales no es más que una contradicción inaceptable. Incluso una negación de los supuestos mismos del Estado. En tanto para lograr cierta forma de igualdad o disminuir las grandes desigualdades tendría que establecerse un mecanismo correctivo sobre las condiciones preestatales o sobre las formas de acumulación de riqueza consideradas como legitimas en una sociedad.

Dentro del constitucionalismo, el papel de los derechos sociales se reduce de manera significativa, lo importante para el individuo es contar con la totalidad de los elementos que le permita su desarrollo integral, y no suponer que éste habrá de darse sólo mediante intervenciones estatales, ya que puede caerse en situaciones de asistencialismo o dependencia estatal.

> Si la condición de naturalidad cambia, cambiará también el resto de los elementos. Por ejemplo, el Estado podrá ser visto no como un factor de garantía de las condiciones preestatales, sino como un elemento para el desarrollo de diversas posiciones sociales, entre ellas las que permiten una mayor igualdad entre los hombres. El Estado no sólo debe abstenerse de actuar en ciertos ámbitos humanos, sino que, por el contrario, debe actuar de forma decidida entre otros a partir del otorgamiento de mínimos materiales, pues sólo así se lograría beneficiar a quienes menos tienen. (Cossío, 2002, 37).

Si se consideran las dos narrativas constitucionales -continúa Cossío- es evidente que predomina la primera. Los derechos sociales, en tal caso, sólo serían un complemento útil y relevante de los derechos liberales (civiles y políticos).

Porque "...el llamado constitucionalismo social tiene, [...] una función intersticial, de modo que sólo habrá de aparecer en los casos más complejos y extremos de pobreza o desigualdad material".

No obstante, a nivel de discurso y de propaganda se puede hacer relevante lo que no lo es y ocultar lo que si es relevante. Porque además no existen los mecanismos sociales para transformar la realidad social. El ocultamiento de los derechos sociales, expresión del Estado social, es variada y en algunos casos sutil –confirma Cossío- sigue la supremacía de los elementos liberales y luego los democráticos.

En algunos ordenamientos constitucionales, por ejemplo el mexicano, los derechos sociales se reducen a simples 'normas programáticas', esto es, enunciados que el legislador deberá ir desarrollando en la medida de lo factible acorde con las asignaciones presupuestales existentes. Además se ha establecido la negación sobre la posibilidad que los derechos sociales se exijan directamente ante los tribunales. "Esto significa que, bajo cualquiera de las teorías que tomemos sobre la existencia de un derecho (subjetivo o reflejo), los llamados derechos sociales no son, de ninguna manera, derechos". (Cossío, 2002, 37).

> Además, "Por las condiciones estructurales de nuestro modelo de democracia competitiva, no parece ser factible encontrar el modo en que los legisladores puedan actuar en contra de quienes no están dispuestos a introducir políticas de redistribución del ingreso a efecto de establecer el financiamiento social de los propios derechos sociales ...Uno de los más grandes efectos de la globalización consiste en el establecimiento de criterios homogéneos de gobierno, mismos que determinan los flujos de inversión, las condiciones de inserción en el mercado internacional y, finalmente, las condiciones de legitimación política. Desde esta perspectiva, ¿es creíble suponer que habrá la posibilidad de que por vía legislativa o presupuestal traten de modificarse las condiciones generales de vida más allá de ciertos sectores de la población bien identificados?" (Cossío. 2002, 38).

La pregunta de Cossío es pertinente para argumentar la posible respuesta negativa, porque en efecto, el Estado está muy lejos de crear las condiciones legislativas y políticas (políticas públicas), así como del aseguramiento del presupuesto para hacer cumplir los derechos sociales en nuestro país. Aunque

algunas realizaciones que han sucedido van más bien encaminadas al reconocimiento simple y formal de la igualdad, obviamente sin debatir sobre la cuestión de la situación de desigualdad real como problema estructural.

Odalinda Chávez Sánchez (2008, 116) mantiene una posición, en cierta medida, diferente, más aplicativa. Ella más que a lo teórico, se enfocada a casos más empíricos, así como a explicar "...las principales dificultades que se esgrimen para no dar a los DESC tratamiento de verdaderos derechos". Además revisa varias de las estrategias exitosos para la justiciabilidad tanto en el plano nacional como internacional. En particular señala las vías judiciales posibles que en México pueden activarse al violarse el derecho a la protección de la salud (DPS).

Chávez considera que para lograr la aplicación de los DESC es fundamental la participación del Estado, en cuanto dice que todos los derechos humanos imponen cierta conducta al Estado. La primera obligación estatal sería que las autoridades no entorpezcan esos derechos o que los *respeten.* La segunda consiste en que debe *protegerlos*, es decir evitar que terceros impidan su disfrute. A la tercera, le llama el *cumplimiento*, medida del Estado para asegurar la satisfacción de ciertos bienes y servicios, que por su situación no pueden obtenerlos por esfuerzo propio. Para una cuarta participación propone la *promoción*, tomado de Hoff que se vincula con el desarrollo de condiciones, por parte del Estado, para que los titulares accedan a dicho bien. (Chávez, 2008, 126)

Además, existen otra obligaciones para los DESC que retoma del Comité en su Observación General (OG No. 3, puntos 1 y 2) las *obligaciones con efecto inmediato.* Y *...sin discriminación.* Así debe partirse del derecho a la *no discriminación*, relacionado con el principio de igualdad, el que estaría presente en prácticamente todos los debates sobre los derechos humanos.

Una de las primeras medidas es *legislar.* "El PIDESC señala en su artículo 2.1 que 'Cada uno de los Estados Partes... se compromete a adoptar medidas, inclusive en particular la adopción de *medidas legislativas* [para] la plena efectividad de los derechos... reconocidos'. La medida legislativa se considera necesaria porque permite tener una base sólida en cualquier sistema jurídico..."

La autora también recurre a una aclaración que retoma de Sergio García Ramírez para señalar que 'todos' los derechos tienen alguna dimensión que puede ser reclamable judicialmente. Negar esto último, sería como contradecir los principios de indivisibilidad e interdependencia (OG núm. 9, punto 10 *in fine)*

El permitir el *acceso a la información* constituye una estrategia importante para la justiciabilidad de los DESC (OG núm. 1, punto 5). La obligación de progresividad, el Comité señala que 'el concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo' (OG núm. 3, puntos 2 y 6).

Otro de los deberes estatales, es la utilización hasta el máximo de los recursos disponibles para el cumplimiento de los DESC. Esta característica es fundamental para la implementación de las medidas positivas en todos los derechos. Habrá que proteger a grupos vulnerables mediante la opción de programas de relativo bajo costo (OG núm. 3, puntos 10 y 12). (Chávez, 2008, 127-132).

Este es el argumento principal que utiliza el gobierno mexicano para negar el cumplimiento cabal de tales derechos. La falta de recursos.

Sin embargo, la autora reconoce, respecto del papel que ha tenido el Poder Judicial de México en las obligaciones derivadas de los DESC, que su actuación ha sido más retórica que aplicativa. Pues las violaciones han sido desde omisiones parciales a totales.

> En el supuesto de incumplimiento parcial, los tribunales tienen mayores posibilidades de actuar para obligar a cumplir con las medidas necesarias. Nuevamente aquí el derecho a la no discriminación puede ser un argumento poderoso; pues la infracción al deber de actuar hace suponer que algunos estratos de la población continúan en condiciones de limitación que les imposibilitan disfrutar de sus DESC... Aunque en México prevalece la jurisprudencia nacionalista, ya empiezan a tomar en cuenta las consideraciones de los tratados internacionales; pero no hay precedentes que refieran al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales " (Chávez, 2008. 136)

La autora encuentra diversos problemas teórico-conceptuales para llegar a la justiciabilidad que surgen cuando se quiere tratar con la misma medida que se le da a los derechos tradicionales. Además existe falta de precisión conceptual, dificultades que enfrentan los distintos agentes que participan en la administración de justicia de los derechos sociales.

Se argumenta que los DESC *no son verdaderos derechos*, al compararlos con los derechos tradicionales. También se dice que la implementación de dichos derechos significaría un gran desembolso y que el Estado no dispone de recursos para atender su aplicación.

Sin embargo, si se reconoce que existe una interdependencia entre derechos tradicionales (políticos y cívicos) y los DESC, al no satisfacerse éstos tampoco se satisfacen aquellos. Pero además, se cree que existe *incompetencia del Poder Judicial para juzgar políticas públicas*, de ahí que normalmente las políticas públicas se desarrollan en el seno de lo discrecional. Al citar la autora a García Ramírez, dice que existen quienes consideran que la exigencia judicial de los derechos sociales, equivale a convertir el poder judicial en agente de democracia social . (Chávez, 2008, 143).

A partir de lo mencionado se puede decir que la supuesta incompetencia del Poder Judicial para juzgar políticas públicas es en ocasiones mera apariencia. Pues resulta que un importante sector de la doctrina jurídica apoya dicha actuación del Poder Judicial frente al control de las políticas sociales, entre ellos existe gente de mucho prestigio como Sergio García Ramírez y José Ramón Cossío.

En este mismo sentido, conscientes que los derechos sociales -como dice Chávez- han estado desprovistos de una adecuada infraestructura procedimental para aplicarlos, es necesario su revisión. La *inadecuación procedimental* para atender y discutir los asuntos de tipo colectivo se enfrenta con un problema teórico que se traslada a la práctica, pero este es un ligero avance producto de la implantación de la democracia.

Pero, ante las violaciones masivas, como la desatención o afectación al derecho a la salud, vivienda o alimentación, entre otras, se dificulta acreditar la

personalidad jurídica del reclamante o la legitimación activa de los promoventes. Este es un problema real de acceso a la justicia y quizá de los más controvertidos del derecho procesal de los derechos humanos, que deja capas de la población sin protección jurídica (Chávez, 2008, 146).

En fin, la escasa práctica judicial para la tutela de los derechos sociales, puede considerarse una limitación en sí misma, pero sobre todo esto ha afectado la capacidad de poder que puede tener la sociedad para exigir al Estado el cumplimiento de los DESC. En esta situación tiene mucho que ver la desinformación que las personas tienen al respecto, la posibilidad de exigir acciones específicas sobre sus derechos prestacionales, además, reforzada por la herencia del derecho clásico, con su estrechez formal y con campos vedados para la función judicial.

Por su parte, Manuel Canto Chac expone en su artículo "La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas. Las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil en México", la capacidad que la sociedad organizada puede tener para exigir el cumplimiento de sus DESC a través de las políticas públicas, en lugar de la justiciabilidad presentada por Odalinda Chávez.

Cómo la sociedad civil organizada[17] en la promoción y defensa de los DESC en casos específicos, puede influir sobre la autoridad pública para que sus políticas sean vinculadas a esos derechos. Para ello utiliza el concepto de "exigibilidad", que diferencia del concepto de "justiciabilidad", pero no solo no lo contrapone al de justiciabilidad sino que los concibe como complementarios.

De esta manera el autor relaciona a los DESC con las políticas públicas, las que define como:

> Las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la intersección de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones sociales de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (Canto citado por Canto, 2004, 254).

[17] Canto llama organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Mientras que a la exigibilidad la define como un proceso sociopolítico en el que a través de mecanismos diversos, uno de los cuales es judicial, se exige a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos. En este sentido, la exigibilidad puede comprender diversos tipos de acción como la denuncia del incumplimiento, la movilización, la presión, el cabildeo, en pocas palabras, el uso del poder político de la sociedad para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones que por derecho le corresponden. La justiciabilidad, entendida como el proceso jurídico por medio del cual se exige a la autoridad resolución, queda incorporada al concepto de exigibilidad, de acuerdo al autor.

Tiene razón el autor cuando argumenta que en el caso de los países menos avanzados el sistema judicial no actúa de acuerdo a la norma (como en el caso de México), entonces, bajo esta circunstancia, lo más pertinente es aplicar el concepto de exigibilidad. Aplicada en sus diversas manifestaciones como la observación, la presión y la influencia sobre las políticas públicas.

En el caso de la democracia que recién llega a Latinoamérica y México, dice el autor, y es cierto, esta forma de gobierno que restituye los derechos políticos y cívicos, no ha sido capaz de cambiar las políticas económicas y sociales, esto puede propiciar la mirada hacia los DESC, su cumplimiento es necesario para mantener la democracia misma.

Principios, más o menos consensados consideran que los regímenes basados en leyes y normas aceptados por la sociedad (legítimos y democráticos) dan seguridad a los agentes económicos; así las democracias sólo se pueden sostener si las economías son capaces de producir y distribuir los bienes y servicios para crear las condiciones que demandan los derechos de la ciudadanía y, la característica de la ciudadanía moderna es que conciba su relación con el Estado, a partir de derechos y no de concesiones. (Prezewrski citado por Canto, 2004, 258).

Es la alternativa política la vía para lograr la aplicación de los DESC, sin embargo las promesas de los gobiernos no han sido cumplidas desde la

alternancia al poder del año 2000, gran parte de los mexicanos deseaban cambios, y con el régimen actual parece que seguirá la misma ruta que el anterior. De ahí la necesidad de poner en práctica este concepto novedoso de la exigibilidad por parte de la sociedad civil organizada.

Las estrategias que se han seguido en torno de los DESC por parte de la sociedad civil organizada –según el autor- ésta se planteo el desarrollo de algunos análisis regionales sobre la vigencia de los DESC, con un triple propósito: 1) tener elementos que objetivaran las percepciones que se tenían sobre los impactos negativos de las políticas económicas y sociales puestas en práctica por los gobiernos desde 1983, la evaluación que el gobierno debía presentar ante la ONU como cumplimiento de los derechos humanos; 2) propiciar que la población tuviera mejor información sobre los DESC (para desprenderlos de los políticos y cívicos, con los que suelen confundirlos); y 3) contribuir a desarrollar capacidades regionales para la difusión, promoción y defensa de los DESC, la heterogeneidad del país reclama estrategias específicas por región. Entre los principales resultados están los siguientes:

1. Una de las principales constataciones de los diagnósticos realizados fue justamente el de las disparidades regionales en el país. Las diferencias eran múltiples.
2. Desde 1995 se operó un viraje respecto de la política social, las prestaciones se cambiaron a metálico. Esta medidas siguen es los posteriores regímenes, aún de otro partido. Sin embargo, se generaron nuevas tensiones, por el criterio de inclusión: están los que no deben y no están los que deberían estar.
3. Existen múltiples situaciones de violaciones de los derechos de las personas, cuyas políticas públicas podrían cumplirlos.

¿Cuál es el seguimiento de las recomendaciones? Proponer una estrategia que comprende tres aspectos:

1. Un aspecto pedagógico, entendido como la socialización de los DESC entre la población, a fin de incrementar la capacidad de la demanda sobre su vigencia.

2. Un aspecto político, es decir, la generación de espacios de diálogo con el gobierno y el seguimiento a sus acciones y políticas en materia de desarrollo.

3. Un aspecto jurídico, como la habilitación en esta materia por parte de las organizaciones como en el seguimiento de casos específicos vinculados con los DESC. (Canto, 2004, 264).

La capacidad de influencia sobre las políticas públicas tendrá que ser vista como una búsqueda de condiciones de vida dignas, que deben exigirse no como una concesión del poder político –como tradicionalmente se ha visto- sino como derechos de la sociedad y por tanto como condición básica de todos los derechos humanos. La cuestión jurídica, es necesaria pero no suficiente para cumplir los derechos, se requiere de la exigibilidad que emana de la sociedad civil organizada en un marco de democracia y por consiguiente de crecimiento o maduración de la ciudadanía.

Así la posibilidad de contar con un Estado en México más identificado con las necesidades sociales, sobre todo las de los grupos más vulnerables tiene mucha relación con la existencia de un desarrollo suficiente de la ciudadanía, obviamente bajo un régimen democrático. Más aun en estos momentos de creciente consumismo en el contexto de un mundo globalizado.

Porque el derecho a la educación enfrenta varios problemas para su cumplimiento. El primer problema que se expone es el del rezago educativo en el país. La misma SEP, en el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012, cuando habla de los principales retos en educación, reconoce que.

> Más 30 millones de personas no concluyeron o nunca cursaron la primaria o la secundaria, es decir, un tercio de la población mexicana no ha tenido acceso a la educación básica o no ha podido concluirla. El promedio de escolaridad es inferior a secundaria terminada, lo que constituye una grave limitante a nuestro potencial de desarrollo. Nuestro sistema educativo presenta serias deficiencias, con altos índices de reprobación y deserción de alumnos, y bajos niveles de aprovechamiento. La formación escolar como lo han demostrado las pruebas nacionales e internacionales aplicadas en la educación básica y en la media superior, no logra todavía desarrollar plenamente en los estudiantes las habilidades que le permitan resolver problemas con

> creatividad y eficacia, y estar mejor preparados para los desafíos que les presenta la vida y la inserción en el mercado laboral. (PSE 2007-2012: 9)

Para la SEP otro de los retos más importantes consiste en la exigencia de una educación de calidad, la cual ha de ser más "radical y urgente en las escuelas donde se forman los alumnos provenientes de los sectores más desprotegidos y vulnerables". Asimismo establece que "...México de be hacer de la educación, la ciencia y la tecnología los puntales de su desarrollo", porque reconoce que en la sociedad del conocimiento, la competitividad de los países depende, en buena medida, de la fortaleza de su sistema educativo.

¿Cuáles son los recursos intelectuales, materiales y financieros, por parte del Estado, a través de la SEP, para encarar el atraso de la educación en México y qué obstáculos encuentra en su lucha por cumplir con el derecho a la educación?

Su primera respuesta está plasmada en su *Programa Sectorial de Educación 2007-2012,* que establece seis objetivos centrales, de los cuales en este trabajo sólo se analizará el objetivo 2, dada la importancia que el logro del mismo pueda tener, de manera indirecta, en la disminución de las graves desigualdades que privan en el país.

Objetivo 1. *Elevar la calidad de la educación para que los estudiantes mejoren su nivel de logro educativo, cuenten con medios para tener acceso a un mayor bienestar y contribuyan al desarrollo nacional.*

Objetivo 2. *Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad.*

Objetivo 3. *Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencia para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.*

Objetivo 4. *Ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.*

Cuadro I-1
Indicadores y metas para lograr el objetivo 2

Nombre del indicador	**Unidad de medida**	**Situación en 2006**	**Meta 2012**
Relación becas alumnos Oportunidades para educación básica	Número de becas	EB= 4,602 403	EB= 5,000,000
Becas otorgadas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas para concluir educación básica	Número de becas	1, 975 becas	49,460 becas
Becas educativas en educación media superior para alumnos que provienen de hogares cuyo ingreso familiar no rebasa la línea de pobreza patrimonial establecida por la CONEVAL y que reciben beca del programa Oportunidades	Número de becas	40, 060	250,000
Becas educativas en nivel superior para jóvenes cuyo ingreso familiar se ubica en los 4 primeros deciles	Número de becas	ES= 161,787	ES= 400,000
Cobertura educativa	Matrícula escolarizada	EB= 94.3% EMS= 58.6% ES= 24.3%	EB=99% EMS=68% ES=30%
Cobertura de educativa básica en los 8 estados con más rezago del país (Oaxaca, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Puebla, Guerrero, Veracruz y Tabasco)	% de la población en los estados correspondientes	ES= 94.3%	99%
Número de entidades federativas con cobertura de educación superior de al menos 25%	Número de entidades federativas	15 de las entidades federativas con cobertura de al menos 25%	18 entidades federativas con cobertura de al menos 25%
Niños indígenas que cursan preescolar y primaria	Indígenas de 4 a 14 años que estudian preescolar y primaria	1,594,850 (40.89%) indígenas que estudian preescolar y primaria	2,340,000 (60%) indígenas que estudian preescolar y primaria
Aulas de telesecundaria equipadas con tecnología de la información y la comunicación y materiales educativos	Aulas equipadas	2,400 aulas (3.7%)	65,420 aulas (100%)
Personas entre 15 y 39 años que concluyen secundaria	Personas que concluyeron secundaria del grupo de edad de 15 a 39 años	11 millones de personas entre 15 y 39 años de edad sin secundaria concluida	3 millones de personas entre 15 y 39 años de edad con secundaria concluida
Años de escolaridad, población 25 a 64 años	Años de escolaridad	8.4 años	9.7 años

FUENTE: SEP. Programa Sectorial de Educación 2007-2012: 17-18

Objetivo 5. *Ofrecer servicios educativos de calidad para formar personas con alto sentido de responsabilidad social, que participen de manera productiva y competitiva en el mercado laboral.*

Objetivo 6. *Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, corresponsabilice a los diferentes actores sociales y educativos, y promueva la seguridad de alumnos y profesores, la transparencia y la rendición de cuentas.* (PSE 2007-2012: 11-12).

Para lograr el objetivo 2, la SEP plantea una mayor igualdad de oportunidades. Para lograr esta igualdad es necesaria "...la ampliación de la cobertura, el apoyo al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la escuela, el combate al rezago educativo y mejoras sustanciales a la calidad y la pertinencia".

La SEP se propone estrategias y líneas de acción para lograr el cumplimiento del objetivo 2 en educación básica. Algunas de las cuales se retoman en este trabajo. Cuadro I-1.

Consolidar y fortalecer el componente educativo del programa de becas Oportunidades, sobre todo en secundaria.

- Incrementar la cobertura de becas.
- Apoyar a las madres jóvenes y jóvenes embarazadas para continuar y concluir su educación básica.

2.2 Adecuar la oferta de servicios educativos a la dinámica de la demanda, particularmente en preescolar.

2.3 Institucionalizar, en todos los servicios de educación inicial, un modelo de atención con enfoque integral, para favorecer el desarrollo físico, afectivo, social y cognitivo de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, en todo el país.

2.4 Articular la oferta de servicios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad y establecer un nuevo marco de responsabilidades para asegurar mejores niveles de cobertura y logro educativo en estos grupos.

- Fortalecer las políticas educativas y la coordinación con las entidades federativas para elevar la cobertura de la atención de la población en edad escolar básica en condiciones de marginación y vulnerabilidad.

- Reorientar los recursos destinados a la educación básica, dando prioridad a las regiones en situación de marginación y vulnerabilidad.

2.7 Atender a los niños y jóvenes de las localidades y municipios con mayor rezago social, prioritariamente a los de menor índice de desarrollo humano, a la población indígena y a los hijos de jornaleros agrícolas inmigrantes y emigrantes... (PSE 2007-2012: 31-33)

Obviamente que, una mayor igualdad de oportunidades educativas, lograrla significa, en efecto, una ampliación de la cobertura, el apoyo al ingreso de las familias para lograr la permanencia de los estudiantes en la escuela, en vista que una de las causas principales de la deserción es por falta de ingresos; y por supuesto, acabar con el rezago educativo.

El rezago educativo es un problema de fundamental importancia para el logro en la equidad en las oportunidades de ingreso escolar y en la disminución de las desigualdades tan arraigadas en el país.

1.2 Rezago educativo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se destaca la importancia para el gobierno que guarda la educación y se propone ampliar la cobertura, aumentar el nivel educativo y elevar la calidad de la educación, por cuanto que la escolaridad de la población constituye el "capital humano" que sustenta el desarrollo del país. Se reafirma en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En efecto, un mayor nivel de escolaridad para la población constituye una prioridad, dado que en la medida que las personas transiten y permanezcan en el sistema educativo, estarán más preparadas y en consecuencia tendrán mayores y mejores oportunidades para un desarrollo profesional, laboral y social (INEGI, 2004, III).

Asimismo en Educación Básica (primaria) en el *Plan de estudios 2009* (etapa de prueba) se dice que a escala internacional se han establecido objetivos de cobertura y calidad para la educación básica y se hace referencia a los

compromisos contraídos en las diversas conferencias internacionales. Así en el marco internacional, la escolaridad obligatoria se ha ido incrementando.

Cuadro I-2 **OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS 2 Y 3**

META	INDICADOR	1990	1995	2000	2003
Asegurar que, para el 2015, todos los niños y las niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	Tasa neta de matriculación en primaria (seis a 11 años de edad)	95.6	95.8	98.6	99.4
	Eficiencia terminal en educación primaria.	70.1	80.0	86.3	89.3
Eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes del año 2015	Nivel del logro en el cumplimiento de la meta	94.3	93.9	95.3	95.4

COBERTURA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR

	INDICADOR	2001	2002	2003	2004
	Tasa neta de matriculación en educación preescolar (3 a 5 años de edad)	51.2%	55.5%	58.6%	63.1%

COBERTURA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA

	INDICADOR	1990	1995	2000	2003
	Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 a 14 años de edad)	n.d.	n.d	50.6%	56.0%
	Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)	49.9%	56.0%	65.9%	72.4%
	Eficiencia terminal en secundaria	73.9%	75.8%	74.9%	79.7%

FUENTE: SEP, 2008: 12.

Es conveniente destacar que si bien existen avances en la universalización de la educación básica, aún persisten rezagos altamente significativos, así como de deserción y reprobación. Por ejemplo, en 2003 en nivel primaria se tiene una eficiencia terminal de sólo 89.4, es decir, 10.6% del 99.4% que se inscribieron no logró terminar. Mientras el 0.6%% ni siquiera logró ingresar a la escuela, según cifras la propia SEP. Cuadro I-2. Pero estos datos se contradicen, en el mismo documento se señala que durante el ciclo escolar 2005-2006 en primaria la cobertura fue de 94.1%.mientras en los ciclos 2002-2003 y 2003-2004, fueron de 95.3 y 95.1%, respectivamente. Quizá disminuyó la cobertura. Anexos cuadro 1-1

Por ejemplo, dos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En tanto, en nivel secundaria, el rezago es aún mayor pues solo termina el 79.7%, quedando en el camino el 20.3% de los individuos. No obstante, en el nivel de secundaria, prácticamente se mantiene la misma situación con 79.2% de eficiencia terminal durante el ciclo 2005-2006, retrocediendo 5 décimos con respecto al año 2003 (79.7%).

Por otra parte, según INEGI 33.3 millones de mexicanos de 15 años y más, que representan 53.1% de dicho grupo de edad, no han logrado incorporarse o permanecer en el Sistema Educativo Nacional (SEN) y concluir la educación básica obligatoria. En contraste, el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) en 2005 da cifras más elevadas y desglosadas: 6,024,310 analfabetas (8%) de la población entre 15 años y más; 11,558,700 jóvenes y adultos sin primaria terminada y 17,469,880 individuos sin secundaria terminada. Al sumar dan un total de 35,052,890 mexicanos en situación de rezago educativo. (Pescador, 2007: 239).

El rezago educativo[18] constituye una limitación muy importante para el desarrollo personal, familiar y social de este grupo poblacional, en particular y para el país, en general. Este sector está en desventaja con respecto al resto de la población, y constituye en sí un grupo en estado de vulnerabilidad en un mundo

[18] En adelante el rezago educativo se referirá a la población de 15 años o más que no hayan terminado su secundaria, en vista que ésta es ya parte de la educación básica obligatoria en México.

cada vez más globalizado que demanda mayor capacidad de competitividad de las personas en el mercado laboral.

El problema del rezago educativo se puede desglosar en algunas de sus manifestaciones más evidentes como son género, edad, tamaño de la comunidad de residencia y entidad federativa. Por ejemplo la proporción de mujeres en rezago es mayor que la de los hombres, aunque esa diferencia tienda a reducirse. Por ejemplo, en analfabetismo por género, el promedio es 9.6%, en mujeres aumenta a 12% y hasta 18% en personas mayores de 50 años de edad y 30% en caso de adultos mayores. (Pescador, 2007:239)

Otra gran verdad es que a mayor edad, el rezago educativo aumenta; por su parte a menor tamaño de la comunidad también se incrementa la proporción del rezago; en el caso de las entidades federativas, la diferencia entre éstas es igualmente significativa entre las de mayor y menor desarrollo.

Cuadro I-3
Distribución de población de 15 años y más con educación básica incompleta por nivel de instrucción, 2000.

Nivel de instrucción	grados	Población	%
Total		**33 338 910**	**100**
Sin instrucción	0	6 424 470	19.3
	1	1 373 186	4.1
	2	2 606 452	7.8
	3	3 694 972	11.1
	4	2 067 969	6.2
	5	1 556 113	4.7
Primaria	6	12 024 728	36.1
Secundaria	1	1 123 300	3.4
	2	2 081 783	6.2
Estudios técnicos o comerciales con primaria	1 y más	385 937	1.1

Fuente. INEGI, *2004.*

De los 33.33 millones de casos de rezago educativo[19] en el año 2000, los hombres alcanzan un 50.9%, mientras las mujeres, logran un 55%. Pero en cuanto

[19] El rezago educativo lo calcula el INEGI, como ya se explicó a partir de la población de 15 años o más de edad. sin embargo no considera la cantidad que sigue siendo significativa de los niños y adolescentes menores de 15 años que no asisten a la escuela, que no han accesado a la educación básica. En tal caso posiblemente el rezago educativo puede ser mayor.

al nivel de instrucción, del 53.1% que no logra la educación básica, 6.4 millones no tienen instrucción alguna, el 19.3% y el 53.2% de los rezagados no han logrado concluir ni siquiera la educación primaria, es decir, 17.7 millones de mexicanos no han terminado este nivel educativo, lo cual es realmente dramático. Cuadro I-3.

Tabla I.1
Población de 15 años y más en rezago educativo por grupos de edad, 2000.

Grupos de edad	población en rezago	porcentaje grupo edad
Total	33 338 910	53.1
15 a 29	10 684 898	39.3
30 a 44	9 337 206	50.0
45 a 59	7 248 694	72.6
60 y más	6 068 112	87.3

Fuente. INEGI. *Rezago educativo*, 2004

Si se analiza el fenómeno del rezago educativo por edad, se podrá ver que existe una relación a mayor edad mayor rezago, sin embargo éste no es menor entre población en edad productiva, lo cual afecta lo que se da en llamar 'el capital humano' que guarda relación estrecha con el desarrollo del país. Tabla I-1.

Otro factor importante de este análisis del rezago educativo en el país, es el tamaño de la localidad, es decir, "...el rezago educativo, guarda una correspondencia con los tamaños de las localidades donde residen. Los porcentajes mayores del rezago corresponden a los habitantes de las localidades más pequeñas y las proporciones menores a los residentes en los mayores centros de población. Así en las localidades con menos de 2 500 habitantes, 79% de la población de 15 años y más se encuentra en rezago educativo... y en los grandes centros urbanos con más de un millón de habitantes,... se redujo a la mitad al representar 41.3% de la población de 15 años y más" (INEGI, 2004, 6). Mientras el porcentaje se redujo aún más en las ciudades medias, que tienen entre 100 000 y menos de un millón de habitantes, con tan sólo 38.2%.

En tanto, por entidad federativa, también se puede vislumbrar una gran diferenciación en cuanto al nivel de rezago educativo. INEGI realiza una clasificación, de acuerdo a la proporción de la población en rezago educativo, que clasifica en: bajo, medio, alto y extremo. Es necesario reconocer que el nivel nacional se ubica en el nivel "alto", que once de las entidades federativas también tienen este nivel, incluso ocho de éstas se colocan en el nivel de "extremo".[20] Y sólo tres, Distrito Federal, Nuevo León y Baja California, tienen bajo nivel de rezago. Tabla I-2.

Al sumar el nivel alto con el nivel extremo se alcanza una suma de 21 entidades con graves problemas de rezago educativo de población de 15 años y más en el país.

Tabla I-2
Población de 15 años y más en rezago educativo por entidad federativa, 2000.

Entidad Federativa	**Clasificación**
Baja California, Distrito Federal y Nuevo León	**Bajo**
Aguscalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, México, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala,	**Medio**
Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Yucatán	**Alto**
Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas	**Extremo**

FUENTE: Construcción propia, a partir de datos de INEGI, 2004.

Es obvia, la condición educativa de este sector de la población que lo coloca en una situación de desventaja frente al resto de su generación, para su desarrollo personal, familiar y social y laboral. Asimismo, este problema, es un reflejo de la gran desigualdad existente y un obstáculo para el desarrollo del país.

[20] Es conveniente aclarar que en el estado de Michoacán, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel se logró clasificar a esta entidad federativa como "libre de analfabetismo", debido a la eliminación de éste.

El rezago educativo, si bien es un problema de fundamental importancia, que muestra la evidencia del atraso en la educación y desfavorece las oportunidades de lograr la disminución de las graves desigualdades existentes en el país. Pues, como se ha evidenciado, los adultos mayores, así como los habitantes de comunidades pequeñas son de los más afectados por el rezago educativo, y los que viven en las entidades federativas que se ubican en regiones geográficas menos desarrolladas.

Existen otros factores que también contribuyen, ampliamente, en el atraso del proceso educativo del país. La forma como se ha conducido la dirección del Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado (SNTE). El corporativismo que ha privado en varios de los sindicatos de trabajadores de México, ha sido no sólo un obstáculo para del desarrollo democrático de los mismos, sino que también se ha vuelto un grave problema para el avance de los programas de mejoramiento en varios sectores. Por ejemplo en educación, el SNTE ha significado un verdadero cuello de botella para el avance de la educación.

1.4 Corporativismo sindical

Si bien es cierto que, el origen de todo sindicato es el de preservar los derechos laborales de sus agremiados que representa, desde luego, un derecho muy legitimo de todo trabajador. Sin embargo, el caso del SNTE parece significar (o tal vez no es el sindicato mismo, pero si su dirigencia), un obstáculo para el avance de la educación.

Respecto a la historia, se puede decir que el sistema educativo nacional es un elemento explicativo de la manera en que se dio la articulación política y de cómo ésta determinó las formas de organización de la administración pública y la gestión estatal: a partir de repartos corporativos, sobre la base de un conjunto de relaciones clientelares. El sistema educativo es un claro ejemplo de la forma en que se entrelazan las instituciones formales con las reglas y prácticas informales (Romero, 2006).

En 1943 se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como sindicato 'nacional', que implicó abandonar la idea de una confederación nacional de maestros, descentralizada y flexible, que correspondiera a las características de cada entidad. Como dice Ornelas (2008: 58), recibió un importante impulso del gobierno". Que luchó por unificar sueldos, condiciones de trabajo y oportunidades profesionales de todos los maestros, lo que influyó en la condición laboral de los docentes estatales, los logros del SNTE lo eran también para los estatales.

Pero, "el paso trascendente a la consolidación del centralismo sucedió en 1944, con la firma de un pacto corporativo entre el gobierno y los trabajadores de la educación". (Ornelas, 2008: 58). Desde entonces la alianza gobierno con este grupo de poder.

El SNTE poco a poco fue acumulando poder: centraliza en materia de capacitación y mejoramiento profesional, como los programas del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio (1944-1970); el establecimiento de la licenciatura y los posgrados en preescolar y primaria (1975-1979); la concepción de la Universidad Pedagógica Nacional (1979); los propios cambios estructurales del SNTE, al subordinar política y financieramente de las secciones y delegaciones a la dirección nacional; los procesos de extensión de la autoridad del gobierno central a las escuelas 'por cooperación' que organizadas por grupos de maestros, al poco tiempo lograban ser 'federalizadas' (Arnaut citado por Latapí y Ulloa, 2000, 19).

Siendo secretario de educación, Jaime Torres Bodet reconoció que la unificación sindical no parecía favorecer de manera positiva la calidad del trabajo docente de los maestros. Al comprobar el deterioro del sistema escolar y una especie de 'parálisis progresiva' en la educación, atribuida en buena medida al excesivo centralismo, a la burocracia y al crecimiento del poder sindical, el Secretario promovió la preparación de un proyecto descentralizador que propuso al SNTE en 1958, mismo que presentó en su X Consejo Nacional. Dicho proyecto consistía en establecer un sistema de 'planeación científica' que garantizara el control pero dejara espacio a las iniciativas y planeación regional y sustituyera las

subordinaciones de las instituciones locales al centro por relaciones de coordinación y cooperación entre ellas. (Arnaut citado por Latapí y Ulloa, 2000, 20).

En efecto, la política centralista de la enseñanza, avalada por SEP y SNTE, como benéfica para la expansión escolar, la unidad nacional, requería revisión, se veía, ahora, como un obstáculo para el desarrollo de la educación, desde el punto de vista administrativo, financiero, político, el propio educativo y aun el sindical. No obstante el proyecto fue rechazado por el SNTE. Ya que lo percibió como amenaza a su unidad y a su poder.

Otro intento de reforma para descentralizar el sistema educativo sucedió durante periodo presidencial de Luis Echeverría (1970-1976), aunque más bien el objetivo central era de tipo político, se buscaba reducir espacios al SNTE. El sindicato se manifestó en contra del cambio, e inauguró otras formas de lucha de poder, negociación formal e informal y acuerdos entre funcionarios de la SEP y los líderes sindicales (Trejo, 1996: 158).

En 1972 la dirección del SNTE fue tomada por asalto por el grupo denominado *Vanguardia revolucionaria* dirigida por Carlos Jonguitud Barrios. La gran concentración del poder en el Comité Educativo Nacional (CEN) y en un contexto de gran incremento de la matrícula, se generan conflictos al interior, se buscaba democratizar al SNTE, dando origen a la disidencia, que conformó la *Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación* (CNTE), entre 1978 y 1981, de tendencia más radical o de izquierda, lo que posiblemente favoreció al SNTE para reafirmar su pacto con el grupo gobernante, que no sólo detuvo la estrategia descentralizadora, sino que, incluso, cede mayores espacios de poder (puestos burocráticos y de elección popular en 1982), a cambio de evitar que llegara a dirigir el grupo independiente, fortaleciendo así al SNTE.

Un intento más de reforma institucional fue el llamado Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica y Normal (ANMEB) en 1992 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1992) y del secretario, Ernesto Zedillo. Bajo la idea de 'federalización' como se conoció ahora a la descentralización, el

Acuerdo estableció una 'reorganización' del sistema educativo, al modificar las atribuciones de la Federación y de los estados en esta materia. A la federación corresponde hacer cumplir el artículo 3° constitucional, expandir la normatividad general, formular los planes y programas y evaluar el sistema educativo. A los estados: operar la enseñanza preescolar, primaria, secundaria, normal, indígena y especial; responsabilizarse de ciertas funciones técnicas, administrativas y financieras; formar consejos colegios y proponer contenidos regionales. Entre ambos niveles de gobierno, se establecieron tres compromisos: reconocer al SNTE como titular de las relaciones laborales del magisterio, estimular la participación social, y destinar mayores recursos a los estados y regiones más necesitadas. En tanto, a los municipios, les corresponde: crear y presidir los consejos educativos, y velar por el mantenimiento y equipamiento de las escuelas (Latapí y Ulloa, 2000, 25).

Así como elevar la calidad del magisterio, con esta intención se elaboró el Programa Emergente de Actualización del Magisterio, para capacitar al profesor en los nuevos planes y programas de estudio y se creó la Carrera Magisterial, que contenía mecanismos para la promoción horizontal de los profesores.

Probablemente, la reforma educativa representaba una de las iniciativas de política social más significativas en el sexenio de Salinas de Gortari. Pudo ser esta reforma un cambio institucional importante. Como menciona Ornelas (2008) refiriéndose a los neoistitucionalistas, el Estado perdió la oportunidad de 'fortalecerse'.

Sin embargo, el SNTE se opuso nuevamente a la descentralización educativa argumentando que se intentaba fragmentarlo. Este organismo se había convertido en el sindicato más grande del país y, por lo mismo, en el más poderoso dentro de la organización sectorial del PRI. (Trejo, 1996: 159).

El SNTE poco a poco logró un reposicionamiento en la burocracia educativa y en el poder de la toma de decisiones sobre la materia, ocupó puestos claves, monopolizó una serie de decisiones académicas y operativas en los estados y municipios: contratación de maestros, designación de directores y supervisores,

etc. La meta de la SEP de lograr incrementar la cobertura del nivel primaria hacia los setenta, favoreció al SNTE, pues, con ello éste aumentó sus recursos y poder.

El SNTE ha logrado tanto poder, dentro del marco institucional tradicional, que muchos de los directores de escuelas primarias, inspectores y supervisores eran colocados por el sindicato, de esta manera el maestro estaba en las manos de una relación clientelar. Asimismo los maestros empleaban mucho de su tiempo en actividades administrativas, estaban también poco incentivados por lo que éstas y otras cuestiones impactaban en el aprendizaje de los alumnos y a falta de un sistema de evaluación neutral, como resultado de este tipo de relación, las escuelas se convertían –como señala Trejo- en una especie de fábricas de diplomas. (Trejo, 1996: 162).

Los resultados sobre educación, todo mundo lo sabe, fueron desastrosos. En general, el sistema mostró su gran ineficiencia. La educación, como una de las fuentes principales de legitimidad del régimen había fracasado.

El objetivo central de la reforma era cambiar el acuerdo institucional que tradicionalmente había dominando el proceso educativo nacional, es decir, redefinir los derechos de propiedad del diseño de políticas educativas. Esta idea aparecía en un contexto de influencia de la visión neoclásica que plantea que en el crecimiento económico ha ejercido gran influencia el elemento del capital humano. Además, algunos ejemplos de países del sureste asiático, con gran avance, mostraban que la mano de obra barata no era más que una ventaja efímera.

Por otro lado, la nueva visión de país, del grupo gobernante y con un nuevo modelo de desarrollo de tipo neoliberal, no coincidía con la educación tradicional, cargada de una visión nacionalista, revolucionaria, populista y antiimperialista en la enseñanza mexicana.

Las metas del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) se puede resumir en tres: reorganización del sistema educativo nacional que consiste en: descentralizar la cuestión administrativa y financiera de la educación básica y normal, y crear consejos municipales y estatales; 'renovación de los materiales y contenidos educativos' y 'elevar la calidad del magisterio'.

La modificación de planes y programas de estudio se dio sólo de manera parcial. La edición de libros de historia despertó una enorme polémica por parte de muchos sectores de la sociedad (intelectuales, académicos, periodistas, partidos de oposición, etc). El SNTE decidió no aceptar tal cual la iniciativa de reforma y prefirió negociar, a través de su líder Elba Esther Gordillo.[21]

La descentralización, se creía, que debió hacerse de manera gradual y también discrecional, debido a las redes de poder que ha generado el SNTE en los distintos estados y municipios y a la falta de una estructura burocrática más o menos fuerte en los estados. Hoy resulta que la descentralización ha estado prácticamente estancada, incluso algunas entidades federativas se niegan a aceptar su responsabilidad sobre la educación. Algunos gobernadores argumentan falta de recursos para atender la educación.

La propuesta de reforma de la SEP originalmente establecía nuevos mecanismos de evaluación, esta acción para el SNTE significaba un atentado a sus tradicionales métodos de control e intermediación tradicional sobre sus agremiados, sin embargo logró mantener el anterior arreglo institucional y controlar los nuevos mecanismos de evaluación. La propuesta de reforma no logró las metas propuestas. Porque no existía el marco institucional (formal e informal) adecuado para los cambios que proponía la reforma educativa, tampoco había cambiado la forma de hacer las cosas, menos aún la actitud. El sistema de reglas seguía intacto.

Existen suficientes evidencias empíricas para pensar que el SNTE, desde hace mucho tiempo, dejó de representar auténticamente a sus agremiados en cuanto a sus derechos sindicales. Sus criterios académicos y profesionales parecen ser muy pobres. Parece claro que el SNTE ha sido, más bien, un trampolín político de sus dirigencias y un sistema de redes corporativas clientelares, primero, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y ahora, quizá, del Partido Acción

[21] Durante el régimen del Presidente Carlos Salinas se recupera la iniciativa de reforma educativa con Manuel Bartlett como Secretario de Educación Pública. Por otro lado, Carlos Salinas removió a Jonguitud Barrios del SNTE e impuso a Elba Esther Gordillo como líder sindical en el SNTE. Con estas acciones se preparaba el terreno para la reforma educativa.

Nacional (PAN) y del Partido Nueva Alianza (Panal) de reciente creación, por el mismo SNTE.

El extraordinario peso político del SNTE es resultado de haber sido uno de los principales regímenes priístas que se apoyaron en el corporativismo –como lo señala Latapí en su obra *El debate sobre los valores en la escuela mexicana*- "...tradicionalmente sus dirigentes han usufructuado muy importantes beneficios políticos a cambio de lealtades y servicios a esos regímenes; de hecho en las últimas décadas, la SEP no ha podido tomar ninguna decisión importante de política educativa sin acordar con sus dirigentes; además, ha consolidado su poder dentro de la propia SEP valiéndose de importantes puestos". (Latapí, 2003: 57).

En la misma obra Latapí señala que la ética o formación moral de la escuela mexicana es una simulación, la cultura de la simulación como él llama, a esa conducta manifiesta con pocos valores que prevalece en buena parte del magisterio y es protegida y promovida por el propio SNTE.

> Una larga tradición ha sancionado como aceptables muchos comportamientos de los maestros y directores que constituyen transgresiones de lo debido y se encubren con la complicidad de otros; se viola la legislación para obtener permisos, a cambio de beneficios para el SNTE; se falsifican documentos a veces con anuencia de las autoridades; se otorgan comisiones y privilegios como pago de lealtades; se venden las calificaciones de diversas maneras; se trafica con plazas; se justifican tramposamente ausencias e impuntualidades; se presentan informes que no corresponden a la realidad; se lucra con negocios no autorizados; se induce a gastos de los alumnos para beneficiar a algún interesado (por ejemplo obligándolos a comprar determinados libros de texto); se presiona a las familias a hacer contribuciones económicas 'voluntarias', y aun se encubren delitos graves de injusticias, mal trato y violaciones sexuales. (Latapí, 2003: 58).

Por otra parte, en cuanto a la dinámica organizacional del SNTE, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho se buscó aprovechar la estructura organizacional de los sindicatos formados en el pasado régimen de Cárdenas, para consolidar una relación corporativa con el sindicalismo, incluyendo el sindicato magisterial recién creado.

> El SNTE fue el resultado de una iniciativa gubernamental para agrupar a diversos sindicatos fragmentados por motivos ideológicos bajo una misma organización nacional dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el doble propósito de canalizar los conflictos por medio de una organización corporatista y facilitar al Estado el diseño de políticas en materia educativa. Como resultado, desde sus inicios la estructura del SNTE fue muy similar a la organización piramidal centralizada de la SEP, dependencia del ejecutivo que se creó en 1921. (Trejo, 1996, pp, 156-157).

En el ramo magisterial el SNTE, jugaba el mismo papel que los otros sectores del PRI, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en cuanto garantizaban un apoyo político-electoral al partido en el poder, el PRI. En el marco de esta relación corporativa, el SNTE iba incrementando su poder. Así los líderes formaban una red de clientelas en base a las concesiones que ofrecían a sus agremiados, las cuales no eran concebidas como derechos laborales obtenidos sino como favores que ofrecían a sus miembros, lo que les permitía a estos líderes ir monopolizando las decisiones académicas y operativas en todo el país.

En el mismo sentido apunta el libro *Los socios de Elba Esther* de Ricardo Raphael, un análisis periodístico pero con mucho sustento, donde describe ampliamente y con datos muy explicativos el poder que la presidenta del SNTE ha adquirido en los últimos años. Sobre todo a partir de su relación con Marta Sahún. Roberto Rock L. En el "prólogo" de esta obra señala que:

> Nunca la esposa de un mandatario mexicano logró concentrar en sus solas manos tanto poder, ni albergar dentro de las paredes de Los Pinos una operación tan compleja en el campo de la política, los pactos, los negocios, la corrupción... Para Marta Sahagún, Elba Esther Gordillo debió haber representado la aliada químicamente pura, el pragmatismo perfecto". Hoy no hay duda sobre a quién sirvió esta historia de dos personalidades engarzadas por la ambición. Como ocurrió durante décadas en la etapa más acendrada del PRI, como se repitió en las administraciones de salinas (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), en el *gobierno del cambio* que pretendió conducir Vicente Fox (2000-2006) el cacicazgo magisterial encarnada en Elba Esther Gordillo desde 1989 no sólo logró preservarse, sino que ganó solidez, posiciones y, especialmente, autonomía...

> Con la gestión foxista, el SNTE y su dirigencia escalaron peldaños dentro del poder político directo, aquel en el que se diseñaron políticas centrales. Así le fue asignado en los hechos el control del ISSSTE, de la Lotería Nacional y de una subsecretaría de importancia crítica dentro de la Secretaría de Educación Pública. La administración de Calderón respetó esas posiciones... (Rock en Raphael, 2007, 14-15)

Rock dice que la obra *Los socios de Elba Esther* documenta suficientemente las preocupaciones internacionales orientadas a alentar que en México la debilidad de sus instituciones no permite limitar la influencia de grupos de poder –económicos y políticos, monopólicos o caciquiles-, en prejuicio de los intereses de la sociedad.

> A nadie parece sorprender ya que sean los sindicatos ligados a los sectores bajo control del Estado los que representan los mayores extremos de privilegio en México en el ámbito laboral. Con matices y proporciones distintas, la historia del cacicazgo magisterial se repite, entre otros, con el gremio petrolero, de la electricidad o de la salud, especialmente en el Instituto Mexicano del Seguro Social.
>
> El imperio de los monopolios económicos que tanto lastra el desarrollo del país tienen su correspondencia con el reino de las expresiones corporativas que subsisten en la política mexicana. Si la revista *Forbes* de los poderosos de la política en México, los primeros lugares serían ocupados por estas expresiones de una nación que busca la modernidad anclada aún en el pasado.(Rock en Raphael, 2007, 17)

Además, señala Raphael, en el sistema educativo mexicano no se enseña a adquirir autonomía. No existe autonomía entre alumnos y el profesor, tampoco de los profesores respecto de sus líderes sindicales o ante las autoridades educativas. Y menos aún lo es el SNTE en relación con las arbitrariedades del Estado, una prueba reciente fue la aprobación de la Nueva Ley del ISSSTE, donde el SNTE tuvo una participación decisoria, afectando a sus propios agremiados. Pareciera, que la estructura corporativa en la que se fundó el sistema educativo buscara un objetivo contrario: "...se construyó a partir de la dependencia asimétrica y jerárquica de cada uno de sus componentes, y no desde una relación respetuosa y recíproca entre actores reflexivos, responsables y autónomos". Además, "...la burocratización y el corporativismo son los dos elementos que configuran el ambiente laboral de la socialización valorativa para los docentes" (Raphael, 2007, 84-85).

Mientras la democracia propone una base más competitiva, las instituciones autoritarias como las nuestras –en particular las del SNTE- se caracterizan por sostenerse en redes y camarillas donde los funcionarios públicos (se asumen como dueños del negocio) no se asumen como tales y parecen no deber el puesto a sus méritos propios, sino a sus jefes inmediatos. Así las complicidades y lealtades se generaban a partir de la manipulación de los cargos haciendo que la burocracia se comporte incondicionalmente frente a sus superiores. En este contexto la deuda por favores recibidos se paga con obediencia del subalterno. En este sentido la modernización basada en configuración de una estructura profesional y racional de función pública y sindical dentro del Estado mexicano está aún pendiente.

Sin embargo, el poder del SNTE se ha incrementado y diversificado. Es muy conocido en el medio periodístico, la red de operadores electorales que ha tenido participación importante desde las elecciones de 1994, 2000 y 2006. No se sabe con exactitud la cantidad de operadores pero unos dicen que son 10,000, otros hasta 100, 000. Raphael menciona que son 55,000 los maestros dedicados a estas funciones en la elección del 2000, provenientes de las entidades de Jalisco, Puebla, Hidalgo, Morelos, Guanajuato y Estado de México.

Con la creación de la Asociación Ciudadana del Magisterio la maestra Elba Esther Gordillo trató de justificar ante el SNTE y ante la opinión pública, la existencia de oficinas y de equipo técnico relacionados con asuntos electorales. Así mismo, le sirvió para construir una relación más directa con las autoridades del Instituto Federal Electoral. (Raphael, 2007, 201).

Mientras el SNTE se dedica a la política, la educación padece graves problemas, ya la UNESCO y la OCDE, a través del informe PISA (por sus siglas en inglés), lo han manifestado en varias ocasiones. Aunque se ha logrado aumentar el presupuesto y mejorado salarios de docentes, el 80 % de las escuelas siguen presentando condiciones físicas inadecuadas y la calidad educativa no ha mejorado.

Pero el SNTE con la compra de las camionetas *Hummers,* por parte de su dirigente Elba Esther Gordillo, para que supuestamente se rifen y lo obtenido del

sorteo se utilice para la reparación de algunas escuelas. Sin embargo, esta noticia ha causado un gran escándalo al poner en evidencia nuevamente al SNTE y a los profesores. Asimismo las movilizaciones que se han venido dando en la capital del país y en otras entidades federativas como Morelos, Guerrero, Michoacán, entre otras.

Los profesores de educación básica "...deberían de ser los personajes más importantes del Estado mexicano; en vez de eso, se han convertido, en buena medida, en una masa políticamente manipulable, empobrecida aferrada a sus privilegios gremiales, los cuales no están destinados a mejorar la calidad de la educación... se han convertido en la viva imagen de la decadencia nacional y en un reflejo de todos los vicios de nuestra cultura política: corrupción, amiguismo, ignorancia, pero sobre todo ausencia de ideales. Eso es lo más grave de todo: un cuerpo de profesionales que ha perdido su *ethos*, su mística, el sentido de su misión... (Blancarte, 2008).

Los maestros no son sólo rescatables, sino que constituyen un elemento fundamental para la reconstrucción del país, señala Roberto Blancarte. En este análisis, el autor, no logra diferenciar al SNTE de los maestros. Sin embargo, apunta que esta situación es parte de una descomposición del Estado mismo.

Es probable que, en buena medida, la relación de subordinación entre Estado y SNTE pueda explicar estos resultados negativos de la educación. En efecto existen amplias evidencias empíricas de impunidad y corrupción en el gremio magisterial, encubierto y promovido por el mismo SNTE. En el propio ámbito educativo la cultura de la legalidad está ausente. Existe a su vez una perdida de legitimidad en la confianza de las instituciones públicas.

El SNTE, uno de los sindicatos más grandes de México y el más grande en América Latina, con más de un millón de agremiados; un millón 350 mil, según la misma dirigente sindical Elba Esther Gordillo (en una entrevista con el periódico Milenio), parece ser más un obstáculo que una correa de trasmisión del desarrollo del Sistema Educativo Nacional (SEN). En efecto, el SNTE se ha convertido en uno de los aparatos fundamentales del arreglo corporativo, con importantes posiciones

políticas que tradicionalmente ha disputado escaños en el Congreso, gobiernos locales, hilos de control en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el manejo de amplios recursos.

El SNTE no sólo no ha contribuido en el desarrollo del sistema educativo nacional, en el mejoramiento de la calidad educativa, en la formación ética o moral de los alumnos y en las reformas que permitan una educación más igualitaria, sino por el contrario, ha entorpecido el avance. Se requiere de una reformulación del marco institucional de la educación que incorpore indudablemente al gremio magisterial con nuevas reglas que permitan el desarrollo de la educación en el país. Por ejemplo, los sindicatos, sindicatos representativos, democráticos, en los países de Europa occidental han jugado un papel fundamental en la instalación y consolidación de un Estado de bienestar bastante favorable a los trabajadores agremiados, bastante diferente al sindicalismo oficial corporativista de México.

Una reforma educativa profunda tiene que pasar por el consenso de los maestros y por la democratización de su instrumento de lucha, el SNTE. Éste con la estructura centralista, corporativista y clientelista seguirá siendo un obstáculo para una verdadera reforma educativa. La calidad del aprendizaje de los alumnos seguirá cuestionada. Porque, se sabe que, en México, el marco institucional que norma la impartición de la educación, la organización escolar y el sistema tradicional de incentivos repercute directamente en el desempeño de los alumnos.

Se puede concluir, según varios estudios, que la descentralización no alcanza los objetivos propuestos en cuanto a calidad, eficiencia y equidad, y que más bien cuentan factores como la voluntad política para mantener el proceso; la atención a problemas específicos; el compromiso tanto de funcionarios como de maestros; el rendimiento de cuentas; la creación de normas y procedimientos claros; la capacitación de personal, entre otros.

Al rezago educativo y al problema sindical se añade otro elemento de enorme trascendencia es el relativo a los recursos asignados al rubro de la educación. Algunos consideran al financiamiento como el principal problema de la

educación, pero la crisis de ésta última está lejos de ser un simple problema de insuficiencia de recursos financieros. Desde luego que los recursos hasta ahora destinados son más que insuficientes, pero se requiere también de una reestructuración del sistema educativo nacional para eficientar los recursos asignados. El mismo SNTE ha dispuesto de considerables cantidades de dinero, de parte de la SEP, aunque estos acuerdos se dan bajo relaciones poco transparentes.

1.5 Financiamiento en educación[22]

Como ya se vio en el marco ético y jurídico, el artículo 3°. Constitucional y la Ley General de educación (LGE) en sus artículos 25, 27 y 28 y los convenios contraídos por parte del Estado mismo con organizaciones de educación, así como de Derechos Humanos le asignan la responsabilidad al Estado de cumplir con la financiación de la educación, en por lo menos del 8% del PIB.

Uno de los temas de más interés del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es sin duda, el monto asignado a la educación. Pues, como dice Héctor Villarreal (2005: 9) "...se trata de una clave estratégica para el futuro de cualquier nación cuyo objetivo es promover los niveles de bienestar económico y humano de los pueblos, bienestar que se refleja en la elevación de sus ingresos y calidad de vida". El gasto que la Federación asigna a la educación está determinado por el ordenamiento legal denominado Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que se define cada año fiscal.

El proceso educativo en el país se ha desarrollado en condiciones de escaso presupuesto y de falta de planeación. Además del uso ineficiente de este gasto. En contraparte, los países que hasta ahora gozan de un amplio desarrollo económico -y las naciones en desarrollo como Corea, Singapur, Hong Kong, China, entre otras-

[22] Se entiende como *financiamiento de la educación* cualquiera de las aportaciones en dinero que realizan los distintos niveles de gobierno y de los particulares. los cuales constituyen el llamado *gasto nacional en educación* (total de recursos financieros destinados a la educación).

se distinguen por haber alcanzado altos niveles de desarrollo y crecimiento económico que han estado asociados con amplias inversiones en educación.

En México, el monto del gasto[23] en educación puede expresar en gran medida la situación del Sistema Educativo Nacional: los ingresos reales de los trabajadores de la educación, la disponibilidad de materiales, servicios e instalaciones. Un financiamiento suficiente y ejercido eficiente constituye un elemento fundamental para el avance de la educación en México. Hasta ahora en la historia de la inversión educativa, los presupuestos han sido inferiores a la recomendación internacional del 8% del PIB para países en desarrollo. Cuadro I-4.

Cuadro I-4
GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR EDUCATIVO

	Tasas de matrícula (porcentajes)						
	Primaria (neta)		Secundaria (bruta)				
	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Superior bruta	Gasto social Educación /PIB	
País	1995	1995	1991-1994	1991	1991-1994	1990-1991	1996-1997
Argentina	99	89	66	70	36	3.3	3.8
Bolivia	97	93	40	34	22	3.1	5.9
Brasil	86	88	42	49	11	3.7	3.4
Chile	86	85	66	70	27	2.6	3.3
Colombia	96	65	59	70	18	3.1	4.4
Costa Rica	89	91	47	51	30	4.7	5.8
El Salvador	95	63	27	30	15	2.1	2.6
Guatemala	91	46	25	23	8	1.6	1.7
México	99	99	57	58	14	2.6	3.4
Nicaragua	78	81	40	47	10	4.9	4.3
Panamá	99	96	63	68	28	4.7	5.5
Paraguay	89	90	38	40	10	1.2	3.9
Rep. Dom.	79	83	34	47	18		
Uruguay	94	94	74	88	27	2.7	3.0
Venezuela	98	83	29	41	29	3.4	3.1

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), World Cultural Report, 1998: Culture creactivity and Markets, París, 1998 y CEPAL, sobre cifras oficiales de los países. CEPAL. *Equidad, desarrollo y* ciudadanía, p, 98.

Entre 1950 y 1980 la región latinoamericana registró una expansión del sistema educativo, aunque con grandes diferencias entre países. A partir de la

[23] En la actualidad ha venido ganado terreno la opinión pública del concepto inversión en lugar de gasto. a los recursos financieros destinados a educación. En vista que la educación ya no debe considerarse sólo como una consecuencia del desarrollo. sino. más bien. como un factor propio de la producción. es decir. un "capital humano" no sólo necesario para el desarrollo de un país sino indispensable para el mismo.

década de los 80's probablemente, debido a la crisis de la deuda externa y los posteriores ajustes, el gasto social en general se redujo, lo que impactó negativamente en el deterioro salarial del magisterio, en la infraestructura escolar y en la actualización curricular. Situación que se tradujo en un mayor rezago educativo.

El gasto público en educación como porcentaje del PIB fue de 5.4% en 2007, alcanzando un promedio de escolaridad de 8.5 años y una tasa de analfabetismo de 7.8%. (INEGI, 2008). Cuadro I-5.

Cuadro No. I-5

Gasto en educación, tasa de analfabetismo y promedio de escolaridad 1990 y 2007

Concepto	1990	2007
Gasto público en educación	3.7	5.4
Por alumno (miles de pesos)	1.2	17.1
Tasa de analfabetismo (%)	12.4	7.8
Promedio de escolaridad (grados)	6.0	8.5

Eficiencia terminal por nivel educativo. Ciclo escolar 1990/91 y 2007/2008

Nivel educativo	1990/91	2007/08
Primaria	70.1	92.2
Secundaria	73.9	78.4
Bachillerato	60.1	61.1

Personal docente a inicio de cursos por nivel educativo. Ciclo escolar 1990/01 y 2007/08

Nivel educativo	1990/01	2007/08
Preescolar	104 972	214 548
Primaria	471 625	564 822
Secundaria	234 293	364 723
Profesional técnico	35 382	28 983
Bachillerato	110 000	235 096
Educación superior a/	134 424	285 958 p/

Fuente: INEGI, México de un vistazo, 2008.

En el caso de México, los gastos de las entidades federales y municipales en el rubro de la educación muestran importantes desequilibrios. Sólo seis estados destinan 25% o más de su gasto total a educación, mientras doce de éstas no rebasan el 10% para la misma finalidad. Además la distribución del gasto también muestra fuertes desequilibrios, que desfavorecen el uso eficiente de los recursos.

Para René González Cantú y Roberto Villaseñor (1992: 191) los recursos que el país destina a la educación, tienden a descender desde 1983, esto se da en

un contexto de crisis fiscal y de implantación de un nuevo modelo de crecimiento económico, el neoliberal. Hasta los ochentas el Estado mexicano hizo los mejores esfuerzos por invertir en educación. La evolución del gasto en la educación en México es también evidente en las comparaciones internacionales. Hacia 1980 el gasto educativo por habitante en México fue mayor al promedio de América Latina y de los países árabes, pero para 1984 era semejante al de los primeros e inferior al de los últimos.

El problema del desequilibrio en el presupuesto público en educación, favorece menos a los estados del Sur. Mientras por nivel escolar, aun cuando se ha incrementado el presupuesto a la educación primaria, "...un análisis de beneficio-incidencia muestra que la distribución de los recursos sigue siendo desigual en el sector educación. En México es un hecho evidente que el gasto público en educación beneficia a los más pobres en el nivel de la educación básica, pero también es claro que los más beneficiados del segundo ciclo de la educación secundaria y la educación superior son los grupos de mayores ingresos". (Vélez y López-Acevedo, 2003: 2).

En el caso de los estados del Sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) -de acuerdo con Vélez y López-Acevedo- el gasto público tiende a ser más progresivo para la educación primaria y el primer ciclo de la secundaria que para el país en su conjunto.

> El costo unitario por estudiante también muestra una clara desigualdad en la distribución de los recursos públicos. En los estados del Sur, el costo unitario en el nivel educacional inicial de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIS), un servicio que se ofrece a los empleados del sector público, tiene un costo unitario de US $2, 100 anuales; PRODEI, un servicio que se ofrece a los padres pobres, tiene un costo unitario aproximado de US $60 anuales; mientras que el costo unitario anual aproximado de la educación inicial que se ofrece a los indígenas es de sólo US $8. La educación superior para la formación pedagógica (Escuelas Normales) es de más de US $2, 200 anuales...". (Vélez y López-Acevedo, 2003: 3-4).

Consecuencias directas de tales desequilibrios es la no disposición por parte de los profesores de materiales, servicios e instalaciones adecuadas para

realizar su actividad docente, por lo que se supone que su rendimiento tenderá a disminuir, así como el de los alumnos.

No obstante que en el rubro de servicios, el educativo es el más importante, el salario de los profesores ha disminuido de manera significativa. Esta situación impide que los maestros realicen tareas complementarias a la docencia que coadyuvan al mejoramiento de ésta. Pero no sólo no realizan tareas complementarias de la educación, sino que debido a su baja percepción salarial los profesores se ven en la necesidad de buscar ingresos complementarios para el sostén de la familia, lo que limita su dedicación a la docencia. Así los maestros de la zona urbana, por ejemplo, los de la ciudad de México, frecuentemente se emplean como taxistas, conductores de microbuses o realizan cualquier otro oficio. En tanto, en el medio rural una cantidad considerable de mentores dejan periódicamente su plaza o renuncian definitivamente a ésta para emigrar a los Estados Unidos en busca de mejores ingresos (no emigran precisamente como profesores). No obstante el componente principal del gasto educativo son los salarios del magisterio, 90% en promedio del presupuesto se destina a nómina. (Latapí y Ulloa, 2000: 51).

Pero cabe preguntarse ¿con base en qué criterios se determina el presupuesto? ¿Existen en México instituciones formales con base en las cuales se tomen decisiones respecto del presupuesto? La respuesta es que no existen criterios o reglas claras que determinen la toma de decisiones sobre el presupuesto educativo. Parecen ser criterios no educativos, los que son tomados en cuenta por los gobiernos para determinar el presupuesto.

Aguilar Camín, Guevara Niebla, Latapí y Cordera -al respecto- dicen:

> Factores políticos no educativos deciden en su mayor parte la asignación de recursos para el sector educativo. En las decisiones de asignación presupuestal imperan los mecanismos informales, las presiones, la complicidad burocrática y la negociación a puerta cerrada, caminos todos ajenos, a menudo contrapuestos, a los criterios técnicos que debieran regir en el sector. En el caso de la básica, el sindicato magisterial es el grupo de mayor presión. La intensidad de sus demandas tiende a convertir a la secretaría del ramo en la arena de un forcejeo político incesante entre el sindicato y las

autoridades, más que en el instrumento de la gestión y la renovación educativa del país. (Aguilar, 1992: 20).

Esta vulnerabilidad política de la asignación presupuestal es una de las bases de las inequidades del sistema educativo, como señalan los mismos autores, no obstante que los costos unitarios son diferentes en cada nivel educativo, la educación superior, con sólo el 5% de la población escolar del país capta más del 20% del gasto educativo, en tanto la educación básica primaria, con una población de 50%, recibe tan sólo 35% del gasto total. (Aguilar, 1992: 20). Presionar políticamente, por encima de los criterios técnicos y de justicia distributiva que deberían ser las normas formales.

Año con año, en diciembre o desde antes la Cámara de Diputados se convierte en centro de atención y destino de numerosos grupos de presión que demandan mayor gasto público, en particular el gasto para educación cuya presión lo ejercen los maestros a través del SNTE y la CNTE y los mismos rectores de las universidades públicas y por medio de ANUIES. La lucha también se da entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Negociaciones bilaterales, entre otras formas.

En 1924 se introdujo el Impuesto sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos y sobre utilidades de empresas, o sea el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que es la pieza central de todo sistema tributario. La tendencia desde los años veinte, 'Ha sido concentrar cada vez más la recaudación en la Federación y depender más de las transferencias y participaciones fiscales que ésta hace. De esta manera la recaudación por la Federalización se ha incrementado paulatinamente, mientras lo recaudado por los estados y municipios ha disminuido'. (Díaz Cayeros citado por Latapí y Ulloa, 2000: 45).

Todos estos factores son los limitantes en el proceso de asignación presupuestal. En los últimos años se ha desatado una polémica en torno a la gratuidad y a la educación privada, ambas en relación al papel que juegan en la igualdad social.

Sigue siendo polémico el gasto en educación, se sigue demandando su incremento hasta llegar al 8% del PIB, lo cual es necesario. Sin embargo el

aumento no logrará impactos positivos en educación si no se redefine su utilización. Hasta ahora la forma como se ha venido ejerciendo el financiamiento público, según estudios de José Ángel Pescador, (citado por Ornelas, 1995: 90) se otorgan subsidios a las clases altas y medias a costa de los segmentos sociales pobres. Con ese mecanismo en lugar de promover una mayor movilidad y equidad, se incrementa la desigualdad.

Además, en el caso del nivel superior de la educación, en el financiamiento no existen reglas claras, como señala el contador general de la Benamérita Universidad Autónoma de Puebla Jaime Vázquez, no se considera el nivel académico sino la forma de negociación política que realiza cada una de las Universidades Públicas. "Desde hace unos años la ausencia de reglas para tener bien definidos los mecanismos de asignación de recursos son las diferencias tan notorias que tienen los apoyos a cada Universidad, el punto central que ha habido es tratar de compensar por la vía del subsidio por estudiante que tiene cada institución". (*Milenio*, 9/02/04: 17).

El subsidio por estudiante -dice Vázquez- el más alto es el de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) con 85 mil pesos, por el contrario los más bajos son los casos de Oaxaca, Guerrero y Chiapas que tienen entre 10 mil y 20 mil pesos por estudiante. Estas asignaciones de recursos que señala el funcionario de la BUAP coinciden con la concentración de tales recursos y los índices de marginación en algunas entidades federativas, por ejemplo Chiapas, Guerrero y Oaxaca son precisamente los estados con mayores índices de pobreza en el país.

Por su parte, el marco normativo del gasto para educación asignado por la Federación está determinado por el ordenamiento legal denominado Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), cuya duración es de un año fiscal. Junto con la Ley de Ingresos de Ingresos de la Federación (LIF), también de carácter anual, constituyen la relación contable de los *ingresos públicos* y el *gasto público*[24] del gobierno federal.

---

[24] *Gasto público* es el conjunto de erogaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como los poderes Legislativo y Judicial y el sector

La Ley de General de Educación (LGE), en su reforma del artículo 25 establece que:

El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –Federación, entidades federativas y municipios- destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor a 8% del producto interno bruto del país, destinando de este monto al menos 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.

Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad

El gobierno local prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo federal la correcta aplicación de dichos recursos.

En el evento de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se estará a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación.*

Segundo. Para dar cabal cumplimiento a esta disposición, los presupuestos del Estado contemplarán un incremento gradual anual, a fin de alcanzar en el año 2006 recursos equivalentes a 8% del producto interno bruto que mandata la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de octubre de 2002.

Es pertinente señalar que las leyes mexicanas encierran, casi siempre, un grado de ambigüedad, la reforma del artículo 25 de la LGE no es la excepción. No se sabe si es un problema de precisión en la redacción o se elabora de esa manera ambigua con toda conciencia. Esto es importante porque el nivel de exigencia, por parte de los interesados, dependerá precisamente del grado de compromiso que la ley establece sobre algunas instituciones o funcionarios.

Por ejemplo, -Villarreal (2005: 59) señala- el concepto 'contemplarán' que (significa considerarán, observarán, mirarán) tiene una connotación muy diferente

paraestatal en sus respectivos niveles.

al de 'asignarán' (señalar lo que le corresponde a una persona o cosa) que es más indicativo.

Año con año fiscal se ejerce una presión social, que se manifiesta de diversas formas y que intervienen distintos actores para demandar mayor gasto público para su ámbito de interés. Entre los que se encuentran los sindicatos, los partidos políticos, los empresarios, entre otros.

Es imperativo el incremento del gasto público, y por lo tanto el gasto social del cual forma parte el gasto en educación, lo cual conduce casi necesariamente a una reforma fiscal y hacendaria con el objeto de hacerse de más ingresos tributarios para ello se requiere de ampliar la base de contribuyentes, reducir la evasión fiscal y eficientar la recaudación. Este es un consenso bastante anunciado por los especialistas. Sin embargo, parece no existir voluntad política para realizar la reforma institucional que le permita al Estado disponer de más ingresos y de mejor calidad (más seguros son los ingresos provenientes de una ampliación de la base tributaria y recaudados con eficiencia que los derivados del precio internacional del crudo o del endeudamiento).

Hasta ahora el modelo tradicional de recaudación de recursos fiscales ha sido la captación de recursos de PEMEX, la de los impuestos sobre la renta del trabajo (sobre los empleos formales), el endeudamiento y de alguna manera, la captación de remesas.

Cuáles podrían ser las consecuencias más importantes de tener ingresos bajos en el país. Lo primero, es que el gasto público sería insuficiente para atender todas las necesidades, con una población caracterizada por ser en su mayoría pobre y además, marcada por una gran desigualdad social. Desde una perspectiva comparativa, el nivel de gasto público de México es el más bajo de los países miembros de la OCDE, en los cuales fluctúa en una cantidad equivalente entre 40 y 60% de sus respectivos productos internos brutos, mientras que el de México fue de 24.3% en el año de 2003. (Villarreal, 2005: 80).

El nuestro es un país de grandes paradojas, cómo podemos explicar que teniendo una de las economías más desarrolladas del mundo, el país tenga que

palear su desarrollo con una economía informal en crecimiento, las remesas, los excedentes del petróleo, en lugar de expandir la capacidad recaudatoria y eficientarla.

El gasto en educación como proporción del PIB, por ejemplo, en 2003 estuvo compuesto de la siguiente manera: federal, 4.49%, privado, 1.33%; estatal, 1.0%; y municipal, 0.011%. es decir, en el año 2003 se gastó en México 6.84% del PIB en educación, del cual el 5.51% es gasto público. (Villarreal, 2005: 89).

Pero el gasto federal en educación no se mide solo en términos del PIB, sino también como proporción del total del gasto y del gasto programable.[25] Lo que quiere decir del total de gasto público cuánto se destina a educación, éste fue de 25% en los últimos 10 años y de 26.3% en el 2003. aunque se ha mantenido ligeramente en aumento, lo cierto es que el gasto en educación sigue siendo insuficiente para cubrir las necesidades y los rezagos que son muchos en educación. No obstante el insuficiente gasto en educación, el dispendio sigue acompañándolo.

Pero un indicador aún más efectivo, es sin duda, el gasto por alumno. Este indicador es el resultado de la operación: división del gasto en educación entre la matrícula de estudiantes, lo que implica que a mayor número de alumnos el gasto per capita disminuye. En el caso de los países con matrículas elevadas, como México, -señala Villarreal- el gasto por alumno tiende a la baja en comparación con los países con matrículas pequeñas, como proporción del total de su población. "Éste es el indicador más importante en términos educativos, pues puede dar cierta idea de las condiciones en que se realiza el proceso de enseñanza-aprendizaje, en lo que hay o debería de haber cierta relación con el aprovechamiento de los estudiantes, como número de alumnos por grupo, número de alumnos por maestro,

[25] El *gasto programable* es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las dependencias y entidades del gobierno federal. consignadas en programas específicos para el control y la evaluación y es identificable con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en las prestaciones de servicios y en la inversión pública. así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios. que aumentan en forma directa la oferta global de los mismos. Se excluye el servicio de la deuda que corresponde a las transacciones financieras. las participaciones a estados y municipios y los estímulos fiscales. cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

número de horas de clase al año, salarios del profesorado, número de computadoras por alumno, etc." (Villarreal, 2005: 91-92).

Se supone la siguiente relación: a mayor gasto por alumno los resultados serían más satisfactorios y por el contrario, a menor gasto por alumno, los números no se serían tan alagadores. Por ejemplo, México ocupa el primer lugar en América Latina en cuanto a número alto de alumnos por grupos escolares. Lo cual puede impactar en una menor calidad educativa debido a una atención menos personalizada (relación contraria a la que indica recientemente la OCDE para lograr mejorar la calidad educativa); mayor carga de trabajo para el docente, lo que le impide superar su calidad de atención al proceso enseñanza-aprendizaje; menor control grupal, entre otros.

El presupuesto en educación ligeramente, pero año con año se incrementa, aunque probablemente tal incremento no es acorde con el crecimiento de la demanda de servicios educativos, menos aún, con la demanda ascendente de educación media superior y superior, las cuales resulta más onerosa su atención. Sin embargo, la SEP señala reiterativamente que la gran mayoría de los recursos destinados al ramo de la educación los absorben los servicios personales (90% aproximadamente), por lo que el resto, es más que insuficiente para cubrir los gastos de operación y las demás intervenciones que requiere una educación de buena calidad.[26]

En este sentido, la situación de México es más dramática que la de otros países de la región latinoamericana, incluso comparado con países con economías más pequeñas que el nuestro, como Bolivia, que llega a cerca de 70% del gasto corriente o Perú, con tal sólo, 40%. Además, el país cuenta con una cobertura menor por ejemplo a la de Bolivia en educación superior, México apenas avanza al 25%, mientras aquél país llega al 35%. (CEPAL).

Debe analizarse con cuidado la información que da el gobierno cuanto señala que más del 90% del gasto asignado a educación se emplea para salario de profesores y personal administrativo y además que la SEP es la Secretaría más

[26] Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. p. 66.

grande y la que se lleva el presupuesto más alto. Porque pareciera que el personal que labora en dicha Secretaría está muy bien remunerada. Esta percepción es engañosa. Al desglosar los salarios de los maestros por categoría, por ejemplo en el D. F. en el año 2000, el 42% de maestros de primaria se encontraba en la plaza inicial; 58% estaba incorporado a la carrera magisterial; de éstos 40% y 14%, se encontraban en los niveles "A" y "B", respectivamente. (Villarreal, 2005: 97). Aún cuando la Ley general de Educación, a la letra dice, en su artículo 21, segundo párrafo. "El Estado otorgará un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio Estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que imparten y para su perfeccionamiento profesional".

Al respecto el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004: 93-96) ha considerado que los recursos adicionales que pudieran obtenerse para educación pública deberían destinarse a contratar nuevos maestros, con el fin de reducir los grupos tan numerosos con los que se caracterizan las escuelas mexicanas y también recomienda reducir las grandes diferencias entre salarios mínimos y salarios máximos a fin de lograr lo que la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomiendan: alcanzar el salario máximo en un periodo de entre 10 y 15 años.

Al comparar el gasto en educación entre diferentes países resulta que países muy atrasados destinan más gasto público como proporción del PIB en comparación con nuestro país (5.1%) en el año de 1999. Según datos de UNESCO. San Vicente (9.3%), Cuba (9.0%), Jamaica (6.4%), África subsahariana (5.6% en promedio), etc. pero también están países desarrollados como Dinamarca (8.3%), Suecia (7.7%), Noruega (6.9%), Finlandia (5.9%), Francia (5.8%), etc. Sin embargo, existe un tercer grupo de países que asignan menos proporción del PIB al monto de educación que México, aún siendo países altamente desarrollados como: Bélgica (3.1%), Japón (3.6%), Corea (3.7%), España (4.4%), Alemania (4.6%), Italia (4.7%), etc. (Villarreal, 2005: 109-110).

Esto parece indicar claramente, de acuerdo a esta relación comparativa que, entre más atrasado está un país, más inversión se requiere en educación. Obviamente que el gasto debe ir articulado con un uso más eficiente, para lograr obtener el máximo impacto progresivo posible en el desarrollo educativo.

Cierto es que el gasto en educación es un indicador que muestra la situación educativa de un país determinado, más explicativo aún es, el gasto en educación por alumno. La comparación de México con otros países en este aspecto demuestra que tampoco podemos presumir. Por ejemplo, *en el gasto de instituciones educativas por estudiante en educación primaria (2000) en países de la OCDE,* México se ubica en el último sitio.

Esta comparación desalentadora refleja claramente la situación existente de México en su sistema educativo: alta matrícula, mucho población escolar en todos los niveles que demandan más recursos financieros para ser atendidas las necesidades, sobre todo cuando por la transición demográfica la los grupos demandantes de educación van subiendo de nivel, lo que hace más costosa la educación y por lo tanto se necesita más gasto. Hasta ahora, el Estado a querido resolver el problema de aumento de demanda escolar, con bajos recursos y con grupos muy numerosos en los distintos niveles educativos, lo que puede diezmar, aún más, la calidad educativa.

Después del análisis anterior, cabe preguntarse cuáles son los compromisos del Estado en educación ante organismos multilaterales para cumplir como país. Ya anteriormente señaló parte del compromiso del Estado con respeto a la educación en el *marco ético y jurídico de la educación.* Además México mantiene compromisos con las Declaraciones de la UNESCO y otros organismos.

La Conferencia Regional de Ministros de Educación y Ministras Encargados de Planificación Económica de los Estados Miembros de América Latina y el Caribe convocada por la UNESCO y organizada por la CEPAL y por la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada de 4 al 13 de diciembre de 1979 en la ciudad de México, en la que se aprobó por unanimidad la Declaración de México que señala. 'Dedicar presupuestos gradualmente mayores a la educación, hasta

destinar no menos de 7 u 8% de su producto nacional bruto a la acción educativa, con el objeto de superar el rezago existente y permitir que la educación contribuya plenamente al desarrollo y se convierta en su motor principal'.

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtein Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990. Ésta marcó las políticas públicas educativas, especialmente en los países con mayores rezagos. Señala que 'dispensar educación básica para todos depende de un compromiso y un voluntad políticos apoyados en las adecuadas medidas fiscales y reforzados por reformas de política educativa y por la vitalización de las instituciones'

Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se han de satisfacer a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos recursos, públicos, privados o voluntarios...

De lo anterior se entiende que la responsabilidad de los Estados es tanto la movilización de recursos tanto del sector público como del privado y el mejoramiento de sus resultados.

Otros de los compromisos asumidos por México fueron los surgidos del Foro Mundial sobre Educación que se realizó en Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000. Esta cumbre educativa se llevó a cabo con el fin de revisar los avances logrados desde la Declaración mundial sobre Educación para Todos y para 'redefinir estrategias y establecer nuevas metas y objetivos que, contenidos en el nuevo marco de acción, significarán un compromiso y una prioridad urgente en la agenda de cada país'.

En cuanto a la redefinición de estrategias, respecto del financiamiento educativo, el Marco de Acción de Dakar propone el fomento de la inversión de los particulares y la participación de organismos internacionales. Estrategia pensada para los países con amplio rezago educativo. También se menciona que para el

logra de metas como calidad, equidad y pertinencia, entre otras debe 'mejorar significativamente la inversión en educación básica'.

Asimismo, en el mismo año 2000 del 10 al 12 de febrero se realizó en Santo Domingo, República Dominicana donde México quedó incluido, por sus características regionales, en el Marco de Acción para las Américas, pero también en el Grupo E-9, que se refiere a los nueve países más poblados del mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán).

En el *Marco de acción para las Américas* quedó acordado, como en las declaraciones anteriores, la búsqueda de aumento de la inversión nacional en educación y la movilidad de recursos en todos los niveles; lograr la universalización de la educación básica y la superación de los déficit existentes. Los países se comprometen a desarrollar estrategias de focalización en la asignación del gasto para disminuir la inequidad y favorecer la población en situación de vulnerabilidad; incrementar y reasignar recursos para la educación basados en un uso eficaz y eficiente y en función de criterios de equidad y discriminación positiva; buscar mecanismos alternativos de financiamiento, entre otros.

Por su parte en la *Declaración de Cochabamba*, acordada a en la reunión del 5 al 7 de marzo de 2000 en Cochabamba, Bolivia. Se estableció continuar con los esfuerzos para aumentar la inversión en educación y se reconoce la necesidad de lograr aprendizajes de mayor calidad; se acordó que el financiamiento en educación no es un simple gasto sino una inversión; se recomendó mejorar la inversión para lograr mayor calidad de aprendizaje, focalizándolo en zonas y centros educativos de mayor pobreza y vulnerabilidad para reducir los altos índices de repetición y deserción, mejorando la eficiencia y favoreciendo la equidad; distribuir con equidad los recursos públicos y discriminar positivamente la población de bajos ingresos.

Por otra parte, la *Declaración mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción* nacida de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior que tuvo lugar en la sede de la UNESCO, en París, del 5 al 9 de octubre de 1998. los países miembros proclamaron las misiones y funciones de la

educación superior. Acordaron. "La financiación de la educación superior como servicio público.

> Artículo 14. La financiación de la educación superior como servicio público.
>
> La financiación de la educación superior requiere recursos públicos y privados. El Estado conserva una función esencial en esa financiación.
>
> a) La diversificación de las fuentes de financiación refleja el apoyo que la sociedad presta a esta última y se debería seguir reforzando a fin de garantizar el desarrollo de este tipo de enseñanza, de mantener su eficacia y de mantener su calidad y pertinencia...
>
> b) La sociedad en su conjunto debería apoyar la educación de todos los niveles, incluida la enseñanza superior dado el papel que ésta desempeña en el fomento de un desarrollo económico, social, cultural y sostenible...

Si bien es cierto que por tradición es la UNESCO la máxima autoridad internacional en educación, cada vez cobra mayor importancia al respecto otros organismos multilaterales como la OCDE, el Banco Mundial, BID. Por ejemplo el BM ha presentado un programa de acción sintetizado en cinco puntos principales:

1. Consolidar las ganancias macroeconómicas.
2. Acelerar el crecimiento a través de una mayor competitividad.
3. Reducir la pobreza a través de desarrollo del capital humano.
4. Equilibrar el crecimiento y la reducción de la pobreza con la protección de los recursos naturales.
5. Lograr todo lo anterior a través de un gobierno eficiente, responsable por sus acciones y transparente.

En suma, "la estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza incluye el desarrollo del *capital humano,* lo cual implica la calidad en la educación, la salud y la protección social" (Villarreal, 2005: 187- 203)

Es necesario hacer notar la cada vez mayor presencia y poder de influencia de los organismos multilaterales en las políticas públicas del Estado mexicano. La política educativa, no es la excepción. La idea central de estos organismos de

carácter económico y financiero estriba en considerar a la educación como capacitadora de recursos humanos o formadora de fuerza de trabajo. Dicha concepción se articula con . el nuevo modelo de desarrollo económico (*Consenso de Washington*), en el marco de un paradigma esencialmente economicista. Visión que no necesariamente se propone el desarrollo equitativo de toda la población.

El Consenso de Washington implantado en la década de los 80, en el mundo por los gobernantes del momento de dos grandes potencias, Ronald Reagan y Margaret Tacher, en tanto en nuestro país fue incorporado a la función administración pública por el presidente Miguel de la Madrid e impulsado y promovido fuertemente por su predecesor, Carlos Salinas de Gortari. la implementación de este nuevo modelo de desarrollo no armoniza con la idea de equidad o de igualdad.

El Estado tiende a disminuir sus compromisos con las políticas sociales: la seguridad social, la salud y la educación, entre otras comienzan a resentir la falta de apoyo estatal. En tanto el mercado comienza a cubrir los espacios abandonados por el Estado en el sector servicios. Aumenta la inversión privada de manera mucho más acelerada que la inversión pública en estos sectores. Sin embargo, el mercado produce servicios para ciertos grupos sociales que tienen poder de compra, mientras que los grupos de bajos ingresos quedan, paulatinamente, excluidos del mercado.

Las crisis económicas recurrentes, de los 80, 90 y la actual enconan aún más las desigualdades en el país. El Estado mexicano, que había abandonado, en buena medida, la política social, vuelve a tomar cartas en el asunto, con programas sociales más focalizados a grupos de extrema pobreza. Incluso en la actualidad esta medida es recomendada por el propio Banco Mundial, como medida necesaria para apuntalar la solución a la crisis económica y financiera internacional actual. El incipiente Estado benefactor resurge en la presente coyuntura, para tratar de paliar el impacto mayor en los grupos de por sí ya golpeados por la distribución inequitativa del ingreso y ahora agravados por las crisis.

Como conclusión, queda suficientemente documentado que los recursos asignados al sector educativo, en relación con la matrícula, por parte del Estado, son insuficientes. En este ámbito el esfuerzo gubernamental, aún siendo significativo, no ha sido suficiente para cumplir con su responsabilidad de asignar los recursos necesarios para realizar plenamente el proceso educativo, además de su uso ineficiente.

¿Cuáles pueden ser las razones más importantes que explican este incumplimiento? Como señala Pescador (2007: 250), las razones son muchas, "...pero las más importantes quizá sean tres: la orientación del gasto público, la insuficiencia de los ingresos del gobierno y en tercer lugar, la falta de voluntad para canalizar recursos al sector".

En efecto desde los años ochenta, 1982 (que fue de 4.34%) hasta 2005 (3.94%), el presupuesto a educación no ha sufrido grandes modificaciones, no ha logrado rebasar los 4 puntos, excepto en 1994 que fue de 4.09%, todos los demás años se mantuvieron por debajo del 4%. Con más presupuesto no se resolverán los problemas de atraso del sistema educativo nacional, necesariamente, pero si es necesario dignificar los salarios de los docentes mejorar la infraestructura e incorporar las tecnologías de información y comunicación al proceso educativo, sobre todo en las escuelas y entidades federativas con mayor atraso, con el fin de lograr un plano más equitativo.

1.6 Educación y desigualdad

Una de las aportaciones, más trascendentes, de la LGE, es la que se refiere a la igualdad en las oportunidades educativas. El Estado se compromete a diseñar programas compensatorios que garanticen la igualdad de oportunidades educativas en todo el país. El programa se implementó a través de la creación de un sistema de becas. Sin embargo, no se ha evaluado suficientemente este programa para poder analizar sus resultados. El programa de becas se ha ampliado a sectores en estado de mayor vulnerabilidad, pero sigue pendiente resolver el asunto de la equidad, el gobierno se queda, a nivel de programas de

compensación. "La equidad consiste en dar a cada quien lo que necesita para lograr objetivos que son comunes y propios de grupos específicos, lo que necesariamente pasa por una verdadera profesionalización del magisterio; así como por la diversificación de los contenidos curriculares –y de los métodos de enseñanza- para responder adecuadamente a las distintas necesidades y condiciones culturales de los alumnos..."

El Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE) añade, "además, la educación no puede estar sustentada en el acceso a estándares mínimos en la asistencia escolar, sino en la provisión de las condiciones que aseguren similares posibilidades de acceso, permanencia, culminación y aprendizaje en los diferentes niveles educativos, a todos los miembros de la sociedad". (OCE, 2009: 34).

Cumplir con la equidad de acceso a la educación, como lo establece la LGE, requiere de un compromiso mayor que el simple hecho de dotar de una beca económica a los alumnos, diseñar políticas públicas integrales, que estén orientadas no solo a subsanar las deficiencias de la infraestructura escolar, sino también articuladas con políticas de generación de empleos formales, de población, de salud, de desarrollo comunitarios, es decir, una política que trascienda el ámbito escolar que influyen en la persistencia de las desigualdades educativas manifiestas en los distintos grupos sociales que se traducen en una verdadera segregación social.

Sólo así, bajo estas premisas –dice el OCE- se pueden romper las cadenas que mantienen las enormes desigualdades sociales con las desigualdades persistentes en el sistema educativo nacional.

La igualdad social sigue siendo uno de los principales desafíos del país. El sistema educativo ha sido insuficiente y deficiente para afrontar los retos y el gran atraso histórico que vive México. Aún cuando el artículo 3°. Constitucional, establece que "todo individuo tiene derecho a recibir educación. En tanto en su apartado II, inciso C, dice que la educación. "Contribuirá a la mejor convivencia humana... cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad

e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos".

En el mismo sentido, la LGE en su artículo 2°., primer párrafo señala que. "Todo individuo tiene derecho a recibir, educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional..."

En tanto en el artículo 32, sección III, *de la equidad de la educación*[27], de la misma ley, establece que, "las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

Dichas medidas están dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja".

Ciertamente, existe un marco institucional que establece la igualdad en derechos respecto de la educación, excluye los privilegios y de alguna manera habla de una discriminación positiva, dar prioridad a los grupos sociales que están en una situación de desventaja. Todo con el fin de buscar la equidad y disminuir la desigualdad. Para ello es necesario identificar cómo se presenta la distribución de bienes y servicios, la cual puede analizarse desde una doble perspectiva: desde una visión geográfica o regional y desde la diferenciación de clase social. Pero, la justicia distributiva tiene todavía un largo trecho por recorrer. Hasta ahora, el Estado, a través del sistema educativo, ha concentrado sus esfuerzos en ampliar la oferta, a satisfacer la demanda social, los reclamos de ciertos segmentos de la sociedad con más capacidad de presión política.

Pero no existen condiciones favorables previas a la demanda educativa, aún siendo gratuita, en los distintos niveles educativos. El problema se agudiza en la zona rural, caracterizada por altos grados de marginación y pobreza, enfrenta otros problemas que se evidencian empíricamente: la dispersión geográfica de la

[27] Cursivas. mías.

población, la escasez de profesores (varios miles han emigrado a Estados Unidos, sobre todo de Jalisco, Michoacán y Guanajuato), otros profesores simplemente no están dispuestos a sufrir las mismas carencias de la población rural.

Una parte del problema educativo puede ser, efectivamente, el desatender la oferta social en la educación. Pero, la cuestión más importante radica en cómo retener o lograr la continuación en el sistema educativo de los educandos. ¿Cómo lograr disminuir el alto índice de deserción y reprobación, en aquellos educandos que tienen su origen en sectores de menores ingresos? Pero por su parte, ¿cómo generar condiciones favorables previas a la demanda educativa de los grupos de menores ingresos? Por supuesto, es necesario también abatir el analfabetismo entre los mayores de 15 años, el cual está concentrado precisamente entre los pobres. Igualmente, ¿cómo mejorar la calidad educativa en todo el sistema educativo mexicano y para todos?

Existen amplias evidencias que indican que en México la educación ha jugado un papel marginal en la disminución de las diferencias de clase o en la movilidad social. Las grandes diferencias de clases sociales saltan a la vista, la educación no ha llegado de manera suficiente y de calidad a los grupos más pobres de la sociedad mexicana. El sistema educativo ha fracasado, en buena medida, en el desafío de buscar mayor igualdad social en la población.

Al analizar, por ejemplo, -dice Pescador- los indicadores de eficacia de secundaria, por entidad federativa (datos del V Informe del Presidente Vicente Fox), muestra un panorama muy heterogéneo: Guerrero y Michoacán presentan los índices de *deserción* más altos (ciclo 2004-2005), con 12.1% y 11.3% en contraste con Baja California Sur y Nuevo León, con 4.9% y 4.8%, respectivamente y una media nacional de 7.1%; en *reprobación* los primeros lugares los ocupan Yucatán (27.2%) y Campeche (29.0%), en contraste con Nayarit (11.5%) y Baja California Sur (BCS), 10.9%, el índice nacional es de 18.4% y respecto a la *tasa de no conclusión en tiempo normativo*, los indicadores más altos corresponden, también, a Guerrero (34.3%) y Michoacán (31.5%), en contra de Morelos (14.2%), Nuevo León (14.6%) y BCS (14.9%), con una media nacional de 21.2%.

Al analizar los datos por entidad federativa, "...los resultados obedecen a un patrón que correlaciona los índices de desigualdad, desarrollo humano, desarrollo social y marginación, con los resultados educativos medidos por indicadores, como la escolaridad promedio a los niveles de desempeño". (Pescador, 2007: 243).

Otras pruebas, aplicadas por la misma SEP, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) -señala Pescador- así como la de PISA, que ponen en evidencia al sistema educativo, dan muestra de la diferencia en calidad educativa. Estas pruebas se han aplicado a tercer y quinto grado de escuelas primarias, en las asignaturas de matemáticas y español; los resultados confirman la evidencia: en ambos grados y en las dos asignaturas, las escuelas urbanas privadas tienen mejor puntuación, seguidas por las urbanas públicas, las rurales públicas, cursos comunitarios y educación indígena, en último lugar.

En la *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el medio Urbano, México, 2006.*[28] Una de las preguntas que se les aplica a los encuestados es "Las características que más dividen a las personas en su colonia/localidad es..."

Se les ofrecieron cuatro opciones a elegir: 1) educación, "2) ingreso y riqueza, 3) religión y 4) cuestiones políticas. Las respuestas fueron: 26.7%, 19.2%, 18.0%, 15.2%, respectivamente. La respuesta que dan los encuestados de 26.7%, el dato es bastante significativo, en cuanto a la importancia que tiene la educación en la igualación o diferenciación social o segregación, realidad esta a la que más se acerca nuestra situación nacional y la que más atención debería tener.

Sin embargo, respecto de la pregunta: "En México se respeta el derecho de recibir educación de calidad..." Las respuestas fueron las siguientes: 1) casi siempre (32.3%), 2) siempre (30.3%), 3) casi nunca (25.3%) y 4) nunca (11.9%).

El resultado de esta segunda pregunta contradice, de alguna manera, los resultados de la anterior. Al sumar los porcentajes de las dos primeras respuestas

---

[28] Donde capital social se entiende como el conjunto de relaciones que permiten resolver problemas compartidos como sistema de protección. La encuesta se aplicó a 2,100 hogares, en las regiones Norte, Centro-occidente y Sur-sureste, en zonas urbanas. Los datos que se presentan son algunos primeros resultados, mayo, 2007.

se obtiene un 62.6% de respuesta positiva, lo que parece indicar que el Estado si cumple con brindar una oferta de amplia cobertura para cumplir con el derecho a la educación, de acuerdo a las respuestas de los encuestados. (www.undp.org.mx/desarrollohumano/competitividad/index.html)

Por otra parte, la educación ha estado circunscrita a los modelos de crecimiento económico y a los gobiernos en turno, por lo que su ritmo de crecimiento e importancia no ha sido siempre igual. Durante el siglo XX, propiamente a lo largo del periodo estabilizador y el llamado Estado interventor, la educación cobró gran relevancia en México, como herramienta de desarrollo. Este gran impulso a la educación coincidió con el proceso de industrialización y urbanización que se dio en el país, en el cual grupos organizados de estratos socioeconómicos medios y altos de las grandes ciudades salieron más favorecidos. Además, existía un contexto internacional favorable al impulso de la educación. El marco de la *Guerra Fría* permitió a los Estados nacionales, sobre todo aquéllos orientados a apoyar el bienestar de las mayorías, a explorar caminos que condujeran a la disminución de las graves diferencias de clase. No obstante, los resultados en México siguieron siendo insuficientes.

En cuando al sector privado de la educación, éste es más igualitario, pero también, de manera más evidente, tiende a reproducir las diferencias de clase, a través de cierta ideología y valores culturales con que se identifican las élites, generando así una segregación social. Situación que no ayuda para lograr la igualdad.

Ernesto Schiefelbein en su artículo "El desarrollo de la educación privada: ¿Una tendencia inevitable?" sostiene que la escasa capacidad del sistema para lograr cambios profundos parece ser el rasgo más notable, con la intención de ofrecer una educación más adecuada acorde al nuevo siglo se han insertado nuevos actores. En América Latina la educación privada se ha convertido en un actor importante. Al acotarse el Estado benefactor se le transfiere gradualmente parte de sus actividades al sector privado. En efecto, los espacios que ha dejado el Estado son cubiertos por el mercado de servicios educativos.

Se ha esperado –según el autor- que con una mayor participación de la comunidad, con la oferta de la educación privada, se logre más eficiencia, recursos y calidad educativa. En los últimos años se ha incrementado la oferta educativa privada debido al incremento en la demanda y de la crisis fiscal del Estado. En este sentido ha aumentado el número de alumnos que estudian en el sector privado. Ciertamente, existen suficientes datos que evidencian un mayor crecimiento de la educación privada con respeto de la pública.

Además, el Banco Mundial menciona que en América Latina la educación pública está cargada de connotaciones nacionalistas y de tradiciones estatistas y es afectada por la mala distribución del ingreso y la deuda o injusticia social. (Schiefelbein, 2001: 274).

En tanto la OCDE, de un estudio entre 23 países, México se ubicó en primer lugar en pérdida de tiempo para la enseñanza , pues 30% de los periodos de clase, los maestros de secundaria lo ocupan en trámites burocráticos y para poner orden en el aula. De acuerdo con el *Estudio internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje*. 64% de los maestros mexicanos trabaja en una escuela con falta de maestros calificados, que duplica el promedio, y 70% de los directores reportan que los maestros llegan tarde o no acuden al trabajo. (*La Jornada,* 17/jun/09).

Por su parte, Latapí señala que 'el mercado siempre ha estado y estará en la educación, también en la pública; y es saludable que las preferencias cuenten', pero debe garantizarse un resultado eficiente y equitativo. En virtud de que la expansión de la educación privada tiende a generar diversidad, también puede generar caos. Para algunos especialistas sería conveniente controlar esa diversidad para lograr cierta igualdad o equivalencia. Además de, asegurar y compartir valores comunes, sostiene el autor (Latapí citado por Schiefelbein, 2001: 280), como antes tenía la educación pública.

Asimismo, -continúa Schiefelbein- un estudio comparativo de los sistemas de subsidios en seis países de la OCDE muestra que las políticas de elección libre de escuela agudizan la estratificación social. Lo cual "...indica que el Estado debe mantener una fuerte presencia para facilitar una buena solución. Para ello es

necesario que cumpla tres grandes funciones: 'definir de manera democrática los objetivos educativos, evaluar los resultados de las acciones que se llevan a cabo e intervenir eficazmente para compensar las diferencias allí donde los resultados no son adecuados'".

Sin embargo el Estado hasta ahora no ha asumido del todo su responsabilidad de manera comprometida y a fondo en el problema educativo, pues la baja escolaridad, la baja calidad y la distribución de manera desigual impacta de forma casi directa en la producción y productividad en el país, así como en el empleo. Asimismo, el arreglo institucional que priva en el sistema educativo nacional, no solamente no ha favorecido el desarrollo del mismo, sino por el contrario lo mantiene en una relación de reproducción de la desigualdad imperante en el país.

Bajo esta perspectiva, es necesario un nuevo diseño institucional que fracture el diseño institucional anticuado y deficiente y las inercias de su crecimiento desordenado y anticuado. (Romero, documento).

Porque, la desigualdad en la educación que se mantiene en el país, a pesar de los esfuerzos del sistema educativo, o probablemente en parte debido a ellos. Pese a los avances logrados hasta ahora, el desigual desarrollo de México ha impedido que los beneficios educativos lleguen a toda la población. (Malacón, 2006, 337)

La cobertura y la equidad siguen siendo los grandes desafíos para los distintos grados educativos. Como ya se ha visto, el rezago en educación, de un tercio de la población total, es un obstáculo real para el desarrollo de las personas, las comunidades y el país en su conjunto.

Pobreza y un sistema educativo inequitativo, no pertinente, (Malacón, 2006: 340), la operación ineficiente en las entidades, así como la desigualdad económica son principales causas del fracaso. La desigualdad lejos de aminorar, parece, incrementarse, sobre todo, en la presente coyuntura de crisis económica por la que atraviesa el país.

La educación es en este momento, en el mundo y en México, una de las mayores expectativas para aspirar al desarrollo, sin embargo tales expectativas, aún con el esfuerzo realizado, por parte de los gobiernos, parecen cada vez más lejanas. Tal vez porque el sistema educativo está sentado en una base social de grave pobreza y marcada desigualdad social.

El país en general y la educación en particular representa claramente una paradoja, como señala Malacón (2006: 340). "Cada vez se depositan más expectativas en la educación, pero los resultados están cada vez más lejos de lo que queremos conseguir, lejos de las aspiraciones de la sociedad". O puede ser que no sea una paradoja sino una serie de mentiras en que está basada nuestra forma de hacer política en México, como dejaría entrever Sara Sefchovich (2008) en su obra *País de mentiras*. El Estado mexicano se compromete con todo, pero cumple con muy poco. Los resultados son evidentes.

Se puede decir que, no se ha logrado reducir, significativamente, el rezago educativo en el país, a la vez, se habla de la necesidad de lograr la calidad en la educación. Se viene insistiendo en esta cuestión, sobre todo a partir de las evaluaciones realizadas en educación básica en México por organismos multilaterales como la OCDE.[29]

Parece existir una correlación entre educación de mala calidad y lugares de baja demanda. La igualdad jurídica no corresponde con la igualdad social. Pero cabe preguntarse ¿los pobres[30] tienen capacidad de influencia sobre las políticas sociales? Podría contestarse que no, no tienen capacidad de organización ni poder de influencia y cuando éstas existen son muy débiles. Las condiciones de los sectores medios y altos son muy distintos. Así, pues, probablemente, la cuestión distributiva guarda una estrecha relación con estas formas de organización y de influencia en las políticas redistributivas.

---

[29] Con la aplicación de la prueba PISA (por sus siglas en inglés, Programme for International Student Assessment), en los años 2000 y 2003.

[30] Es tan importante la capacidad de organización de los ciudadanos, en cuanto a demanda de sus derechos, que el mismo Banco Mundial considera que la capacidad de influencia que los pobres organizadamente puedan tener para hacerse valer en la sociedad y ante el Estado, es necesaria para lograr disminuir la pobreza en el mundo.

El poder de justiciabilidad y exigibilidad, por parte de la sociedad, sobre todo de los grupos es situación de mayor vulnerabilidad, para poder demandar sus derechos sociales fundamentales, como la educación, al Estado y éstos, ser cumplidos dependerá de la existencia de una cada vez mayor madurez ciudadana (mayor conciencia de sus derechos y de la demanda de los mismos) y de una apertura de la clase gobernante a tales demandas, además de cubrir con un mayor grado de profesionalidad, es decir, de una mayor voluntad de cumplir con la responsabilidad de gobernar para todos por igual.

II. ACCIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO EN SALUD

2.1 Marco ético y jurídico de la salud

En este capítulo es conveniente comenzar con la estructura jurídica e institucional en el ámbito de la salud, en vista que ésta constituye los criterios y las reglas con que se debe desempeñar el sector salud. Además en este marco se establece el compromiso formal de dicho sector para el cumplimiento de sus funciones. Las diversas obligaciones, de las instituciones de salud, están establecidas en el artículo 4° Constitucional; en la Ley General de Salud; en la Ley de desarrollo Social; en los Derechos Humanos, en cuanto a los derechos colectivos; y en los Compromisos del Milenio.

- El artículo 4°, constitucional establece que.

> Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...
>
> Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.
>
> Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...
>
> Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
>
> Los ascendentes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.
>
> El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En tanto en el artículo 2°. Se establece, respecto de los indígenas, que. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

> Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos...
>
> Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Estableciendo un sistema de becas para todos los niveles...

Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de la vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionada con la vida comunitaria.

Por su parte, la Ley General de Salud (LGS), dice: Artículo 6. El Sistema Nacional de Salud[31] tiene los siguientes objetivos:

Proporcionar servicios de salud a toda población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;

Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;

IV-Bis Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social; D. O. F 19-sep-2006.

Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección...

---

[31] El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento a derecho a protección de la salud (artículo 5).

Respecto de la *Prestación de los Servicios de Salud*[32]. "Conforme a las prioridades del Sistema Nacional de Salud, se garantizará la extensión cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud, preferentemente a los grupos vulnerables".

Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud a los referentes a:[33]

> La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;
>
> La prevención y el control de las enfermedades trasmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;
>
> La prevención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;...

Las actividades de atención médica[34] (art. 33), son: I Preventivas, que incluyen las de promoción general y las de protección específica; II Curativas, que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; III De rehabilitación, que incluyen acciones tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales.

Sobre Prestadores de servicios de Salud (Art. 34), Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifica en: I Servicios públicos a la población en general; II Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo de el Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios; III Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten ...

De la Protección Social en Salud (Art. 77-BIS-1), todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados a Sistema de Protección en Salud de conformidad con

---

[32] Se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Artículo 23.

[33] D: O: F. 19-Sep.-2006. Artículo 27.

[34] En relación a la atención Médica, en el capítulo II. Artículo 32. Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud.

el artículo cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social. D. O. F 15-May-2003.

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, (sic) pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención. D. O. F 15-May-2003.

En cuanto a la promoción de la salud, la Ley dice: Artículo 110. La promoción de la salud tiene por objeto crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva.

Artículo 111. La promoción de la salud comprende: I Educación para la salud; II Nutrición; III Control de efectos nocivos del ambiente en la salud; IV Salud ocupacional, y V Fomento sanitario

Educación para la Salud (Art. 112), la educación para la salud tiene por objeto:

> I Fomentar en la población el desarrollo de las actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;
>
> II Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y

III Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, riesgos de automedicación, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención y rehabilitación de la invalidez y detención oportuna de enfermedades. D. O. F 24-Feb-2005.

Artículo 113. La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, y con la colaboración de las dependencias y entidades del Sector Salud, formulará, propondrá y desarrollará programas de educación para la salud, procurando optimizar los recursos y alcanzar una cobertura total de la población...

Sobre nutrición. Artículo 114. Para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobiemo Federal...

La Secretaría de Salud tendrá a su cargo (art. 115): I Establecer un sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición; II Normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, prevención, tratamiento y control de la desnutrición y, obesidad, encaminados a promover hábitos alimenticios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables. D. O. F. 02-Jun-2004.

La salud también está considerada dentro del marco de los derechos humanos, en su parte de derechos sociales. En el contexto de globalización de los derechos humanos, el acuerdo firmado en 1948 por 140 países incluido México, establece en su artículo 25 que. "Toda persona tiene derecho a tener un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad". Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.* (http://www.un.org/).

Por su parte, dice Marcos Arana[35] (2004: 215) "La responsabilidad de los gobernantes no es la de asegurar un estado perfecto de salud, ni exclusivamente de proporcionar servicios sanitarios, sino de brindar a la población, con una base de equidad, los bienes necesarios para el disfrute del más alto nivel posible de salud". El nivel de salud logrado está estrechamente vinculado con los demás derechos económicos, sociales y culturales, el incumplimiento de alguno de éstos tendrá efectos nocivos para la salud. Pero el derecho a la salud no implica sólo la atención médica, sino el mejoramiento constante de la calidad de vida.

Pero la salud depende de una serie de factores, algunos escapan del marco de acción del Estado, quizá como los de carácter genético, los relacionados con los estilos de vida o los eventos propiamente casuales. Prácticamente todo está comprendido en la responsabilidad de la acción estatal. Como apunta Alicia Yamin, el Estado 'tiene un rol crucial para asegurar un campo parejo, y proveedor a las personas bajo su jurisdicción las condiciones básicas y los cuidados necesarios que se requieren para la promoción de su propia salud y bienestar'. (citada por Arana, 2004: 220).

Sin embargo, como consecuencia de la transición de México a la democracia, el tema de los derechos humanos ha cobrado más trascendencia en la evolución política de la sociedad, si bien el ejercicio de los derechos políticos han sido garantizados en buena medida, en cuanto los derechos sobre seguridad social y de salud, aún no han podido ejercer con plenitud.

Existen amplios sectores de la población que aún carecen de acceso a los servicios de salud y de seguridad social, esta situación expresa un problema de justicia social y de inequidad para más de 40 millones de mexicanos. Incluso entre quienes gozan de los beneficios de la seguridad social, existen amplias diferencias en cuanto amplitud y calidad entre unos regímenes y otros (González, 2007: 212).

Además, el sistema de seguridad social en México se caracteriza por una falta de equidad y de integridad, por tener una calidad desigual y también una accesibilidad desigual (González Roaro, 2007; INEGI, 2001: 227-229) esta

[35] Marcos Arana es director de la organización no gubernamental, Defensa del Derecho a la Salud.

situación constituye un importante déficit para lograr la plena democracia en el país. Sin embargo, la universalidad de la seguridad social sigue siendo un pendiente del Estado mexicano. Pues, datos de INEGI del 2005 indican que 42.55% de los mexicanos siguen sin el disfrute de este derecho. Los demás están asegurados como sigue: IMSS, 44.72; ISSSTE, 10.03; servicios estatales, 1.34; PEMEX, 0.65; SDN, 0.52 y SM, 0.20%.

2.2 Características de los servicios de salud

> *La salud es una síntesis; es la síntesis de una multiplicidad de procesos, de lo que acontece con la biología del cuerpo, con el ambiente que nos rodea, con las relaciones sociales, con la política y la economía internacional. La salud es un índice de bienestar, quizá el más importante índice de bienestar alcanzado por una población. Una muestra palpable de desarrollo social alcanzado por una sociedad, y una condición esencial para la continuidad de ese mismo desarrollo.*
>
> Roberto Briceño-León (2000: 15).

Carlos Álvarez-Dardet[36] dice cuando William Beveridge sienta las bases de las políticas sociales del Sistema Nacional de Salud (SNS) en Inglaterra, perseguía distribuir dinero transformándolo en salud, la formula consistía en la cobertura universal y financiación por parte del Estado. Álvarez-Dardet refiere los problemas de inequidad, de género, de clase social y territorial, del Sistema Nacional de Salud de su país, España. (*El País*, 2003: 28). En México existen problemas semejantes, como en España, sólo que más graves.

En este mismo sentido Vicenc Navarro en su obra *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, señala que España no ha alcanzado la consolidación de la democracia ni del Estado de bienestar, como lo ha hecho el resto de Europa occidental. (Navarro, 2003: 7). Sin embargo, el caso de México es aún más crítico pues las reformas aún no se han acordado. En tanto Brasil parece llevar la

[36] Carlos Álvarez-Dardet es catedrático de Salud Pública en la Universidad de Alicante y director del *Journal of Epidemiology and Community Health.*

delantera a México a pesar de su más temprana elección del presidente Ignacio Lula Da Silva, en cuanto a la aprobación de la propuesta de reforma de Seguridad Social, paralelamente Brasil impulsa una amplia reforma fiscal.

En América Latina "Los sistemas de seguridad social de salud y pensiones en la región se han caracterizado por su baja cobertura, las ineficiencias en gestión, un nivel de cotizaciones obligatorias ligadas a la remuneración del trabajo que no financia adecuadamente las prestaciones, y la existencia de sistemas de atención segmentados que limitan la movilidad laboral". (CEPAL, 2000: 143).

Durante la década de los noventa –de acuerdo con la CEPAL- en varios países de la región, se iniciaron reformas de los sistemas de seguridad social, con el propósito de mejorar la eficiencia en el servicio y en el uso de los recursos; asimismo se ha buscado adaptar los sistemas a los nuevos desafíos que traen consigo las transiciones demográfica y epidemiológica, así como las exigencias de competitividad y equidad; la necesidad de incrementar la transparencia y lograr el equilibrio financiero.

En algún grado estas reformas –sostiene CEPAL- han modificado las reglas de contribución a la seguridad social, los sistemas de prestación de servicios y beneficios y la estructura de los agentes públicos y privados en la provisión de servicios.

En América Latina y el Caribe (ALC) se han dado algunos avances necesarios (como disminución en la tasa general de mortalidad y la de muerte infantil, aumento en la expectativa de vida) pero estos progresos han sido insuficientes. Persisten los desafíos a futuro están asociados con los cambios demográficos y epidemiológicos y la desigualdad generalizada.

En México, en el *Programa Nacional de Salud (2001-1006)* se concibe que:

> La salud es una inversión para un desarrollo con oportunidades. A medida que el país se transforma el sistema de salud debe hacerlo también. El desarrollo económico, el bienestar social, la estabilidad política y la seguridad nacional dependen de la buena salud de nuestra población. No puede haber progreso general sin un sistema de salud

que responda a las aspiraciones de los mexicanos. (Programa Nacional Salud, 2001-2006: 17).

El *Programa Nacional de Salud* (PNS) tiene como subtítulos *La democratización de la salud en México y hacia un Sistema Nacional de Salud.* El Programa Nacional de Salud se inspira en cuatro premisas:

- La buena salud es uno de los objetivos del desarrollo y una condición indispensable para alcanzar una auténtica igualdad de oportunidades.
- La salud es, junto con la educación, el componente central del capital humano, que es el capital más importante de los individuos y las naciones. Mejorar la salud y asegurar la educación significa fortalecer la capacidad del individuo y la sociedad para procurarse y acrecentar sus medios de vida.
- Dados el valor que en sí misma tiene y su potencial estratégico es necesario empezar a ver a la salud también como un objetivo social y no sólo como un sector específico de la administración pública.
- La protección de la salud es un valor compartido, por prácticamente todas las sociedades. La buena salud, por lo tanto, es un valor que puede fortalecer el tejido social.

El mismo Programa expresa que para mejorar la salud de los mexicanos es necesario democratizar la atención de la salud:

Pero el PNS señala que, la democratización de la salud implica crear las condiciones para que toda la población pueda acceder a los bienes y servicios sociales, independientemente de su capacidad de pago. "La protección de la salud no puede ser considerada una mercancía, un objeto de caridad o un privilegio: es un derecho social. El acceso a los servicios de salud, por lo tanto, debe ser universal... La democratización de la salud significa estimular la participación de ciudadanos en todos los niveles del sistema, desde asumir su responsabilidad por su propio estado de salud hasta influir en el diseño de la agenda sectorial y la toma de decisiones". (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 18). Asimismo, democratizar la salud implica desarrollar un sistema que responda con calidad y respeto a las necesidades y expectativas del ciudadano.

Sin embargo, según el mismo programa considera que para lograr lo anterior persisten tres grandes retos: la equidad, la calidad y la protección financiera; además de dos grandes desafíos: el rezago en salud y los riesgos emergentes. En efecto, a partir de las dos últimas décadas del siglo XX se ha generado un incremento en las enfermedades no transmisibles (males cardiovasculares, cáncer, padecimientos mentales, adicciones) y las lesiones; riesgos asociados a los procesos de industrialización y urbanización. Males asociados con la contaminación ambiental y el surgimiento de nuevas enfermedades como el SIDA y el resurgimiento de otras infecciones como tuberculosis, paludismo, cólera y dengue.

Al mismo tiempo, persisten rezagos: las infecciones comunes y las enfermedades en relación con la desnutrición y la reproducción siguen representando un grave problema para el país. Es obvio que este rezago afecta a los grupos más pobres. Es precisamente este rezago en salud lo que distingue a la transición epidemiológica: la desigualdad en las forma de enfermar y de morir. Asimismo, comparado con el medio urbano, el rural sigue siendo el más perjudicado en cuanto a la mayor frecuencia de las enfermedades que están vinculadas con las precarias condiciones de vida, es decir, con la pobreza. Por lo anterior se deduce que la carga de la enfermedad se distribuye de manera muy desigual. Por ejemplo, la mortalidad infantil en San Martín Huamelulpan, Oaxaca, fue de 103 por 1 000 nacidos vivos, mientras que en San Nicolás de los Garza García, Nuevo León, fue de sólo nueve. En relación a este indicador de salud Oaxaca tiene un retraso con respeto a Nuevo León de 60 años. Esta comparación muestra la polarización de la salud en una sociedad tan desigual como la nuestra.

Al ser la desigualdad el tema central del presente proyecto de tesis, se considera pertinente abordar a ésta como el núcleo guardando así relación con el resto de los retos en salud: en esta perspectiva la calidad está asociada con la desigualdad, es decir, los grupos sociales de bajos recursos tienen por lo regular servicios de salud de baja calidad y baja eficiencia y con escasos recursos (incluyendo el financiamiento); en tanto los grupos de altos ingresos tienen acceso a servicios de mayor calidad, más eficientes aún siendo los grupos que disfrutan de

mejor salud. Por supuesto, no sólo los pacientes de estos últimos grupos pueden financiarse buenos servicios de salud, que frecuentemente son de origen privado, lo mismo estas instituciones que ofertan los servicios disponen también de finanzas sanas.

La calidad en los servicios de salud, en términos generales, es mala, fundamentalmente en los servicios públicos – que son los utilizados por la mayoría de la población. Los largos tiempos de espera; malos tratos, en general y en particular en la relación médico-paciente; problemas de abastecimiento de medicamentos, equipamiento deficiente y obsoleto; uso deficiente de expedientes clínicos, y una falta de apego a la normatividad en el manejo y control de enfermedades, entre otros, son algunos de los problemas que impiden la calidad y son los más frecuentes.

La baja calidad en la atención está asociada, entre otras, a un insuficiente financiamiento al sector salud por parte del Estado. Al no tener un sistema universal de salud, y en tanto que las personas que tampoco están incorporados al Sistema de Seguridad Social, recurren a los servicios privados de salud. Por ejemplo datos oficiales, de la misma Secretaría de Salud, señalan que el 52% de los gastos totales en salud se cubren de manera directa con recursos del bolsillo de las familias al momento de la atención. Este gasto comparado con los de otros países como Colombia cuyo monto directo es de 25%, mientras el de Gran Bretaña, de 3%.

También reconoce la autoridad de salud que estos "gastos catastróficos" son una causa frecuente de empobrecimiento. En efecto, es muy frecuente ver casos, sobre todo en el medio rural, donde las personas tienen que vender su parcela, sus animales, su casa o cualquier otra propiedad (muchas veces el único patrimonio familiar), para curar a un miembro de la familia, o bien, hipotecarlas con el prestamista o el cacique. Toda esta problemática es reconocida por el mismo Programa Nacional de Salud.

Para afrontar esta problemática la autoridad en salud –a través del PNS- se compromete a cumplir con los siguientes objetivos:

1. Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos
2. Abatir las desigualdades en salud
3. Garantizar un trato adecuado en los servicios públicos y privados de salud
4. Asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud
5. Fortalecer al sistema de salud, en particular sus instituciones públicas

Sin embargo, habría que contextualizar la propuesta plasmada en el PNS. La intensa transformación que está viviendo el mundo contemporáneo y los cambios que se están dando en nuestro país. Los cambios sociales, los retos económicos, las demandas políticas, los avances científicos y tecnológicos, la nueva dinámica demográfica, por los procesos internos en interacción con la influencia internacional. Todo lo anterior ejerce una gran presión sobre el Sistema de Salud en México.

Como ya se analizó en la sección correspondiente a la cuestión demográfica, el descenso en la mortalidad general y la mortalidad infantil, conjuntamente con otros factores, trajeron consigo una mayor esperanza de vida al nacer. Además, sumado a otro indicador demográfico, la disminución de la tasa de fecundidad, en las dos últimas décadas permitió que la estructura demográfica (pirámide poblacional) sea modificada, dando paso a un gradual proceso de envejecimiento. Es decir, aumenta la proporción de personas de mayor edad (adultos jóvenes, adultos y personas de la llamada tercera edad).

Esta nueva conformación poblacional lógicamente trae consecuencias para el sistema de salud hasta ahora vigente. Por el tipo de enfermedades, los adultos mayores requieren de una atención médica más compleja. Las enfermedades más frecuentes en población adulta y de la tercera edad son de tipo crónico y degenerativo, adicciones, lesiones. Se requiere de mayor grado de hospitalización, por lo tanto de más medicamentos y más sofisticados y de tecnología más avanzada; asimismo se necesita de personal con mayor grado de especialización. Todo lo cual redunda en servicios más permanentes y más caros que para un país en desarrollo como México significará un verdadero reto.

Además, el proceso de envejecimiento de la población mexicana, que es parte de un proceso mundial, trae consigo mayor demanda de pensiones que vienen a tensar aún más el Sistema de Seguridad Social el cual se encuentra en una situación de crisis aguda por el insuficiente recurso financiero, en un contexto de crisis fiscal del Estado mexicano.

Otro problema de tipo demográfico que también impacta al sistema de salud, es la distribución espacial de la población, la distribución irregular, el fenómeno concentración-dispersión de la población. El proceso acelerado y desordenado de la urbanización, no sólo es un problema en cuanto a la dotación de servicios de salud, sino que incluso significa nuevos riesgos para la salud de sus habitantes. Por otro lado, la persistente dispersión en la zona rural significa todo un reto para llevarles servicios de salud.

En el escenario mundial, el desarrollo y la ampliación de los mercados internacionales, así como la evolución de las comunicaciones y los medios de transporte, han erosionado las fronteras nacionales y estimulado los movimientos de personas, de bienes y de servicios a nivel global. Esta dinámica ha impactado el campo de la salud, que se ha caracterizado por la transferencia internacional de riesgos. Esta transferencia se asocia a los cambios globales, movimientos migratorios, exportación de estilos de vida e ideas, variación de estándares ambientales, y ocupacionales, comercio de sustancias nocivas, y distribución de tecnologías médicas.

Ciertamente la liberalización y desregulación del comercio mundial ha permitido la expansión del mercado de productos y servicios de salud, pero también del mercado laboral de los profesionales de la salud. Las exportaciones farmacéuticas de los países de la OCDE, por ejemplo aumentaron de más de 1000% entre 1975 y 2000. En tanto el comercio de servicios de salud se ha multiplicado. (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 27) Asimismo las compañías de seguros médicos privados también han proliferado globalmente.

Bajo este contexto de mercantilización de los servicios de salud, como parte del mercado mundial, parece ser que se vuelve más difícil el logro de la equidad en los servicios de salud como se propone el Estado en México.

Los problemas del rezago se concentran en las comunidades rurales dispersas y en la periferia de las ciudades. La causa esencial de estos males es la pobreza. Las enfermedades infecciosas, la desnutrición y los problemas materno-infantiles conforman uno de los extremos del espectro epidemiológico, en tanto, en el otro están las enfermedades no transmisibles y las lesiones, que predominan en las zonas más modernizadas de la sociedad, sin que por ello dejen de afectar al medio rural.

Los problemas emergentes, los nuevos riesgos a la salud, se deben en parte a la adopción de los nuevos estilos de vida dañinos a la salud. El sedentarismo, el consumo de tabaco y alcohol, la inseguridad pública y vial, la violencia intrafamiliar, y el deterioro del tejido familiar y social ha crecido de manera importante.

No obstante, si ha habido progreso en salud, pero éste se ha distribuido de manera muy desigual, tanto entre regiones como entre grupos sociales. El riesgo de morir entre los pobres se presenta desde edades tempranas, mucho mayor que en el resto de la población sobre todo respecto del grupo de más altos ingresos. Las causas de enfermedad y muerte de los pobres es también muy diferente de los demás mexicanos, siguen predominando las enfermedades prevenibles, que además son de bajo costo, pero no han sido atendidas.

Por otro lado, el problema de la desigualdad en la salud y en el acceso a los servicios de salud no es reciente. Podría decirse que la diferenciación en los servicios de salud comienza a ser evidente a partir de la segunda postguerra, porque en el cardenismo se sientan las bases de un servicio no tan desigual. Según la literatura del momento, por ejemplo N. González Navarro decía en 1935 '...el servicio de salubridad, rutinario y burocrático, atendía únicamente la parte punitiva y fiscal y descuidaba los aspectos preventivos y educativos'. (COPLAMAR, 1985b: 117).

Las principales acciones en salud del gobierno de Cárdenas fueron: creación de los servicios de higiene industrial y de los servicios sanitarios ejidales cooperativos. En 1936 se implantó el servicio médico social de los pasantes de medicina en las zonas rurales. En ese año se estableció la comisión investigadora de la situación de la mujer y de los niños trabajadores.

En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia. Se plantea el control de alimentos y bebidas y la lucha contra enfermedades trasmisibles. En 1938, se crea e impulsa la Oficina General de Higiene Social y Medicina Ejidal y la Escuela de Medicina Rural. En 1939 nace el Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales, el apoyo al Laboratorio de Industria Farmacéutica Nacional, entre otras.

Para el cumplimiento del plan sexenal, Cárdenas, triplicó el presupuesto de salud en el primer año. En 1926 se había destinado a la salud 1.9% del presupuesto federal y en 1933, el 3%. En tanto, en 1934, fue de 3.4%; en 1935 de 3.9%; en 1936, de 4.2%; en 1937, de 4.6%; en 1938, de 5.0%; en 1939, de 5.5% y en 1940, de 6.4%. (COPLAMAR, 1985b: 118). Asimismo se tenía contemplada la revisión de la iniciativa de ley del Seguro Social.

La segunda guerra mundial favoreció a México en un proceso acelerado de industrialización. En este contexto,

> ...la política de salud cambia de orientación: recobran importancia las acciones diferenciadoras y los servicios se ofrecen sólo a ciertos grupos sociales, los directamente vinculados al proceso industrial.
>
> La medicina sigue las pautas de la experiencia norteamericana: en el primer lustro de los cuarenta se iniciaron las residencias médicas siguiendo el esquema flexneriano (modelo de formación médica puesto en práctica a partir del informe elaborado por Flexner en 1911 ...) que tiene por propósito principal la formación de subespecialistas, cuyo destino es el hospital sofisticado y que perciben a los pacientes fragmentados en órganos y sistemas, por haber sido educados bajo el paradigma biológico-individualista-curativo que ha dominado la práctica médica occidental desde principios de siglo; en 1943 se funda el Hospital Infantil de México, organizado según el modelo norteamericano; y en ese mismo año se funden la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad en la Secretaría de Salubridad y Asistencia con las que obtiene mayor coordinación entre las labores asistenciales y sanitarias; se crea la

> Lotería Nacional para la Asistencia Pública. En 1944 se inaugura el Instituto Nacional de Cardiología y en 1946 el Hospital de Enfermedades de la Nutrición. (COPLAMAR, 1985b: 118).

Con estas acciones recobraba su peso la tradición hospitalaria de la época colonial, marginando los servicios colectivos (no personales) y de consulta externa. En 1942 se crea el Seguro Social. En 1944 el IMSS iniciaba sus funciones. El monto para salud disminuyó a 4.9% del presupuesto federal, respecto del periodo cardenista.

No obstante, a partir de 1940, las tendencias generales de los servicios de salud como señala COPLAMAR fueron:

> 1. El crecimiento acelerado de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social.
>
> 2. La existencia de una red hospitalaria de la SSA que finalmente quedó inconclusa.
>
> 3. Las campañas de inmunización fueron privilegiadas sobre el resto de las medidas de la medicina preventiva.
>
> 4. La persistencia de introducir servicios médicos al campo, mediante programas diversos. De esta forma la atención a la salud se volvió casi exclusivamente curativa, por medio de servicios médicos prestados en hospitales.

En 1959, la Dirección General de los Trabajadores Civiles se convirtió en el Instituto de Seguridad y Servicios de Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). En 1961 se promulga la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y se crea el Instituto de Protección a la Infancia (INPI).

No obstante, este sistema de salud y seguridad social muy heterogéneo y por lo tanto desigual, se intentó corregir con la creación, en 1965, de una Comisión Coordinadora de Actividades en Salud Pública y Seguridad Social (integrada por SSA, IMSS e ISSSTE), cuyos objetivos eran: disponer de mecanismos de planeación y programación nacionales; evitar duplicidad de servicios; eficientar el uso de los recursos y, por último, aumentar la capacidad de los servicios y la cobertura. Como no se logran tales objetivos en 1979 se deroga esa comisión.

En 1976 el CONACYT señalaba que 'el nivel de ingresos insuficientes –y su correlato: la desnutrición-, la falta de agua potable y de instalaciones higiénicas, el fecalismo y la marginalidad cultural son las causas reales más importantes de morbilidad y mortalidad en México'. También se señalaba que 'la característica más destacada del desarrollo institucional en medicina y salud ha sido la concentración de las prestaciones y recursos en la atención de los sectores urbanos medios y altos y la desprotección de una gran parte de la población rural', asimismo CONACYT afirmaba que 'el problema básico de la salud en México tiene sus raíces en la pobreza y la desnutrición, en las condiciones insalubres del medio y de la vivienda, y en el analfabetismo y la ignorancia'. (COPLAMAR, 1985b: 121).

En la misma temática, de la política asistencialista en salud, en 1977 se crea el Patronato de Promotores Voluntarios como organismo público descentralizado y, en 1978, otro organismo público descentralizado, Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y el Centro Mexicano de Estudios de Farmacodependencia se convierte en Centro Mexicano de Estudios de Salud Mental, en 1975.

En 1977 se buscaba nuevamente establecer una coordinación y planeación entre las diversas instituciones de salud. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la SSA competencia para normar, en aspecto de salud pública, en todo el sector salud incluyendo las instituciones privadas, pero sin efecto para lograr la planeación y el presupuesto. Sin embargo, la cabeza no ha podido ser tal, el IMSS que es la institución de seguridad social más importante, por su cobertura y por su presupuesto, se reveló. Los empresarios que cotizan para esta institución no estaban dispuestos a compartir sus cuotas con los no trabajadores.

Los logros fueron insuficientes y persisten las necesidades de coordinación sectorial o articulación interinstitucional en servicios de salud.

Durante todo este periodo, desde la segunda guerra mundial, se consolidó el paradigma reduccionista y el modelo curativo-individualista en el sector salud. Los servicios no personales (servicios colectivos), de los que se encarga la salud pública siguieron siendo marginales, mientras los servicios hospitalarios siguen

siendo el modelo dominante. Esta forma de abordar el problema de salud de la población mexicana, obviamente no beneficia a los grupos sociales de menores ingresos. Los llamados servicios no personales, es decir, los servicios colectivos han sido más útiles a los sectores bajos, ya que tienden a mejorar la infraestructura de servicios básicos que, en alguna medida, busca mejorar las condiciones materiales de vida de este tipo de población.

Las campañas de orientación nutricional y de vacunación, saneamiento del ambiente, dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, pavimento, etc., históricamente se ha comprobado que impactan más en la salud de la población que la construcción de hospitales. El mismo COPLAMAR, en estudios que realizó, han demostrado que el mejoramiento en las condiciones de vida han resultado más favorables a la salud y al aumento de la esperanza de vida, que el mismo invento y aplicación de medicamentos.

El modelo médico imperante en México puede ser más útil a los grupos de ingresos medios y altos que a los grupos de ingresos bajos. En efecto, el modelo reduccionista curativo-individualista es más adecuado para la población en edad avanzada y para los grupos que tienen resuelto el problema alimenticio, que habitan una vivienda adecuada con todos los servicios y que tienen una escolaridad de secundaria hacia arriba. El modelo en cuestión podría ser adecuado en un país desarrollado, pero no en un país como el nuestro con más de la mitad de su población en la pobreza.

De esta manera los servicios han sido fragmentados y muy desiguales lo que de alguna forma reproduce la sociedad mexicana como una sociedad marcadamente desigual. El sistema de salud heterogéneo no hizo sino reforzar la estructura desigual de la sociedad, parece ser que el acceso a los servicios de salud y seguridad social quedaron jerarquizados de acuerdo al nivel de ingresos de los grupos sociales. Los sectores medios urbanos y altos resultaron los más beneficiados, en tanto la población rural y los grupos marginados de la ciudades, que por cierto son los que más necesitan de la atención a la salud, fueron excluidos.

Hasta hace poco tiempo se usaba como norma evaluar la ubicación de un país en cuanto a su desarrollo considerando algunos indicadores, en el caso de la salud, se han utilizado factores como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad general y la mortalidad infantil. Sin embargo, estos indicadores se refieren a los promedios nacionales, lo que oculta las diferencias internas de cada país: diferencias regionales o por clases sociales. En el caso de México, como ya se ha mencionado, es muy evidente la desigualdad en el ámbito de la salud. Además, la salud no se reduce a una relación cuantitativa. Hoy con los adelantos de la tecnología médica se evitan las muertes, y eso es muy positivo, pero el hecho mismo de que una persona no se muera a temprana edad no significa necesariamente que viva con salud, vista como el completo bienestar biológico, psicológico y social cuyo concepto ha acuñado la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La salud no es una cuestión meramente cuantitativa, es también una relación cualitativa. Es por eso que se emprende la búsqueda de nuevos indicadores como: "esperanza de vida saludable", "calidad de vida", "desarrollo humano" (Índice de Desarrollo Humano), entre otros. Tratando de evaluar de manera más integral la complejidad del desarrollo de las naciones.

Sin embargo, la salud cuenta en un sentido amplio como la satisfacción de todas aquellas necesidades que guardan relación con la salud. Pero en el caso específico de la infraestructura de servicios de salud, su eficiencia y su cobertura mantienen una relación muy estrecha con el presupuesto destinado a este rubro.

2.2.1 Financiamiento

En la actualidad, las instituciones de seguridad social y de salud en México enfrentan un enorme problema de financiamiento que pone en riesgo no sólo su propia viabilidad, sino también la de las finanzas públicas. Al hablar sólo de la atención a la salud, la atención a ésta, así como está conformado el sistema de salud, se vuelve cada vez más cara. Un sistema de salud como el mexicano basado, fundamentalmente, en un enfoque curativo y hospitalario, con la presencia

de males de tipo crónico-degenerativo, asociado, en parte, por el proceso de envejecimiento de la población y las consecuencias de la adopción de estilos de vida no saludables, añadidos al crecimiento natural de la población. Todo lo cual puede traducirse en una tendencia a la disminución de calidad y calidez, así como a una dificultad para lograr la cobertura total y la misma calidad de servicios. Y por lo tanto, lograr el cabal cumplimiento del derecho a la salud.

Como señala la SS, el financiamiento de un sistema de salud consiste en la movilización de recursos financieros desde sus fuentes (hogares, empresas, gobierno y organizaciones internacionales), su acumulación en fondos (seguro social, presupuestos públicos, ahorros familiares) y su distribución para la generación o compra de servicios.

En 1998, los recursos destinados a los servicios de salud en el país fueron de 23 mil millones de dólares, el 5.6% del PIB (2.5% correspondió a recursos públicos y 3.1% a recursos privados). Este presupuesto fue semejante al de educación (5.8% del PIB). Al compararse con datos de otros países de ingresos medios en la región latinoamericana, el gasto en salud en México tanto por persona como por porcentaje del PIB, es superior al de Venezuela pero inferior al de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 62). Comparativamente, el porcentaje del gasto público del país (porcentaje del PIB) es también muy bajo.

Para el 2002, la situación presupuestal no era tan diferente para el rubro de la salud. Si bien ya existe una relación desventajosa respecto de la proporción del financiamiento, con relación a otros países en condiciones semejantes. El otro problema, es en otra perspectiva, de tipo cualitativa, por ejemplo países como Cuba, Lituania, Chile y estonia, con presupuestos parecidos, pueden lograr mejores resultados que México. El problema es que este bajo aporte puede tener serias implicaciones para el crecimiento. Cuadro II-1.

Cuadro II-1
Gastos en salud, en porcentaje de producto per cápita, 2002

Países	*Total %*	*Público %*	*Privado %*	*Per cápita PPA en dólares*
Noruega	9.6	8.0	1.6	3,409
Canadá	9.6	6.7	2.9	2,931
Estados Unidos	14.6	6.6	8.0	5,274
Japón	7.9	6.5	1.4	2,133
Alemania	10.9	8.6	2.3	2,817
Estonia	5.1	3.9	1.2	604
Lituania	5.9	4.3	1.6	549
España	7.6	5.4	2.2	1,640
Corea	5.0	2.6	2.4	982
Chile	6.0	2.8	3.2	642
México	**6.1**	**2.7**	**3.4**	**550**
Cuba	7.5	6.5	1.0	236
Costa Rica	9.3	6.1	3.2	743
China	5.8	2.0	3.8	261

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, Nueva York, 2005 (tomado de Ibarra, 2007)

Por su parte, los recursos de las instituciones públicas provienen en algunos casos de tres fuentes principales. El IMSS se financia de las cuotas patronales, las del gobierno federal y las de los trabajadores. El financiamiento del ISSSTE, fuerzas armadas y PEMEX, proviene de los propios afiliados y del gobierno federal. Mientras que las agencias de población no asegurada la mayor parte la aporta el gobierno federal y en menor medida los aportes directos, a través de las cuotas de recuperación, de los propios usuarios. Hasta ahora las aportaciones por parte de las entidades federativas han sido mínimas y heterogéneas.

México invierte en gasto total 6.5% de su PIB en salud en 2005. El gasto en salud se ha incrementado en los últimos años, sin embargo es insuficiente, además de que su empleo es deficiente, por lo que no alcanza para atender las demandas, menos ahora en pleno proceso de transición epidemiológica.

Cuadro II-2
Cobertura en instituciones públicas de salud en México, 2006

Institución públicas de salud y seguridad social	Millones
IMSS	38
ISSSTE	8.0
SEDENA, SEMAR y PEMEX	1.5
Instituciones públicas de salud	
Secretaría de Salud	52
Programa IMSS-O	6.2
Otras instituciones prestadoras de servicio	
Sector privado	37.6[37]

Fuente: propia a partir de datos de PRONASA 2007-2012

El gasto del país sigue por debajo del promedio latinoamericano (6.9%) y el de algunos otros países de la región, con características de desarrollo semejantes, como Argentina (8.9%), Brasil (7.6%), Colombia (7.6%) y Uruguay (9.8%). Además, al desglosar ese gasto entre público y privado, quedaría que 46% corresponde a público y 54% a gasto privado. (PRONASA, 2007-2012: 51).

En comparación con el gasto en salud de los países de la OCDE, la situación no es mejor, México ocupa el último lugar de la organización, con tan solo 46% del PIB, mientras el promedio de esta organización es de 72%.

En 2005 el gasto público en salud ascendió a 245,812 millones de pesos. Del total 122,331 millones (50%) le correspondieron al IMSS; 92,535 millones (35%) a la SS; 21,233 millones (8.7%) al ISSSTE y 7,714 millones (3.1%) a los servicios de salud de PEMEX.

En cuanto al gasto federal per cápita en salud en el año 2000, la población derechohabiente o población asegurada era de 2.5 veces mayor (2,542 pesos por persona) que el gasto per cápita en población sin seguridad social (1,013 pesos por persona). Pero en 2005 la diferencia se redujo a dos veces (de 3,033 contra 1,539 pesos). De continuar la misma tendencia, el gasto per cápita en población asegurada y no asegurada se igualará. (PRONASA 2007-2012: 52).

[37] Datos según la encuesta Nacional de Nutrición de 2006 (ENSANut 2006), 36.6 millones de personas acudieron al servicio privado en los 15 días previos al levantamiento de la encuesta. PRONASA 2007-2012.

Sin embargo, al desglosar el gasto, por ejemplo de la Secretaría de Salud en 2003, se puede ver que el 73% se destinó a servicios personales, el 23% en gastos de operación y solo 2% en inversión. Pero en el año 2006, el gasto de inversión se incrementó a 9%, el de servicios personales disminuyó a 63%, en tanto el gasto de operación se mantuvo, en 28%.

No obstante, la diferencia más significativa radica en la comparación entre gasto público con el privado. El gasto privado representa el 54% del total del gasto en salud en México. En cambio el gasto de bolsillo[38] es el más representativo, pues concentra el 95% del gasto privado total, solo el 5% corresponde al pago de primas de seguros privados. En Argentina el gasto de bolsillo se de 64% del gasto privado, en tanto en Brasil, Colombia y Uruguay son de 67.1, 72.4 y 26.6% respectivamente. Ver cuadro II-3.

Cuadro II-3
Gasto en salud (porcentaje PIB) en algunos países de ingresos medios de A. L., 2005

Países	Gasto en salud %	Gasto privado %	Gasto de bolsillo %
Argentina	8.9	43.5	64.0
Brasil	7.6	57.2	67.1
Colombia	7.6	23.7	72.4
México	6.5	54.0	95.0
Uruguay	9.8	65.2	26.6
Promedio	6.9	n. d	n. d

Fuente: construcción propia a partir de datos del PRONASA 2007-2012.

De lo anterior se deduce que en México su población es la que más porcentaje de gasto de bolsillo realiza comparado con el resto de países latinoamericanos de ingresos medios. "Este tipo de gasto expone a las familias a pagos excesivos que son difíciles de anticipar por la incertidumbre implícita en los

[38] Por gasto de bolsillo se entiende a aquel gasto que se realiza de manera directa, por parte de la familia del paciente, y en el momento mismo de ocurrir la enfermedad. En muchas ocasiones este gasto conduce a millones de familias a situaciones por debajo de la línea de pobreza. Frecuentemente la familia, para realizar tales gastos, se deshace de su patrimonio o parte de él. Esto ocurre con más frecuencia en familias de bajos ingresos, lo que las deja en peores condiciones. Esta es la razón principal por la que nació el Seguro Popular de Salud durante el periodo de gobierno de Vicente Fox.

procesos de salud-enfermedad, y frecuentemente dan lugar a gastos catastróficos o gastos empobrecedores". (PRONASA 2007-2012, 55).

Evidentemente, un factor fundamental asociado estrechamente con la desigualdad, es la distribución inequitativa del gasto en salud, tanto entre instituciones, entidades federativas como entre grupos de ingreso. Por ejemplo, el gasto por persona en servicios médicos de PEMEX, es de dos a seis veces mayor que el gasto de otras instituciones. No se tienen datos de las fuerzas armadas, pero es de suponerse que también es alto el monto destinado a salud. El IMSS es la agencia que sigue en este orden, después el ISSSTE y por último la SSA. Queda claro que el gasto per cápita de las distintas instituciones públicas de salud en México sigue siendo bastante desigual.

Respecto al gasto público por persona en cada entidad federativa también es desigual, por ejemplo, en 19 entidades, el gasto se ubica por encima de la media, mientras que en 13, está por debajo, siendo los casos más extremos de esta relación: Guanajuato, México, Michoacán, Puebla y Veracruz.

Una situación semejante se da en los municipios, la inversión tiende a ser mayor en los municipios de más baja marginación. En Hidalgo, por ejemplo, en el año de 1997, la inversión por persona del Programa IMSS-Solidaridad fue tres veces superior en los municipios de muy baja marginación que en los considerados de muy alta marginación.

Una característica más del gasto público en salud, es la concentración de los recursos en la atención curativa, más aún en alta especialidad. Datos oficiales de salud reconocen que el IMSS es un ejemplo claro para explicar esta situación, sus hospitales de tercer nivel absorben cerca del 75% de su presupuesto. En el ISSSTE la proporción destinada al tercer nivel es semejante, 69%.

En cuanto al gasto privado, mayoritariamente es gasto directo, esto hace suponer que una gran cantidad de hogares tienen que hacer grandes desembolsos para atender su salud. Dicha situación, sobre todo, perjudica a las familias de escasos recursos. Como se sabe los trabajadores, inscritos a algún sistema de seguridad social, aportan sus respectivos impuestos o cuotas pero, varios de los

derechohabientes, cuando demandan atención de salud, recurren a servicios de salud privados, como efectivamente lo señala la Encuesta Nacional de Salud 2000.

Estos datos son indicadores suficientes para deducir que existe una gran irregularidad en el sistema de salud y un mal manejo en los recursos financieros en el país. Pero además, el Estado, como responsable de la creación del sistema de salud tan fragmentado y desigual, no sólo no ha logrado disminuir las desigualdades sociales en México como se ha propuesto, sino por el contrario parece reforzarlas.

Por su parte, el presupuesto federal para salud no sólo no ha sido insuficiente casi históricamente, sino además ha estado irregularmente distribuido reproduciendo la desigualdad en salud que contribuye directamente a la desigualdad social.

Se concluye que el Estado mexicano no ha cumplido responsablemente su papel institucional. Es decir, crear y hacer operativas las reglas adecuadas para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en materia de salud.

Parece ser ya una tradición que el Estado mexicano no cumpla con las reglas a que está o debe acogerse. El derecho constitucional a la salud de todos los mexicanos sigue sin cumplirse, de la misma manera los derechos sociales siguen siendo sólo discurso. Es cierto que el Estado mexicano atraviesa por una seria crisis fiscal, argumentando no tener recursos para el gasto social. El actual régimen pretexta no poder cumplir con sus compromisos sociales por falta de recursos financieros, entre otros.

2.2.2 Desigualdad en los servicios de salud

El alto grado de desigualdad en la región (América Latina y el Caribe es considerada la región más desigual del mundo) se refleja claramente en diferenciados indicadores de salud y obviamente en la distribución del ingreso, lo que se traduce en marcadas diferencias en las oportunidades y en la calidad de vida. En Brasil, por ejemplo, los niños nacidos en familias que pertenecen a la

quinta parte más pobre de la población tiene tres veces más probabilidades de morir antes de llegar a los cinco años, comparados con los niños de la quinta parte de la población más rica. (The World Bank, 2002: 1).

Según el Banco Mundial, entre los problemas que influyen en la desigualdad de la cobertura y en la calidad de los servicios de atención a la salud se encuentran:

1) Segmentación de los sistemas de salud (o sistema diferencial de salud), esto provoca altos niveles de gastos y escasos resultados. Si se compara con el resto del mundo, el gasto de AL es alto en relación con el ingreso per cápita, pero los resultados no van acorde con el gasto. La explicación es que los sistemas diferenciales para ricos, para trabajadores y para pobres genera ineficiencia, duplicidad y mal uso de los recursos, lo que genera la reproducción de las desigualdades en el acceso a los servicios de salud.

Cuadro II-4 POBLACIÓN TOTAL POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN CONDICIÓN DE DERECHOHABIENCIA, JULIO-AGOSTO, 2004.

GRUPOS DE EDAD	TOTAL	SIN DERECHOHABIENCIA	CON DERECHOHABIENCIA
	104 320 237	**58 447 351**	**45 872 886**
Menores de 1 año	1 807 661	1 071 457	736 204
1 a 4 años	8 547 805	5 128 160	3 419 645
5 a 9 años	10 866 368	6 550 592	4 315 776
10 a 11 años	4 701 989	2 878 505	1 823 484
12 a 14 años	7 181 555	4 375 486	2 806 069
15 a 19 años	10 614 264	6 489 334	4 124 930
20 a 24 años	9 028 599	5 207 391	3 821 208
25 a 29 años	7 866 908	4 253 218	3 613 690
30 a 34 años	7 786 286	4 104 509	3 681 777
35 a 39 años	7 093 553	3 746 401	3 347 152
40 a 44 años	6 468 846	3 364 894	3 103 952
45 a 49 años	5 326 251	2 699 827	2 626 424
50 a 54 años	4 509 568	2 336 409	2 173 159
55 a 59 años	3 377 807	1 717 556	1 660 251
60 a 64 años	2 901 343	1 397 317	1 504 026
65 a 69 años	2 104 215	973 314	1 130 901
70 a 74 años	1 709 682	842 867	866 815
75 años y más	2 401 280	1 289 117	1 112 163
No especificado	26 257	20 997	5 260

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004.

Respecto de la coordinación del sector público, existe escasa vinculación en la formulación de las políticas y en asegurar su aplicación.

2) Los cambios demográficos acelerados, el envejecimiento de la población y la transición epidemiológica han modificado el panorama de salud en la región. Las políticas deben ir encaminadas a resolver esos problemas. (BM, 2004: 1-2).

Por su parte, Benjamín González Roaro (2003: 218-219) en el mismo sentido señala que existe una falta de equidad, pues desde sus orígenes la seguridad social en México quedó marcada por la escisión entre la población derechohabiente. En el primer caso, los trabajadores informales carecen de protección y del derecho a una pensión, cuando ellos financian con sus impuestos al consumo, de manera indirecta al sistema de salud y seguridad social. Es decir el sistema no es universal, solo beneficia a los trabajadores formales. Ver cuadro II-4.

En la segunda situación, existe una falta de equidad en cuanto a la existencia de diferencias en monto y calidad de las prestaciones otorgadas por los diferentes regímenes de seguridad social. Las prestaciones son diferentes entre una institución y otra. Muchas personas no tienen derecho a una pensión ni servicio médico al retirarse, no obstante haber cotizado a la seguridad social durante años, porque no es posible hacer la sumatoria en los diferentes sistemas.

Además, es de conocimiento común la diferencia en cuanto a recursos destinados a la prestación de los servicios de salud, lo que se traduce en una calidad diferenciada entre los diversos prestadores de servicios: IMSS, ISSSTE, PEMEX, SDN y SM

En el tercer caso, de inequidad se puede ver en la calidad del trato a sus afiliados. "Las prestaciones que ofrecen desfavorecen a quienes se retiran antes de cumplir el requisito de años de servicio y discrimina a aquellos que migran de un sector a otro, público o privado o viceversa, antes de alcanzar el derecho a una pensión". (González, 2007: 219-220).

Otro grave problema que plantea el autor es respecto a la accesibilidad, existe una marcada desigualdad en la oferta de servicios que existe en México. Actualmente se presenta un desfase en la distribución geográfica de los unidades

de atención médica del IMSS, ISSSTE y SS, los que se han instalado en función de las demandas de los grupos sectoriales y no del perfil epidemiológico y de la demanda de servicios de salud en cada entidad federativa. En efecto es un problema que está planteando en los estados del sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) en el estudio del BM. Tampoco existe, en la estructura administrativa de tales instituciones la portabilidad de derechos, utilizar las instalaciones que más facilidad tenga para su acceso, menos existe el sistema de facturación cruzada que permita al derechohabiente la compensación de pagos. Que hoy por hoy está siendo usada esta ausencia de garantías por parte de un partido político.

También cobra la existencia de una desigualdad en la distribución regional. Por ejemplo, en el caso específico del ISSSTE que tiene 3.5 médicos por cada 1,000 habitantes en el Distrito Federal, mientras en Chiapas, sólo cuenta con una relación de 0.9 por cada 1,000 habitantes. Esto pone en evidencia la falta de compromiso con la atención de la población derechohabiente.

Todas estas situaciones impide que los mexicanos tengamos la misma posibilidad de acceso a los servicios de salud, por parte del compromiso que el Estado mexicano debe tener para sus ciudadanos, en cumplimiento al derecho a la salud.

Otro ángulo de las desigualdades en salud lo está conformado por la forma diferencial, epidemiología diferencial, en que los diversos grupos de distintos ingreso se exponen al riesgo de las enfermedades, los accidentes y la muerte. Por ejemplo, se menciona que en cuanto a riesgos a la salud en algunas regiones y en algunos grupos sociales de mayores ingresos tienen un perfil semejante al de los países desarrollados; en tanto en otras regiones y en otros grupos sociales el cuadro es desolador sólo comparado con los países de alto grado de atraso.

En el caso de la mortalidad de menores de cinco años, "...en el Distrito Federal o el área urbana del estado de México el riesgo de muerte en los menores de cinco años es similar al de Chile o Costa Rica; en las zonas rurales de Oaxaca y Chiapas este riesgo es parecido al de Perú, Guatemala o Nicaragua. Pero el caso

extremo lo presentan los niños del área rural de Guerrero, que presentan un riesgo de morir parecido al de Bolivia". (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 35).

En cuanto a la mortalidad de menores de un año, es también notoria la desigualdad, la tasa de mortalidad infantil en Guerrero es de 52 por 1 000 nacidos vivos, en tanto en Nuevo León es de 14. En este indicador la tendencia es a la baja, sin embargo esta tendencia puede ser engañosa, porque parece ser que la muerte sólo se aplaza, dado que la tasa de mortalidad de los menores de cinco años se incrementa en la zona rural; asimismo la tasa de mortalidad de adultos de entre 15 y 59 años en el medio rural se mantiene, mientras en la zona urbana, baja. La tasa de mortalidad infantil también es desigual por entidad federativa. Siguen siendo Chiapas, Oaxaca y Guerrero los estados con mayores tasas.

En el caso de los grupos indígenas es más obvia la situación de desigualdad, la tasa de mortalidad de los niños indígenas es 58% más alta que la de la infancia del resto del país; la mujer indígena tiene un riesgo de morir durante el embarazo, parto o puerperio tres veces más alto que una mujer no indígena. De las ocho principales causas de muerte en este grupo, las cinco primeras siguen siendo enfermedades prevenibles y tres del tronco crónico-degenerativas. En orden descendente: diarreas, materna, tuberculosos, neumonías, cirrosis, enfermedades del corazón, tumores y diabetes.

El mismo Programa Nacional de Salud señala que las diferencias en la esperanza de vida al nacer son también significativas. En conjunto las áreas rurales de Oaxaca, Guerrero y Chiapas tienen 10 años de vida menos que las áreas urbanas de Baja California Sur, Nuevo León y Distrito Federal. La Encuesta Nacional de Nutrición, realizada en 1999 reflejó que el 18% de los niños mexicanos menores de cinco años tienen baja talla; el retraso en el crecimiento en las zonas rurales es de casi tres veces más que en las urbanas y cuatro veces mayor en las zonas pobres del sur del país que en las zonas no pobres. También en el mismo estudio se estima que los niños desnutridos pierden entre 12 y 15% de su potencial intelectual, asimismo corren el riesgo de contraer enfermedades infecciosas ocho

veces mayor que un niño sano y son más propensos a padecer enfermedades crónico-degenerativas. (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 38-39).

En el estudio "Sector salud en los estados del Sur: Chiapas, Oaxaca y Guerrero" realizado por Vicente Paqueo y Christian González, quienes trabajan para el BM, afirman que:

> La salud pública en los estados del Sur, al igual que otros diversos indicadores sociales, es notoriamente inferior que en el resto del país. Los estados se ven afectados en forma desproporcionada por enfermedades trasmisibles y asociadas a la pobreza como la desnutrición, las infecciones respiratorias y las intestinales, las enfermedades reproductivas y las provocadas por vectores, como la malaria. En las enfermedades infecciosas las tasas de mortalidad son tres veces más altas en Chiapas y 2.2 veces en Oaxaca que el promedio nacional. Esos problemas son aún más graves en las comunidades marginales, rurales e indígenas de los tres estados. (Paqueo y González, 2004: ii).

Cuadro II-5: Distribución de la población por responsabilidad institucional

	Guerrero 2002	Oaxaca 2000	Chiapas 2000	Nacional 2000
Población total	3,063,380	3,586,260	3,920,892	97,361,711
IMSS	380,898	406,734	636,198	46,534,000
ISSSTE	242,875	259,592	234,313	10,066,000
PEMEX, SEDENA, MARINA	28,915	40,102	35,751	1,325,884
% total asegurados	21.4	19.7	23.11	59.5
Población general	2,383,178	2,879,832	3,050,454	25,415,741
IMSS-SOL (%)	Insignificante	39.0	40.2	14.4
SSA (%)	100	61.0	36.7	76.2

Fuentes: DIF, Dirección de Servicios Médicos; Plan de Desarrollo de Chiapas 2001-2006; Servicios de Salud de Oaxaca; Anexo estadístico 1er informe de Gobierno de Vicente Fox y Sistema Nacional de Información de Salud. Tomado de Paqueo y González, BM, 2004.

Los datos del cuadro 2 muestran que la tasa de cobertura de seguridad social de estos tres estados; Chiapas, Oaxaca y Guerrero era sólo del 20 % de la población en el 2000, contra un 59.5 % de promedio nacional. Lo que significa que los estados deben atender a una cantidad mayor de personas no aseguradas. Aunque debe aclararse que una persona asegurada implica mayor uso de

recursos. Sin embargo, parece ser que "...cuanto más rico sea un estado, más aportaciones federales recibe, un factor que contribuye a la falta de equidad de la atención de salud de México". (Paqueo y González, 2004: 2). Bajo esta situación de distribución inequitativa de los recursos no sólo no reproduce la relación de desigualdad en los servicios de salud, sino que además la incrementa.

También se puede observar una gran diferencia en cuanto al perfil patológico y la transición epidemiológica, de Chiapas, Oaxaca y Guerrero con respecto al promedio nacional. Los tres estados mencionados no presentan los mismos perfiles patológicos. Las enfermedades trasmisibles y relacionadas con la pobreza (por ejemplo, desnutrición, infecciones respiratorias agudas, enfermedades de la reproducción, infecciones intestinales y enfermedades de trasmisión vectorial) siguen afectando de manera muy importante a estos tres estados. (Ver cuadro 2-2, anexos). Además. "Muchas de las comunidades aisladas con alto grado de marginación no reciben los beneficios del programa OPORTUNIDADES". (Paqueo y González, 2004: 6).

Las conclusiones hipotéticas a que llegan Paqueo y González sobre el rezago en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero en materia de atención a la salud, respecto del promedio nacional, se explican por tres razones: desventajas socioeconómicas, insuficiencia de recursos y uso poco eficiente de recursos. En efecto, consideran que "...el principal factor que explicaría el rezago de la salud es la falta de recursos en el contexto de un perfil socioeconómico muy desfavorecido, la dispersión y el aislamiento geográfico y una infraestructura deficiente..." Si se observan los indicadores de los cuadros 2-2, 2-3 y 2-4 de los anexos se podrá ver que los tres estados en cuestión ocupan los peores lugares

> ...en los factores que de acuerdo a los estudios existentes son determinantes cruciales de la atención a la salud y sus resultados. Estas variantes están relacionadas con: i) Las condiciones de vida, nivel económico y la educación; ii) Las condiciones geográficas que son causales de enfermedades de trasmisión vectorial, como la malaria; iii) La dispersión y el aislamiento geográfico de las comunidades pobres, que encarece la prestación de servicios y dificulta más la divulgación de la información, y iv) Los insumos de la salud (como infraestructura, personal y gastos en salud). (Paqueo y González, 2004: 7).

Por si fuera poco, existe un bajo nivel de gasto público per cápita en salud en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En los diversos rubros: número de camas de hospital, personal médico en contacto con pacientes, número de enfermeras y gasto público per cápita en salud, los estados en estudio están muy por debajo de la media nacional. Por ejemplo, el gasto público per cápita en salud: la media nacional es de $ 1214.8; en Chiapas es de $ 604.5; en Guerrero de 685.8 y en Oaxaca de $ 608.2. El gasto per capita en salud en estos tres estados es aproximadamente la mitad con respecto al promedio nacional, siendo los estados en donde los recursos financieros son menores. (Ver cuadro 2-5 de anexos).

> Las reglas y normas formales que rodean a la reforma de descentralización de los servicios de salud fueron establecidos por el gobierno federal y el sindicato de salud central sin información ni participación de los estados ...uno de estos convenios entrega al gremio el derecho de designar reemplazos, lo que en la práctica ha degenerado en 'nepotismo'. El sindicato de hecho decide acerca de 50% de los reemplazos del personal y en el caso del otro 50%, también ha intentado presionar a los funcionarios de salud para designar a personas de su elección. Parece ser que el sindicato ha ejercido presión sobre los funcionarios gubernamentales para que designen a familiares del personal que deja su cargo. (Paqueo y González, 2004: 11).

En cuanto a la desigualdad, con respecto a las instituciones de salud y seguridad social, también las diferencias son bastante significativas por ejemplo en la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004* se describe que de los 97, 583 280 mexicanos censados en el año 2000, sólo 40, 561 582 individuos contaban con derechohabiencia, es decir, menos de la mitad de la población total en ese mismo año; en tanto en 2004, la cifra había aumentado a 45, 872 886, pero sin derechohabiencia también aumentaba a 58 447 351 personas. Cuadro II-6.

Existen diferencias significativas entre los que tienen derechohabiencia y entre los que acuden con más frecuencia a un tipo de servicio. Es decir que los mexicanos siendo derechohabientes prefieren, por decirlo así, el servicio médico privado el cual ve incrementada su demanda, pues es el que más frecuentan, fundamentalmente las personas que disponen de suficientes ingresos para pagar.

Cuadro II-6
PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL, TOTAL, 2000 Y 2004

INDICADOR	2000	2004
Población total por:	97 583 280	104 320 237
Condición de derechohabiencia:	97 583 280	104 320 237
Sin derechohabiencia	57 021 698	58 447351
Con derechohabiencia	40 561 582	45 872 886
Tipo de servicio médico al que acudió en el último año	97 583 280	104 320 237
No acudió a ninguno	32 973 606	36 080 347
IMSS	22 359 768	22 964 009
ISSSTE	3 654 838	3 729 864
SSA	16 094 826	18 146 521
Otro servicio médico público	2 818 627	2 872 557
Servicio médico privado	17 098 252	18 447 241
Automedicación, curandero, yerbero	2 583 363	2 079 698
Tipo de servicio médico al que acudió más frecuentemente:	97 583 280	104 320 237
No acudió a ninguno	32 973 606	36 080 347
MISS	19 758 580	20 073 383
ISSSTE	3 074 891	3 142 571
SSA	14 609 400	16 905 328
Otro servicio médico público	2 702 010	2 653 678
Servicio médico privado	20 769 768	22 741 501
Automedicación, curandero, yerbero	3 695 025	2 723 429

Fuente: Creación propia a partir datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004.

Es necesario aclarar, respecto a los datos oficiales, que se puede dar un sobrerregistro, debido a que varias personas pueden estar inscritas en más de una institución de seguridad social, lo que podría abultar la cobertura de los derechohabientes.

En tales circunstancias, las autoridades de la Secretaría de Salud enfrentan grandes dificultades para redistribuir al personal hacia comunidades rurales.

Los problemas de salud que se derivan de las emergencia y los desastres significan un rezago más. En los últimos cinco años los desastres "naturales" provocaron más de cinco mil damnificados, cerca de dos mil muertes directas y un número indeterminado de muertes indirectas. Sin embargo, la gran mayoría de las víctimas ha correspondido siempre a la población pobre. Debido a que es la población más vulnerable y la que habita en zonas de alto riesgo (cerca de las costas o de los ríos, en barrancas, laderas, etc.), las casas de materiales precarios

y mal construidas, o estén ubicadas en lugares de escasa infraestructura de servicios básicos.

No existen instituciones suficientemente consolidadas encargadas de atender y sobre todo prevenir las consecuencias sociales de los fenómenos naturales. Recientemente se creó el Sistema de Protección Civil, con un muy escaso presupuesto, poca experiencia y sin diseño de políticas institucionales que consideren el mediano y largo plazos en lugar de la visión inmediatista y sexenal.

La calidad en los servicios de salud también guarda una estrecha relación con el nivel socioeconómico de la población, se puede pensar que a menor ingreso menor acceso a los servicios y cuando se tiene acceso a éstos suelen ser de muy mala calidad; en tanto para los grupos de altos ingresos, aun reconociendo que existe en general baja calidad en los servicios tanto públicos como privados, el menor peso de la baja calidad cae sobre estos últimos grupos.

El insuficiente presupuesto asignado al sector salud asociado con un contexto de incremento de la demanda, mayor frecuencia de las enfermedades crónicas, el desabasto de material médico y medicamentos falta del crecimiento de la infraestructura necesaria, diferimiento de las consultas, tiempos de espera desmedidos y falta de diagnósticos precisos conduce a una sobresaturación para las instalaciones existentes y carga excesiva para la fuerza de trabajo. No ayudan a mejorar la calidad de la atención a la salud y a cumplir con el derecho a la salud.

Ejemplo, los derechohabientes de las dos principales instituciones de seguridad social, muestran un alto nivel de desconfianza respecto a los servicios recibidos, siendo para el IMSS, de 42.2%, mientras para el ISSSTE, de 40.9% de acuerdo con los resultados de la encuesta Mitofsky sobre evaluación de instituciones públicas. En tanto en la sexta Encuesta Nacional de Satisfacción, realizada en 2004 por el ISSSTE, el 69% de los encuestados manifestaron total satisfacción, contra un 31 que contestó insatisfacción total. (González, 2007: 222).

Como ya se mencionó, el sistema de salud en México enfrenta problemas de calidad tanto en el aspecto técnico como en el de la calidez de los servicios.

Además de que existen serios problemas de abasto de medicamentos y material médico, entre otros, sobre todo en las unidades de primer nivel de atención.

Al buscar identificar la calidad de la atención de salud por tipo de institución, los datos de la *Encuesta Nacional de Salud 2000*, muestran que 65% de los usuarios entrevistados reconoció haber mejorado con la atención el resto de los casos la salud no mejoró incluso empeoró. De este 65% de mejoría se repartió de la manera siguiente: 81% para los servicios privados; los de seguridad social, 64% y 55% para los de la SSA. Si se intenta determinar el perfil de los usuarios de estas instituciones puede decirse que los servicios de salud privados utilizados por grupos socioeconómicos de altos o medios ingresos; los usuarios de los servicios de seguridad social, pertenecen a trabajadores, burócratas u obreros de ingresos medios y medios bajos; en tanto los usuarios de los servicios brindados directamente por el gobierno, a través de la SSA, son personas generalmente de muy escasos recursos: trabajadores informales, desempleados y campesinos.

Los servicios públicos, en comparación con los servicios privados, regularmente son de menor calidad. En cuanto a los tiempos de espera son muy largos, por lo regular, y se trata con poco respeto a los usuarios, sobre todo a los indígenas, las mujeres y los pobres. Casi la mitad de la población no cuenta con seguridad social, por lo que el gasto de bolsillo representa más de la mitad del gasto total en salud; por lo tanto, un alto porcentaje de los hogares mexicanos corre el riesgo de empobrecerse para acceder a la atención de salud que demandan. Una gran parte de la población, sobre todo los de escasos recursos económicos, reconoce disminuir gastos en otros rubros para cubrir el de la salud.

Desde su nacimiento el sistema de salud ha sido desigual, fue segmentado con el propósito de atender a ciertos grupos de población que guardaban una relación estrecha con la producción: en primer lugar se atendían a los obreros, en el recién creado IMSS, como pilares de mano de obra del proceso de industrialización y de urbanización, y como parte de la demanda de los movimientos de los trabajadores; en este contexto de movimientos sociales y de crecimiento del Estado mexicano, el incremento de los trabajadores del Estado

demandan también su servicio de seguridad social, así se crea el ISSSTE; pero dentro de la burocracia parece ser existían determinados subsectores con cierto grado de privilegio, los ferrocarrileros tuvieron sus propios hospitales, así como los electricistas; el caso de los trabajadores de PEMEX, lograron un sistema de seguridad diferenciado del resto de burócratas; asimismo sucedió con los militares y los marinos. La "jerarquización" de la burocracia se manifestaba en un sistema de salud no sólo fragmentado, sino también jerarquizado.

Algunos de los altos directivos del gobierno acudían a este tipo de sistemas de salud, pero con atención especial. De la misma manera los altos directivos de la llamada iniciativa privada podrían acceder al seguro social, pero con atenciones especiales. Cuando la calidad de los servicios poco a poco se fue deteriorando, los empresarios optaron por curarse en hospitales privados del país o del extranjero.

Durante el periodo de gobierno del Presidente José López Portillo se logró crear el programa IMSS-COPLAMAR en 1979 (que posteriormente en 1989 durante el régimen de Salinas de Gortari se convirtió en IMSS-Solidaridad), el cual estaba dirigido a los pobres del campo.

No obstante, estos intentos sexenales obedecen más a programas asistencialistas y corporativistas, hasta de tipo clientelares, de resultados inmediatos (sexenales). Son más bien programas emergentes de contingencia social que políticas transexenales e institucionales.

Con el presente régimen de la alternancia se insiste nuevamente en reformar al sistema de salud. Ahora se pretende sustituir el viejo modelo de salud caracterizado por ser vertical y segmentado por otro nuevo de "cobertura universal, participativo y plural".

El sistema de salud en México está conformado por tres prestadores de servicios: el primero, incluye instituciones que prestan servicios a población no asegurada (población abierta), que comprende alrededor de 40% de la población (en su mayoría pobres del campo y de la ciudad). La SSA es la agencia más importante. El segundo componente es el de la seguridad social, con una cobertura de aproximadamente 50% de la población, se atiende a empleados públicos y a

obreros en el IMSS, ISSSTE, PEMEX y fuerzas armadas. El tercer componente es el sector privado, al que puede acudir cualquiera, sólo se requiere que tenga capacidad de pago. En teoría se supone que este segmento debería atender a un 10%. Sin embargo, datos de la Encuesta Nacional de Salud 2000, muestra que 21% de los derechohabientes de la seguridad social y 28% de la población no asegurada reportan como última fuente de atención ambulatoria a un prestador de servicios privado. (Programa Nacional de Salud, 2001-2006: 60). La atención de salud privada podría incrementarse en un contexto de ampliación del mercado de servicios de salud privados y de muy bajo incremento de cobertura de los servicios públicos de salud y, de creciente deterioro de la calidad de los mismos.

Además los servicios de salud públicos están distribuidos de manera muy desigual. Por ejemplo, al comparar entre entidades federativas, el porcentaje de nacimientos en hospitales generales es de 92% en Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas, pero menor a 50% en Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Las diferencias son más agudas si se utiliza como criterio el nivel de marginación. El porcentaje de partos atendidos por personal del sector salud es casi de 100% en los municipios de muy baja marginación, en tanto en los municipios de marginación alta es de sólo 40%. Es decir, esta situación parece obedecer a la siguiente regla: mientras mayor es la marginación menor es el acceso a los servicios de salud y a la atención institucional del parto.

Sin embargo, el Informe sobre la Salud Mundial del año 2000 realizado en Ginebra por la OMS "...estima que cerca del 50% de los avances en la esperanza de vida de los países de todo el mundo es el resultado del crecimiento del PIB per cápita. Es probable que el otro 50% se deba a intervenciones relacionadas con el control de las enfermedades trasmisibles, a través de inversiones en actividades de salud pública eficaces en función de los costos, la educación y otros factores". (Paqueo y González, 2004: 12).

¿Las diversas instituciones de salud y de seguridad social a quienes atienden? De hecho los 52 millones de mexicanos que atiende la Secretaría de

Salud. incluyendo los once millones de mexicanos que, según cifras oficiales, están asegurados en el Seguro Popular de Salud (SPS) y los 6.2 de IMSS-O corresponden a personas de bajos ingresos, que se desempeñan en la economía informal, trabajan por honorarios o son desempleados.

Mientras la población trabajadora de la economía formal es atendida en las diversas instituciones públicas de salud y seguridad social. Es evidente que la población atendida en los servicios de salud de SEDENA, SEMAR y PEMEX cuenta con servicios de mayor calidad que el resto de los derechohabientes. Parecen ser, éstos empleados privilegiados del gobierno. Otro grupo igual o más privilegiado es el perteneciente a clase media o alta que se atiende en el sector privado de salud. Este tipo de situación contribuye a la reproducción de la desigualdad que caracteriza a la sociedad mexicana.

2.3 Salud y desigualdad

La salud y el bienestar ha mejorado en el mundo, sin embargo siguen existiendo graves problemas, a pesar del gran avance tecnológico. Desde luego que el avance guarda una estrecha relación con la gran desigualdad existente. En efecto:

> Desigualdad en las condiciones de salud, pues los pobres sufren más, viven con más incapacidades y se mueren antes. Desigualdad en el acceso de los servicios de atención médica ya que la mayoría no pueden disfrutarlos o deben pagar por los servicios médicos un porcentaje mucho mayor de sus ingresos. Desigualdad en la investigación médica: el 90% de los recursos que en el mundo se dedican a la investigación en salud están dirigidos a los problemas que afectan al 10% de la población mundial". (Briceño-León *et al.*, 2000: 10).

En América Latina -dicen los mismos autores- se combinan los problemas que se producen en la economía global con los tradicionales atrasos y deficiencias estructurales. Por ejemplo, el modelo de salud dominante es el curativo, avalado obviamente por los fabricantes y distribuidores de material y tecnología médica, incluso por la misma población, es más hasta por la población más pobre. Sin embargo, este modelo de salud que ha sido legitimado por parte del Estado, en la

actualidad hay quienes sostienen que ya entró en crisis, pues no logra satisfacer plenamente la salud de la población, tampoco reduce la desigualdad. "Este modelo curativo, medicalizado, no reduce la inequidad ni en los países pobres ni en los países ricos". (Briceño-León, 2000: 18).

Por otro lado, en América Latina las configuraciones de desigualdad son de tipo estructural, tienen un desarrollo histórico y social, sus ampliaciones, reducciones y concentraciones van en relación con el tipo de políticas emprendidas y del grado de integración a la economía global, entre otros factores.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –como ya se mencionó- ha creado desde 1990 una nueva medida internacional para el desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo esta medida puede ser más válida para países de ingresos medios y altos, donde a un determinado nivel de ingreso éste deja de impactar en el nivel de vida, pero además donde no existan marcadas relaciones de desigualdad. Tal medida, aunque menos economicista, sigue siendo una media, lo que no muestra los grados de desigualdad dentro de un país.

Sin embargo, el mismo Amartya Sen creador del índice se dio cuenta que sólo le quitaba un mayor peso económico al IDH, pero que sin duda tendría que invertirse más en educación y en la disminución de las desigualdades. (De Souza, 2000: 57)

El sistema de salud en México se distingue por ser altamente heterogéneo, existe una gran desigualdad entre los diversos prestadores de servicios en cuanto a calidad del servicio. Por ejemplo el porcentaje de complicaciones en los partos vaginales en los hospitales de la SS es de 0.48%, dos veces mayor que el de los hospitales del IMSS (0.18%). También hay diferencias significativas en cuanto, por ejemplo, calidad interpersonal, según los resultados de ENSANut 2006, el tiempo promedio de espera en consulta externa en el IMSS es de 90 minutos (ISSSTE, más de 75; SS, 70; IMSS-O, 65 minutos) contra 30 minutos en las unidades de atención privadas. (PRONASA 2007-2012: 69).

Son aquellas instituciones de salud que dan servicio a los sectores de bajos ingresos las que, por su indicador de calidad por su relación interpersonal, se ubican como las menos favorecidas. Es decir, la mala calidad corresponde a los sectores pobres.

Otros indicadores de calidad es la seguridad de atención a la salud, la seguridad de los pacientes: su identificación, caídas intra-hospitalarias y las infecciones nosocomiales. Otros más, correspondientes a la salud pública son los cambios que se han producido en el patrón de daños a la salud que se deben a riesgos propios del entorno: acceso al agua potable, falta de servicios sanitarios, contaminación atmosférica, entre otros, y riesgos relacionados con los llamados "estilos de vida" no saludables el consumo excesivo de alcohol, tabaquismo, prácticas sexuales inseguras, violencia doméstica, entre otras.

En el PND 2007-2012, se dice que, en México existen 4,203 hospitales, de los cuales 1,121 son públicos y 3,082, son privados. El sector público cuenta con 0.74 camas por cada mil habitantes, inferior, al valor recomendado por la OMS que es de una cama por cada mil habitantes. Las instituciones de seguridad social tienen una tasa de 0.87 camas, contra 0.63 de instituciones que atienden a población abierta. Además los servicios de salud no llegan a toda la población, y pagar por servicios privados resulta muy difícil para la mayoría.

"Es justo reconocer que persisten grandes desigualdades en la calidad de los servicios de salud de que disfrutan los mexicanos.

La falta de infraestructura moderna y la insuficiencia de insumos no generan los mismos efectos en la prestación de los servicios de salud de las diferentes dependencias puede llegar en algunas ocasiones hasta el 20%". (PND 2007-2012: 164).

En cuanto a la cantidad del personal capacitado disponible en el sector salud -el PND 2007-2012- afirma que México tiene 1.85 médicos por cada mil habitantes, cifra inferior al promedio internacional deseable, que es de tres médicos. Además, debe agregarse el problema de distribución geográfica de los médicos en el país.

La cobertura efectiva también es desigual. Por ejemplo, el D. F. alcaza a cubrir el 65.1% de la población, contra el 54% de Chiapas.

Pero las respuestas que dan los encuestados, suelen no ser tan negativas, sobre la pregunta. "En México se respecta el derecho tener atención médica..." Las respuestas son como sigue: 1) casi siempre (33.1%), 2) siempre (30.9%), 3) casi nunca (24.5%) y 4) nunca (11.4%). La sumatoria de los resultados positivos da 64%. Esto parece indicar, según los encuestados, que si son cumplidos algunos de los derechos sociales como los de salud (64%) y de educación (62.6%).

Sin embargo, sobre la pregunta. "Usted está de acuerdo con la frase 'En México la ley protege a todos por igual'. Las respuesta son la siguientes: en desacuerdo (50.6%), totalmente en desacuerdo (21.9%), de acuerdo (18.6%) y totalmente de acuerdo (6.8%). Al sumar las respuestas negativas se obtiene un 72.5%, este resultado parece confrontar los anteriores. Si por protección se refiere también al cumplimiento de los derechos sociales. Pero sobre todo este amplio porcentaje muestra la gran desconfianza que existe sobre la Ley, o que la Ley no es pareja con todos. Lo que pone en evidencia el Estado de derecho.

Pero, el acceso a la salud y seguridad social, también era limitado, se circunscribía sólo a la población que tenía empleo formal. Una gran proporción de la población quedaba al margen de estos servicios públicos. Así lo manifestó, el mismo secretario de salud de entonces en 2002, Julio Frenk Mora en su entrevista "Las instituciones de salud ya no responden a las necesidades actuales", (*La Jornada* 08 abril, 2002), al señalar que existía un verdadero problema financiero en los sistemas de salud que se agrava con la llegada de la transición epidemiológica que presiona fuertemente al sistema de salud.

Un segundo problema, que apunta el secretario, es el elevado gasto de bolsillo, más de la mitad del gasto en salud en privado, lo que afecta a los grupos más vulnerables.

Un tercer factor de crisis de la salud lo representa la desigualdad en la asignación de recursos. "En México el sistema de salud nació escindido entre los derechohabientes de la seguridad social y el resto, la población abierta, que ha

dado lugar a una asignación de recursos económicos muy desigual entre instituciones". Pero también al interior de la seguridad social está la diferenciación. Lo mismo sucede con las entidades federativas.

Semejante situación describe la CEPAL, en el plano latinoamericano: a la baja cobertura global, se añade la desigualdad entre grupos ocupacionales, y unidades geográficas; en general "...la cobertura, tiende a ser muy influida por el nivel de ingreso, la calificación laboral y el poder de los grupos sociales. (División de Desarrollo Social de CEPAL, 1997: 111).

Además, agrega que "el problema de la inequidad alcanza su manifestación más extrema en el campo de la salud, pues hace referencia a una injusta distribución del derecho a la vida". (División Social de la CEPAL,1997:117). Pues, las muertes evitables se concentran en los sectores pobres, y la esperanza de vida, también, se encuentra segmentada por estratos sociales o por ámbitos socioespaciales, reafirman esa forma extrema de inequidad, estas diferencias no sólo se manifiestan en tasas más altas de muertes evitables entre niños pobres, sino también restringen de manera irreversible las capacidades y habilidades productivas de los niños pobres a futuro.

Asimismo, el envejecimiento relativo y el cambio epidemiológico, con ello las patologías se concentran en los pobres, por su situación de mayor vulnerabilidad, estos sectores no solo postergan sus enfermedades infecciosas sino, también acceden a las enfermedades degenerativas.

La oferta de salud enfrenta, en muchos países de la región, México no es la excepción, problemas endémicos de fragmentación e ineficiencia que son propios del sector estatal-social y permean el grueso el grueso de las políticas sociales sectoriales... acceso segmentado a los servicios; inercia y discontinuidad de programas de promoción social...El uso inadecuado de la tecnología, la distribución ineficiente, la distribución ineficiente de los recursos, el mal aprovechamiento o escasez de personal capacitado, las estructuras burocráticas excesivamente centralizadas y la falta de coordinación sectorial restringen tanto la cobertura como la calidad de los servicios..." (División Social de la CEPAL, 1997: 123).

Sin embargo, con la finalidad de reducir la grave inequidad que caracteriza a la sociedad mexicana, con respecto a los beneficios derivados del sistema de seguridad social y de salud el gobierno federal, conjuntamente con los gobiernos de los estados, ha generado propuestas como la creación del Seguro Popular y la formación de un Sistema Nacional de Pensiones.

El Seguro Popular creado en 2001, tiene como objetivo brindar protección en materia de salud a toda la población que no cuente con ningún tipo de seguridad social en nuestro país. Hasta el 2005 había alcanzado una cobertura de tres millones de familias (12 millones de mexicanos. El programa *vivir mejor*, en la actualidad, da 21.9 millones, es decir, 7.3 millones de familias). De los inscritos 92.8% lo habían hecho de manera gratuita, en vista de pertenecer a grupos de bajos ingresos. El resto, pagó según su capacidad económica que osciló entre 640 pesos (casi medio salario mínimo mensual) hasta 6,400 pesos (4.71 salarios mínimos promedio mensual). (González, 2007: 224-225).

El 23 de febrero de 2006, el entonces Presidente de México, Vicente Fox presentó en el Palacio Nacional, lo que constituiría el "tercer pilar de la seguridad social" después del IMSS e ISSSTE, "...el Sistema de Seguridad Social Popular (SISSP), a través del cual se ofrecerá a las personas que trabajan por su cuenta y a sus familias beneficios como pensiones y ahorros, a cargo del programa Oportunidades; impulso a la vivienda, por parte de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, y servicios médicos proporcionados por el Seguro Popular". (SS, 2006: 3)

Asimismo, se creó también la Comisión Nacional de protección Social en Salud, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud. Quien coordinará y vigilará este nuevo modelo. Publicado en 27 de febrero de 2006 en el *Diario oficial de la Federación*.

Sin embargo, el actual gobierno federal reconoce en su programa *Vivir mejor* (www.prog_vivir_mejor), que.

> Actualmente, 60 por ciento de la población económicamente activa no es derechohabiente de los servicios de seguridad social. La falta de cobertura afecta

> particularmente a ciertos segmentos de la población. Por ejemplo, en el 2006, 71.5 por ciento de los mayores de 65 años que no trabajaba no contaba con una pensión. Este hecho se vuelve más preocupante si observamos al 20 por ciento más pobre del país, en el cual 92.9 por ciento de los jefes de hogar no forman parte del sistema de seguridad social ligado al empleo...
>
> En materia de salud, las familias en pobreza tienden a tener poca capacidad financiera para cubrir los gastos catastróficos ocasionados por enfermedades, y aun en el caso de aquellos que no están en pobreza, el enfrentar este tipo de gastos puede sumirlos en esta condición...
>
> Bajo condiciones de pobreza, la tendencia a contraer enfermedades y discapacidad es mayor. En todas las edades y etapas de la vida la falta de salud se constituye como una barrera que impide aprovechar las ventajas de la educación, de la oportunidad de un empleo bien remunerado y otros beneficios del desarrollo.

Sin duda en este documento se tiene plenamente detectado el problema visto de manera integral. Pero como solución propone el Seguro Popular y el programa Oportunidades, que si bien intentan resolver el problema, se quedan en limar las obvias desigualdades, pues mientras no se cuente con un verdadero sistema de seguridad de carácter universal, único, el grave asunto de la desigualdad seguirá pendiente.

Además la OCDE advirtió que el alza en el gasto del sector salud esté rebasando el PIB, porque los países miembros de la OCDE financia con recaudación de impuestos su gasto público en salud. Gobiernos como el de México no tendrá otra salida más que recortar el presupuesto e otras áreas, inducir a la gente a que ponga de su bolsillo o aumentar impuestos. El organismo recomendó que se debe asegurar el financiamiento de manera sostenible, pues los requerimientos se harán evidentes debido al surgimiento de nuevas tecnologías y el envejecimiento de la población. (*Milenio* 27 junio 2006).

Por su parte, el secretario de salud, Córdova Villalobos, considera que el costo de las medicinas se ha elevado, lo que dificulta el acceso a los consumidores que carecen de capacidad de pago o de servicios de salud como aún ocurre con 25 millones de mexicanos. (*Milenio* 01 de sep. 2008).

Asimismo, en su participación en la reunión de Academias Nacionales de Medicina, el Dr. José Narro Robles[39] se pronunció por reformar el sistema de salud pública porque resulta 'preocupante' que a pesar del incremento del gasto en el Seguro Popular, se carezca de servicios médicos de calidad y oportunos que respondan a las exigencias del país.

Como ejemplo estas fallas, citó el alto grado de diabetes como primera causa de muerte en el país. Además 'estamos a punto de convertirnos en el país número uno en materia de obesidad y de sobrepeso en el mundo'. Sin lograr erradicar mortalidad materno infantil, todo esto impide lograr una cobertura universal de los servicios. El Seguro popular, hasta la fecha, no hay una evaluación de sus alcances, ni la situación del personal que se contrató para ese fin.

'Me preocupa el llamado Seguro Popular... lo que esta pasando con el personal que hace seis años fue contratados y que carecen de todas las condiciones, me preocupa que el uso de la tecnología sea a costa de los salarios precarios de los trabajadores'.

'En un país como el nuestro...no puede darse el lujo de mantener la centralidad de los servicios'. Al referirse, Narro, al Seguro Popular, éste tiene un perfil centralista y que en un país tan extenso y poblado deba seguir el centralismo, criticó. (*Milenio* 19 sep. 2008).

Sobre el mismo tema, la desigualdad, la OCDE afirma que en México no hay déficit en la formación de recursos humanos, pues existe 1.8 médicos para cada mil habitantes, el verdadero problema es la distribución inequitativa a causa del atraso económico. Por ejemplo en el D. F. hay un médico por cada 50 habitantes, en Chiapas, uno por cada 10 mil.

'Es el desequilibrio en el desarrollo económico que tienen las poblaciones lo que dificulta una distribución equitativa de recursos humanos, pero se está compensando con en muchos estados a base de sobresueldos'. Actualmente, México destina entre 6.7 y 6.8 de presupuesto a la salud, mientras el promedio de la OCDE es de 9% del PIB. (*Milenio* 9 de agosto 2008).

[39] José Narro Robles es el actual rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

III. ESTRUCTURA DEL EMPLEO Y POBLACIÓN

Antecedentes

En la segunda posguerra y en el contexto de "guerra fría" en Europa occidental convergen fenómenos como: la consolidación de un proceso democrático con un sólido Estado de bienestar. Resultados de la situación bipolar (entre Estados Unidos y la URSS como polos de dos mundos), la apertura de la socialdemocracia en la mayoría de los países de Europa occidental y la gran organización de los trabajadores en los sindicatos, entre otros elementos.

En algunos países de América Latina, durante el mismo periodo se intenta crear un Estado de bienestar, pero se desarrolla más en unos países que en otros, por ejemplo en México, junto con Brasil, Argentina y Chile logran un mayor desarrollo respecto a otros países de la región.

Por otro lado, desde hace dos décadas se ha reestablecido la democracia en la mayoría de los países del mundo, la cual, en su origen, despertó una gran esperanza entre la ciudadanía, sin embargo la democracia, en la nueva era, no ha sido acompañada por un desarrollo del Estado de bienestar más bien, desde los ochenta, éste ha sufrido un cambio asociado a una concepción neoliberal y a un contexto de globalización.

Actualmente, en el marco del proceso de globalización de la economía, es el Estado precisamente quien más se debilita, reduciéndose a su mínima expresión el Estado de bienestar, lo que podría poner en peligro la gobernabilidad y la incipiente democracia en la región latinoamericana, por la creciente desigualdad y la pobreza. Aunque en este momento de crisis económica global (a partir de 2008), el Estado vuelve a tratar de resolver el problema que el sistema financiero internacional ha generado. Incluso por recomendación propia por parte de los organismos multilaterales, mismos que habían recomendado, hasta hace poco, reducir su papel.

En México, con la creación del Estado de bienestar[40] o Estado interventor , éste emana de los principios de la revolución mexicana, los cuales se encuentran en la Constitución de 1917.

La constitución mexicana de 1917 se convierte en el fundamento nacional y en el instrumento legal que establece las diversas formas de protección que deberán disfrutar el mexicano frente a los demás ciudadanos y ante el Estado mismo; también ha especificado los límites de las libertades y define los derechos de carácter social. Sin embargo, la constitución política mexicana tiene cierto grado de ambigüedad, o flexibilidad pues permite que, por ejemplo, los derechos sociales no queden bien especificados, y aún menos las bases de las políticas públicas para lograr su cumplimiento. Sin embargo, la constitución sienta en general las bases para las políticas públicas y el funcionamiento de las instituciones.

Durante el siglo XX se inicia la construcción de instituciones y se realizan políticas para el desarrollo dentro del marco constitucional. En ciertos periodos de la vida política destaca la intervención del Estado para ampliar la cobertura de la educación básica, así como dar cauce a la reforma agraria e impulsar y reconocer los derechos laborales, implementar la seguridad social, etc. Así crea el Estado un conjunto de instituciones que garantizan el acceso de la población trabajadora a bienes y servicios.

Las garantías individuales y sociales de la Constitución cobran forma en la creación del IMSS e ISSSTE. Con un entorno internacional favorable y como demanda de un proceso creciente de urbanización e industrialización en el país. Con la implantación de tales programas la intervención del Estado se legitimaba, tanto a nivel interno como a nivel internacional.

Con el modelo de desarrollo económico conocido como sustitución de importaciones, establecido a partir de la posguerra, el Estado interventor buscaba garantizar el bienestar a través de las prestaciones sociales y económicas

[40] Por Estado de bienestar se entiende. las intervenciones públicas que tienen como propósito mejorar la calidad de vida de la población de un país, que incluye salud y seguridad social, creación de empleo, educación, entre otras medidas que van orientadas a un desarrollo social. En este sentido lo plantea Vicenc Navarro en su obra *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Estado de bienestar, Estado interventor, Estado benefactor, Estado social, Estado protector,.todos estos términos que se refieren al mismo concepto.

obtenidas de la seguridad social, esta visión de Estado de bienestar veía a las instituciones de salud y seguridad social como estrategias para lograr una mayor distribución del ingreso.

Desde una manera centralizada, corporativa, incluso clientelista se han generado varios programas públicos para atender diversos aspectos del desarrollo social. Así se crea, durante el régimen de López Portillo, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), en 1977; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en 1980. En tanto en el periodo presidencial de Salinas de Gortari se genera el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en 1988; entre 1994-1998 se crea Procampo y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), entre otras.

Este modelo de desarrollo se estableció en los 40 y antes de alcanzar su consolidación sufre un agotamiento el cual se percibe hacia la década de los ochenta. El peso extremo de la deuda pública externa, el atraso estructural de la economía mexicana, las múltiples y diversas responsabilidades asumidas por el Estado, una serie de cambios en lo interno y profundas transformaciones a nivel internacional contribuyeron en el agotamiento del modelo de Estado de bienestar hasta entonces vigente.

Ese conjunto de transformaciones y de nueva situación conlleva a un replanteamiento en el papel del Estado. El debate se dio y se sigue dando en torno de la reconstitución o refuncionalización del Estado. Y por supuesto en este nuevo marco o nueva lógica (ahora en relación con la sociedad internacional) del papel del Estado, redefinir las nuevas coordenadas para el desarrollo social, político y económico del país (Fuentes, 2002: 22).

A mediados de los 80 se realizan las primeras reformas económicas basadas en tres procesos fundamentales: privatización, liberalización y desregulación. La privatización de los bienes públicos y la reducción del déficit fiscal, la apertura comercial, el impulso del mundo de lo privado sobre lo público.

En los años 90 se comienzan a vislumbrar varios fenómenos. En seguridad social se empieza a dar una desproporción entre trabajadores activos y

trabajadores jubilados y pensionados; el deterioro de la calidad de la atención médica va en declive; la transición demográfica (proceso de envejecimiento) y los cambios epidemiológicos (cambios en la forma de enfermar y de morir de la población) jugarán un papel de gran trascendencia; incremento de los costos de los servicios; problema de cobertura; entre otros.

Se privatiza el sistema de pensiones, se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Persiste el problema de financiamiento en las instituciones de seguridad social. Por su parte, el mercado está teniendo cada vez mayor participación en el campo de la salud. ¿Qué papel tendrá que jugar el Estado en esta nueva situación?

¿Qué visión tendrá el Estado sobre la política social? En lo fundamental parece haber dos vías: 1) ver la política social dependiente del crecimiento económico, en la descentralización, focalización y en la educación como caminos para lograr el bienestar, ó 2) en la reconstrucción de las capacidades del Estado, en la reconfiguración institucional que asuma como elemento central la equidad y la reducción la desigualdad social, en una política de derechos para todos.

Es momento de debatir sobre el papel del Estado y su marco institucional. Reconocer la gran desigualdad que existe y determinar derechos y responsabilidades. Buscar la eficiencia de las estructuras de gobierno.

Bajo esta situación cabe la necesidad de recurrir a alternativas de solución en busca del bienestar social. Una reconfiguración institucional apropiada puede ser una opción, entre otras, que contribuya de manera importante en el intento de encausar al país en vías más seguras de estabilidad y certidumbre, en una mayor captación de inversión extranjera directa generadora de empleos altamente remunerativos, en aras de lograr un mayor crecimiento económico. Con el propósito de lograr la solución de algunos de los problemas más urgentes.

El Estado requiere de la existencia de una estructura institucional y su aplicación que permita establecer un sistema de reglas de manera clara bajo las cuales los diferentes actores deban actuar. El Estado es y seguirá siendo el actor central de la sociedad, no obstante el Estado mismo está regulado por las mismas

normas, para tratar de evitar el abuso del poder, la corrupción, la ineficiencia entre otras cuestiones. Y mantener el estado de derecho.

"Las oportunidades de las personas para tener un nivel de vida digno están determinadas por una diversidad de factores. De ellos, destacan la posesión de activos, el acceso a los satisfactores esenciales relacionados con el gasto social del Estado (como la educación, la salud y la vivienda), así como las posibilidades de lograr una participación competitiva en el mercado laboral" (CONAPO, 2001: 119).

En el contexto de las economías donde el mercado juega un papel cada vez más importante en la asignación de los recursos de que disponen las personas, su ingreso real determina la mayor parte de sus capacidades para satisfacer sus necesidades esenciales y su capacidad para realizar su proyecto de vida.

> Así, el grado en que prevalece la justicia distributiva en las sociedades contemporáneas tiene una especial relevancia social, política y moral. La teoría del desarrollo económico tiene uno de sus debates más apasionados en las relaciones entre crecimiento económico y equidad en la distribución de los ingresos. Conforme los clásicos planteamientos de Simon Kuznets, derivados de sus estudios de historia económica de Inglaterra y Estados Unidos, en las etapas iniciales de crecimiento suele producirse un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso y disminuye una vez que el progreso técnico se propaga, desde los sectores y regiones avanzadas hacia los rezagados, y se consolida el proceso de crecimiento económico (CONAPO, 2001: 119)

Sin embargo, como la misma CONAPO señala, información empírica sobre América Latina y en particular sobre México, tales relaciones entre crecimiento económico y distribución del ingreso no se han dado plenamente, más bien se observan evidencias que en épocas de alto crecimiento económico se ha mantenido relativamente alto el nivel de concentración del ingreso. Las crisis económicas recurrentes y los efectos no deseados de la reforma económica en el país en las dos últimas décadas, tienden a agudizar la situación distributiva en la sociedad mexicana. Cuya situación conduce a interrogantes sobre la eventual disminución de la concentración del ingreso.

Sin embargo priva un discurso oficial mediático en torno de que todo va bien. Lo cual contrasta con la evidencia empírica desmintiendo al discurso gubernamental. Hoy en aras de competir en la economía internacional, la política se dirige a disminuir el gasto social, privatizar, desregular los mercados y a limitar los derechos sociales de los ciudadanos, además determinan que los Estados son impotentes para definir las políticas económicas y fiscales de sus respectivos países.

En México desde la década de los ochenta comienza aplicar este tipo de política, son los llamados "tecnócratas" los que comienzan su aplicación. No obstante, después de casi tres décadas de experiencia del nuevo modelo, se han dado cuenta que los Estados siguen siendo fundamentales para dirigir las sociedades, pues siguen siendo las cabezas de las mismas, pero sin duda es necesario hacerlos más eficientes y menos corruptos, menos paternalistas y corporativos. Así el Estado sigue y seguirá jugando un papel clave en el desarrollo de la sociedad.

No obstante dentro del mismo Estado se manifiesta la correlación de fuerzas, el poder de influencia de los diversos actores políticos que comparten cada vez más el poder con el Estado: el mercado (o más bien los mercados), las organizaciones sociales; de empresarios, de sindicatos, de ONGs, obviamente de partidos políticos. Y la cada vez más frecuente influencia de los actores multilaterales: OMC, BM, FMI, OCDE, entre otros. En la actualidad y bajo este marco, parece ser que en México no existe una correlación de fuerzas capaz de generar una situación favorable para los sectores más desprotegidos de la población.

Sin embargo, es necesario definir políticas conducentes, estrategias y programas de política pública, generar una configuración institucional o reconfigurar la existente para disminuir la concentración del ingreso, para ello se requiere primero analizar la forma de distribución del ingreso en México. Así como indagar la eficiencia de las políticas públicas, particularmente aquellas destinadas a lograr una distribución más equitativa del ingreso, que probablemente no han sido

tan eficientes en sus objetivos, reducir el grado de inequidad, ya que la pobreza y la pobreza extrema parecen evidenciar su ineficiencia.

El Estado ha tenido la preocupación de lograr mejores niveles de vida de la población, sin embargo esta condición no se ha logrado de manera significativa, más bien en la sociedad se mantienen los problemas si no es que se agudizan.

El marco institucional apropiado del Estado para lograr el bienestar social parece no existir o al menos no ha funcionado eficientemente. En México no ha existido una estructura institucional, que reduzca la incertidumbre, favorezca el crecimiento económico más o menos constante y permita el incremento del bienestar de manera significativa, por medio de una mejor distribución del ingreso.

Un factor que atraviesa cualquier problema social, los cuales se estudian en este trabajo, pasa por el análisis demográfico, en cuanto a la estructura cambiante de la población y sus demandas de educación, salud, empleo, entre otras. Por lo que es conveniente estudiar la situación cambiante de la poblacional del país y cómo se inserta en el mercado laboral, así como su percepción salarial.

3.1 Situación actual del empleo en México

Si bien es cierto que tanto el empleo como la estructura demográfica no son propiamente cuestiones planteadas para abordar en el presente trabajo de investigación, si es pertinente abordar los temas señalados porque son dos problemas que terminan atravesando la cuestión educativa, la salud y obviamente el problema de la desigualdad. De esta manera no se puede dejar de lado este abordaje, a menos de dar explicaciones limitadas.

Es conveniente ubicar la situación actual del empleo en el país dentro del contexto latinoamericano del que forma parte. Además de contextualizar es también pertinente señalar la situación económica de la región y determinar algunos de sus elementos más influyentes para tratar de dar una explicación ampliada.

Según datos de la CEPAL, el cuatrienio 2003-2006 puede considerarse como el de mejor desempeño económico y social de América Latina en los últimos 25 años, debido al progreso en la reducción de la pobreza, la disminución del desempleo, el aumento de puestos de trabajo y la mejora en la distribución del ingreso en varios países.

Entre los factores que contribuyeron a tal mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la región, están la expansión de la actividad económica (el crecimiento promedio del PIB fue de 4.5%).

El análisis de la CEPAL en su obra *Panorama social de América latina, 2006*, lo centra en el empleo asalariado urbano, que representa más de dos terceras partes del total de ocupados en la región, cuyos ingresos laborales constituyen en promedio aproximadamente tres cuartas partes del ingreso de los hogares.

No obstante, la crisis económica por la que pasaron varios países en la primera década del siglo XXI, acentuó las tendencias negativas registradas en la década anterior, como el aumento persistente del desempleo y el empleo temporal en sectores de baja productividad, sin prestaciones de seguridad social y salud, y la disminución o estancamiento de los salarios reales. (CEPAL, 2007, 113)

La situación económica en América Latina en los años ochenta se caracterizó por un bajo crecimiento (1% en promedio) y elevada inflación cuya situación tuvo profundas implicaciones en la evolución del empleo y los salarios. Asimismo el rápido incremento de la oferta de mano de obra, relacionada con la cada vez mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y de los jóvenes particularmente de hogares de bajos ingresos, se convirtió en un aumento del empleo informal y de la baja productividad laboral con la consiguiente disminución de los salarios.

Durante los años noventa se dio una distribución del empleo, se contrajo el empleo en el sector público, incrementándose en el ámbito privado y en el sector terciario. Hacia 1997 el empleo en la industria manufacturera representaba el 14%, 55% en el tercer sector (CEPAL, 2007, 115).

Por su parte el sector informal, contribuyó con dos de cada tres nuevos empleos. En la década de los noventa, la tendencia a la precarización del empleo y puestos – en su mayoría- carentes de seguridad social.

Pese a la recuperación durante el cuatrienio 2003-2005, el desempleo sigue siendo elevado. Las mujeres, los jóvenes y los sectores de bajos ingresos son los más perjudicados. Según datos de la CEPAL a menor ingreso mayor índice de desempleo.

México junto con Chile, Argentina, Costa Rica, mantiene una relación de tres de cada cuatro de sus empleados urbanos son asalariados. Sin embargo, la contratación formal disminuyó cuatro puntos porcentuales entre 1990-2005 en la región. En 2005, en 12 países de la región alrededor de 49% de los trabajadores asalariados disponían de relaciones contractuales de carácter formal con sus empleadores, mientras uno de cada cuatro tenía contrato indefinido. (CEPAL, 2007, 125).

En cuanto al nivel de remuneración, la situación no es muy alentadora. De acuerdo a la CEPAL, en 15 años los salarios reales sólo se incrementaron en un 10% y en 2005 el salario promedio mensual en la región fue de 371 dólares. En Argentina (670 dólares), Venezuela (530 dólares) y México (511 dólares; asalariados afiliados a la seguridad social, 617; asalariados no afiliados a la seguridad social, 333 dólares mensuales), el promedio ronda los 500 dólares.

Otros problemas de segmentación del mercado laboral en la diferenciación salarial: los salarios privados equivalen a 60% de los salarios públicos (296 y 514 dólares respectivamente); los salarios de las mujeres apenas superan el 75% el de los hombres; los salarios medios en los sectores de baja productividad oscilan entre los 216 dólares. En estos sectores menos del 25% declara estar afiliados a sistemas de previsión social. A todo lo anterior habría que agregar el elevado nivel de trabajo informal de contratación.

Con base en estos datos, la CEPAL concluye que "...la actual cobertura de los sistemas de seguridad social contributivos y basados en el empleo y los bajos niveles salariales de los trabajadores que aún no están cubiertos no permiten

avanzar hacia la adopción de una modalidad universal de jubilación y pensiones que otorgue prestaciones mínimas y con un financiamiento suficiente a largo plazo, sobre todo en las actuales condiciones de envejecimiento de la población latinoamericana". (CEPAL, 2007, 129-130).

Peor aún, en base a datos de este organismo: tasas de desempleo por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso, se puede decir que las mujeres comparadas con los hombres son las más afectadas por el desempleo, lo mismo que los jóvenes comparados con los adultos, asimismo los sectores de bajos ingresos son los que sufren más esta situación. Prácticamente se da una relación directa entre menor ingreso de los grupos, mayor desempleo y a la inversa a mayor ingreso menor desempleo.

En México la población económicamente activa (PEA) está distribuida de según el cuadro III-1

Cuadro III-1
Población de 14 y más años de edad por condición de actividad económica
Segundo trimestre de 2005 y 2008. (miles de personas)

Concepto	2005	2008
Total	**73 602**	**76 984.5**
Población económicamente activa a/	42 274.3	45 460.0
Ocupados	40 479.8	43 866.7
Desocupados	1 482.5	1 593.3
Población no económicamente activa	31 328.2	31 524.5

Población ocupada por sector de actividad económica **Segundo trimestre de 2005 y 2008** (porcentaje)		
Sector	2005	2008
Total (miles de personas)	**40 791.8**	**43 866.7**
Agropecuario a/ (%)	14.9	13.1
Industrial b/ (%)	25.5	25.5
Servicios c/ (%)	59.0	60.6
No especificado (%)	0.6	0.8

a/ Comprende agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca
b/ Comprende industrias extractivas, manufactureras, de electricidad y construcción
c/ Comprende comercio, restaurantes y servicios de alojamiento, comunicaciones y transportes, correo y almacenamiento, servicios financieros y otros servicios, gobierno y organismos internacionales.
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tomado de *México de un vistazo* 2008, (www.inegi.org.mx).

En cuanto a la percepción de ingreso mensual de la población, en el segundo trimestre de 2008, queda como sigue: no recibe ingresos (8.3%), hasta un SM (12.1%), más de 1 hasta 2 SM (20.5%), más de 2 hasta 5 SM (40.6%), más de 5 SM (11.6%) y no especificado (6.9%).

Ya Ciro Murayama en su artículo "Empleo: precariedad en la cifras y en el debate" basándose en datos de la ENIGH 2000, hablaba, entre otras cosas, de la caída de la remuneraciones que agravaba la polarización socioeconómica. En una situación, de la economía, de incapacidad para generar empleos formales remunerativos, los ingresos obtenidos del trabajo tienden a la baja. El autor señala que menos del 15 por ciento de la población recibe un salario mínimo; 22% de uno a dos SM; 22% entre dos y tres SM y 17% entre tres y cinco SM. Es decir, 76% (32 millones) de los ocupados percibe salarios de 565 dólares al mes y 58% (14 millones) gana 340 dólares (Murayama, 2004).

Esta relación muestra que el salario sigue, en este periodo analizado, en un proceso de deterioro. Al sumar los porcentajes de los cuatro primeros casos (no percibe salario hasta 5 SM), el 81.5% percibe menos de 5 SM, de ese 81.5%, el 40.9% sólo percibe un salario menor a dos salarios mínimos.

> En México, nacer en una 'cuna de oro' es el ticket para mantenerse en los niveles socioeconómicos altos. En contraste, los ciudadanos de ingresos bajos, más allá de sus méritos, parecen condenados a vivir en la pobreza.
>
> La democratización de las oportunidades es este país no es una realidad, sino que todo se resuelve por lo que los expertos denominan como 'derecho de cuna' ...que se explica como el sistema social donde el recurso de las familias no determina el éxito de sus integrantes ...que la meritocracia es un sueño que no determina el progreso de los ciudadanos, y que tanto la pobreza como la riqueza parecen ser hereditarias (El semanario, 2 al 8 abril 2009, 14).[41]

Según esta encuesta sobre movilidad social. 'Casi uno de cada dos mexicanos cuyos padres pertenecían al 20% más pobre de la población, permanecen en ese mismo quintil. Cerca de tres cuartas partes acaban en los dos quintiles de menores ingresos, esto es dentro del 40% más pobre de la población

[41] El reportaje de este diario se basa en una encuesta sobre movilidad social en México, aplicada a 7, 288 personas en todo el país por la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) en 2006.

...casi seis de cada diez personas cuyos padres pertenecían al 20% más rico de la población permanecen en ese quintil'. Existe prácticamente una movilidad "congelada" .

Sobre la base de este panorama, los especialistas sostienen que el llamado capital humano en México está siendo desaprovechado, en vista que no están dadas las condiciones para potencializar las capacidades emprendedora y creadora del capital humano que contribuya a la creación de un mejor país.

> Al respecto, Florencia Torche, profesora de la New York University, sostiene que la meritocracia es importante por tres factores: primero, porque una sociedad donde las oportunidades no están determinadas por la cuna es más justa y democrática; segundo, porque si los talentos están distribuidos en todas las personas y en todos los estratos, el desempeño de la sociedad es económicamente más eficiente; y tercero, porque si la meritocracia es muy reducida, no hay integración social, lo que genera conflictos sociales y eso no permite que la gente se una en torno a un objetivo común. (El semanario, 2 al 8 de abril 2009, 15)

Una sociedad que no incentiva el esfuerzo y la creatividad es una sociedad inmóvil. 'Es una sociedad donde nuestro destino se ve predeterminado por la posición económica de nuestros padres. Por otro lado, una sociedad móvil es donde el talento es más importante que las conexiones familiares'. El país requiere de un cambio donde se reconozca el esfuerzo y exista equidad en las oportunidades de progresar. En este sentido podría no verse la desigualdad como producto de privilegios casi innatos y habría una domocratización de las oportunidades.

Torche, sostiene que el nivel de ingresos de los padres determina, en buena medida, el futuro de los hijos. Obvio, resulta pensar que los estratos de ingresos altos, con respecto a los de bajos ingresos, podrán lograr una mayor diferencia tanto en el acceso como en la calidad educativa, que conduce a la *disrupción* del tejido social. Una pregunta clave sería si al Estado le interesa reconocer realmente la meritocracia, o tan solo se ocupa de mantener el statu quo.

Por otra parte, un consenso más o menos generalizado es que los ingresos laborales conforman uno de los elementos fundamentales en el análisis de la

distribución de los ingresos y por consiguiente, en la investigación de la desigualdad de la distribución.

> Los ingresos laborales, particularmente los salarios, constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares y, por tanto, son un elemento preponderante en la configuración de la desigualdad distributiva en la región. Entre los factores que determinan el nivel de los salarios, la educación sigue siendo el más importante. Precisamente por ello, la mayor parte de la concentración de los ingresos salariales, tanto por la disparidad de los años de escolaridad como por el rendimiento económico de cada año adicional de estudio. Para avanzar hacia una distribución más equitativa de las oportunidades y de los ingresos resulta esencial invertir mayores esfuerzos en elevar la calidad y pertinencia de la educación (CEPAL, 2007, 97).

Aquí nos concentramos en el análisis de los salarios, un poco en los antecedentes de éstos y en el empleo. Pero lo importante es tratar de evaluar algunos de los factores personales que influyen en la formación de los salarios y el papel que éstos juegan en la evolución de la desigualdad.

Un dato importante es que a partir de los noventa el mercado de trabajo urbano sufrió una modificación importante en la región. La demanda de mano de obra evolucionó más lentamente que la oferta, incrementando desempleo: de 6.2% en 1990 al 10.7% en 2002 . También se acentuó la precariedad ocupacional y se reduce la tasa de empleo asalariado al pasar del 71% al 67.5%. (CEPAL, 2007, 98)

No obstante, los sueldos y salarios -de acuerdo a CEPAL- constituyen la fuente de ingresos más importante de los hogares urbanos. Alrededor de 2002, el 81% del ingreso total promedio provenía de esta fuente. De este porcentaje los salarios representan aproximadamente dos terceras partes, que equivale a un 54% del ingreso total. En México los salarios representan casi el 58%, por arriba del promedio latinoamericano, mientras otros ingresos representan, entre 25 y 30%.

Analizados estos datos por quintiles, resulta que en promedio, los ingresos salariales constituyen un 54% de los ingresos de los hogares en el quintil más pobre, alrededor de 60% en los quintiles segundo a cuarto y un 48% en el quintil más rico (CEPAL, 2007, 98).

La interpretación que puede deducirse del análisis de estos datos es que la baja proporción del salarios en los ingresos del quintil más pobre puede deberse a que una parte de este grupo se auto-emplea en el sector informal de la economía, además complementa sus ingresos con algunas ayudas que reciben de las instituciones públicas y privadas. Por su parte, la baja proporción de los salarios en la composición de los ingresos de la quinta parte de la población más rica, podría explicarse por su escasa participación en el ámbito salarial y buena parte por su ganancia obtenida de la inversión de su capital.

Entre los factores que determinan la capacidad de generación de ingresos salariales, está la formación educativa de la mano de obra, medida habitualmente en años de estudio. Este es un elemento central en la teoría del capital humano y desempeña un papel importante en determinar el nivel y evolución de las retribuciones que perciben los trabajadores.

Por ejemplo en América Latina, el promedio de escolaridad del sector de los asalariados fue de10.2 años en el 2002, lo que representa un aumento de 1.1 años con respecto a 1990, los mejores avances los tuvo Guatemala (2.5 años) y Brasil y Colombia con 1.9 años. México obtuvo un adelanto tan solo de 1.6 años. En conclusión entre 1990 y 2002 prácticamente no hubo variaciones en la tasa de retorno.

> Sin embargo. Las tasas de retorno evaluadas a partir de años simples de estudio ocultan la amplia heterogeneidad con que se remunera a las personas de acuerdo con el ciclo académico que haya finalizado sus estudios. Alrededor de 2002, la tasa de retorno promedio para el ciclo básico de educación se situó en torno a 0.08, mientras que el premio promedio para asalariados que cursaron la formación secundaria fue 0.12, y el grupo más calificado de la fuerza de trabajo, que posee educación terciaria, obtuvo rendimiento en torno a 0.18. Estos resultados constatan de manera sencilla la forma en que una mayor formación educativa garantiza una mejor inserción ocupacional y contribuye a incrementar la productividad y la capacidad de generación de ingresos.(CEPAL, 2007, 104)

Cabe hacer notar que en este estudio la CEPAL no señala la diferencia que puede haber entre la escolaridad pública y la que ofrece el sector privado. Si se

diera la comparación entre ambos tipos de educación, probablemente la diferencia sería mayor.

En México, de acuerdo a la situación establecida por los datos proporcionados por la CEPAL, es necesario que en México se legisle en torno de que la educación media superior sea considerada como obligatoria, como ya se comienza a debatir en el Congreso, pero también crear los medios adecuados para llevar a cabo estas medidas.

3.2 Transición poblacional ¿*Bono* demográfico?

Paralelamente, a la situación concentración-dispersión de la población en el país que confirma un gran problema de distribución que no contribuye a favorecer geográficamente la distribución equitativa de los servicios públicos, entre éstos educación y salud. Según datos del Censo General de Población y Vivienda 2000, existen 170,000 comunidades de menos de 200 habitantes donde había sólo el 6% de la población; otras 13,000 de entre 250 y 300 habitantes, con 5% de la población, y 14,000, con 2,500 habitantes como máximo, donde habitan 14.5% de la población. En total habitan 25.5% en comunidades rurales. Como afirma Pescador (136, 2007: 236). "La oferta educativa del Estado mexicano ha sido muy eficaz en las ciudades mayores...y sólo ha desarrollado parcialmente ejercicios de planeación (cursos comunitarios y escuelas rurales unitarias) en lo que se refiere a las comunidades pequeñas, que por cierto es donde se concentran los pobres y los indígenas del país".

Agregado a la situación sociogeográfica anterior, se está presentando un fenómeno conocido como transición demográfica, ésta se refiere al tránsito de un régimen de niveles altos de fecundidad y mortalidad hacia otro de tasas bajas y bajo control. En efecto, las tasas de mortalidad general y mortalidad infantil y de fecundidad, desde hace tres décadas, tienden a la baja. Este acelerado descenso en la fecundidad y mortalidad en México ha traído como consecuencia un cambio en la pirámide poblacional, lo que conduce, a su vez, a un gradual proceso de envejecimiento de la población.

Esta situación de mayor población en edad de trabajar tiende a ejercer importante presión sobre el mercado de trabajo, lo cual puede engrosar los indicadores de desempleo y de pobreza, en el caso de México no se está en condiciones de aprovechar la oportunidad que le ofrece la existencia del llamado "bono demográfico" para lograr un desarrollo económico.

La pirámide poblacional se ha contraído en el grupo de preescolar (0 a 5 años). Como consecuencia ha disminuido, la demanda de servicios para esta población, a partir de la década de los noventa. Una tendencia similar ocurre con la población de primaria y secundaria a finales de la misma década. En suma la demanda de servicios de educación básica pudo haber disminuido, mientras la nueva estructura poblacional puede convertirse en aumento de la demanda en los niveles superiores educativos.

René Jiménez[42] señala que de los 200, 000 aspirantes rechazados entre la UNAM, el Politécnico y la UAM. '...de esos 200 mil estudiantes del Distrito Federal que no entraron ni al Poli ni a la UAM ni a la UNAM, 100 mil no tendrán siquiera posibilidades de ingresar, ni siquiera, a una escuelas *patito*.

De esos 100 mil, agregó, 70 por ciento no hará nada, no trabajará ni estudiará... se trata de potenciales delincuentes...' (Milenio, 12/ago./2008: 33)

Por su parte, el impacto de la fecundidad, como variable, ha sido más significativo que la mortalidad. La disminución de la tasa de mortalidad y, por lo tanto, el incremento de la esperanza de vida al nacer puede deberse a varios factores, entre ellos: las mejoras en las condiciones generales de vida, el aumento en la cobertura de los servicios básicos, el gradual abatimiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias y a los adelantos médicos, entre otros.

De no haberse modificado la tasa de fecundidad en los setentas –estima CONAPO- en estos momentos habría unos 153 millones de mexicanos. La modificación de la fecundidad ha permitido atemperar gradualmente las presiones sobre la oferta de servicios básicos y provocar una recomposición de la magnitud y el perfil de la demanda de los mismos.

---

[42] Es académico e investigador de la UNAM.

Pero el descenso de la mortalidad no se ha manifestado con la misma magnitud por sexo, edad, sector socioeconómico y por medio geográfico (rural o urbano). Por ejemplo, en cuanto a mortalidad infantil persisten marcadas desigualdades por regiones y por grupos socioeconómicos. Si bien es cierto que se han tenido avances, éstos no han sido suficientes para disminuir significativamente –como señala la misma CONAPO- los marcados contrastes entre los distintos grupos sociales, así como en el ámbito territorial.

En cuanto a la convergencia entre la intensidad del riesgo de morir y el nivel educativo de la madre, se ha detectado una tasa mayor de mortalidad infantil de los hijos de las madres con primaria incompleta o sin instrucción, comparada con la tasa de muertes infantiles de los hijos de las mujeres con primaria completa o más. Pero es necesario hacer notar que, con gran frecuencia, las personas que tienen acceso a mayores niveles de educación son personas que tienen también mayor nivel socioeconómico.

La disminución de la tasa de mortalidad está asociada a una modificación de la estructura de las causas de muerte. El incremento en la esperanza de vida proviene del abatimiento de las causas evitables, la mayor cobertura tanto en lo geográfico como en los grupos sociales, las acciones de la medicina preventiva todo esto se traduce en la disminución del riesgo de morir y en una mayor esperanza de vida por causas *evitables*.

Pero el incremento de la esperanza de vida es un indicador de mejoría, no necesariamente representa un mayor grado de bienestar o una mayor calidad de vida. No obstante, estas modificaciones han traído consigo un cambio en las formas de enfermar y morir. Las enfermedades crónico degenerativas, las lesiones y accidentes representan una proporción creciente de la mortalidad y la enfermedad. En tal sentido se puede hablar no sólo de una transición demográfica sino que ésta está asociada a la llamada "transición epidemiológica", la cual se analizará en el tema de la salud, la que a su vez, demandará una reconfiguración en la estructura de los servicios de salud.

La transición demográfica en México, trae consigo una mayor maduración de la población, deja de ser una población con base amplia de menores de edad para pasar a una estructura compuesta por una mayoría de jóvenes, los que demandan empleo, educación media, superior y posgrado, entre otras. Sin embargo la sociedad no está preparada para satisfacer tales demandas. En el caso de oferta de empleo bien remunerado el país no está en condición de ofrecerlo esto trae como consecuencia que una parte muy significativa de la Población Económicamente Activa (PEA) migre hacia los Estados Unidos en busca de empleo mejor remunerado.

Hacia los setenta, la mayoría de la población estaba integrada por niños y jóvenes menores de 15 años, 54.6%; personas en edad de trabajar (15-64 años) con 40.4%, mientras los adultos mayores (65 o más) sumaban 5.0%. En contraste, en el periodo 1970-2001, la mayor concentración del aumento se dio entre las personas en edad de trabajar, 38.9 millones, un 77.2% (a este incremento altamente significativo de personas en edad productiva se le ha dado en llamar "bono" demográfico o "ventana demográfica"); niños y adolescentes suman 8.8 millones, esto representa de la población un 17.5% y las personas de la tercera edad, 2.7 millones con 5.4%, según CONAPO.

El fenómeno del "bono demográfico"[43] se presenta en países que han tenido una baja importante de la fecundidad en décadas recientes. Este fenómeno poblacional guarda una relación de dependencia entre pasivos y activos. Por ejemplo, en promedio en América Latina, en la década de 1960, la relación de dependencia de niños era de 80 por cada cien personas en edad activa, y la de viejos era de 12. En tanto que para las próximas décadas, en la coyuntura de bono demográfico, este indicador sería de 42 y 17 por cada cien respectivamente. (Chackiel, 2001: 182).

[43] La autodenominada 'nueva demografía económica' emplea el 'concepto bono demográfico' el cual se refiere a que en la transición demográfica, las poblaciones atraviesan durante un periodo determinado por un estadio caracterizado por una estructura poblacional 'madura', es decir, aquella que comprende una alta proporción de población en edades laborables. El concepto surge bajo una visión positiva, y que puede significar, en ciertas condiciones, un potencial productivo. El concepto es nutrido de experiencias de varios países que supieron aprovechar su población joven y madura para lograr cambios importantes en su desarrollo económico

La población madura, es decir, la que está en edad de trabajar que se inserta en la discusión de crecimiento económico, y que se le considera como un potenciador productivo, conocido como bono demográfico. Cabe mencionar que éste no se convierte en un factor de desarrollo de manera automática o determinística, en vista que el bono demográfico puede significar no sólo un cúmulo de oportunidades sino también significa una serie de retos, los cuales dependen de un contexto institucional y del diseño y aplicación de políticas públicas adecuadas para la transformación. Por ejemplo políticas de empleo; de salud y seguridad social y educación.

Es importante entonces que se hable –como la *nueva demografía económica* señala- de *calidad del bono demográfico* que implica el análisis de las características de las personas en edad laboral, por ejemplo nivel de escolaridad y nivel de capacitación; asimismo las condiciones de los mercados laborales, las modalidades de inserción laboral de la población, las cuales se han agrupado en *condiciones criticas de ocupación* (Alba, *et al.*, 2008, 108). Ambos componentes son determinantes en el grado de materialización de las capacidades potencializadoras que se atribuyen al bono demográfico en la contribución del desarrollo económico.

Es importante analizar la cuestión del llamado *bono demográfico, su calidad,* en este trabajo, pues tiene implicaciones importantes la estructura demográfica para comprender el papel que pudiera jugar la educación y la salud en la desigualdad. Es pertinente saber en que condiciones se encuentra la estructura demográfica, los grupos etarios, población en edad de trabajar, personas dependientes económicamente y la migración de fuerza de trabajo; y así como las características educativas, de salud y seguridad social, lo mismo que el acceso al mercado laboral, en vista que el empleo es la fuente principal de ingreso en el país.

Sin embargo, es pertinente señalar que el bono demográfico en México no se desarrolla al mismo ritmo en todo el país, más bien es bastante heterogéneo. Existen grandes diferencias por regiones[44] y por entidades federativas.

[44] La conceptualización de región, que utiliza Alba *et al.* siguiendo a Unikel, se la sustenta entorno de dos

Probablemente esta heterogeneidad es reflejo de la situación socioeconómica que se refleja en una formación sociodemográfica heterogénea. Además del elemento migratorio también presente.

La ventana de oportunidades que se identifica como 'bono demográfico' tiene un carácter histórico, comprende dos generaciones, de comienzos a mediados del siglo XXI, aproximadamente, para las cuales las razones de dependencia alcanzarán su mínimo nivel para posteriormente elevarse en congruencia con el avance del proceso de maduración de la población de 65 años y más (Alba *et al.*, 2008, 108).

Cuadro III-2. Razones de dependencia por región y por grupos de edad, 2000

Región	Razones de dependencia		
	Total	0-14 años	65 años y más
Nacional	**64.3**	**56.1**	**8.2**
Noroeste	60.5	53.3	7.2
Norte	62.8	54.9	7.9
Noreste	55.3	47.7	7.6
Oeste	68.2	58.9	9.4
Centro	59.1	51.4	7.8
Norte-Centro	72.1	63.2	8.9
Golfo	65.6	57.1	8.5
Sur-Pacifico	78.2	69.5	8.7
Península de Yucatán	63.1	55.5	7.6

Fuente: INEGI 2001 Censo General de Población y Vivienda.
Tomado de Alba *et al.*, 2008, 109.

En el cuadro III-2 se puede ver que la región Sur-Pacífico tiene aun la tasa más elevada de dependencia (78.2), también cuenta con la tasa de dependencia infantil mayor del país (69.5). En tanto las regiones Norte-Centro (68.2) y Oeste

criterios: la contigüidad geográfica y el similar desarrollo económico. Las regiones quedan establecidas de la siguiente manera: **Noroeste** (Baja California, california Sur, Sinaloa y Sonora); **Norte** (Coahuila, Chihuahua y Durango); **Noreste** (nuevo León y Tamaulipas); **Oeste** (Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit); **Centro** (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala); **Norte-Centro** (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas); **Golfo** (Tabasco y Veracruz); **Sur-Pacífico** (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y **Península de Yucatán** (Campeche, Quintana Roo y Yucatán)

(68.2), aunque las tasas de dependencia son también elevadas, muestran una situación demográfica distinta, tal vez debido al impacto del fenómeno migratorio internacional. Debe considerarse que la migración internacional está se relaciona estrechamente con la población en edad de trabajar. en efecto son las regiones que tienen un elevado índice de migrantes a Estados Unidos y son los hogares de estas regiones que más remesas reciben según datos de CONAPO y Censo General de Población y Vivienda 2000 (Alba *et al.*, 2008, 110).

Los bajos niveles de dependencia se combinan con el crecimiento del número de personas en edad laborable. La región Centro se distingue por su heterogeneidad, aparece como la segunda región con más baja tasa de dependencia lo que se puede explicar por la presencia del Distrito Federal en dicha región. Esta entidad presenta la menor dependencia general (48.0) e infantil (39.2), ambas muy por debajo de la media nacional (64.3 y 56.1 respectivamente).

Sin embargo, para lograr un análisis más completo de los que el llamado 'bono demográfico' puede significar en términos de oportunidades es necesario considerar también las tasas de participación. Mientras las razones de dependencia y las tasas de crecimiento poblacional en edades de trabajar nos brindan una aproximación a la fuerza de trabajo disponible, las tasas de participación económica nos ofrecen una mayor perspectiva sobre la oferta 'efectiva' y 'potencial' de fuerza de trabajo (Alba *et al.*, 2008, 111)

Las tasas de participación económica totales (masculinas) varían entre 74 por ciento, para la región Norte-Centro y de 81, para la Península de Yucatán, en tanto la nacional es de 77.5. Mientras los estados del Norte (Noroeste, Noreste, Norte) y del Centro tienen las tasas de participación económica femeninas más elevadas en el país. La explicación posible radica en que las entidades del Norte tienen mayor crecimiento en la actividad industrial.

Para aproximarse a la explicación sobre la 'calidad del bono' se emplea la educación de la población en edad de trabajar y de la población ocupada. De acuerdo al análisis de experiencias exitosas en relación al 'aprovechamiento' del bono en los países asiáticos se ha destacado la inversión en educación y

capacitación. El caso de México debe ubicarse en un contexto de desigualdad regional de la población con empleos productivos.

En México ha habido avances en cobertura de educación básica, sin embargo siguen existiendo grandes desigualdades, incluso entre generaciones jóvenes. A nivel regional, se reproduce el patrón de diferenciación entre el Norte y el Sur. Por ejemplo las regiones Noreste y Noroeste se mantienen por arriba de la media nacional en cuanto a terminación de secundaria, junto con la región Centro, en tanto la región Centro se aproxima a la media nacional. En el otro extremo, el Sur-Pacífico, tan sólo 43 por ciento de la población masculina y 37% de las mujeres en edades activas terminaron la secundaria. (Alba *et al.*, 2008, 113)

En el caso de los hombres, donde las tasas de participación son más altas, no se manifiesta gran diferencia entre el porcentaje de la población con más de nueve años de escolaridad en edades laborales centrales (30 a 44) y para la población entre 45 y 64 años de edad. Puede decirse que los hombres ocupados tendrían niveles educativos ligeramente superiores a la secundaria en comparación con los no ocupados.

En cambio para la población de 15 a 29 años, el nivel educativo es menor entre los ocupados que entre los no ocupados en todas las regiones. Esta situación puede significar que este grupo dejó o interrumpió su trayectoria educativa a edades tempranas y otra parte de esta población que no ingresa al mercado de trabajo por estar estudiando. Existen diferencias significativas de más de nueve puntos en dos regiones las del Golfo y Sur-Pacífico, en aquéllas que tienen menores niveles educativos.

Al respecto, la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, muestra los siguientes resultados. Cuadro III-2 bis. La edad de 15 a 17 años es la más frecuente para dejar la escuela con 31.7% de los hombres y 42.2% de las mujeres, pero la deserción sigue siendo también alta en el siguiente rango de edad, de 18 a 20 años, con 25.6 del total. En cuanto a los motivos principales de deserción, en primer sitio está el trabajo, con 51% de los hombres y 34.8 de las mujeres.

Cuadro III-2 Bis. Edad de los jóvenes que dejaron de estudiar y motivos, México 2005

Edad a la que dejaron de estudiar	H	M	Total	Motivos	H	M	Total
Antes de los 12 años	1.6	2.7	2.0	Tenía que trabajar	51.3	34.8	42.4
De 12 a 14 años	20.7	22.6	21.8	Porque ya no me gustaba estudiar	30.3	28.1	29.1
De 15 a 17 años	31.7	42.2	37.5	Porque acabé mis estudios	18.0	16.0	16.9
De 18 a 20 años	28.2	23.4	25.6	Mis padres ya no quisieron	9.0	14.8	12.1
Más de 20 años	17.8	9.1	13.1	Para cuidar la familia	5.2	15.3	10.6
Total	100	100	100				

FUENTE construcción propia a partir de datos de Encuesta Nacional de la Juventud, México, 2005

Respecto de las condiciones críticas de ocupación. "Al comparar a los trabajadores por cuenta propia con los asalariados y los patrones vemos que, en todas las regiones del país, los primeros sufren condiciones críticas de ocupación en mayores proporciones que los demás. Los asalariados ocupan una posición intermedia y los patrones disfrutan de una mejor posición relativa en los mercados de trabajo" (Alba *et al.*, 2008, 118). Sin embargo, es importante señalar que tanto trabajadores asalariados como no asalariados enfrentan condiciones más críticas en las regiones del sur del país (Golfo, Sur-Pacífico y Península de Yucatán). Pero las desigualdades son todavía más marcadas cuando se trata de trabajadores asalariados, pues menos de diez por ciento de éstos enfrenta situaciones críticas de ocupación en el Norte del país..

También las condiciones laborales de los trabajadores asalariados difieren mucho de una región a otra. Las mayores desigualdades se encuentran en el medio rural en todas las regiones del país. Como ya se vio, por edad, los grupos más perjudicados son los de 14-19 años y los de más de 65 y más. Que tienen que trabajar, muy probablemente, para complementar los ingresos familiares.

Asimismo, los procesos de inmigración ha sido capitalizado como 'bono demográfico' , como resultado de la dinámica de los mercados laborales, han generado empleos de baja calidad. Estos trabajos llegan a carecer de estabilidad y sin acceso a prestaciones sociales, esto es en todo el país, obvio que en las entidades menos favorecidas por el desarrollo, caracterizadas por altas tasas de dependencia demográfica, tanto por la mayor presencia de niños como de

ancianos, las desventajas se acrecientan. Así las tasas de participación masculina y femenina son inferiores a las del promedio nacional y la población entre 30 y 44 años presenta menos años de estudio.

Esta situación evidencia un claro círculo vicioso, pues, los procesos sociodemográficos socioeconómicos se retroalimentan. Es importante reconocer, que en tales circunstancias no se puede hablar de la capitalización del bono demográfico. Pues, la dinámica demográfica diferenciada conduce a una distribución heterogénea del 'bono demográfico', así como una desigualdad en la calidad y disponibilidad de la fuerza de trabajo en las distintas regiones del país (Alba *et al.*, 2008, 121). Bajo tales circunstancias no se puede habar de un aprovechamiento del bono.

Debe crearse las condiciones para incrementar la inversión en el capital humano, para que este sector pueda tener mejores oportunidades de incorporación al mercado laboral. Es necesario aumentar el nivel educativo de la población pero debe articularse con más y mejores oportunidades de trabajo, conjuntamente con la eliminación de las inequidades. Porque no podemos dejar de observar los grandes flujos migratorios de fuerza de trabajo fundamentalmente hacia los Estados Unidos, debido a la falta de oportunidades de empleo en el país, a la baja remuneración y a la diferencia relación salarial entre ambos países.

Desde finales del siglo XX y más aún el siglo XXI los mexicanos están marcados por el signo de la migración internacional que se ha convertido en un verdadero fenómeno global. La migración bilateral México Estados Unidos es un fenómeno estructural e histórico que está asociado a una serie de variables como la vecindad geográfica, la creciente interdependencia económica, las recurrentes crisis económicas y sobre todo a la gran diferenciación salarial, dadas las asimetrías entre ambos países.

De acuerdo a Rodolfo Cruz Piñeiro (2004: 39) en su artículo "Emplearse en Estados Unidos", la diferencia salarial entre las economías de ambos países asciende hasta 10 veces, en algunas ocupaciones. Pues, según el mismo autor, una alta proporción de migrantes mexicanos ha declarado que tenía algún tipo de

trabajo en el país antes de emigrar. No obstante, la situación se ha complicado, en los últimos 10 años, al incrementase el número de migrantes que no logran conseguir empleo.

Según la revista *The Economist* los flujos de la inmigración continuarán mientras persista la enorme brecha en los ingresos *per cápita* entre las naciones emisoras y las receptoras. Sin embargo, la misma fuente menciona que cuando se le consultó a Milton Friedman sobre si Estados Unidos debería abrir sus fronteras a todos los extranjeros, el especialista en economía contestó: 'Por desgracia, no. No pueden tener al mismo tiempo una inmigración libre y un sistema de seguridad social'. (Nexos, 2004: 26-28).

Muy poco se ha comentado sobre el obligatorio pago de impuestos de los trabajadores migrantes sin documentos migratorios, quienes tienen que pagar pero sin recibir beneficios, como seguridad social, derecho a pensión, entre otras, dada su situación de ilegalidad migratoria.

El asunto migratorio ha adquirido dimensiones de cada vez más relevancia, a nivel global y en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, en particular. Éste ha sido visto como el fenómeno migratorio más importante en el mundo, por su magnitud (actualmente 300, 000 mexicanos emigran anualmente a Estados Unidos) y por la cantidad de remesas que representa para México.

Los migrantes se pueden clasificar en diversos tipos: los residentes y los trabajadores migratorios. La cantidad de mexicanos que viven en el vecino del norte se ha incrementado de manera significativa, de acuerdo con el *Estudio binacional* 260, 000 a 290, 000 personas entre 1960 y 1970; de 1.2 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; y alrededor de 3.0 millones durante la última década según CONAPO.

De acuerdo a las cifras de CONAPO, las características de la población nacida en México: el 56% son hombres y 44% son mujeres; el 70% son jóvenes y adultos jóvenes (entre 15 y 44 años); y se concentran en unos cuantos estados de la Unión Americana (California, Texas, Illinois y Arizona). Además dos de cada tres

residentes mexicanos en Estados Unidos son económicamente activos. Es decir, la mano de obra es la que emigra. La gente productiva, los trabajadores.

Por otro lado, tradicionalmente se ha creído que las personas que emigran son aquellas de baja escolaridad que se insertan en actividades poco calificadas. Cerca de 45% (de la población de 15 años o más) tiene una escolaridad inferior a secundaria completa; pero el 55% cuenta con secundaria completa o más. Por su parte, los residentes mexicanos con niveles de licenciatura o posgrado, que suman más de 250, 000. Estos datos reflejan que los niveles de escolaridad son cada vez mayores de los mexicanos que emigran.

Respecto al perfil de los trabajadores temporales, está compuesto fundamentalmente por hombres (93%), pero la presencia de mujeres se incrementa. Una alta proporción de estos jóvenes (62% tiene una edad entre 12 y 34 años) tenía trabajo en México antes de emprender el viaje hacia Estados Unidos Estos datos pueden indicar que buena parte de las personas que emigran no es por falta de trabajo, sino porque desean mejorar su ingreso, debido a la diferencia significativa de salarios entre México y Estados Unidos.

Otro dato muy importante es que los mexicanos que integran los flujos migratorios temporales están dejando de ser mayoritariamente de origen rural. Es notoria la creciente participación de personas que provienen de las ciudades (alrededor de 57%).

La escolaridad de los trabajadores temporales es de poco menos de siete años, cifra ligeramente inferior al promedio de escolaridad de los residentes (7.8 años). La escolaridad entre los migrantes, en general, parece ser baja, sobre todo si se le compara con migrantes de otras nacionalidades.

Sin embargo, uno de los impacto económicos más directos es el de las remesas. Éstas han venido incrementándose en los últimos años. Los beneficiados han sido más de un millón de hogares de comunidades tanto rurales como urbanas en el país. De acuerdo con CONAPO, existen 428 municipios (17.5% del total) de alta y muy alta intensidad de hogares que reciben remesas del exterior. Las entidades federativas más favorecidas por estos aportes son: Aguascalientes

(72.7%), Durango (59.0), Guanajuato (58.7%), Jalisco (65.3%), Michoacán (62.8%) y Zacatecas (71.9%). (CONAPO, 2001: 87).

Una cuestión muy importante que prácticamente no se ha abordado en la política bilateral entre ambos gobiernos, es lo relativo a la situación laboral de los trabajadores mexicanos en E. U. Como señala Francisco Alba, hasta ahora la política exterior mexicana, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se ha concretado tan sólo a la defensa de los Derechos Humanos de los inmigrantes mexicanos.

Sin embargo, los datos indican diferencias significativas entre los mismos trabajadores inmigrantes mexicanos. La diferencia de género sigue preservándose aun fuera de las fronteras de México, por ejemplo, el promedio de ingresos de los hombres es de 19,135 dólares mientras el de las mujeres es de 12,868; pero también existe una diferencia alta entre los ingresos de los inmigrantes mexicanos que arribaron antes de 1990 y los que lo hicieron entre 1990-2002, con montos promedios de 19,583 y 14,741 respectivamente, mientras los de origen mexicano percibieron un ingreso promedio de 22,028.

3.3.1 Proceso de envejecimiento

> *El envejecimiento de la población, o mejor dicho de la sociedad, es un fenómeno de tal importancia y magnitud, tan novedoso en la historia humana, que sólo conjeturas razonables pueden hacerse sobre sus consecuencias.*
>
> Aldo Solari (citado por Chackiel, 2001).

El proceso de envejecimiento de la población, no sólo en México, sino en el ámbito mundial lleva consigo un enorme desafío para los Estados. Como señala Alex Kalache Director del Programa de Envejecimiento de la OMS, si en la actualidad existen 600 millones de personas en el mundo mayores de 60 años, para el 2025 se estima, crecerá al doble, en tanto en 20050, habría dos mil millones. No obstante, de esta última cifra sólo 300 millones de este tipo de población vivirán en países desarrollados. Lo que significa que "El envejecimiento

en los países pobres va a ser brutal y con una rapidez sin precedentes". (El País, 26/01/04: 22).

Estos países, a diferencia de los países desarrollados, van a envejecer, antes de ser ricos. Esta situación, obviamente representa un gran desafío. El mismo representante de la OMS considera que América Latina está a la cabeza en envejecimiento. Además hace hincapié en una cuestión que es un saber común, los viejos se ven como una carga. En efecto, desde esta perspectiva muy economisista a la población de edad avanzada se le considera como poco o nada productivos y también quizá menos consumistas que los jóvenes y los niños.

Sin embargo, desde la misma perspectiva económica, una persona mayor sana e incorporada a la comunidad y a la familia no sólo no representa un gasto, por su enfermedad, sino al contrario contribuye como proveedor de cuidados en la familia, por ejemplo, al cuidar a los niños cuando sus padres trabajan. En este sentido, en vista de que el proceso de envejecimiento de la población es algo inevitable, no sólo no debe excluirse a las personas mayores sino que se les debe integrar a la sociedad y por lo tanto deben considerarse en las políticas de planeación, también para el desarrollo socioeconómico.

Pero la concepción sobre la senectud se ha transformado. En otro tiempo los ancianos[45] tenían mayor participación en la sociedad. En la actualidad, parece dominar la cultura de la juventud y los ancianos son excluidos. Quizá esta nueva visión guarde alguna relación también con los nuevos valores que guían a la sociedad moderna: la competitividad, agresividad y la rapidez son más propios de la juventud que de los ancianos como señalan Hugo Aréchiga y Marcelino Cereijido, compiladores del libro *El envejecimiento: sus desafíos y esperanzas*, en este sentido parece ser que el *homo faber* ha desplazado al *homo sapiens* (Aréchiga y Cereijido, 1999: 5). En efecto, el campo de acción del anciano tiende a

[45] La Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, convocada por las Naciones Unidas en Viena en 1982, adoptó la definición de anciano que se refiere a la población de 60 años y más. En tanto el concepto de tercera edad surgió a mediados de siglo en Francia para caracterizar a las personas de edad avanzada, jubilados o pensionadas, con baja productividad y bajo consumo. Otra definición se refiere a la de adulto mayor (o persona mayor) que no necesariamente guarda relación con jubilados o pensionados. Rafael Lozano y Julio Frenk, "Aspectos sociomédicos del envejecimiento". En el presente trabajo estos diversos conceptos se emplean como sinónimos.

reducirse, mientras se incrementa el ámbito de los jóvenes. Incluso como afirman estos autores, desde los años sesenta ha surgido una tendencia caracterizada por Isaiah Berlin como la *paidocracia*, dominada por la aceptación de los valores y aun de las actividades y hasta de los atuendos de los jóvenes como normas para los viejos. Aunque esta visión será sólo por algún tiempo, porque a futuro una alta proporción de la población mexicana será mayor de edad.

En efecto Frank Schirrmacher en su obra *El complot de Matusalén*. ¡Que no te frene el miedo a envejecer! Menciona que "los *baby boom*[46] modificaron el concepto de infancia y juventud", tiene el acceso al consumo como nunca antes una generación de jóvenes lo había hecho. Revolucionaron todo el sistema de relaciones sociales. Pero también los *baby boom* presiona a la sociedad a ocuparse de la asistencia sanitaria y de la gerontología.

"El último año de vida de un enfermo de cáncer cuesta a Estados Unidos cerca de treinta mil dólares. El 33% se gasta en el último mes de vida, y el 48% en los últimos meses de vida ...cuando somos viejos nos resulta imposible comprender los factores económicos, morales y sociales, que consideran la vida como un elemento de coste económico y además moral, como carga para nuestros descendientes". (Schirrmacher, 2004: 138).

"Sobre todo, sus miembros se verán forzados a ocuparse de sí mismos; las tétricas imágenes sobre la vejez acuñadas con la muy activa colaboración de esta misma generación se volverán ahora en su contra". (Schirrmacher, 2004: 78-79).

Para Laslett el establecimiento de una determinada edad para la vejez no es más que una construcción social, que sólo parcialmente está determinada por factores biológicos o psicológicos. Para algunos autores la vejez se divide en dos etapas, la que comprende de entre 60 a 75 años y la de más de 75 (que corresponderían a una tercera y cuarta edades respectivamente).

No obstante, la situación de separación de ancianos de sus hogares se sigue dando, probablemente con más frecuencia en las grandes ciudades para

[46] La generación, la cohorte que nació a finales de la década de 1940 y 1965 aproximadamente, que revolucionó la forma de vida, de consumo, precisamente por tener acceso a éste.

enviarlos a los asilos, mientras los niños se encuentran solos o en las guarderías, en horas de trabajo de los padres. Este estilo, más del mundo occidental desarrollado ha sido adoptado en alguna medida por familias de clase alta y media en México.

Sin embargo, no habrá suficientes guarderías y asilos para estos dos grupos de personas en el sector público, en tanto en el medio privado no muchas familias podrán costear este servicio. Es decir, si se considera que el trabajo formal, que implicaría el derecho a seguridad social, no se incrementa y que por su parte es el empleo por cuenta propia el que si crece de manera desorbitada, pero además los ingresos de las familias en las últimas décadas no se ha incrementado de manera significativa, por lo que la pobreza sigue siendo un lastre nacional. Por lo antes dicho se espera que en familias pobres, los ancianos sean los que sigan jugando un papel importante en el hogar, como proveedores de servicios de cuidado a los menores de edad.

La vejez se aborda desde una perspectiva social no biológica, pero como señalan Lozano y Frenk: "En el nivel individual, el envejecimiento es un proceso natural que se acompaña de cambios fisiológicos de diversa índole, que poco a poco van dérivando en fragilidad física y mental que facilita la presencia de enfermedades." (Lozano y Frenk, 1999: 91). Sin embargo, lo que importa en el presente trabajo es cómo este proceso biológico impacta en lo social, en la distribución de bienes y servicios, en la calidad de vida.

En México se estima que para el año 2020 la población mayor de 60 años ascenderá a 14.5 millones. La distribución geográfica de los mayores de edad no es homogénea en el país, de los seis millones de ancianos (6.3% de total) la mayor parte de ellos vive en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Veracruz y Puebla. Esta concentración de ancianos en estos estados coincide con la concentración de la población total.

El incremento en la esperanza de vida al nacer guarda una relación directa con el aumento de la población de mayor edad. Los servicios de salud han prolongado la vida o postergado la muerte. Sin embargo, el incremento en la

esperanza de vida, no implica necesariamente un mejoramiento en la calidad de vida en los adultos mayores, además no reduce la tasa de morbilidad ni la minusvalía. Pues la práctica médica dominante ha sido fundamentalmente más de tipo curativo que preventivo.

De hecho las principales causa de muerte de los ancianos en el país están asociadas con males de larga duración como cardiopatía isquémica, diabetes mellitus y enfermedades cerebrovasculares. Esta situación implica mayor demanda en los servicios de salud, de manera más permanente y resulta más costosa la atención. Por ejemplo, en el nivel hospitalario el 30% de las camas han sido ocupadas por mayores de 65 años en el Instituto Nacional de Nutrición (INN); el 28% ha ocupado las camas de los hospitales de PEMEX; 15% en el ISSSTE; 10% en el IMSS. (Lozano y Frenk, 1999:97). Y lo más probable es que esta tendencia se incremente.

El tipo de enfermedades predominante en este sector de la población, una alta proporción de ellos son de bajos ingresos y una gran cantidad de los mismos no tiene acceso a la seguridad social ni a servicios de salud, por lo que existen condiciones propicias para generar un círculo vicioso que estos autores llaman "enfermedad-pobreza-enfermedad". Una cuestión en la que ha insistido el Secretario de Salud Julio Frenk es que gran parte de las familias pierden su capacidad de ahorro en la medida en que uno de sus integrantes enferma. Efectivamente existen muchas evidencias empíricas en este sentido sobre todo en el medio rural, donde la familia tiene que deshacerse de parte o de todo su patrimonio para intentar curar al enfermo.

Esta situación resulta paradójica porque quienes más recursos tienen y menos necesidades son los que más utilizan los servicios de salud, tanto públicos como privados. "De los casi siete millones de adultos mayores que habitan en el país, sólo 30% son derechohabientes de alguna institución de seguridad social". (Lozano y Frenk, 1999: 108). Como es de suponer el resto tratará de resolver sus problemas de salud en la asistencia pública o en los servicios privados, dependiendo de su nivel de ingresos. Lo más probable es que los ancianos de

escasos recursos sean los que reciban una atención -si es que la reciben- barata, de corta duración y probablemente de bajo nivel de calidad, su situación socioeconómica no les permite una mejor opción.

Por otro lado, desde la sociología médica o medicina social ha sido muy cuestionado este aumento en la esperanza de vida. Incluso desde el mismo ámbito médico, se ha polemizado sobre el avance de la tecnología médica que solo se expresa en disminución de mortalidad, pero no en la reducción de la incidencia de la enfermedad, o sea sus consecuencias no mortales. Sin embargo, tal como es el modelo médico dominante adoptado por México, que es altamente curativo, no podría esperarse otro resultado en la sociedad mexicana.

Ante el crecimiento de la población y en particular del sector de los mayores de edad se traduce en un enorme desafío el incremento de la demanda de servicios de salud. Para lo cual se requiere de contar con una gran capacidad de respuesta, que en las condiciones actuales, no tiene el Estado mexicano. Es decir, en la actualidad no existen las instituciones pertinentes y las políticas de salud que den respuesta favorable a este desafío.

3.4 Empleo y desigualdad

No es fácil pronosticar los efectos que provocará el proceso de envejecimiento de la población. Los mayores de edad activos tienden a ser menos productivos, en vista de representar, como Chackiel en su artículo. "El envejecimiento de la población latinoamericana", quien señala un mayor grado de dificultad para incorporar el acelerado progreso técnico y un cierto desaliento por la cercanía de la edad de jubilación. Además, 'el mayor costo que representa para un país tener activos que, por su antigüedad laboral y formación profesional, podrían percibir mayores salarios'. (Solari citado por Chackiel, 2001: 183). Asimismo la tendencia a la movilidad laboral sería mínima.

El proceso de envejecimiento tiene implicaciones muy importantes, dada la situación de gran desigualdad social que priva en el país. Los grupos de bajos ingresos que debido a su necesidad tienen que trabajar después de la edad en que

debieran jubilarse legalmente, estarían en una situación de deterioro de sus capacidades, cuya declinación tendería a ser mayor y probablemente más breve dada su esperanza de vida menor.

La inequidad en la distribución del ingreso tiene también relación con el género. "En este sentido las mujeres enfrentan una enorme paradoja: viven más que los hombres, pero en la mayoría de los casos deben enfrentar solas, como viudas, y muchas veces teniendo familiares a su cargo, una vejez precaria. A ello contribuyen los bajos ingresos que reciben y las malas condiciones de salud propias de la edad". (Chackiel, 2001: 175). Esta desigualdad de ingresos debido a la diferencia de género se manifiesta desde edades activas al percibir menores remuneraciones que la de los hombres.

En países como México, no sólo se sigue enfrentando el problema de los menores, sino que ahora enfrentan también la coexistencia de las demandas de los mayores de edad y las de la niñez. Por lo que es muy probable que a mediano plazo las dificultades financieras de la salud y seguridad social tiendan a agravarse. En tal situación, quedaría en duda la mayor equidad social que debería existir.

Sin embargo, las condiciones económicas y sociales de los mayores de edad no dependen sólo de los sistemas de salud y seguridad social públicos o privados. En México la familia sigue ocupando un lugar principal en este sentido, sobre todo en los niveles de bajos ingresos. En este tipo de familias la solidaridad familiar se emplea con el propósito de resolver problemas, los ancianos se ocupan de cuidar a los niños, en las horas que los padres trabajan. (Chackiel, 2001: 178).

Al respecto Luis Leñero señala, como estrategias, las respuestas organizacionales familiares ante la crisis. Puede ser visible el crecimiento del tamaño familiar en la unidad doméstica. En efecto, dice Leñero, se pensaba que el proceso de organización familiar se dirigía hacia el modelo de familia nuclear, pero resulta que se está reincidiendo en el antiguo modelo de familia consanguínea extensa, que oculta una situación de hacinamiento y permanencia. (Leñero, 1996: 19-20).

Con cierta frecuencia se escucha a familiares, amigos y compañeros decir que sus hijos e hijas se han casado, pero que no tienen trabajo; y algunos que logran trabajar, el sueldo percibido, incluso por ambos cónyuges, no es suficiente para lograr su independencia económica y formar un nuevo hogar. Al grado que, como lo señala Leñero, el índice de familias compuestas y extensas, no sólo no ha disminuido, como era la tendencia hacia los ochenta, incluso, se ha incremento sobre todo a partir de la crisis económica de 1982.

Esta transición demográfica que se traduce en un proceso de maduración o envejecimiento de la población, atravesada por una estructura marcada por la desigualdad, no hace sino complicar la situación. Además sin la existencia de un entramado institucional acorde la los nuevos desafíos, que se traducen en aumento de demanda de empleo, de servicios de educación y, salud y seguridad social entre otras. La sumatoria del incremento de demandas con los rezagos complican la solución de problemas.

Respecto a los ingresos obtenidos en el empleo se puede ver en el cuadro No III-3. Desde luego, las percepciones derivadas de empleos formales.

Cuadro III-3
PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO NACIONALES, 2004

Nivel de ingresos	11 582 231	
Hasta un S. M.	224 034	(01.92%)
Más de 1 a 2 S. M	2 286 132	(19.73%)
Más de 2 a 3 S. M.	3 561 598	(30.75%)
Más de 3 a 5 S. M.	3 034 030	(26.19%)
Más de 5 a 10 S. M.	1 369 260	(11.82%)
Más de 10 S. M.	496 204	(04.28%)
No especificado	607 973	(05.24%)

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2004

Como se puede observar el cuadro de ingresos recibidos de los 11 582 231 empleados registrados en 2004 en las instituciones de seguridad social, el 78.60% de los ingresos no rebasa los cinco salarios mínimos en el país. Esto muestra una

situación de gran precariedad del salario en los trabajadores, lo que obviamente repercutirá en su desarrollo humano.

Según datos de la más reciente Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la situación respecto al mercado laboral y el empleo no ha mejorado, por ejemplo, hasta el primer trimestre de este año un total de 26 millones 581 mil 674 (62%) de la población ocupada laboran en siete actividades distintas que comprende el sector terciario: desde establecimientos comerciales de cualquier tipo, restaurantes, hoteles, transportes, hasta servicios financieros y profesionales, así como instituciones de gobierno y organismos internacionales.

Sin embargo, la tercera parte de quienes laboran en el comercio y servicios (8.3 millones de personas) no perciben un salario aun teniendo patrón, reciben otro tipo de pago como propinas o comisiones. En tres actividades económicas: restaurantes, hoteles y servicios turísticos trabajan la mitad, 11 millones 387 mil personas, casi la cuarta parte de la población ocupada del país, casi el 50% carece de sueldo.

Al agregar que 15.3 millones de un total de 42.9 millones reciben entre uno y dos salarios mínimos diarios para vivir. Además, 63% de los trabajadores remunerados, no cuenta con acceso a las instituciones de salud y casi la mitad carece de contrato laboral. La situación se agudiza para los trabajadores de comercio y servicios que no tienen una remuneración establecida.

La precariedad de los empleos se evidencian aún más si se contrastan los datos de la ENOE con los de los trabajadores asegurados en el IMSS. Así mientras la encuesta del INEGI reporta 26.5 millones en las siete actividades del sector terciario, al término del primer trimestre del año, los trabajadores asegurados en el IMSS en comercio, transporte y servicios asciende a 8.6 millones de empleados, o sea, sólo el 32% del total. (*La Jornada*, 24/mayo/2009: 24).

La misma encuesta señala que sólo el 12.7% (5.4 millones) del total de la población ocupada se emplea en el sector primario de la economía. En tanto en el sector secundario se ubica el 24.6% (10.5 millones), quedando la mayoría en el terciario, 62% del total.

Sin embargo, otra encuesta, señala resultados significativos, cuando se pregunta. "En México se respeta el derecho de tener trabajo bien remunerado..." Las respuestas son: 1) casi siempre (30.8%), 2) siempre (24.5%), 3) casi nunca (24.3%) y 4) nunca (20.4%). Las respuestas positivas suman 55.3%, contra el 44.7%. que respondió negativamente. (www.undp.org.mx/desarrollohumano/competitividad/index.html).

Pues, bien, este es el panorama escasamente alentador sobre el empleo en México y sus niveles de remuneración que refleja una clara precarización del mismo y que trunca las oportunidades de la gran mayoría de la población trabajadora de México, en particular de los más jóvenes, para lograr el mejoramiento de sus vidas.

Esta situación del empleo en nuestro país es reflejo claro de la falta de oportunidades reales para los jóvenes en cuanto a lograr su independencia económica y autosuficiencia. Hoy como nunca los jóvenes tienen, cada vez, menos opciones para lograr remontar el nivel de remuneración de sus padres, aún siendo la generación mejor preparada. En estas circunstancias, la desigualdad económica no sólo no disminuye, sino, se mantiene, incluso, puede incrementarse.

La educación es un elemento que indudablemente repercute en la competitividad. En un contexto global en donde el sistema productivo no ha sido capaz de generar el suficiente empleo, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo no corresponden al sector formal de la economía, sino al informal y son de baja productividad, además de requerir bajos niveles de capital humano. Curiosamente el desempleo tiende a concentrase en los deciles de menores ingresos, pudiéndose reproducir así los círculos viciosos de la pobreza. Es en este ámbito donde la educación debe articularse institucionalmente con la dinámica de los mercados de trabajo.

Si se considera que en México, más del 50% de los ingresos familiares y más del 60% de los ingresos monetarios provienen de los ingresos percibidos por el trabajo, en este sentido la productividad de cada grupo de ingresos será

determinante para la distribución del ingreso en la economía de la sociedad mexicana.

Por su parte, la teoría del capital humano establece que a mayor inversión habrá mayor productividad de la persona y mayor retribución por el trabajo, situación que tenderá a elevarse con la debida capacitación del trabajador y la experiencia laboral. (Beristain, 2006: 351).

En el sector informal de la economía los trabajadores son la población de menor escolaridad (Grynspan, 2006: 371). El 54.74 % de la población con primaria o menos se encuentran empleados en la economía informal. Ver cuadro III-4. Una conclusión importante es que entre los trabajadores informales, el nivel de escolaridad es el más bajo de la población.

Cuadro III-4
Distribución porcentual del nivel de escolaridad de los trabajadores de la economía informal

Escolaridad	Sin escolaridad	Primaria	secundaria	Preparatoria	Universidad	Posgrado
Porcentaje	11.42	43.32	23.93	11.99	8.91	0.42

Fuente: Beristain, 2005:42.

Pero, además, si combinamos las variables nivel de escolaridad con ingresos, la situación apunta hacia la misma dirección, los deciles de menores ingresos se asocian con el empleo en la economía informal y con los niveles de escolaridad más bajos.

Los datos que Beristain (2005: 47) presenta sobre ingreso laboral promedio mensual por escolaridad, muestran que a menor nivel de escolaridad menor ingreso, y a la inversa, a mayor nivel de escolaridad mayor ingreso.

Asimismo, se ha analizado en diversos estudios la estrecha relación que existe entre desigualdad económica, pobreza y educación. En efecto parece ser que existe una correlación que presenta a mayores niveles de desigualdad del ingreso, existen mayores niveles de desigualdad en educación o viceversa (Grynspan, 2006: 367)

Cuadro III-5. Distribución del ingreso en México, y gasto en servicios educativos (precios corrientes 2000).

Decil	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Ingreso	1.6%	2.9%	3.9%	4.9%	6.1%	7.4%	9.2%	11.9%	16.4%	35.6%
Gasto	$10	$20	$35	$37	$55	$63	$91	$152	$200	$730

Fuente: Beristain (2005: 45 y 50).

De acuerdo a con estos datos (cuadro III-5) el 20% de los hogares ricos (deciles IX y X) recibe el 52% de los ingresos, en tanto que sólo el 10% de los hogares más ricos obtiene el 35.6%, prácticamente lo mismo que el 70% de los hogares. De este tamaño es la dimensión de la desigualdad de los ingresos por hogares en el país.

Respecto a la relación entre escolaridad y nivel de ingresos, señala Beristain- en el X decil, el 51.7% de los individuos cuenta con nivel de estudios universitarios y sólo el 1.1% no tiene instrucción, mientras en el I decil, el 54.4% de las personas cuenta, cuando mucho con primaria y sólo el 6.6% tiene educación superior terminada.

Continúa el autor al decir que la enorme distribución desigual de la educación expresa varias características como: fácil acceso de la población con elevados ingresos a los servicios educativos, situación inversa para las familias de bajos ingresos; mayor presupuesto dedicado a la educación superior en comparación con el destinado a educación básica; correlación entre el nivel de educación de los padres y el de los hijos. (Beristain, 2005: 47-48).

Como puede deducirse, la distribución del gasto favorece de manera desproporcionada al decil X. El gasto por estudiante de educación superior es de aproximadamente cinco veces mayor que el de primaria.

Sin embargo, mejorar el nivel educacional de los hogares, cuyos educandos serán los futuros padres trascenderá en beneficio de las futuras generaciones. El nivel educacional –según la CEPAL- incide de manera más importante que el nivel

socioeconómico del hogar en el rendimiento educativo de los hijos, incluso en estratos bajos.

Pero el impacto de la educación en la productividad no sería tanto, por la acumulación de conocimientos enciclopédicos -como sostienen Hopenhayn y Ottone-, sino en desarrollar capacidades para generarlos y procesar información, así como para adaptarse a los cambios en los procesos productivos. Sociedades cuya competitividad se centra en el elemento humano.

Sin embargo, en las llamadas sociedades del conocimiento, buena parte de la información y comunicación transcurre fuera de las escuelas. En este sentido, la reforma del sistema educativo debe recrearse y fortalecerse a partir de esa realidad, en aras de lograr relevancia y pertinencia. Así la educación puede efectivamente contribuir, en su calidad de "bisagra", a generar las sinergias necesarias entre el dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática. Buscar una perspectiva integrada donde el crecimiento económico vaya acompañado de un desarrollo social y por supuesto con un gran impulso a la educación y el proceso de ciudadanización.

Ya se ha visto la importancia de las grandes y profundas transformaciones que en las últimas décadas se ha registrado en la sociedad, en su estructura social, política, económica y cultural. Las nuevas formas de organización social se auxilian en el uso intensivo de conocimiento, tanto en las actividades productivas como la participación social. En este sentido debe advertirse que la educación no se reduce a solo escolarización, aunque la escuela, se cree, sigue siendo el principal medio de educativo. Es necesario abordar la educación desde una perspectiva institucional para analizar algunas consecuencias fundamentales de los cambios en la educación.

En otro tiempo, antes de advertir la presencia de la sociedad del conocimiento, la educación era el medio que estaba directamente asociado a las posibilidades de movilidad social. Ascender en la jerarquía del sistema educativo favorecía el acceso a niveles más complejos del conocimiento y a posiciones más altas en la estructura ocupacional. Pero –como señala Tedesco- "... dos fenómenos

convergentes han erosionado esta relación tradicional entre educación y movilidad social: la crisis del modelo fordista de organización del trabajo y la masificación del acceso a la educación". (Tedesco, 2000: 59).

En cuanto a organización del trabajo –el autor considera que- se ha dado una transformación de la estructura de tipo piramidal por una estructura de tipo *red*, que promueve mayores necesidades y oportunidades de movilidad social horizontal, y la polarización de la estructura social donde se encuentran las barreras estructurales que impiden tal movilidad.

Por su parte, la masificación de la educación ha permitido el acceso a niveles que tradicionalmente habían estado reservados a las élites. Incluso -Tedesco afirma- algunos economistas han pensado que probablemente la escolarización de masas esté asociada a las nuevas desigualdades. El argumento consiste en que en el sistema fordista los más calificados ocupaban puestos altos, los de menor calificación los menos importantes, y así funcionaban las fábricas; en cambio ahora, con el aumento cada vez mayor del sector de personal calificado asociado a los cambios en los modos de organización del trabajo, se ha modificado esta lógica. Este personal altamente calificado tiende a formar comunidades, diferenciándose de los menos calificados, incluso excluyéndolos. (Cohen, 1998; Tedesco, 2003).

Bajo el esquema fordista de producción, la escolarización se concibió como una solución en la incorporación al mercado de trabajo, donde se iban colocando según el grado de capacitación y a su vez, permitía la movilidad social. Sin embargo, en el marco de las nuevas teorías podría estar sucediendo lo contrario. Y en este sentido, el autor hace referencia a una hipótesis planteada por el antropólogo Emmanuel Todd, que dice: la expansión de la educación posprimaria ha creado una capa de población que ha roto con la aspiración a la igualdad y a la homogeneidad social. Al contrario de la educación primaria y la alfabetización, accesible a todos, la expansión de la educación superior nunca podría alcanzar un carácter universal y llevaría, en su desarrollo, a la fragmentación cultural de la sociedad. (Tedesco, 2003: 61).

Es posible que, lo que probablemente cause menor cohesión social es precisamente el alejarse de una cobertura universal de la educación con calidad. Pero en la actualidad, "...será necesario educarse –como menciona Tedesco- a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo. En el futuro, paradójicamente, será necesaria una movilidad muy intensa desde el punto de vista cognitivo y personal, para mantenerse en la misma posición social". (Tedesco, 2003: 62).

Sin embargo, el optimismo sobre las consecuencias sociales del nuevo papel del conocimiento se ha vuelto más moderado en los últimos años. En una sociedad del conocimiento las desigualdades y la exclusión pueden incluso ser mayores que en las sociedades donde los sistemas productivos se basan en otros factores: "...las economías productoras de ideas conocen más desigualdades que aquellas que fabrican objetos. La propensión a excluir a aquellos que no tienen ideas es, según parece, más fuerte que aquella que excluye a quienes carecen de riquezas. Inútil buscar en otra parte la razón de porqué el mundo que se está creando ante nosotros es al mismo tiempo más desigual y más 'abierto' que el antiguo". (Cohen, 1998: 56-57).

Por ejemplo en Estados Unidos, el salario de los trabajadores menos especializados bajó en el 30%; en tanto en Francia el porcentaje de desempleo de los trabajadores sin especialización se incrementó de manera espectacular (de 3%, en 1970 a cerca de 20%, en 1990), mientras los especializados se mantenían casi estables.

La situación de la educación en México no se diferencia mucho de la del resto del mundo. Todo lo señalado anteriormente coincide en gran medida con el sistema educativo mexicano.

Si bien México ha logrado importantes avances en materia de educación, en cuanto a cobertura en educación básica pero, en educación preescolar y de nivel medio superior y superior la situación sigue siendo insatisfactoria. Asimismo la calidad de la educación sigue siendo un reto. En la obra de Gilberto Guevara Niebla, *La catástrofe silenciosa*, aparecida en los 90, se comentaba que:

> México vive desde hace una generación una catástrofe silenciosa: su deterioro educativo. Todos los indicadores apuntan al fin del ciclo virtuoso que fue la educación pública en el siglo XX mexicano. El sistema educativo se ha separado paulatinamente de las exigencias del desarrollo nacional. Ha dejado de ser un instrumento directo de movilidad social y mejoría económica, es decir, un instrumento de igualdad y justicia. En los últimos años ha dejado de ser también una prioridad real de inversión y planeación del Estado. Sobre los criterios de calidad y mejoramiento educativo se han impuesto en los últimos años los intereses corporativos y burocráticos del sector [...] En consecuencia, los pocos indicadores disponibles sobre la calidad del proceso educativo señalan, sin excepción y en todos los niveles, que México es un país con promedio escolar inferior a cinco, un país de reprobados. (Aguilar, 1992: 15).

Sin embargo, la educación en el país sigue sin tomarse en serio. Como señala Carlos Ornelas (1995: 56), la orientación de la educación en el país más allá de los mandatos constitucionales siempre ha sido motivo de controversia en los proyectos de política educativa, ya que responden a diferentes intereses y grupos sociales. Para él son tres proyectos los que se encuentran en pugna: el corporativista, que lucha por sobrevivir; el neoliberal, en aparente ascenso en el ámbito nacional e internacional y un esquema intermedio que significa un Estado interventor. Este último es impulsado por el Estado y se inspira en el "liberalismo social". Este proyecto no representa una ruptura definitiva con el pasado, pero tampoco se encamina al reino absoluto del mercado. Considera el autor que de éste se puede partir para profundizar en el avance del ideal democrático y equitativo.

Por otra parte, un grupo plural de economistas (Grupo Huatusco) ha señalado que entre las causas principales del estancamiento económico se encuentran:

- El deterioro de la productividad media.
- La mayor desigualdad económica.
- La insuficiencia y el uso ineficiente del capital humano.
- La ineficacia del sistema de intermediación bancaria.
- Los errores de la política económica.
- La ausencia de políticas y programas claros y perseverantes para el crecimiento.
- La ausencia de un marco jurídico e institucional para el crecimiento.

Además:

- Entre 1960 y 1980 la productividad media del trabajo creció a una tasa anual promedio de 3.5%; no es ninguna sorpresa que el ingreso per cápita haya crecido en más de 3% anual durante ese periodo.
- Entre 1980 y 2000, en cambio, la productividad media del trabajo se estancó: el ingreso per cápita dejó de crecer.
- El en sector terciario o de servicios es probable que la productividad media haya decrecido mientras que la productividad manufacturera aumentó a tasas decrecientes.
- Mientras que países tan diversos como España, Grecia, Corea del sur y Taiwán cerraban la brecha que los separaba de Estados Unidos, en México el nivel de productividad relativo al de ese país se redujo de 33% a 29% entre 1973 y 1992.
- Lo grave del asunto es que a lo largo de los últimos años el fenómeno parece agudizarse: la productividad en las manufacturas ha vuelto a crecer a tasas aceleradas, pero ahí no se están creando empleos. En cambio, la fuerza de trabajo emigra o se convierte en informal.
- Un aspecto de relieve de los trabajadores informales es que su nivel de escolaridad está por debajo del resto de la población. Esto incide directamente en su productividad; por su naturaleza, el sector informal no genera economías de escala, ni permanencia en el empleo que facilita la capacitación.

Respecto de la distribución y el crecimiento económico, se señala que:

- En la literatura económica 'clásica' se subrayaron las relaciones positivas entre las tasas de beneficios, la acumulación del capital, la demanda de trabajo y progreso económico.
- En la literatura 'poskeynesiana' de modelos de crecimiento, las relaciones estudiadas eran las que se presumían entre la participación de los beneficios en el ingreso nacional, el ahorro y la inversión.
- La literatura contemporánea se refiere, generalmente, a la relación entre la distribución del ingreso entre familias y algunas variables económicas y políticas que pueden incidir sobre el crecimiento. (Beristain, 2006: 346-347).

No obstante el problema de la equidad sigue pendiente, la desigualdad no sólo se mantiene sino que tiende a incrementarse. En tanto la relación entre equidad y educación parece complicada. Por lo menos la forma en como se ha desarrollado la educación hasta hoy, la relación positiva entre ambas no se ha

dado. Pero si parece haber una relación positiva entre el incremento de la desigualdad y el estancamiento económico.

De manera complementaria, varios autores, coinciden en que la pobreza conforma un 'círculo vicioso'. Por lo que se sugieren diversos 'procesos virtuosos':

1) Menor desigualdad, mayores oportunidades para el desarrollo de instituciones y políticas favorables al crecimiento.

2) Menor desigualdad, mayores posibilidades de ampliación de mercados y aprovechamiento de economías de escala.

3) Menor desigualdad, menores recursos absorbidos por programas de seguridad pública y mayor aceptación de impuestos para programas de seguridad social. (Beristain, 2006: 348-349)

En cuanto a la relación entre desigualdad y educación, se vislumbran varias posibles causas de esta elevada desigualdad:

- La desigualdad en la distribución de la propiedad de los factores productivos, entre ellos el capital humano.
- La desigualdad en la productividad del capital humano dependiendo de otras características de su propietario (su acceso a mercados de capital financiero, por ejemplo) o de su actividad (el grado de formalidad).

Cuadro III-6 ESCOLARIDAD (por ciento) POR DECIL DE INGRESO

Universidad	6.6	6.1	6.4	7.1	9.0	11.3	14.3	20.3	31.8	51.7
Preparatoria	4.2	8.3	11.0	13.8	16.5	18.9	21.1	24.1	25.6	22.4
Secundaria	12.9	20.7	25.2	28.0	28.1	28.2	27.3	25.3	20.7	13.4
Primaria terminada	22.0	24.6	24.6	23.8	22.0	20.7	19.1	16.4	12.4	7.5
Primaria incompleta	35.1	28.2	23.6	20.1	18.2	15.8	14.0	10.9	7.5	4.0
Sin escolaridad	19.3	12.2	9.2	7.2	6.3	5.2	4.1	3.0	1.9	1.1
Deciles de ingreso	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Gasto en educación (precios corrientes 2000)	10	20	35	37	55	63	91	152	200	730

FUENTE: Creación propia a partir de datos de Beristain, 2006: 352-354.

- La desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo que representan cerca de 2/3 del ingreso monetario de las familias.

- En el décimo decil, 517% de los individuos cuenta con estudios universitarios y sólo 1.1% no tiene instrucción.
- En el primer decil, 54.4% de los individuos cuenta, cuando mucho, con educación primaria y sólo 6.6% tiene educación superior terminada. (Beristain, 2006: 350-352)

De los datos señalados en el cuadro (III-6) se desprende una clara evidencia de la distribución inequitativa del nivel de instrucción. Esta distribución desigual de la educación puede ser –como lo señala Beristain-resultado de un fácil acceso a los servicios educativos de los grupos con elevados niveles de ingreso, contrariamente a los grupos de bajos ingresos; una reducida movilidad social de los miembros de los diversos grupos de ingreso; baja escolaridad de la mayoría de la población, sobre todo de los deciles de bajos ingresos esta situación favorece la reproducción de la relación de desigualdad.

Esta reproducción de la desigualdad se ve reforzada con la forma como se emplea el gasto en servicios de educación. Al analizar los datos del presente cuadro se observa una enfática desigualdad en el gasto en servicios educativos por grupo de ingreso al extremo: decil más rico (X) emplea $ 730 por $ 10 que gasta el decil más pobre (I). (Beristain, 2006: 354).

Por otra parte, así como está diseñado el sistema educativo, tampoco, podría lograrse un desarrollo económico. La relación parece más compleja y multifactorial "...se trata de una cuestión muy importante y controvertida, porque si bien es cierto que el dinero público que se dirige a las universidades en este momento beneficia más a los ciudadanos de ingresos mayores, el vínculo entre educación y desarrollo es mucho más complejo y no debe limitarse a este aspecto". (Grynspan, 2006: 363).

Grynspan plantea que para disminuir tanto las desigualdades como el rezago educativo, de manera simultánea, en América Latina y el Caribe, es necesario combinar tres áreas de política: la social, la educativa y la económica las que deben potenciarse interactivamente para lograr un verdadero cambio cualitativo y no sólo mejoras marginales como son las que se han experimentado

hasta la fecha. Es necesario poner en práctica planes que incentiven y posibiliten el acceso de grupos excluidos de los servicios educativos.

Algunos programas focalizados que se están implementando van en esa dirección: mejoran la cobertura y permanencia en la escuela, y procuran una baja en la deserción. Ejemplos estos programas están 'Bolsa Escola' en Brasil, 'Programa de las 900 escuelas' en Chile' y 'Oportunidades' en México. Estos programas intentan funcionar con menos clientelismos, con mayor transparencia, con más evaluación y estudios de impacto. (Grynspan, 2006: 375-376).

Un problema urgente no sólo de política social, sino también de política educativa, es, sin duda, el reto que significa romper con nivel educativo de los padres como el determinante del nivel educativo que logran los hijos. Es necesario apoyar a los padres analfabetas y de baja escolaridad. Pues se requiere de un sistema educativo que combata el rezago educativo, no que reproduzca las desigualdades.

Desde hace algunos años, prácticamente todos o casi todos los economistas están preocupados u ocupados en crear modelos de desarrollo económico, aunque como dice Nora Lustig (2006: 388), "...aunque el cambio está en todos lados y algunos patrones se repiten en muchas sociedades, ningún país sigue exactamente la misma trayectoria de desarrollo. La combinación, secuencia y sincronización de los cambios que se observan en cualquier país, en un momento determinado, son siempre únicos, sin precedentes". Pero muy pocos están hoy preocupados u ocupados en replantearse las finalidades últimas de la economía misma.

También –señala la autora- es probable que los procesos de cambio estructural tenga efectos de gran alcance sobre la distribución del ingreso. La evidencia empírica señala que la diversidad de resultados es producto de las múltiples posibilidades que se derivan de la interacción de múltiples factores sociales y económicos propios de cada sociedad.

Porque por ejemplo. "En la mayoría de las economías, aumentaron los años promedio de escolaridad, el porcentaje de la población urbana y la participación de

las mujeres en la fuerza laboral, mientras que el tamaño promedio de los hogares disminuyó. Puesto que las tendencias demográficas y educativas fueron similares en prácticamente todas las economías, ¿qué explica entonces las diferencias en la evolución de la desigualdad?" (Lustig, 2006: 389)

Al analizar comparativamente a siete economías (Argentina, Brasil, Colombia, Indonesia, Malasia, México y Taiwán) respecto de grandes tendencias similares como: demografía, educación, urbanización, fuerza laboral y participación femenina, la autora, llega a la conclusión que estas economías experimentaron cambios muy diferentes en términos de desigualdad.

En cuanto al efecto activos, –Lustig- observó que el impacto de los cambios en la educación de la población no fue uniforme, "...mientras el efecto de una mayor dotación de activos educativos (mayores años de escolaridad) fue desigualador para cinco economías, fue igualador para dos (Taiwán y Brasil). De manera más puntual, se encontró evidencia de que el efecto de mayores años promedio de escolaridad y menor desigualdad en el acceso a la educación formal fue, en la mayoría de los casos desigualador". (Lustig, 2006: 393). En concreto, mayores niveles de escolaridad no necesariamente conducen a una mayor igualdad.

Pero, la autora precisa, cuando señala que esta 'paradoja del progreso' de que más años de escolaridad pueden conducir a mayores niveles de desigualdad de ingresos es posible debido a la existencia de rendimientos crecientes a la educación, por lo que si aumentan los años de escolaridad promedio de manera equitativa en todos los deciles de ingreso (deciles) manteniendo el mismo nivel de desigualdad educativa, entonces la desigualdad en la distribución de los ingresos tenderá a incrementarse.

En efecto, en estas circunstancias la desigualdad crece o se mantiene debido a que con el incremento en los grados de escolaridad de manera equitativa en los diversos grupos de ingreso no modifica la estructura misma de la desigualdad educativa. Conste que solo se aborda el incremento en los grados de

escolaridad y no la calidad de la educación, que también podría ser diferente, según grupos de ingreso.

El caso de México, el periodo que analizó la autora, comprendió una década (1984-1994), en el cual la desigualdad en el ingreso per cápita y de los hogares aumentó, a pesar de que los años de escolaridad también se incrementaron, pasaron de 5.6 a 6.9 en promedio. Sin embargo, el incremento en los niveles educativos incentivaron la participación de la fuerza laboral, el porcentaje de trabajo asalariado creció de 55.4 en 1984 a 62% en 1994. Las mujeres mejor educadas, pertenecientes a deciles de medios y altos ingresos, tuvieron mayor participación en la fuerza laboral, también lo hicieron las mujeres de ingresos bajos con el objeto de compensar la caída de los ingresos de los hogares.

Es pertinente que el Estado mexicano tenga presente tales resultados a la hora de implementar políticas públicas encaminadas a resolver el problema de la educación. Lo primero que tiene que hacer es reducir las enormes desigualdades en materia educativa; segundo, invertir más en capital humano, en particular en los más pobres y menos educados. Pues como lo menciona Lustig (2006:394-396). "Cuando el acceso a la educación de mayores niveles se hace masivo, el efecto paradójico desaparece". Pone de ejemplo a Taiwán (China) y Brasil que han logrado reducir la desigualdad gracias al incremento de los activos en la rama educativa entre los deciles bajos y medios. "de manera particular, la expansión del acceso a educación postsecundaria y universitaria podría contribuir a reducir la desigualdad debido, en entre otras cosas, a que el gasto en educación superior ha mostrado, en diferentes estudios, ser regresivo, mientras el gasto en educación básica se observa progresivo".

Otras visiones apuntan hacia direcciones semejantes. El documental "Adiós, clase media, adiós" basado en el análisis de varios especialistas, convocados por el Diario y publicado en el mimo, *El PAÍS* (31/mayo/2009). expresa algunas visiones que asocian la situación de la clase social con el desarrollo de un país y con la desigualdad. Existe una idea por parte de algunos sociólogos, economistas y periodistas que la clase media está en franca decadencia, que la actual crisis

financiera y económica, atraviesa al mundo puede ser su tiro de gracia. Esa clase media que en los países desarrollados, tradicionalmente se veía como signo de desarrollo y que creció al amparo del Estado benefactor, hoy ésta puede ser desplazada por los *mileuristas*[47], éstos tienen una mayor capacidad de adaptación a situaciones difíciles. Los *mileuristas* son integradores de la masa social y se extienden por las sociedades desarrolladas. También se dice que es la *generación Peter Pan*, la más preparada de la historia, pero con una edad media de emancipación del hogar familiar aproximadamente a los 30 años.

Los datos estadísticos dan cuenta de ello, éstos "desnudan la realidad sociolaboral". Por ejemplo la Encuesta de la Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística (ENE), el sueldo promedio ha decrecido en los últimos años, incluso en periodo de bonanza e independiente del partido político en el poder.

Massimo Gaggi y Eduardo Narduzzi en su libro *El fin de la clase media y el nacimiento de la sociedad de bajo coste*, anunciaban la aparición de "...un nuevo sistema social polarizado, con una clase tecnócrata reducida y crecientemente más rica en un extremo, y en el otro un 'magma social' desclasado en el que se confunden en el que se confunden las antiguas clases media y baja, definidas por una capacidad de consumo muy limitado, a una imagen y semejanza de los productos y servicios que les ofrecen las compañías *low cost*..."

'La sociedad que surge... es menos estable... más atraída por las alarmas políticas reaccionarias capaces de intercambiar más bienestar por menos democracia. También es una sociedad sin una clara identidad de valores compartidos, por lo tanto, es oportunista, consumista y sin proyectos a largo plazo'. Sin embargo, al margen de las posibles especulaciones, lo cierto es que la desigualdad crece.

[47] Se les conoce como mileuristas a los trabajadores que perciben mil euros al mes. Este neologismo surge en España a partir de un invento de una estudiante quien escribió una carta al director de *El PAÍS* en el año de 2005 para quejarse de su situación laboral. Si bien este era un problema de los universitarios ahora parece extenderse al resto de los jóvenes.

Y es que frente a la extendida idea de que la mejor forma de favorecer el bienestar es conseguir altas tasas de crecimiento y de creación de empleo, en momentos de máxima creación de empleo la desigualdad no disminuyó. Al contrario, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza no ha decrecido. Los salarios crecen menos que el PIB per cápita. El último informe mundial de salarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que entre 2001 y 2007 crecieron menos del 1.9% en la mitad de los países. (EL PAÍS, 31/mayo/2009).

Luis Ayala, en España, constata que, por primera vez, desde mediados de los noventa, al inicio de esta crisis, asistimos a tres cambios diferenciales respecto al "...modelo distributivo en las tres décadas anteriores: la desigualdad y la pobreza dejaron de reducirse (aunque no aumentaron) por primera vez desde los años sesenta; por primera vez en muchos años la desigualdad no disminuyó en un contexto de crecimiento económico..."

'Si en un tiempo de mareas altas no disminuyó la desigualdad, cabe contemplar con certeza su posible aumento en un periodo de mareas bajas. La evidencia que muestran varios estudios de cierta conexión entre determinadas manifestaciones del desempleo y la desigualdad y la pobreza obligan, inevitablemente, a pensar en un rápido aumento de la desigualdad y de las necesidades sociales'.

Por su parte, Joseph Pijoan-Mas, del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) en el artículo *Recesión y crisis* (EL PAÍS, 15 de marzo), afirma, a simple vista que, por primera vez desde la II Guerra Mundial, "...las nuevas generaciones vivirán peor que la de sus padres puede parecer osado. Nunca tantos jóvenes estudiaron en el extranjero... o prolongaron tanto su formación. Pero se trata de una sensación de riqueza ilusoria, apegada al parasitismo familiar. El número de jóvenes españoles que dispone de una independencia económica plena disminuyó desde el 24% en 2004 al 21% en 2008, según el informe del Instituto de la Juventud".

Así el 15% del total de estudiantes de la Unión Europea tiene ya más de 30 años.

> Cuando esos maduros estudiantes se incorporen al mercado laboral les esperan contratos temporales, tal vez para siempre. Y es que según en informe de la UE, el porcentaje de personas que tenía un contrato temporal y no podía encontrar uno fijo se incrementa con la edad. Del 37%, entre los 15 a los 24 años, hasta el 65%, entre los 25 a los 29. atrapados en la temporalidad de por vida, van desengañándose de encontrar algo mejor a medida que envejecen... 'Desde luego es la generación que menos periodos de adultez va a tener. Pueden entrar al mercado laboral a los 33 años y encontrarse con un ERE a los 50 o directamente con la prejubilación'. (EL PAÍS, 31/mayo/2009).

Pero el drama laboral no sólo lo padecen los jóvenes, Indicaba Pijoan-Mas en el Diario. La evidencia empírica para Estados Unidos muestra que los que han estado desempleados, por periodos prolongados, cuando logran trabajar ganan menos que antes.

¿Qué proponen los gobernantes como solución al desempleo? Innovación y ecología. En este marco se inscribe el nuevo modelo de desarrollo propuesto por el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero –señala el Diario- es decir, I+D+i. Sin embargo, se cuestiona que los sectores tecnológicos no se caracterizan por ser intensivos de mano de obra, por un lado, por el otro, se dice la globalización también ha llegado al I+D+i. La India, por ejemplo, produce 350, 000 ingenieros al año (los mejores en el *software* en todo el mundo) y con un salario medio de 15, 000 dólares anuales, frente a los 90, 000 que ganan en Estados Unidos. En China está a punto de convertirse en el segundo inversor mundial en el ramo. En efecto, la competencia entre los jóvenes profesionistas, para ocupar algún puesto laboral, es cada vez más intensa.

Ante tal panorama que sufren amplias capas de población -dice EL PAÍS-, en coincidencia con lo expresado por el presidente del BM (EL PAÍS, 24/mayo/2009) y la representante de AI (La Jornada, 28/mayo/2009), puede sugerir que pronto se vivirán enormes convulsiones sociales.

Sin embargo, a pesar de las advertencias sobre posibles estallidos sociales, éstos no cuentan con condiciones para que se desarrollen. Es muy probable que la caída del bienestar se acepte con resignación –apunta EL PAÍS- "...sin grandes

algaradas, ante la indiferencia del poder político, que llevará sus pasos hacia la política-espectáculo...

En esta línea, Santiago Niño Becerra considera que hoy 'la ideología prácticamente ha muerto', y gradualmente, evolucionamos hacia un sistema político en el que un grupo de técnicos tomará las decisiones y 'la gente, la población, cada vez tendrá menos protagonismo".

Así se irán formando dos grupos: uno muy selecto de alto nivel de productividad y elevada remuneración y otro, conformado por pensionados, desempleados, subempleados, *mileuristas* y *undermileuristas*, que contarán con subsidios que cubra sus necesidades mínimas, afín de complementar sus ingresos laborales.

Una visión muy semejante a la planeada por los italianos Gaggi y Narduzzi, que en su obra *El pleno desempleo*, presentan un marco sociolaboral sin beneficios contractuales, con trabajadores resistiéndose a jubilar. En este contexto, se desestructura el mercado de trabajo y se flexibiliza tanto hasta el punto que aparecen desocupados de hecho capas considerables de trabajadores.

En el mismo sentido se inclina Bernardo Kliksberg al describir un panorama sombrío en su artículo, *América Latina: alto riesgo social.* Situación donde los jóvenes son los más afectados, sobre todo los pobres y de menor escolaridad. "También se está produciendo el fenómeno de que los jóvenes graduados con título universitario están ingresando en trabajos que no requieren más calificación que uno secundario, desplazando así a sus pares menos educados".

Otro factor de desigualdad educativa, "un alto porcentaje de los niños nacidos en hogares donde sus padres no terminaron la primaria tampoco la finalizan, ...el 83% de los ocupados con primaria incompleta no tenían seguridad social, frente al 45% en la población global". (*EL PAÍS*, 24/junio/09).

IV. INGRESO Y DESIGUALDAD

4.1 Distribución del ingreso

> *Sacar a los pobres de su pobreza no es tan sólo un asunto de caridad, conciencia y deber ético, sino una condición indispensable (aunque meramente preliminar) para reconstruir una república de ciudadanos libres a partir de la tierra baldía del mercado global.*
>
> Zygmunt Bauman (2001: 186).

La desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los problemas principales de México, es uno de los rasgos característicos de la evolución económica y social del país señala Elena Zúñiga Herrera[48], en la *Presentación* del libro *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México* de Alejandro Tuirán Gutiérrez. Este tema ha despertado mucho interés en los últimos años, pues se reconoce que dicha desigualdad puede generar muchos otros problemas sociales que impacta sobre la formación del capital humano, la estabilidad económica y la potenciación del capital social.

Además, que continúa el autor, existen evidencias que la falta de equidad se ha convertido en el principal generador de rebeliones y tensiones sociales. La desigualdad también ha provocado la desconfianza en las instituciones democráticas, lo que repercute sobre los sistemas políticos y económicos.

"Las nuevas teorías sostienen que la inequidad disminuye el ritmo de acumulación del capital físico y humano, reduciendo el crecimiento de la productividad y, contrae, la expansión de actividades productivas.

Por otra parte, el crecimiento económico puede resultar insuficiente para lograr una reducción importante de la pobreza si está acompañado por un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso". (Zúñiga en Tuirán, 2005: 9). En este sentido, es necesario hacer crecer el ingreso, pero sobretodo, distribuirlo más equitativamente. Por lo que es urgente el diseño de políticas institucionales que

[48] Secretaria General del Consejo Nacional de Población (CONAPO)

incrementen la equidad en las oportunidades mediante el aumento de las capacidades que conduzcan a una mayor igualdad de resultados.

Como ya se ha visto, en el artículo *estructura del empleo y población* en este documento, la mayoría de la población obtiene su ingreso vía trabajo remunerado, por lo que este es un mecanismo que permite analizar los patrones de la desigualdad monetaria entre los diversos grupos sociales.

> La desigualdad se refiere a una distribución no equitativa de oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad. En la mayoría de los casos, la desigualdad social es la distribución asimétrica entre los hogares, clases sociales, género o razas de una sociedad... la desigualdad también es entendida como la imposibilidad de acceso a la distribución equitativa de los recursos de un país.
>
> La desigualdad se manifiesta en problemas como deterioro del ingreso, la depredación del trabajo y la baja cobertura de los servicios sociales básicos. Además, se considera a la inequidad como la desigual distribución del gasto, propiedad, acceso a los bienes, poder político, derecho al trabajo y estatus; aunque, el ingreso es el eje de la desigualdad social, ya que es uno de los parámetros más importantes que se utilizan para medir la distribución y concentración de la riqueza. (Tuirán, 2005: 17)

Según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2000, el 63.41% de la población mexicana obtuvo su ingreso por sueldos y salarios. Ingresos por aguinaldo, gratificaciones y recompensas adicionales. Primas vacacionales y otras prestaciones. Por renta empresarial, 23.62%. El 10.75%, ingresos por transferencias, por jubilaciones y pensiones, por becas y donativos provenientes de instituciones. (Tuirán, 2005: 21)

Si bien es cierto que las políticas públicas, emprendidas por el Estado, han sido ineficaces, pero habría que preguntarse ¿por qué las políticas públicas no han sido suficientemente eficaces para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso en México? Esta es una pregunta pertinente que servirá de guía a lo largo de este trabajo.

Las políticas sociales, no obstante su importancia, siguen apareciendo como una categoría residual. La política económica se concibe como la más importante, su finalidad –dice Carretón- es dirigir la economía hacia la satisfacción de las

necesidades de los individuos, en tanto la política social, tiene como finalidad la generación de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad misma.

Las oportunidades de las personas para lograr un nivel de vida digno están determinadas por una diversidad de factores. Entre los más destacados están la posesión de activos, el acceso a los satisfactores esenciales relacionados con el gasto social del Estado (educación, salud y vivienda), así como lograr una posición competitiva en el mercado laboral. En la economías en donde el mercado juega un papel cada vez más importante, en cuanto a la asignación de recursos de que disponen las personas, su ingreso real determina la mayoría de sus capacidades para satisfacer sus necesidades básicas. (CONAPO, 2001: 119).

Un tema que prevalece es la justicia distributiva en las sociedades contemporáneas, tiene una gran relevancia en lo político, social y ético. La teoría del desarrollo económico ha tenido uno de sus debates más acalorados en la relación crecimiento económico y equidad en la distribución del ingreso.

La experiencia latinoamericana y la mexicana en particular, parece no mantener una relación entre distribución del ingreso y crecimiento económico, por lo menos no se ha verificado suficientemente. La evidencia empírica muestra que en épocas de alto crecimiento se mantiene alta la concentración del ingreso. Cierto que las crisis económicas recurrentes y las consecuencias de las reformas económicas en México en las dos últimas décadas, agravaron la situación distributiva.

México es uno de los cinco países con mayor grado de desigualdad en el ingreso en América Latina. CONAPO estudia el ingreso de los hogares y el grado de inequidad en la distribución del ingreso. Definió tres grupos de hogares: de I al IV decil, 40% de los de menos ingreso; los del V decil, hogares vulnerables; y los hogares con los ingresos más altos, decil VI a X.

El mismo CONAPO reconoce que la desigualdad en la distribución del ingreso en México ha sido una constante. En efecto, parece ser ésta una tendencia. Más aún, la desigualdad en el ingreso es un problema histórico y social. Mientras que en cuanto a su solución existe "...un consenso entre los diferentes

especialistas del tema en que las políticas económicas y sociales hasta ahora aplicadas no han sido lo suficientemente eficaces como para reducir la inequidad en la distribución del ingreso, e incluso para mejorar el poder de compra de amplios segmentos de la población que están atrapados en condiciones de pobreza extrema". (CONAPO, 2001: 120).

Asimismo, el grado en que prevalece la justicia distributiva en las sociedades contemporáneas tiene una especial relevancia social, política y moral. La teoría del desarrollo económico tiene uno de sus debates más apasionados en las relaciones entre crecimiento económico y equidad en la distribución del ingreso. Según los planteamientos clásicos de Simon Kuznets, derivados de sus estudios de historia económica de Inglaterra y Estados Unidos, en las etapas iniciales de crecimiento tiende a generarse un incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso, y disminuye una vez que el progreso técnico se ha propagado; desde los sectores y regiones avanzadas hacia los rezagados, y se consolida el proceso de crecimiento económico (CONAPO, 2001e: 119).

La desigualdad en México es un problema de tipo estructural e histórico. Al revisar la obra de Alejandro de Humboldt: *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, escribe que respecto de los blancos de la Nueva España, "Las Leyes españolas conceden unos mismos derechos a todos los blancos; pero los encargados de la ejecución de las leyes buscan todos los medios de destruir una igualdad que ofende al orgullo europeo. El gobierno desconfiando de los criollos, da los empleos importantes exclusivamente a naturales de España". (Humboldt, 2002: 76).

El autor menciona que es la casta de los blancos los que concentran los progresos del entendimiento, es también ella la que posee grandes riquezas, "las cuales por desgracia están repartidas aún con mayor desigualdad en México que en la capitanía general de Caracas, en la Habana y el Perú". En Caracas las personas ricas alcanzan hasta los 10 000 pesos de renta; en Cuba, de 30,000 a 35,000 pesos; en Perú hay pocos que junten 4, 000 pesos. En cambio en la "Nueva España hay sujetos que sin poseer minas ningunas, juntan una renta anual de 200,

000 pesos fuertes". Por ejemplo la familia del Conde de Valenciana posee fincas por un valor de más de 5 millones de pesos, sin contar la mina la Valenciana en Guanajuato, que en promedio deja un beneficio de $75, 000; el conde de Regla (Pedro Romero de Terreros) y la familia de Fagoaga, también cuentan con enormes fortunas en minas y otros bienes.

Asimismo: "Las obras de arquitectura que se hacen en la capital para hermosearla son tan dispendiosas, a pesar del bajo precio de los jornales [...] Tal es la facilidad con que pueden llevarse a efecto proyectos vastos de un país en que las riquezas pertenecen a un corto número de individuos".

El autor continúa diciendo: "Aún es más notable esta desigualdad de fortuna en el clero, parte del cual gime en la última miseria, al paso que algunos individuos de él tienen rentas superiores a las de muchos soberanos de Alemania [...] La renta anual de ocho obispos mexicanos asciende a la suma total de 544, 390 pesos". Una renta de un obispo (el de la ciudad de México) asciende a 130, 000 pesos, cuando existen curas de pueblos indios que apenas tienen de 100 a 120 pesos al año. (Humboldt, 2002: 84-85).

"...No obstante la enorme diferencia de riquezas que presentan el Perú y México, cuando se consideran separadamente las fortunas de algunos particulares, me inclinaría a creer que ha habido un bienestar más verdadero en Lima que en México, porque ahí es mucho menor la desigualdad de fortunas". Sin embargo, entre todas las colonias, la Nueva España es donde existen menos negros y casi no hay esclavos. Aunque según las leyes no hay indios esclavos en estas colonias. Pero, dice el autor, hay abuso al respecto.

En las colonias mencionadas el grado de blancura de la piel decidía el rango que ocupaba el hombre en la sociedad. En la obra citada Humboldt, alude a la serie de investigaciones que podrían realizarse a cerca de la edad, fecundidad, diferencia de sexos, longevidad de la vida, según la variedad de razas. Y señala: "Basta haber indicado aquí lo que queda por hacer al gobierno, cuando quiera aprovecharse de la feliz posición en que la naturaleza ha colocado a este extraordinario país".

El autor señalaba el papel que debía tener el gobierno en reducir la relación de desigualdad. "Un gobierno ilustrado en los verdaderos intereses de la humanidad podría propagar las luces y la instrucción, y conseguirá aumentar el bienestar físico de los colonos, haciendo desaparecer poco a poco aquella monstruosa desigualdad de derechos y fortunas; pero tendrá que vencer inmensas dificultades cuando quiera hacer sociables a los habitantes y enseñarlos a tratarse mutuamente como conciudadanos". (Humboldt, 2002: 95).

Otra forma de desigualdad social que tiene también un carácter estructural es el relativo a la inequidad de género. Si en la historia de México se toma como variable el género encontramos que las mujeres han tenido menos oportunidades de desarrollo que los hombres, asimismo esta desigualdad se expresa en el nivel de ingreso.

4.1.1 Distribución del ingreso por género

El desarrollo de un país y el mejoramiento de la condición social de la mujer son factores estrechamente interrelacionados. En los últimos años ha habido grandes avances en los mejoramientos de las condiciones de las mujeres y de mayores.oportunidades. Sin embargo, todavía existen formas abiertas o veladas de discriminación. Aun "...prevalecen desiguales estructuras de oportunidades para ambos sexos". (CONAPO, 2001: 155).

Como ya se ha mencionado, la inversión en la educación de las mujeres contribuye –en gran medida- a evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. La educación en la mujer no sólo repercute en su propio provecho, sino también en el de su familia, mejora las posibilidades de cuidado de ésta, la educación, la salud y el bienestar en general. Además, la educación de las mujeres influye en la baja mortalidad infantil y reduce la fecundidad. Lo cual se asocia con una alta valoración y responsabilidad por los hijos.

La presencia de la mujer en el mercado laboral es creciente. En la actualidad se insertan más de 13 millones de mujeres en la actividad económica, las más

pobres siguen participando en el mercado de trabajo en menor proporción que las de los estratos mejor acomodados.

> De hecho, cada vez se reconoce más que las responsabilidades de las mujeres en la llamada economía de cuidado han aumentado. Esta expresión, utilizada por Naciones Unidas, alude al conjunto de servicios no remunerados que prestan las mujeres de todas las edades. Esta situación se agudiza sobre todo en aquellos hogares en los que la mujer es la única o principal proveedora de ingresos. (CONAPO, 2001: 161).

En los hogares de bajos ingresos –sobre todo- en aquéllos donde los que trabajan no cuentan con seguridad social y por tanto no disponen de servicios de guardería, ni perciben pensiones, los niños y los ancianos, generalmente, son cuidados por las mujeres, las que en muchos ocasiones tienen que desempeñar varias jornadas de trabajo.

La participación de las mujeres en la economía se genera frecuentemente a través del autoempleo, trabajo por cuenta propia y trabajo familiar sin pago. A esto se añade, los bajos salarios que percibe, menores prestaciones sociales y condiciones laborales escasamente favorables para conciliar empleo remunerado con sus responsabilidades familiares y domésticas. Por ejemplo, según la CONAPO, en 1999, cerca de 54% de las mujeres trabajadoras percibían un ingreso hasta dos salarios mínimos, esta situación probablemente refleja su inserción en actividades de baja productividad y escasa calificación. Se deduce que la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral es necesaria, pero no suficiente para mejorar su condición social.

Las mujeres y la pobreza. La pobreza llega a aceptarse, en muchas ocasiones, por algunas mujeres como una fatalidad. La pobreza puede estar asociada a las creencias religiosas, a una cultura de la pobreza y obviamente a la falta de educación. En la pobreza se entrecruzan y refuerzan diversos factores como clase social, etnicidad, género y edad, entre otros.

El tema de género es un componente importante para explicar la pobreza y la desigualdad. En el estudio para el Banco Mundial "Las encrucijadas del género y la cultura: impedimentos para el desarrollo económico en Oaxaca, Chiapas y Guerrero" realizado por Cunningham y Cos-Montiel (2004), coinciden con Paqueo y

González, (2004) también investigadores del BM, en que los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca enfrentan condiciones de vida severas y tienen los peores indicadores sociales de México; los que incluso son peores al interior de las comunidades indígenas, las mujeres indígenas son monolingües y sus niveles de escolaridad son extremadamente bajos. Los hombres muestran las tasas más elevadas de muertes violentas, alcoholismo, drogadicción y VIH/SIDA. (Cunningham y Cos-Montiel, 2004: 1).

De acuerdo con los autores, otro elemento que contribuye a exacerbar las inequidades de género es la geografía, por dos razones: primero, por la ineficiente prestación de servicios e infraestructura pública, especialmente en comunidades pobres y distantes, que por lo general son indígenas. Esta situación puede reproducir la inequidad y retrazar el desarrollo impidiendo el progreso y el bienestar. Segundo, la modificación de los roles de género tarda más en llegar a los lugares apartados, de tal suerte que los cambios se dan de manera más lenta en comparación con las zonas urbanas y más accesibles.

Los autores clasifican las desventajas de género en tres tipos: d*esventajas específicas de género*, que se deriva de prácticas y normas culturales asignadas por sexo; *desventajas intensificadas por género*, se derivan de las diferentes limitaciones (tanto externas como autoimpuestas). Por último, las que desprende, de políticas mal diseñadas, las denominadas *desventajas impuestas institucionalmente.* (Cunningham y Cos-Montiel, 2004: 2).

Las diversas formas de desventajas de género se analizan a través de cuatro áreas: mercados laborales, migración, salud reproductiva y violencia.

No obstante, esta situación de inequidad de género, el marco jurídico que rige a los mexicanos consigna la igualdad entre hombres y mujeres.

> Según el Instituto de la Mujer de Oaxaca, los bajos niveles de educación y la carencia de un sector industrial que absorba mano de obra femenina (y masculina) deja sólo dos opciones: emigrar hacia mercados laborales más desarrollados o trabajar en forma independiente en servicios o comercio (IMO,2001). Lo mismo ocurre en Guerrero y Chiapas, donde los índices de pobreza han aumentado debido a que la creciente disminución de la productividad agrícola y los bajos precios de los productos básicos

han reducido los ingresos agrícolas de los campesinos. A esto se suma la falta de trabajos asalariados y los bajos sueldos, tanto en áreas rurales como urbanas (SEDESOL, 2001; Elson, 1989; Chant, 1992). Citados por Cunningham y Cos-Montiel, (2004: 4).

Es necesario reconocer que hombres y mujeres se insertan de manera diferente en la vida laboral de México, sin embargo, estas diferencias son más marcadas en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En estos estados, tanto hombres como mujeres están sobrerepresentados en el sector agrícola y subrepresentados en el sector manufacturero. Cuadro IV-1. En cuanto a trabajo en manufacturas los datos de los tres estados, tanto en hombres como en mujeres están por debajo de la media nacional; en cambio en el trabajo agrícola, la relación es a la inversa (los hombres en Chiapas, 66%; Guerrero, 48% y Oaxaca, 52% con un promedio de 27%; las mujeres en Chiapas, 32%; Guerrero, 18% y 18% en Oaxaca se dedican a la agricultura, comparada con la media de 9%).

Las mujeres se desempeñan más en el sector informal en estos estados. Asimismo, los hombres se ubican más en los trabajos no remunerados. Sólo un muy bajo porcentaje de personas de estos estados son asalariados en el sector formal.

Cuadro IV-1. Distribución de hombres y mujeres en el sector industrial, porcentaje, de Chiapas, guerrero y Oaxaca, y la media nacional.

	Agricultura		Servicios y comercio		Manufactura	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Chiapas	66	32	24	56	10	12
Guerrero	48	18	39	71	13	11
Oaxaca	52	18	33	63	15	19
México	27	9	54	70	19	21

Fuente: INEGI 2001. Citado por Cunningham y Cos-Montiel (2004:5).

Los salarios están por debajo del resto del país. Por ejemplo, en 1998 la renta media en México era de 7.5 pesos diarios, 7.3 para las mujeres y 7.8 para los

hombres. Sin embargo, en Chiapas la renta media fue de 4.4 pesos diarios, y en Oaxaca de 4.9.

Los autores deducen que la falta de oportunidades en el mercado laboral de estos tres estados se podría explicar por la dispersión geográfica, la centralización de las instituciones y la presencia de una fuerza laboral no calificada, pero también tienden a una obstaculización por la desagregación de los roles por sexo. En vista de la segmentación por género y etnicidad, la aparición de oportunidades laborales no se traducirá necesariamente en nuevos empleos ni en ingresos más altos. (Cunningham y Cos Montiel, 2004: 6).

En cuanto a indicadores de salud, los peores indicadores de salud reproductiva de México los tienen Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde una de cada tres mujeres utiliza alguna forma de anticonceptivo, la media del resto del país lo hace una de cada dos. Existen mayores probabilidades de muerte por embarazo, además de que las familias son más extensas.

Además, la situación de familias numerosas implica mayor uso del tiempo en cuidados del hogar, y de los niños, lo que distrae las actividades productivas de las mujeres, limitan sus oportunidades fuera del hogar y reducen la capacidad de generar ingresos familiares.

Los servicios de salud son insuficientes y deficientes incluso en las áreas urbanas. La socialización de las comunidades rurales e indígenas para que hagan uso de los servicios de salud es baja. Algunos de ellos llegan por primera vez a estos centros a causa de un problema grave, el cual puede ser irremediable.

Por otra parte, los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca están -por si fuera poco- también expuestos a altos niveles de violencia, mayores que la media nacional, debido a una serie de factores como acontecimientos históricos, diversidad étnica, aislamiento geográfico, altos índices de pobreza y bajos niveles de educación formal. Los altos niveles de violencia –como señalan los autores- agravan los bajos niveles de capital humano y de productividad de dos formas. "La violencia general que por lo común se ejerce entre hombres, genera muerte o discapacidad (por ejemplo en Chiapas las muertes violentas en 1999, el 80%

sucedieron entre hombres de 25 a 39 años de edad, población más activa económica y políticamente), además priva a la sociedad de capital humano y social y puede desincentivar la inversión en toda la región. En segundo lugar, la violencia intrafamiliar, cuyas principales víctimas son los niños y las mujeres..." (Cunningham y Cos_Montiel, 2004: 17), también tiene graves repercusiones en la acumulación de capital humano.

Otra forma de desigualdad guarda relación con el grado de desarrollo desigual que han alcanzado las diversas regiones del país, obviamente la región más atrasada es la zona sur. Como se ha mencionado, las entidades federativas con indicadores de desarrollo menos favorable son los estados del sur.

4.1.2 Distribución del ingreso por región

La medición del IDH en México, por región geográfica, estaría dado por las cinco zonas en que está dividido el país:

1. La zona con el IDH más alto es la Noreste (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Esta región también presenta el PIB más elevado del país.
2. En el nivel del IDH la región Centro (Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Distrito Federal).
3. Noroeste, es la región (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora). Esta región tiene índice de escolaridad superiores a la zona centro, a pesar de tener un menor indicador del PIB per cápita.
4. La región del Occidente: comprende Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Esta zona ocupa el cuarto lugar en desarrollo humano.
5. La región Sur representa el desarrollo humano más bajo del país, comprende los estados: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta región tiene todos los indicadores más bajos.

Las instituciones y las políticas públicas en México, pese al esfuerzo realizada el inicio del siglo XXI, siguen enfrentando grandes retos en cuanto a desarrollo humano. Las leyes aún no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales –señala la PNUD- ni se precisan los mecanismos para que los ciudadanos los hagan valer, tampoco se especifica el compromiso del Estado para dar cumplimiento a estos derechos.

Falta crear un marco institucional formal sobre los derechos sociales: precisar los canales a través de los cuales los individuos soliciten su cumplimiento; asimismo, el Estado debe legislar al respecto sobre su obligación, evitar la discrecionalidad con que se ha tratado este tema y generar las políticas públicas encargadas de dar cumplimiento a los derechos. Por otro lado, el Estado mexicano no ha logrado integrar las diversas dependencias que de manera separada han tratado cumplir con estos derechos. La política social sigue estando dispersa, desvinculada y con un alto grado de centralismo.

El gasto social ha sido casi siempre el más vulnerable, ante las alteraciones de la actividad económica y las decisiones discrecionales de los funcionarios públicos en turno. La misma PNUD da cifras de recortes a los gastos programables. Por ejemplo, entre 1983 y 1988 el gasto público programable se redujo 29.2%; mientras que el gasto social se contrajo un 33.1%. Parece ser la regla que el gasto social sea reducido en una proporción mayor al gasto programable. (PNUD, 2003: 29). Esta vulnerabilidad del gasto social, en condiciones adversas de la economía es muy probable que termine perjudicando a los grupos de más bajos ingresos, cuya situación tendería a reproducir las relaciones de desigualdad que privan en México.

A la vulnerabilidad del gasto social, se suma su insuficiencia. Además, el destino del gasto social no siempre ha sido el de los grupos más necesitados de la población. Al analizar este rubro en educación, salud y seguridad social se puede determinar que en efecto, este dinero no va dirigido a los sectores más pobres. Cuadro IV-2.

Cuadro IV-2

Distribución del gasto social y subsidios dirigidos, año 2000, por deciles

	% gasto programable	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
TOTAL	59.0%	7.8	8.5	9.5	9.4	9.5	9.7	10.8	11.8	11.2	11.8
Social amplio	50.6	6.3	6.7	7.7	8.5	9.3	10.3	12.2	13.2	12.8	12.9
Educación	23.9	8.6	8.4	8.7	9.6	9.6	10.6	11.6	12.6	9.6	10.8
Primaria	9.7	16.2	14.4	12.9	12.1	10.8	9.7	8.3	7.0	5.5	3.0
Secundaria	5.4	4.5	7.7	11.3	11.6	11.9	12.9	12.0	13.0	9.5	5.6
Media-Superior	3.8	1.2	3.5	5.4	7.4	9.4	14.7	13.5	13.4	19.7	12.7
Superior	5.0	0.1	0.6	2.3	3.6	4.9	5.6	10.2	14.8	22.8	35.1
Salud	13.5	7.0	7.6	8.4	8.6	9.1	10.0	12.8	12.1	13.4	11.0
SSA	3.8	15.4	19.8	15.6	12.1	10.0	7.7	8.0	6.0	2.5	2.9
IMSS	7.5	4.8	3.4	6.1	8.8	10.1	11.8	14.5	13.9	15.3	11.4
ISSSTE	2.2	0.3	1.0	3.6	1.9	4.3	7.8	15.0	16.4	25.8	23.9
Seguridad Social	10.7	0.4	2.0	4.3	6.1	8.6	10.3	13.0	16.0	19.2	19.9
IMSS	8.3	0.5	2.3	5.1	7.3	10.2	11.7	13.3	16.3	16.8	16.6
ISSSTE	2.4	0.1	1.2	1.6	2.2	3.2	5.4	11.7	15.2	27.7	31.7
Social Dirigido	5.8	21.0	21.1	24.8	16.8	12.3	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Progresa	1.1	44.9	25.4	23.8	3.8	1.6	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros	4.7	15.0	20.0	25.0	20.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Procampo	1.2	13.7	14.9	14.4	10.2	6.6	8.6	5.0	9.8	2.3	14.7
Subsidio eléctrico	4.0	5.1	8.9	8.6	9.0	9.7	10.0	10.8	11.6	11.4	15.1

Fuente: Scott (2001), citado por PNUD (2003: 29).

Probablemente uno de los problemas más importantes sea el de la equidad en la distribución del gasto social. Datos estadísticos precisan que "En el año 2000, el 20% de la población más pobre en México se benefició con el 16.3% del gasto social, mientras que el 20% más rico recibió el 23% de dicho gasto. Este resultado es aún más preocupante cuando se examinan rubros específicos, como el gasto en educación superior, o el gasto en seguridad social del ISSSTE, que fundamentalmente beneficia al 10% de la población más rica". (PNUD, 2003:30). Cuadro IV-3.

En el actual Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como instrumento de las políticas públicas, en el Área de Desarrollo Social y Humano, se menciona el concepto de desarrollo humano. Sin embargo, los propósitos del de este Plan parecen ser muy ambiciosos y a mitad de sexenio resulta casi imposible lograr las metas propuestas por el régimen del Presidente Fox.

Cuadro IV-3 Componentes del IDH por entidad federativa

Posición relativa	Entidad	IDH	Esperanza vida (años)	Tasa (%) Alfabetización	Tasa (%) Matriculación	PIB per cápita
1	Distrito Federal	0.8913	77.2	96.97	75.30	22,816
2	Nuevo. León	0.8534	76.8	96.58	62.31	15,837
3	B. California	0.8401	76.3	96.28	65.54	12,434
4	Chihuahua	0.8355	75.8	95.12	66.56	12,965
5	Coahuila	0.8329	76.2	96.03	63.29	11,262
6	B. California Sur	0.8323	76.3	95.69	65.62	11,040
7	Aguascalientes	0.8310	76.4	95.11	65.66	10,933
8	Sonora	0.8287	76.1	95.50	66.91	10,377
9	Quintana Roo	0.8286	75.7	92.41	60.96	13,742
10	Campeche	0.8212	74.7	88.13	64.22	14,780
11	Tamaulipas	0.8190	75.5	94.80	65.93	9,695
12	Colima	0.8144	76.4	92.75	64.11	8,758
13	Jalisco	0.8107	76.3	93.47	62.41	8,721
14	Querétaro	0.8100	75.3	90.13	63.60	10,628
15	Morelos	0.7961	75.9	90.68	64.27	7,527
16	Durango	0.7957	74.8	94.53	64.31	7,149
17	Edo. México	0.7954	76.3	93.54	61.53	6,724
18	Sinaloa	0.7897	75.4	91.96	66.22	6,450
19	Yucatán	0.7791	74.3	87.59	65.18	7,227
20	Tabasco	0.7762	75.0	90.21	67.56	5,494
21	San Luis Potosí	0.7732	74.2	88.63	64.11	6,433
22	Nayarit	0.7711	75.2	90.89	65.98	4,933
23	Tlaxcala	0.7699	75.4	92.14	63.38	4,743
24	Guanajuato	0.7670	75.1	87.92	60.49	5,815
25	Puebla	0.7666	74.1	85.32	64.25	6,573
26	Zacatecas	0.7598	74.4	91.96	60.79	4,636
27	Hidalgo	0.7553	74.2	85.02	67.38	5,050
28	Michoacán	0.7516	74.8	86.01	61.14	4,845
29	Veracruz	0.7479	74.0	85.07	62.66	4,941
30	Guerrero	0.7312	73.3	78.36	66.10	4,793
31	Oaxaca	0.7135	72.5	78.43	66.83	3,712
32	Chiapas	0.7032	72.4	76.96	64.99	3,549
	Nacional	**0.8014**	**75.3**	**90.45**	**64.54**	**8,831**

Fuente: INEGI, Conapo (citado por PNUD, 2003: 37).

Otra forma de analizar la distribución del ingreso es usando la variable hogar, pero distribuidos de acuerdo a la división por deciles, usando el Coeficiente de Gini.

4.1.3 Distribución del ingreso por hogar

Sin duda, las cifras del cuadro 2 muestran la profunda desigualdad en la distribución del ingreso que priva en los hogares mexicanos. Al comparar el decil I que percibe alrededor de 3 millones de pesos, con el decil X que obtienen casi 19

millones de pesos, el 10% de las familias más ricas de México. Esta relación es escandalosamente inequitativa. Estos datos muestran una clara polarización de la sociedad mexicana. Ahora bien, si sumamos los cuatro primeros deciles, la sumatoria apenas alcanza el 6% del ingreso mensual nacional, del 40% de las familias más pobres; en tanto al sumar los cuatro últimos deciles, nos da una suma de 82.8%.

Estas desigualdades se traducen al índice de Gini (una medida de distribución cuyo valor varía de 0 a 1. El cero corresponde a una distribución equitativa, el 1 significa máxima concentración) sumamente elevado, al situarse en un valor de 0.63. Es necesario precisar, como señala CONAPO, que la desigualdad en la distribución del ingreso se acentúa al observar sólo el ingreso corriente monetario, en lugar del ingreso corriente total (en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares ENIGH de 1998 la distribución del ingreso corriente total muestra un coeficiente de Gini de 0.4761; en cambio con la distribución del ingreso corriente monetario el indicador asciende a 0.5092). cuadro IV-4.

Cuadro IV-4
Ingreso corriente monetario mensual de los hogares por decil de ingreso

Decil	Hogares	Ingreso	% del ingreso
Total	22 639 08	34 906 242 757	100.0
I	2 273 503	3 032 133	0.0
II	2 255 738	277 381 635	0.8
III	2 263 222	705 881 819	2.0
IV	2 350 393	1 100 773 032	3.2
V	2 266 584	1 433 303 193	4.1
VI	2 173 383	1 789 287 096	5.1
VII	2 284 673	2 471 537 530	7.1
VIII	2 236 343	3 297 537 118	9.4
IX	2 272 004	5 081 898 228	14.6
X	2 263 965	18 745 610 975	53.7
Coeficiente de G	0.62952		

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. CONAPO (2001:121).

En este cuadro se puede observar que el modelo neoliberal favoreció el aumento de la desigualdad en el país al pasar de 0.495 en 1984 a 0.512 en el año 2004.

Obviamente, CONAPO reconoce que "...el patrón de distribución territorial de la población tiene profundas implicaciones en el nivel de vida de la población. Las ciudades ofrecen una estructura de oportunidades que les otorga ventajas relativas a sus habitantes, frente a las que enfrentan quienes viven en localidades pequeñas, donde es sensiblemente menor la cobertura de los servicios esenciales..." (CONAPO, 2001: 122). Es evidente la gran diferencia que prevalece entre el campo y la ciudad. También parece existir una relación que a mayor tamaño de la localidad, menor proporción de hogares de bajos recursos. Del total de 22.6 millones de hogares 5.3 viven en localidades menores a 2 500 habitantes, de éstos casi 4 millones corresponden a los deciles del I al IV.

Cuadro IV-5. Distribución del ingreso corriente de hogares ordenados según su ingreso *per cápita* e indicadores de desigualdad, 1984-2004

Deciles hogares	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	1.2	1.0	0.9	0.9	1.1	0.8	1.0	1.2	1.1
II	2.4	2.2	2.0	2.0	2.2	1.9	2.1	2.3	2.4
III	3.3	3.2	3.0	2.8	3.1	2.9	3.0	3.3	3.4
IV	4.3	4.2	3.8	3.7	4.0	3.8	3.9	4.2	4.2
V	5.6	5.2	4.9	4.8	5.1	4.9	5.0	5.3	5.3
VI	7.1	6.5	6.1	6.1	6.4	6.2	6.3	6.5	6.6
VII	9.0	8.3	7.9	7.8	6.2	7.9	7.9	8.3	8.3
VIII	11.8	10.9	10.8	10.5	10.8	10.7	10.5	11.1	10.9
IX	17.0	15.9	16.1	16.2	16.1	15.9	16.0	16.3	16.0
X	38.3	42.6	44.6	45.3	43.1	45.0	44.4	41.7	41.8
Coeficiente Gini	0.495	0.522	0.545	0.550	0.528	0.548	0.540	0.516	0.512
Índice de Theil	0.185	0.214	0.235	0.241	0.219	0.238	0.231	0.207	0.206
10% más rico/10% más pobre	31.9	41.7	51.3	48.7	40.2	54.8	44.9	36.3	36.7
20% más rico/20% más pobre	15.4	18.0	21.3	21.3	18.2	22.4	19.9	16.9	16.2
10% más rico/40% más pobre	3.4	4.0	4.6	4.8	4.2	4.8	4.5	3.8	3.8

Fuente: basado en ENIGH de 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004. tomado deTuirán, 2005.

A diferencia del análisis de PNUD, CONAPO desmenuza la distribución del ingreso no sólo por hogares sino incluso determina las características sociodemográficas de los mismos. Por ejemplo, ve que el tamaño, estructura y etapa del ciclo de vida de las unidades domésticas quienes constituyen factores demográficos importantes en la determinación de estructuras de oportunidades y de vulnerabilidad ante la situación económica, aunque la vulnerabilidad no es de su competencia. Así, los hogares con ingresos per cápita menores tienen un promedio de miembros por hogar sensiblemente más grande que el grupo de altos ingresos (4.7 y 3.9, respectivamente).

Existe también una mayor presencia de menores de edad entre los hogares de bajos ingresos, lo que conlleva mayores responsabilidades. Asimismo, el promedio de 1.6 menores de doce años de edad en este tipo de hogares, contrasta con los hogares de altos ingresos, con sólo 0.8. Pero también entre los hogares de bajos ingresos existe un mayor promedio de adultos mayores que entre los hogares de ingresos altos. En cambio, la proporción de adultos no parece tan diferente entre unos y otros, pero si el nivel de empleo que es menor entre los hogares de ingresos bajos.

Esta composición etérea, como elemento de la estructura sociodemográfica, es obviamente desventajosa para los hogares de bajos ingresos, cuya situación los hace más vulnerables. Así, estos hogares tienden a generar una relación de dependencia mayor. Los hogares de bajos ingresos tienen una relación de dependencia total de 64 personas por 100 activos; los de ingresos intermedios son de 49; mientras los de ingresos altos es de sólo 35 por cada 100.

Así pues, el tamaño y estructura de los hogares –según CONAPO- determinan su grado de vulnerabilidad. Los hogares de bajos recursos son también quienes menor promedio de empleo tienen y además perciben los ingresos más bajos: mientras éstos tienen un promedio de 1.2 ocupados y 1.5 perceptores de ingresos, los hogares en mejor posición tienen 1.8 y 2, respectivamente.

Sin duda, las condiciones económicas poco favorables influyen y limitan la capacidad de los hogares para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo,

debe entenderse que no sólo son hogares de bajos ingresos porque tienen muchos dependientes con relación a los activos, también podría ser que porque son de bajos ingresos, por eso tienen más hijos en promedio. Es decir, la pobreza es un círculo vicioso. Una situación compleja.

La desigualdad en la distribución del ingreso tiene profundas implicaciones territoriales, en orden descendente: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, Tabasco, Hidalgo y Puebla son las entidades federativas con más hogares de bajos ingresos. En el otro extremo tenemos a: Distrito Federal, Baja California Sur, Nuevo León y Baja California.

Así tenemos que las características sociodemográficas de los hogares con bajos ingresos (I-IV deciles) se distinguen por ser de tamaño más grande, con menos personas ocupadas y perceptoras de ingreso y con más dependientes (niños, jóvenes y ancianos).

Hasta ahora la pobreza se le ha visto más como un problema técnico, de medición y de conceptualización que como un problema estructural e histórico. La pobreza es la consecuencia más indigna de la estructura social en la distribución del ingreso y de las oportunidades de desarrollo. La pobreza es el fenómeno más evidente de la injusta distribución de la riqueza en México.

El tema de la pobreza se ha vuelto un asunto global, todo mundo habla de ésta. Pero poco se ha discutido en torno de las estructuras que la producen y la reproducen. Para entender la pobreza la variable más importante sigue siendo la distribución del ingreso, por lo menos en la región latinoamericana, así se muestra en la encuesta sobre democracia. Quizá la idea respecto de que el ingreso no es tan importante puede ser válida en las naciones desarrolladas, donde la pobreza dejó de ser un problema muy evidente, no así en A. L. y en México, donde la desigualdad en la distribución del ingreso puede ser, junto a otros factores, un elemento fundamental de incertidumbre, inseguridad social y delincuencia.

Sin embargo, para PNUD el ingreso es una variable como cualquier otra, como la esperanza de vida al nacer, la matriculación y alfabetización. No obstante, este organismo tratando de contribuir al análisis de la situación social en México, a

través de su *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002* habla de un nuevo concepto llamado "Desarrollo humano" con el propósito de "...evitar la idea más elaborada de que el desarrollo, después de todo, puede medirse con gran aproximación con el nivel de ingreso. Lo que debe de ser reiterado es que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos ...cada individuo convierte los bienes que consume en posibilidades de funcionar como ser humano de forma diferente, de manera que un monto dado de ingreso o riqueza puede conducir a niveles de vida distintos". Sin embargo, aun con la expansión continua y estable del PIB sea una condición necesaria para el desarrollo humano no es una condición suficiente". (PNUD, 2003: 13-15).

La libertad –insiste PNUD- tiene que ver no sólo con tener la capacidad de elegir, sino también con tener alternativas para escoger y que tenga significado para las metas de quien elige. "Pero sobre todo la libertad cobra sentido en la medida que existen condiciones materiales que permitan formar sus propósitos, elegir y actuar en consecuencia, de forma que una situación de pobreza la coarta".

Desarrollo humano –dice PNUD- es una noción que hace referencia a la *magnitud* alcanzada por el conjunto de acciones y estados posibles, es decir, abierto a las personas del *nivel* de libertad que gozan. También se refiere al *proceso* de expandir las opciones y a la *formación* de capacidades. Asimismo, la igualdad de oportunidades es una noción importante también para el desarrollo humano.

La medición del desarrollo humano la lleva acabo, el organismo mencionado, a través de lo que llama "Índice de Desarrollo Humano" (IDH), que integra varios indicadores: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización, matriculación escolar y PIB per cápita. Como indicador de longevidad escoge la esperanza de vida, que no sólo "...es valioso en sí mismo, sino también se asocia indirectamente a otras capacidades básicas, como estar bien alimentado o saludable". En tanto para reflejar los conocimientos de la gente, el organismo eligió la tasa de alfabetización y la matriculación, la primera significa iniciación a la acumulación de conocimientos; mientras, la segunda, continuación del aprendizaje.

Pero "como indicador de acceso a diversos recursos se toma el PIB per cápita, bajo la consideración de que la capacidad de disponer de bienes y servicios puede ser aproximada por esta variable [...] el PIB per cápita es incorporado de tal forma que los montos iniciales tienen una mayor importancia que iguales cantidades que se van adicionando a elevados niveles de producto, pues se considera que los primeros recursos al alcance de las personas tienen un mayor impacto sobre su libertad que subsecuentes adiciones". (PNUD, 2003: 18).

Esta distinción que hace PNUD es pertinente para situar a la gente en los países en desarrollo, como el caso de México, dado que en América Latina, gran parte de la población da prioridad al empleo y al nivel de ingreso sobre el deseo de la democracia, en caso que ésta sólo significara libertad de elección de gobierno. La libertad y la democracia podrían ser altamente significativos para sectores medios y altos de nuestra sociedad, pero probablemente no tanto para los sectores de bajos ingresos quienes estarían más preocupados por la subsistencia.

4.2 Educación y desigualdad

Beristain plantea que las relaciones entre educación, crecimiento y desigualdad económica son complejas. Aunque generalmente se piensa que son relaciones virtuosas: la educación puede acelerar el crecimiento; la educación puede disminuir la desigualdad y una mayor equidad puede favorecer al crecimiento

Sin embargo, dice el autor, puede ocurrir que las características de la educación contribuyan a la desigualdad y frenen el crecimiento. Él trata de demostrar que en la economía mexicana la caída de la productividad del trabajo y la desigualdad en la distribución del ingreso están asociados con algunas características de la educación. Muestra que el PIB *per capita* desde la década de los 80 prácticamente se estancó, pero desde los años 30 hasta los 80 se mantuvo a la alza. Debido a varias causas: baja productividad; mayor desigualdad económica; insuficiencia y uso ineficiente del capital humano y físico; ausencia de políticas y programas de crecimiento; entre otras. (Beristain, 2005: 39-40).

El autor muestra que la desigualdad ha aumentado en los últimos años, aunque cree que se da una relación positiva entre desigualdad y estancamiento. Además considera que algunas de las causas de la desigualdad pueden ser:

-La desigualdad en la distribución de la propiedad de los factores productivos, entre ellos el capital humano.

-La desigualdad en la productividad del capital humano dependiendo de otras características de su propietario (su acceso al mercado de capital financiero, por ejemplo) o de su actividad (el grado de formalidad).

-La desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo, que representan cerca de 2/3 del ingreso monetario de las familias. (Beristain, 2005: 45-46).

En cuanto a la educación en relación a la pobreza, la CEPAL encuentra que aquélla juega un papel fundamental en relación a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Dado que la repetición y deserción más graves se dan en los grupos más pobres, sobre todo de las áreas rurales, el apoyo para que continúen los educandos puede tener resultados positivos, de redistribución progresiva. Ya que, dada la incidencia de padres, sobre todo de las madres, con alta escolaridad tienen influencias positivas en los hijos. Educar a éstos como futuros padres mejorará el clima educacional en las futuras familias.

Existe una evidente correlación entre el aumento de la educación de las madres y las mejores condiciones de salud de sus familiares. La escolaridad en las mujeres es un factor determinante en la reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad infantil, en la disminución de la tasa de fecundidad y en las mejoras de salud y nutrición de la familia.

Aunque sin ser tan mecánica la relación se cree que a mayor nivel de educación formal, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza. También la CEPAL afirma que al examinar el número de años de estudio en los miembros ocupados de un hogar se ve un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación: a mayor nivel de educación, mayor nivel de ingresos percibidos. (CEPAL, 2000: 104). No obstante, debe analizarse con cuidado esta relación, debido a que no necesariamente a

mayor escolaridad mayor ingreso, porque podría ser que el ingreso no dependa directamente del nivel de escolaridad, sino que ésta dependa del nivel socioeconómico, es decir, cabe la posibilidad de la existencia de otros factores interactuantes en dicha relación.

La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, indica que en gran medida las oportunidades están determinadas por el patrón de desigualdad prevaleciente de la generación anterior. Sin embargo, el incremento del promedio de escolaridad de los jóvenes en las últimas décadas, en comparación con la de sus padres, es quizá insuficiente para mejorar las oportunidades relativas de los jóvenes de sectores sociales bajos. Los ingresos de los jóvenes provenientes de sectores pobres podrían ser más bajos que el que perciben jóvenes con el mismo nivel educativo, pero que son hijos de padres con ingresos mayores. De esto se deduce que el aumento en el nivel educativo es una condición necesaria pero no suficiente para igualar oportunidades.

En este sentido el Estado ha cumplido sólo de manera parcial el propósito de la educación, lograr una mayor igualdad social, pues el rezago educativo sigue afectando a los sectores tradicionalmente más desprotegidos de la sociedad mexicana. Como señala Ornelas existe una explicación más o menos lógica sobre las desigualdades educativas entre los grupos etarios, porque esto se relaciona con las oportunidades existentes en el momento que tenían la edad para acceder a los centros educativos. Esto explicaría porqué el más alto grado de analfabetismo se ubica entre las personas mayores de 50 años, precisamente épocas de menores oportunidades de estudio. Pero lo que requiere una explicación más profunda es la desigualdad que se manifiesta entre las distintas regiones del país y sus implicaciones de clase social. (Ornelas, 1995: 228-229).

En esta misma dirección, la investigación de Eduardo Vélez y Gladis López-Acevedo (autores que trabajan para el BM), "Estrategia de desarrollo para los estados del Sur. Sector Educación", al recurrir a los datos del Programa Nacional de Educación de la SEP, señalan la gran diferencia que existe, entre las diversas regiones, pero sobre todo se hace evidente la gran desigualdad en promedio de

escolaridad entre adultos e indígenas. Por ejemplo el promedio de escolaridad de los habitantes del DF es de 9.7, cuando el de la región Sur es de 6.0 y la de los indígenas de la misma zona es tan sólo de 2.2 años.

Tabla IV-1 Escolaridad promedio por región

Región	Promedio de escolaridad de adultos	Promedio de escolaridad de indígenas
Norte	8.1	4.6
Central	7.5	3.7
Sureste	7.3	3.5
Sur	6.0	2.2
D. F.	9.7	6.0

SEP, Programa Nacional de Educación (2001) Bracho (1999), se refiere a información de 1990.

En cuanto a la eficiencia y calidad de la educación los datos también presentan un panorama poco alentador. En los estados del sur (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) que comprende el estudio de los autores arriba mencionados, la eficiencia terminal es muy baja en primarias (71.6%) y altas tasas de deserción (4.2 %, el doble que el promedio nacional). La calidad educativa es también baja, en especial en las comunidades indígenas: los estudiantes indígenas aprenden sólo un tercio de los objetivos curriculares debido a falta de profesores bilingües bien instruidos y adecuadamente capacitados. Además, existe un enorme ausentismo de los docentes.

La tasa de eficiencia terminal de la educación primaria aumentó de 70% en 1990 a 84% en 2000 en el país, pero en los estados del sur aún persisten grandes desigualdades. Varios estudios "...determinan que la repetición es más alta en áreas rurales, en escuelas públicas, entre grupos indígenas ...en hijos de padres analfabetos o con poca educación formal; cuando existe un elevado ausentismo (con frecuencia relacionado con problemas de pobreza, estado de nutrición y salud, la necesidad de trabajar, la distancia de la escuela, la migración temporal y el ausentismo de los maestros)..." (Vélez y López-Acevedo, 2003: 10).

No hay duda que la inversión en educación ha logrado varios objetivos, sobre todo cuantitativos: se ha ampliado la cobertura en educación, se ha incrementado la tasa de escolarización, entre otros, sin embargo la calidad en el desempeño no ha mejorado en México.

Por ejemplo, los niños de hogares no pobres ingresan al sistema educacional manteniéndose en él durante más tiempo que los niños de los hogares más pobres, consecuencia de la brecha educacional entre hijos de pobres e hijos de ricos se agranda en lo referente a tasas de matriculación en los diversos niveles de edad, esto es sin considerar otras variables como el género y la ubicación geográfica. Sin embargo, las diferencias parecen ser más evidentes en los niveles superiores de educación. (Vélez y López-Acevedo, 2003: 4).

En conclusión, se puede determinar que en México, habitar en los estados del sur, vivir en área rural, ser mujer y tener más edad son factores que contribuyen en la disminución del ingreso per cápita. A la inversa, un aumento en el nivel escolar tiende a disminuir la probabilidad de ser pobre.

La baja calidad educativa tiene una gran relación con el ámbito de la escuela; la deficiencia en la formación docente; ausentismo (tanto de profesores como de alumnos); deficiente implementación de programas de estudio, como el método centrado en la memorización; entre otros. Estos factores se inscriben en un marco general de condiciones socioeconómicas adversas, en un ambiente de pobreza.

Existe un elevado ausentismo docente en las escuelas públicas y una gran falta de supervisión real; una importante desvinculación entre las exigencias de los programas de estudio y la enseñanza que se imparte en el aula; existen también complejidades burocráticas y políticas. La lealtad de muchos maestros parece estar más enfocada al sindicato (SNTE) que a la propia SEP o a la enseñanza.

El nivel de instrucción se encuentra mal distribuido. Existe una "elevada proporción del gasto educativo oficial destinado a la educación superior en relación con la educación básica" (Beristain, 2005:49), pero en América Latina, "...el dinero que se dirige a las universidades en este momento beneficia más a los ciudadanos

de ingresos mayores". También en nuestros países, es frecuente una baja en la escala educativa respecto de los puestos de trabajo. (Grynspan, 2005: 63).

En este mismo sentido Julio Rubio Oca en "Educación y desigualdad" sostiene que:

> Sin embargo, este crecimiento vertiginoso en la matrícula de educación superior no ha logrado permear, de manera suficiente, los estratos de bajos recursos, por lo que en el grupo de edad de 19 a 23 años, por lo general vinculado a la educación superior, los beneficios de la inversión educativa aún no son equitativos. En efecto, con los recursos públicos destinados a operar el sistema público de educación superior, se subsidia 15 veces más a los jóvenes que provienen de familias que se encuentran en los últimos tres deciles de ingresos de la población, en comparación con aquellos que pertenecen a familias cuyos ingresos se ubican en los primeros deciles. (Rubio, 2005: 115).

La desigualdad educativa no sólo es resultado del sistema educativo nacional, también se inscribe en la misma lógica de desarrollo capitalista, pero en lo que se le llama país en vías de desarrollo. La desigual distribución del ingreso, la centralización y concentración de los servicios públicos en las grandes ciudades son elementos que influyen de manera importante en la inequidad educativa. El Estado no ha sido capaz de avanzar de manera significativa en la disminución de la desigualdad social, no obstante que México ocupa el 9° lugar en la economía mundial; pero en términos de ingreso per cápita y desarrollo humano ocupa uno de los sesenta lugares.

Asimismo, la escuela no ha igualado lo desigual, más bien, ha reproducido la desigualdad. Probablemente porque no se ha diagnosticado correctamente la causalidad del problema y/o porque no se ha articulado adecuadamente la educación con otras variables como la distribución del ingreso, la salud, entre otras. La educación apoyada sólo en la igualdad de oportunidades conduce a reproducir la desigualdad social. El problema debe abordarse desde dos frentes: dentro del mismo sistema educativo, apoyar no sólo la oferta sino también la continuidad o permanencia de los educandos en la escuela en sus diversos niveles, buscar abatir los índices de reprobación y de repetición sin que merme la calidad educativa, por el contrario debe mejorarse. El segundo frente consiste en articular la educación

con otras instituciones encargadas de la distribución del ingreso: la salud, vivienda, empleo, política fiscal.

Parece muy clara, empíricamente, la relación entre regiones geográficas y nivel socioeconómico de los grupos sociales. En educación, por ejemplo, la eficiencia terminal por estados se da de manera muy desigual. Ésta aumentó nacionalmente casi 15 % del 1976 al 1991, en tanto en Chiapas sólo creció menos de 6%, además la disparidad entre el Distrito Federal y Chiapas es de 56 puntos.

> Se ha demostrado que, entre los factores determinantes de este fenómeno [de la desigualdad educacional], se encuentran los atrasos que sufren los estudiantes de *status* social bajo, en relación con los niveles de aprendizaje de los demás integrantes de los grupos escolares a los que aquellos pertenecen. Esos atrasos no sólo influyen en los índices de reprobación, sino también en la deserción escolar. (Ornelas, 1995: 234).

Efectivamente, los indicadores de educación más negativos es hasta cierto punto obvio que se den en los sectores sociales más desprotegidos, los que viven en el medio rural y en los estados más pobres. Se ha abordado la problemática a través de los programas sexenales asistenciales que cambian de nombre en cada gobierno: *Pronasol* con Salinas de Gortari, *Progresa* en el régimen de Zedillo y *Oportunidades* y *Contigo* en el presente régimen de Fox. Sin embargo, estos programas han sido insuficientes para la magnitud de los rezagos.

Igual que en los estudios anteriores, Sylvia Schmelkes en una prueba que aplicó a niños de 4° y 6° grado, del ciclo escolar 1991-1992 encontró resultados congruentes con los ya señalados, los porcentajes de reprobación son más altos para los niños de escasos recursos económicos.

> 'En la escuela buena los padres ayudan a sus hijos con la tarea. En la escuela mala nadie ayuda a los alumnos a hacer la tarea... Las expectativas de escolaridad que los padres de la escuela buena tienen para sus hijos se ubican a nivel universitario, y las expectativas de trabajo a nivel profesional. Los padres de la escuela mala consideran que sus hijos estudiarán una carrera técnica, terminarán secundaria [...] Los estudiantes de la escuela buena leen periódicos, literatura infantil y enciclopedias. Los de la escuela mala leen sus libros de texto...' (Schmelkes citada por Ornelas, 1995: 243).

Como se ha señalado existen evidencias, de todo tipo, que muestran la gran desigualdad dentro del sistema educativo nacional, por región, grupo étnico, medio geográfico y por nivel socioeconómico, pero la desigualdad no se genera en la escuela, quizá aquí sólo se reproduce. La desigualdad es un fenómeno histórico típico de la sociedad mexicana. Cuya situación afecta el desarrollo del país y su inserción con oportunidades en el contexto actual de economía global.

Sin embargo, la desigualdad parece no importar mucho, por lo menos para los encuestados, que manifiestan poco interés por la desigualdad al preguntarles. "La acción que más cumplen los ciudadanos es..." Las respuestas: 1) se puede contar con su ayuda (25.5%), 2) dicen la verdad (19.1%), 3) se interesan por la igualdad (14.1%), 4) no discriminan a nadie (12.9%), 5) se hacen responsables de lo que dicen (10.3%) y 6) cumplen lo que ofrecen (4.7%).

Estos resultados pueden tener implicaciones respecto al grado de desarrollo de la ciudadanía y su avance en la demanda para hacer cumplir sus derechos. Es preocupante el resultado de estos indicadores, por ejemplo tan sólo 14.1% se interesa por la igualdad; el 10.3% se hace responsable de lo que dicen y sólo el 4.7% cumple lo que ofrece. ¿Dónde está el sistema institucional?

No obstante, la Organización de Estados Americanos (OEA), el secretario general, José Miguel Insulza, al recordar que la región tiene la peor distribución de la riqueza en el mundo, y señalar que si los gobiernos latinoamericanos debilitan o ignoran los programas de apoyo colectivo, se generará inestabilidad social y política; deben dar paso al flujo de recursos públicos por arriba de los privados. En su conferencia en el seminario internacional: la nueva presidencia de Obama; los desafíos de las Américas. Además, Insulza lamentó la falta de apoyo a educación, ciencia y tecnología por parte de los países latinoamericanos.

En el mismo seminario, el rector José Narro Robles, indicó que "...para erradicar la desigualdad en la región se debe diseñar, lejos de la ideología y cerca de la ética, un nuevo modelo de desarrollo humano, porque el actual sólo ha producido mayores contrastes sociales y crisis más frecuentes y profundas" (*La Jornada*, 26/junio/09).

V. MÉXICO EN EL CONTEXTO GLOBAL: ALCANCES Y LIMITACIONES

5.1 Conceptualización de globalización

Se están viviendo tiempos realmente nuevos. Sorprenden, encantan y atemorizan los cambios profundos que se están gestando en la actualidad pues, impactan las formas de ser, pensar, sentir y actuar. Hoy se habla de "aldea global", mundialización, "economía-mundo", globalización, etc. para referirse a esta serie de cambios que están sucediendo.

Existe una reconstitución del capitalismo mundial bajo el cual toda economía nacional queda inmersa en una economía global. Asimismo el Estado-nación y las instituciones están siendo afectados por esta nueva época de globalización del capitalismo mundial.

Todo este reacomodo del mundo que ha influido no sólo en lo económico sino en todas las esferas de la vida social, ha sido objeto de estudio por diversas teorías.

Por un lado, la concepción de la economía-mundo, con una visión histórica, cree que la historia moderna y contemporánea pueden ser vistas como una historia de sistemas (coloniales, imperialistas), A la vez que la historia registra sociedades nacionales, estados-nación más o menos articulados e institucionalizados. La idea de 'economías-mundo' surge en este sentido, ante los nuevos cambios económicos, políticos, sociales y culturales de carácter global.

El concepto de *economía-mundo* está incorporado en los estudios de Braudel y de Wallerstein, aunque éste último usa más bien el término 'sistema-mundo', sin embargo -señala Ianni en *Teorías de la globalización*- ambos trazan la geografía y la historia contienen como base lo económico a partir de la concepción que la historia se constituye en una sucesión de sistemas económicos mundiales. (Ianni, 1996: 14).

Braudel dice que deben utilizarse dos expresiones: *economía mundial* y *economía-mundo*', no obstante señala que la segunda es la más importante.

> Por economía mundial, entendemos la economía del mundo tomada en su totalidad, 'el mercado de todo el universo', como ya decía Sismondi. Por economía-mundo, término que he forjado a partir de la palabra alemana Weltwirtschaft, entiendo la economía de sólo una porción de nuestro planeta, en la medida en que éste forma un todo económico. Escribí hace mucho tiempo, que el Mediterráneo, en el siglo XVI, constituía por sí sólo [...] una economía-mundo [...] un mundo en sí. (Braudel, 1994: 86-87).

Por su parte, Wallerstein, citado por Ianni, ha reflexionado sobre el concepto de "sistema-mundo" y señala que:

> Un sistema mundial es un sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación y coherencia. Su vida resulta de las fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por tensión y lo desagregan en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo en su beneficio [...] Hasta el momento sólo han existido dos variedades de tales sistemas mundiales: imperios-mundo, en los que existe un único sistema político sobre la mayor parte del área, por más atenuado que pueda estar su control efectivo, y aquellos sistemas en los que tal sistema político único no existe sobre toda o virtualmente toda su extensión. Por conveniencia, y a falta de un término mejor, utilizamos el término "economía-mundo" para definir a estos últimos... La peculiaridad del sistema mundial moderno es que una economía-mundo haya sobrevivido durante quinientos años y que aún no haya llegado a transformarse en un imperio-mundo, peculiaridad que es secreto de su fortaleza. Esta peculiaridad es el aspecto político de la forma de organización llamada capitalismo. El capitalismo ha sido capaz de florecer precisamente porque la economía-mundo contiene dentro de sus límites, no uno, sino múltiples sistemas políticos. (Ianni, 1996: 16).

El enfoque teórico de Braudel se centra en una especie de teoría geohistórica y trata de abordar de una manera integral o multidisciplinaria su objeto de estudio, su análisis historiográficos y geográficos acotados en lo micro y lo macro, por lo local, regional, nacional e internacional, en espacio y tiempo (periodos de 'larga duración'). En tanto Wallerstein se inclina más hacia el capitalismo moderno, en la estructura y dinámica de las realidades económicas y políticas de este que llama "capitalismo histórico".

Según el planteamiento de Wallerstein.

> El capitalismo histórico ha operado dentro de una economía-mundo, pero no dentro de un Estado-mundo. Muy al contrario, como hemos visto, las presiones estructurales han

actuado en contra de la construcción de un Estado-mundo. Dentro de este sistema, hemos subrayado el papel de los múltiples estados, a la vez que las estructuras políticas más poderosas y sin embargo de limitado poder. De aquí que la reestructuración de determinados estados representara para los trabajadores la vía más prometedora para mejorar su posición y al mismo tiempo una vía de valor limitado. Debemos comenzar por examinar lo que podríamos entender por movimiento antisistémico. La palabra movimiento implica algún impulso colectivo de naturaleza algo más que simultánea. De hecho, en todos los sistemas históricos conocidos se han producido [...] Han servido como válvula de seguridad para la ironía contenida; o en ocasiones, de un modo más eficaz, como mecanismos que han puesto límites secundarios a procesos de explotación [...] Uno de los puntos fuertes de los movimientos antisistémicos es que han llegado al poder en un gran número de estados. Esto ha cambiado la política vigente en el sistema mundial. Pero este punto fuerte también ha sido su punto débil, dado que los regímenes posrevolucionarios continúan funcionando como parte de la división social del trabajo del capitalismo histórico. (Ianni, 1996: 18-19).

Para Wallerstein, la 'economía-mundo' está organizada con base en lo que el mismo llama 'capitalismo histórico', que Marx llamó simplemente 'capitalismo' o 'modo de producción capitalista' y Weber, 'capitalismo moderno'. Sin embargo, la originalidad de Wallertein radica en reconocer que el capitalismo se expandió continuamente por todas partes del mundo. La economía-mundo se ha expandió desde su origen, desde el siglo XVI en el globo. Pero ésta está permeada de economías-mundo menores o regionales, organizadas en moldes coloniales, imperialistas, geoeconómicos o geopolíticos.

A partir del final de la guerra fría, se presenta un escenario donde se están creando varias economías-mundo regionales, en el ámbito de una economía-mundo capitalista global; en este sentido se está perfilando un nuevo mapa del mundo. Sin embargo, las economías-mundo, ya sea de alcance regional o de alcance global, siguen articulándose con base en el Estado-nación. Wallerstein reafirma la importancia del Estado-nación soberano, aunque sea soberanía limitada por la interdependencia de los estados nacionales y por la preeminencia de un Estado más fuerte que los otros. (Ianni, 1996: 20-21). Cierto que ningún Estado es totalmente autónomo, en cambio si existen unos con mayor grado de autonomía

que otros.

Pero debe entenderse que la soberanía del Estado-nación no está limitada, sino más bien está socavada en su base. Cuando se lleva a sus últimas consecuencias 'el principio de maximización de la acumulación del capital'. En esta situación se desarrollan relaciones, procesos y estructuras de dominación política y apropiación económica en el ámbito global. Al grado que las organizaciones multilaterales pasan a ejercer las funciones de estructuras mundiales de poder, a lado de las corporaciones transnacionales. En este sentido ni la soberanía, ni el Estado-nación se extinguen, sólo se socavan. En este contexto de nuevas configuraciones y procesos de la globalización el Estado-nación está sujeto a grandes transformaciones.

Tanto Braudel como Wallerstein enfatizan sobre el aspecto económico, en el ámbito geográfico e histórico. Sus contribuciones dan particular importancia a la economía política de la mundialización. Diferencian las particularidades y complejidades de las tecnologías, formas de organización de la producción, intercambios entre organizaciones económicas nacionales e internacionales, etc. Ciertamente las economías nacionales son cada vez más interdependientes, así como los procesos de producción, intercambio y circulación adquieren un carácter más global. La transformación acelerada de la tecnología y la creciente integración financiera internacional contribuyen en la aceleración de los procesos globales.

En cambio Jeseph Camilleri y Jim Falk (citados por Ianni) mencionan que:

> Para Wallerstein la 'economía-mundo'es ahora universal, en el sentido de que todos los estados nacionales están, en diferentes grados, integrados en su estructura central... Una característica importante del sistema unificado de Wallerstein es el patrón de estratificación global, que divide la economía mundial en áreas periféricas (en constante desventaja por el proceso de intercambio desigual). El sistema de estados nacionales, que institucionaliza y legitima la división centro-periferia, también concreta, por medio de una intrincada red de relaciones legales, diplomáticas y militares, la distribución del poder en el centro. (Ianni, 1996: 24).

Para esta concepción, la economía-mundo está siempre relacionada con el emblema Estado-nación. Asimismo reconocen que las fronteras nacionales, locales

han sido rotas, rebasadas o disueltas en determinados contextos. Concentran su análisis en la sociedad nacional, el emblema del Estado-nación como universo empírico y teórico. Si bien lo económico es prioritario o eje central, en su estudio, los aspectos político, social y cultural son también altamente prioritarios.

Braudel, Wallerstein, también Samir Amin y André Gunnter Frank, reconocen a las empresas transnacionales como organismos de poder independiente de los gobiernos. Las cuales acumulan cada vez más poder de influencia en las políticas de los estados-nacionales, reduciendo así el poder de éstos en la toma de decisiones.

Por otro lado, desde una perspectiva institucionalista, esta visión intenta analizar el impacto provocado por los cambios derivados del proceso de globalización ocurridos en la mayoría de las economías del mundo, es decir, estudia el cambio en las estructuras institucionales.

Hasta ahora parece ser que la globalización a traído consigo una mayor agudización de la asimetría, a la vez una mayor inestabilidad en la economía internacional. Polanyi había señalado que los mercados libres no se autorregulaban por sí mismos, sino que requieren del control del Estado a través de las instituciones, que los mercados son sustentables sólo dentro de un marco regulatorio, únicamente en un contexto de instituciones políticas y sociales que regulan, estabilizan y legitiman los resultados del mercado. (Polanyi citado por Ayala, 2002: 32).

El proceso de globalización demanda mayor productividad, competitividad y eficiencia de las economías, aunque sin duda éstas deben preservar su planta productiva, el empleo y el salario. Sin embargo, lograr estos objetivos requiere de reformas profundas en las estructuras institucionales que permitan sortear los costos y beneficios que trae consigo la intensificación de la globalización. (Grey, 1996; Ayala, 2002). Se necesitan instituciones sólidas y eficientes, en este sentido el Estado juega una función esencial en su promoción. Es imprescindible generar nuevas reglas para lograr tales propósitos, de lo contrario se puede caer en una guerra de todos contra todos, como lo advirtió Hobbes en su obra clásica *El*

Leviatán, ya que el mercado y la globalización puede debilitar a los Estados, de hecho, ya ha sucedido.

Asimismo las políticas basadas en la idea de que el mercado es el mecanismo más importante para lograr mayor crecimiento y solución eficiente a problemas, es una concepción simplista e insuficiente. Tampoco se puede caer en el otro extremo que con simples políticas populistas se resolverán los problemas. La experiencia reciente ha mostrado que ni una ni la otra: los mercado libres, ni las políticas estatistas por sí solas conducirían al desarrollo. La situación es más compleja.

Por otra parte, la teoría del desarrollo se preocupó en las tres últimas décadas por estudiar el papel internacional de las inversiones, el comercio y las tecnologías y su impacto sobre el desarrollo económico de los países. Incluso se pensó que la brecha podría cerrarse entre países pobres y ricos. Sin embargo, esto se cumplió sólo para un número reducido de países del Sudeste Asiático. Esta idea según la cual la internacionalización conduciría a la convergencia en el desarrollo, en la actualidad goza de poco crédito, ya que agudizó las contradicciones entre países industrializados y países en desarrollo. (Ayala, 2002: 34-35).

Por lo dicho anteriormente se crea la necesidad de pensar en otra alternativa, como Ayala propone, buscar un nuevo marco institucional que permita abordar el proceso de globalización de una manera más preparada, ordenada e incluyente. Que facilite una negociación basada en reglas claras y equitativas que contribuyan a compartir tanto costos como beneficios. Esta nueva situación requiere, por supuesto, una mayor eficiencia en las formas de gobierno. Es necesario diseñar un nuevo marco de reglas, pues sin éste posiblemente seguirá existiendo la ya tradicional polarización de las desigualdades entre los países. Se trata de romper el círculo vicioso donde ganadores y perdedores son siempre los mismos.

Pero la globalización no es sólo un fenómeno económico, ni la simple extensión y conexión de las economías en el mundo. La globalización es, por el contrario, un nuevo proceso que transforma radicalmente las nociones

convencionales del tiempo y del espacio del desarrollo económico. (Ayala, 2002: 38).

La globalización es un proceso complejo, contradictorio y conflictivo que ha generado nuevas formas de producción, distribución y consumo. Pero la globalización es también un conjunto complejo y contradictorio de políticas cuyo orden internacional no ha logrado conformarse o institucionalizarse y legalizarse. Por lo que en el contexto globalizador no existen reglas.

Desde los años ochenta, se ha generado un desplazamiento de las políticas estatales o de intervención estatal a unas políticas basadas más en la participación del mercado en muchos países, debido fundamentalmente a los compromisos internacionales contraídos con organismos multilaterales (FMI, BM, OMC) sobre diversos aspectos de política económica.

En los diversos conceptos que se han vertido sobre globalización, casi todos coinciden en la cuestión polivalente del término y el alto grado de complejidad que implica. Para Petrella, por ejemplo, el proceso de globalización comprende: globalización de las finanzas y de la propiedad del capital, la desregulación de los mercados financieros, la movilización internacional del capital financiero; la globalización de los mercados; globalización de la tecnología, tecnología de la información; globalización de las estructuras de regulación y gobernación de los gobiernos, la disminución del papel de los Estados nacionales y en los intentos por crear reglas e instituciones para una gobernación global.

5.2 Estado, democracia y globalización

> *...ante la crisis progresiva del Estado-nación, ante los fenómenos de globalización de todo género que nuestras sociedades experimentan, tenemos que decidirnos por nuevas formas jurídicas y políticas que regulen la convivencia de forma estable, en un marco adecuado a las necesidades del presente.*
>
> Juan Luis Cebrián (2003: 143).

> *La globalización, escribía Pierre Bourdieu en Contrafuegos 2 (2001), no es un efecto mecánico de las leyes de la técnica o de la economía, sino 'una creación política'. Una lenta*

creación del capitalismo, universal y desarrollado, dirigida a establecer las mejores condiciones para su funcionamiento y dominación.

Vicente Verdú, (2003: 25-26).

El Estado es esencial para el crecimiento económico, pero también puede ser el ocaso del mismo, lo cual parece constituir una paradoja. En estudios interdisciplinarios, las investigaciones sobre la organización económica han demostrado su estrecha relación con la organización política.

Las teorías modernas sobre el Estado tratan de explicar el comportamiento económico del Estado en los diversos campos de la economía en la sociedad moderna. El estudio de estas teorías se justifica –señala Ayala- por dos razones fundamentales: por la importancia misma del Estado, como el que crea y promueve un conjunto de instituciones que juegan un papel decisivo en la vida económica, política y social y porque la teoría económica convencional con cierta frecuencia ha omitido el estudio del Estado como un factor relevante. (Ayala, 2000: 14).

Pero debe reconocerse que las teorías modernas del Estado y el análisis empírico, hasta ahora desarrollados, aún no han ofrecido respuestas plenamente satisfactorias sobre la intervención del Estado en la economía. (Ayala, 2000: 25). En relación a lo anterior cabe la necesidad de seguir teorizando sobre esta cuestión. Sin embargo, sin el papel activo y fundamental del Estado es difícil pensar en el grado de sofisticación de la economía y de la complejidad social e institucional logrados por las economías contemporáneas,.

El desempeño económico de un país no puede depender tan sólo de un mercado eficiente sino de las funciones que desarrolla un Estado en la producción de bienes y servicios, leyes y normas, la educación que imparte, el bienestar que logra, la infraestructura que genera, entre otras. El desarrollo mismo de los mercados, en gran medida depende de la participación del Estado. En la actualidad es más que obvia la coexistencia del Estado y del Mercado como mecanismos de asignación y distribución de recursos en una sociedad.

No obstante, esta coexistencia entre Estado (sobre todo con el Estado

social) y mercado parece darse en una relación más bien tensa, a su vez, complementaria y competitiva. Escasamente coinciden Estado y mercado en los resultados, parece una excepción, la regla es la diferencia. Pero como ya se ha mencionado, la realización de la maximización individual del interés no necesariamente conduce a la realización del bienestar social.

Sin embargo, sobre el origen y la evolución del Estado, y el papel que ha jugado en la economía. Se pregunta Ayala

> ¿El Estado se origina en la necesidad de una fuerza exógena que por encima de los intereses individuales o de grupo, imponga un orden institucional (reglas del juego) que defina el campo de lo permitido y lo prohibido, para crear una racionalidad social que impida la anarquía y propicie la cooperación? ¿El Estado surge de la necesidad de un poder fuerte y centralizado que proporcione seguridad, confianza y certidumbre a los individuos y grupos sociales en la resolución de los conflictos de intereses y en las pugnas por la distribución de la riqueza y el poder, que surgen de la maximización de beneficios? (Ayala, 2000: 28).

En la misma dirección North pregunta ¿El Estado siempre es eficiente, en todo tiempo y en todo lugar? ¿Cómo puede el Estado contribuir para el logro del desempeño económico? ¿Qué teorías ponen como relevante las habilidades del Estado para mejorar la eficiencia económica y la distribución del ingreso? El autor considera que el Estado es esencial para el crecimiento económico, no obstante también puede ser lo contrario, su decadencia. (North, 1984: 35). Esta paradoja es fundamental para conducir al estudio del Estado.

Es necesario desarrollar enfoques que planten un marco analítico para el estudio del Estado desde una perspectiva transdisciplinaria que permita analizar las relaciones que se establecen entre la esfera económica, social y política.

Si embargo, se presenta el problema de definir lo que se entiende por Estado. Así "...un Estado es una organización con ventajas comparativas en la violencia, que se extiende sobre un área geográfica cuyos límites vienen determinados por el poder de recaudar impuestos de sus habitantes. La esencia de los derechos de propiedad es el derecho de exclusión..." (North, 1984: 36). Bajo esta visión el Estado es quién determina y hace respetar los derechos de

propiedad, y su característica fundamental es el uso potencial de la violencia para lograr el control sobre los recursos.

Para North existen dos tipos generales de explicación del Estado: una teoría del contrato y una teoría de la explotación o teoría depredadora. Los economistas neoclásicos las han retomado recientemente debido a que son una extensión lógica del teorema del intercambio, el que el Estado juega un papel maximizador de la riqueza. El contrato (limita la actividad de un individuo respecto de los demás) y los derechos de propiedad eficientes que ayudan a fomentar el crecimiento económico.

Por su parte, la teoría del Estado explotador considera a éste como agente de un grupo o clase que buscaría el beneficios para ellos. Esta teoría es defendida por una gran variedad de científicos sociales. Este enfoque considera que el Estado especificaría derechos de propiedad que maximizaran los rendimientos del grupo en el poder. Su función sería extraer los ingresos del resto de los habitantes en beneficio de este mismo grupo sin considerar su impacto sobre la riqueza de la sociedad en su conjunto

El enfoque del contrato –continúa North- puede explicar por qué el Estado puede potencialmente ofrecer un marco de economización para el uso de los recursos y así fomentar la riqueza. Sin embargo el Estado en su doble función de tercero en discordia en todo contrato y de fuente final de coacción, se transforma en un campo de disputa por el control del proceso interno de decisión. "Todas las partes quieren tener capacidad para distribuir la riqueza y el ingreso, en interés de su propio grupo". Sin embargo, "...la distribución del 'potencial de violencia' reconcilia a ambas teorías. La teoría del contrato supone la distribución equitativa del potencial de violencia entre los dueños del aparato del Estado y la teoría depredadora supone la distribución desigual". (North, 1984: 37).

En un intento por explicar la relación histórica entre el Estado y los derechos de propiedad, y su impacto en el crecimiento económico de las sociedades, North, crea un modelo simple de Estado, en donde con un gobernante maximizador de la utilidad o la riqueza, tiene tres características esenciales: la que determina el

proceso de intercambio entre gobernante y sus gobernados y las otras dos que identifican las condiciones bajo las cuales se dará el intercambio.

Dice el autor, primero, el Estado intercambia un grupo de servicios (que llama de "protección y justicia", por rentas). Pero resulta más alto el ingreso total de la sociedad que si cada individuo protegiera su propia propiedad.

Segundo, el Estado intenta actuar como un monopolista discriminador para maximizar su renta, separando cada grupo de gobernados e ideando derechos de propiedad para cada uno de ellos.

Tercero, el Estado está limitado por el coste de oportunidad de sus gobernados, ya que siempre existen rivales potenciales para ofrecer la misma clase de servicios. Los rivales son otros Estados y los individuos que, dentro de la sociedad, son gobernantes potenciales. (North, 1984: 38-39).

De acuerdo a North, los servicios básicos que el Estado brinda son las reglas del juego. La constitución tiene como objetivos: 1) especificar las reglas fundamentales de competencia y cooperación, que proporcionarán una estructura de derechos de propiedad buscando maximizar los ingresos para el gobierno, y 2) reducir los costes de transacción para favorecer al máximo la producción social y, de este modo, fomentar el rendimiento de impuestos que corresponden al Estado. Proveer de bienes y servicios públicos para rebajar los costes y de hacer respetar los contratos que subyacen al intercambio económico. El Estado ha sido históricamente un factor esencial para el progreso económico. El Estado –de acuerdo a North- no tiene interés en establecer reglas tan duras que anulen la iniciativa privada de sus gobernados.

De estos objetivos -según el autor- se desprenden tres implicaciones: 1) existe un conflicto permanente entre la estructura de la propiedad que maximiza las rentas del gobierno y el sistema eficiente que reduce los costes de transacción y fomenta el crecimiento económico continuo. 2) Dado que la función de utilidad de los agentes no es idéntica a la del gobierno, éste determinará un conjunto de reglas para regular su conducta acorde a los objetivos del gobierno. No obstante, el gobierno no tendrá poder absoluto sobre los agentes. 3) Los servicios que provee

el gobierno tienen curvas de oferta de forma diferente.

Por su parte, la función de utilidad de los agentes (privados) no ha sido idéntica a la del Estado, por lo que éste generará un conjunto de reglas para intentar que los agentes sigan esa conducta. El poder del Estado estará en relación al grado de acatamiento de las reglas por los diversos agentes. En esta perspectiva, el poder del Estado estará sometido a riesgos en caso de que los derechos de propiedad afecten de manera negativa a la riqueza o ingresos de grupos de poder, por lo cual el Estado deberá estar pendiente de esa posible situación. Estas dos limitaciones –como señala North- explican una proliferación de derechos de propiedad ineficientes. Una estructura de derechos de propiedad ineficiente que maximice las rentas del gobierno podría generar conflicto con aquella que genere el máximo crecimiento económico. (North, 1984: 42-44).

Asimismo, North señala que los cambios en los costes de información, la tecnología y la población, pueden ser factores de inestabilidad del Estado. El aumento en el poder de negociación e influencia, por parte de algunos agentes, puede ser motivo de presión para modificar las reglas forzando al gobierno a ceder parte del poder.

Por su parte Ayala (2000: 32) dice que el Estado moderno se conceptualiza como un organismo dotado de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, relaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico, es decir, define el campo de lo permitido y de lo prohibido y genera las estructuras de incentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Tiene como monopolios exclusivos cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad. El Estado es la fuerza que impone las reglas del juego a los agentes en el intercambio económico, pero es a su vez, actor en el proceso económico y político.

Sin embargo Coatsworth en su obra *Los orígenes del atraso* al revisar la historia económica del México contemporáneo detecta que ésta ha estado cargada de situaciones de atraso económico. Pues, en estas situaciones el Estado (en relación con la sociedad civil) ha jugado un papel central; así el debilitamiento del

país puede verse como el resultado de los fracasos, tanto políticos como institucionales desde el orden colonial, con su sistema atrasado de diferenciación social y de enorme carga tributaria y de gran explotación como el de la gran inestabilidad que trajo consigo el México independiente.

Continúa el autor al decir que, el Estado colonial no logró promover el desarrollo de la economía de mercado, la productividad y la eficiencia; las instituciones, leyes, medidas políticas más que facilitar a la actividad económica parecen obstaculizar el proyecto modernizador de ese momento.

Las formas de intervención del Estado para asegurar ingresos fue el segundo factor que impidió el desarrollo, que no sólo incluía el sistema fiscal sino, asimismo, un complejo conjunto de regulaciones, concesiones, permisos, privilegios y monopolios de Estado. (Coatsworth, 2001: 42).

Continúa el autor, la carga fiscal desanimaba el desarrollo del mercado a gran escala y la inversión. En este sentido, el sistema político del orden colonial significaba un obstáculo para el desarrollo del capitalismo en México al no permitir la existencia de una clase obrera libre, ni el florecimiento de una clase empresarial innovadora e inventora.

El Estado independiente también de corte autoritario, no sólo no estimuló la economía mexicana, por el contrario trajo consigo inestabilidad política lo que propició el agravamiento de los problemas económicos. El federalismo constitucional se quedó solo en papel, estuvo lejos de ser practicado. Entonces reinó el centralismo y el autoritarismo del Estado liberal mexicano.

En buena medida en el país han existido grandes periodos de incertidumbre: los grandes cambios como la guerra de independencia, el movimiento revolucionario de 1910, entre otros acontecimientos de magnitud menor, han generado situaciones prolongadas de gran inseguridad para la inversión y el crecimiento económico, esto se ha reflejado de manera contundente en el ingreso. La historia de México ha estado caracterizada por estos grandes movimientos que han creado condiciones de inestabilidad política y estancamiento económico.

En el México posrevolucionario aunque se lograron periodos de crecimiento

altamente significativos como el llamado periodo estabilizador, con un crecimiento promedio del 6%, el también llamado "milagro mexicano"[49] fueron periodos importantes para la economía mexicana, no obstante en cuanto al grado en la distribución del ingreso parece ser no fue muy alentador.

Las crisis económicas recurrentes de los años 1982 y 1995 ponen nuevamente en entredicho el desarrollo sostenible y por supuesto el grado de bienestar de la mayoría de los mexicanos se viene a cuesta. La década perdida de los 80s y también de alguna manera en este sentido la de los 90, significaron graves atrasos para la economía mexicana.

En esta situación desde mediados de la década de los ochenta y en busca de solucionar los problemas, se realizan reformas económicas basadas en tres principios fundamentales: liberalización, privatización y desregulación económicas. Tales medidas recomendadas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), fueron adoptadas por el Estado mexicano. Asimismo la convergencia de principios de la visión neoclásica en la economía y con la puesta en practica del modelo exportador, el gobierno mexicano buscaba una salida para la economía.

Esta nueva situación lo describe muy bien santos Ruesga, cuando afirma que en la globalización, los organismos internacionales han tratado de apuntalar un proceso de crecimiento económico tendiente a mejorar el equilibrio externo, lo que conlleva a realizar ajustes internos que significan aumento de la desigualdad para países en vías de desarrollo, destrucción de parte del tejido productivo con las consecuencias en el orden social y económico.

Además, en las dos últimas décadas el *Consenso de Washington* ha determinado el tipo de relaciones económicas entre los Estados que es visto como el conjunto de ejes de política económica impulsados por organismos económicos internacionales como OMC, OCDE y financieros como FMI y BM. También se conoce como modelo neoliberal, que comprende una serie de recetas en el plano

[49] Una obra ya clásica describe muy bien esta situación paradójica es *Política del desarrollo mexicano* de Roger Hansen. Donde analiza las raíces del poder político autoritario del Estado mexicano y del llamado "milagro mexicano".

económico llevadas al plano político. Así las líneas de acción, según Williamson, del Consenso de Washington: liberalización comercial; liberalización financiera; desregulación de la economía; privatización; reforma fiscal; estabilidad legal y derechos de propiedad.

Las consecuencias de dichas medidas –según el autor- se traducen en el incremento de las desigualdades, la expansión de la pobreza y en un mayor crecimiento de la economía informal. (Ruesga, 2004).

Desde los 80 las políticas públicas enfocadas a lograr el bienestar, a través de las políticas sociales fueron restringidas. El intento de Estado de bienestar fue poco a poco cediendo terreno al poder del mercado. Aunque si bien es cierto hace algunos años se consideraba que el mercado tendería a desempeñar el papel que tradicionalmente ha venido desempeñando el Estado en la asignación de recursos no logró su cometido. No obstante el Estado ve compartir el poder con el mercado.

Por otra parte, no cabe duda que la globalización ha afectado significativamente la organización tradicional de los Estados nacionales; parece necesario redefine el concepto tradicional de soberanía, así lo demanda el cambio en la dinámica internacional; las tradicionales fallas del mercado no sólo persisten, sino que se amplifican, bajo un contexto de 'sobre exposición' de las políticas internas a las expresiones externas; se ha dado una creciente desigualdad social, empobrecimiento y desempleo asociado a los procesos de reestructuración industrial, flexibilización laboral y privatización de una parte de los servicios sociales. (Ayala, 2002: 41-42).

Además el capital financiero se internacionalizó. Y como apunta Cardoso, eso tuvo un impacto enorme en el mundo, entre otras razones, porque limitó, en la práctica, la capacidad de los Estados nacionales, incluso de los más poderosos, para regular los flujos de capital.

Además, menciona, el autor, "...que hoy tenemos una economía internacional globalizada, pero carecemos de mecanismos de gobierno igualmente mundializados. En materia de evolución global, la política no sigue el ritmo de la economía. Ésa es la raíz del déficit de gobernabilidad y de democracia". (Cardoso,

2002: 109-110). Él cree que los desafíos del nuevo contexto internacional transcienden los que se fijaron en la segunda posguerra, cuando se creo el sistema Bretton Woods y las Naciones Unidas.

Como también señala Antonio Alonso Concheiro en "La desigualdad en los cuentos de la democracia y la educación" que el centro del paradigma, en el mundo y en México, es el ámbito económico. Que el proceso de globalización impone límites a los Estados nacionales sobre la libertad para generar políticas independientes. "Así los pocos y no muy eficaces mecanismos de redistribución de la riqueza de las naciones antes existentes se han ido perdiendo". (Alonso, 2005: 156).

No obstante, Przeworski considera que

> ...aunque las economías de mercado perpetúen la irracionalidad y la injusticia, en condiciones de fuerte abundancia, un gobierno con mandato popular de erradicar la pobreza, podrá lograr que todo el mundo tenga cubiertas sus necesidades básicas...sólo se requiere un Estado capaz de organizar un funcionamiento eficiente de los mercados, de gravar con impuestos a quienes puedan pagarlos y de utilizar los ingresos fiscales para asegurar el bienestar material de toda la población. Sin embargo, por alguna razón, los Estados casi nunca consiguen cumplir con éxito esta sencilla tarea. (Przeworski, 1995: 235).

Pero el autor señala que si bien en la mayoría de los países del Este de Europa y de América Latina se caracterizan por una debilidad del Estado, en tanto organización, son también Estados incapaces de resistir las demandas de subsidios y protección de las grandes empresas, de recaudar tributos de éstas y de lograr el cumplimiento de las normas y regulaciones. Por ejemplo – Przeworski cita a Cardoso- las tasas arancelarias nominales eran muy altas en América Latina cuando los gobiernos democráticos llegaron al poder, pero las restricciones a las importaciones eran limitadas.

A la vez en estos países se combina la existencia de amplias burocracias públicas con sistemas de recaudación deficientes, lo que genera grandes déficit públicos. Además se suman las enormes deudas externas e internas heredadas de los gobiernos pasados, lo cual se agrava con los déficit fiscales de los Estados en

América Latina. (Przeworski, 1995: 146-147).

En referencia a la burocracia, pero a su parte elitista, es decir a los funcionarios públicos altos y medios, éstos se hacen sentir como "la gran nobleza de Estado" según Bourdieu en su obra *La miseria del mundo*.

> Son estos nuevos mandarines, golosos de sobresueldos y siempre propensos al apoltronamiento, quienes, cansados de predicar el espíritu de 'servicio público'[...] o de celebrar el culto de la empresa privada, sobre todo luego de 1980, pretende manejar los servicios públicos como empresas privadas [...] son ellos quienes, en nombre de los imperativos de la modernización, acometen contra el personal operativo, esos 'acomodados' de la función pública, protegidos contra los riesgos de la libre empresa por estatutos rígidos y crispados en la defensa corporativa de las conquistas sociales; son ellos quienes alaban los méritos de la flexibilidad laboral, cuando no propician, en nombre de la productividad, la reducción progresiva del personal (Bourdieu, 2007, 162-163).

Mientras tanto los pequeños funcionarios, especialmente los encargados de las llamadas funciones "sociales" –continúa Bourdieu- tienen la sensación de ser abandonados en sus esfuerzos por afrontar la miseria material y moral que es la consecuencia cierta de la *Realpolitik* económicamente legitimada.

> ...la ayuda directa 'reduce la solidaridad a una simple asignación financiera' y sólo apunta a permitir consumir (o a incitar a consumir más), sin procurar reorientar o estructurar el consumo. De tal modo, se pasa de una política de Estado que aspira a actuar sobre las estructuras mismas de la distribución a otra que solo pretende corregir los efectos de la distribución desigual de los recursos en capital económico y cultural, es decir, una *caridad de Estado* destinada, como en los buenos tiempos de filantropía religiosa, a los 'pobres meritorios' *(deserving poors)*. Las nuevas formas que asume la acción del Estado contribuyen así, con el debilitamiento del sindicalismo y de las instancias movilizadoras, a la transformación del *pueblo* (potencialmente) movilizado en un agregado heterogéneo de *pobres* atomizados, de 'excluidos' como los llama el discurso oficial...(Bourdieu, 2007, 163)

Bourdieu considera que esta digresión por el Estado y sus decisiones políticas son necesarias para lo que se observa en la actualidad: una situación inestable en la cual se encuentran los 'trabajadores sociales' que tratan de

asegurar los servicios públicos más elementales, en particular en materia de educación y salud en especial para los más pobres

Parece ser que esta pérdida de soberanía en el caso del Estado mexicano se traduce en una redefinición de sus políticas públicas. Probablemente las políticas económicas enfocadas más evidentemente a poyar los mercados han sido enfatizadas; comparadas con aquéllas dirigidas a lograr una mayor distribución del ingreso y de reducción de la pobreza. En las dos últimas décadas, existen evidencias empíricas respecto de la reducción en la asignación de recursos a instituciones tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE); a la Secretaría de Salud, a la Secretaría de Educación Pública y a las Universidades públicas, entre otras instituciones que contribuyen de manera directa e indirecta en la distribución del ingreso en la población mexicana.

Por otra parte, los mercados pueden generar nuevos problemas en su funcionamiento: expansión rápida de los mercados financieros, sin controles institucionales; creciente lucha entre mercados; cambios en los mercados laborales; aumento de la incertidumbre; las tradicionales fallas del mercado y del gobierno no sólo persisten, sino que se incrementan; creciente desigualdad social, desempleo y empobrecimiento. (Ayala, 1999: 15).

Sin embargo, debe señalarse que el impacto de la globalización sobre los Estados se da de manera diferencial, saliendo más afectados aquellos que se acerquen a un diseño de instituciones menos adecuados, además de los que tradicionalmente han sido débiles, los que no corresponden a países desarrollados, para enfrentar la nueva situación global.

Es probable que el entorno internacional se vuelva crecientemente más incierto, complejo, competitivo y retador. Quizá tienda a darse una mayor diferenciación económica, política y social dentro de la sociedad. Las economías de mercado seguirán perpetuando la irracionalidad y la injusticia, sin embargo un gobierno democrático legitimado, por un marco institucional, podrá hacer mucho por reducir la pobreza y buscar el bienestar material para todos, logrando así

disminuir las grandes desigualdades de la sociedad mexicana.

> Los gobiernos son instancias que han recibido severas críticas en los últimos años. Debido a que las áreas de gobierno, tanto de países en desarrollo como países ricos, han sido flanco débil para los actos de corrupción. Recientes gobernantes en Brasil, Argentina, Perú, México, etc., han sido motivos de escándalos políticos por corrupción. Pero también en Italia, Alemania, Francia, entre otros. La legitimidad política de los gobiernos ha estado alterada o cuestionada en buena medida por actos de corrupción, ineficiencia, incapacidad y por apartarse de la satisfacción de las auténticas necesidades sociales. (González, 2003: 26).

En el caso mexicano, existe también un problema de enorme trascendencia la falta de relaciones interinstitucionales, no sólo entre las diversas órdenes de gobierno, los gobiernos municipales, estatales y federales, sino entre distintas instituciones encargadas de un mismo tema, de un problema concreto. Incluso –insiste González- en ocasiones las mismas instituciones encargadas de resolver una determinada problemática social actúan con incentivos contradictorios, para lo cual es necesario determinar con precisión las competencias y responsabilidades de cada una de las instancias correspondientes.

Desde hace mucho tiempo se ha venido cuestionando la falta de coordinación entre dependencias federales y de éstas con las estatales y municipales para resolver problemas. Un ejemplo es el llamado Sistema de Salud, el modo en el cual ha diseñado las reglas no aclara las relaciones interinstitucionales sobre la descentralización y ejercicio del gasto. Esto muestra una evidente ineficacia del diseño institucional que afecta el ejercicio de gobierno y su incapacidad para poder hacer.

Las relaciones interinstitucionales es un tema fundamental que debe revisarse cuanto antes en busca de una correcta y eficaz relación entre los tres poderes y en sus distintos niveles de gobierno, y la coordinación entre dependencias que aborden el mismo tipo de problemas, por ejemplo, entre la Secretaría de Salud (SS), IMSS, ISSSTE y demás dependencias del sector, en los tres niveles de gobierno.

Es necesario implementar reformas institucionales a la política mexicana. "Habría que pensar a las institucionales de un nuevo modo: ya no sólo para establecer barreras a la arbitrariedad, sino también para establecer trampolines

que impulsen decisiones". (Silva-Herzog, 2003: 29). Los cambios políticos y económicos de las últimas dos décadas no han sido acompañados por una reforma política del Estado que permitiera la adecuación de las instituciones a las nuevas condiciones de pluralidad y verdadera autonomía de los poderes. "En México permaneció prácticamente intacto el arreglo constitucional que define la composición, la estructura, el funcionamiento y la relación entre los poderes y entre éstos y la ciudadanía", (Casar, 2003: 31).

Existe la necesidad de una reforma política del Estado, la cual goza de cierto consenso y legitimidad, ya que se sustenta en varias consideraciones: 1) el surgimiento de las nuevas condiciones de pluralidad y la independencia de los poderes han puesto en evidencia varias incongruencias e inoperancias de las normas constitucionales; 2) la conquista de la libertad y equidad electorales permite el surgimiento de gobiernos divididos o sin mayorías; y 3) para consolidarse la democracia debe ser eficiente. Además deben crearse mecanismos que permitan la toma de decisiones. (Casar, 2003: 32).

No obstante, parece ser que los resultados a corto tiempo son un factor indispensable para los gobiernos en turno, en tal situación también se incluye una falta de profesionalismo: los funcionarios encargados de realizar ciertas tareas no tienen la capacidad técnica requerida para el cumplimiento de sus funciones. Es necesario perfeccionar algunos mecanismos, realizar reformas a algunas instituciones para adaptarlas a la realidad política contemporánea.

Sin embargo, si bien es cierto que la democracia muestra un cierto desencanto, a su vez, sigue siendo para muchos una esperanza de progreso. Podría decirse que lo prioritario quizá no es tanto la libertad o la implementación de la democracia en América Latina, sino la solución de los problemas prioritarios, fundamentalmente la pobreza e inequidad.

> El apoyo del Estado al desarrollo de la producción siempre ha estado presente en sus diversos grados de participación, dependiendo del modelo de desarrollo imperante en un momento y lugar determinados. Braudel lo afirmaba en los resultados que obtuvo de sus estudios realizados sobre historia económica en el Mediterráneo. El Estado no creó el mercado pero si lo ha impulsado. Él señala que "...el Estado moderno, que no ha creado el capitalismo pero sí lo ha heredado, tan

pronto lo favorezca como lo desfavorezca; a veces lo deja expandirse y otras le corta sus competencias". (Braudel, 1994: 72).

En la historia de la humanidad el mercado se origina antes del Estado. Sin embargo, desde que se creó éste el mercado siempre ha acudido a su ayuda para avanzar, desde entonces Estado y mercado han interactuado en las sociedades como actores asignadores de recursos. En gran parte del siglo XX el llamado "Estado de bienestar", establecido en algunos países sobre todo en Europa occidental y en Estados Unidos y algunos intentos de aproximación en otros países de América Latina y el Caribe, ha jugado un papel muy significativo en las políticas redistribuidoras del ingreso.

Pareciera que con la expansión y el desarrollo de los mercados viene también la ola democratizadora. "De los 192 países que componían el mundo en 2001, 121 fueron considerados por Freedom House 'democracias electorales', mientras que diez años antes eran sólo 76". (Verdú, 2003: 91).

Pero si se reconoce la historia económica del México –como señala Coatsworth- se detecta que ésta ha estado cargada de situaciones de atraso económico. No obstante, en estas situaciones el Estado (en relación con la sociedad civil) ha jugado un papel central, así el debilitamiento del país puede verse como el resultado de los fracasos tanto políticos como institucionales desde el orden colonial con su sistema atrasado de diferenciación social y de enorme carga tributaria y de gran explotación como el de la gran inestabilidad que trajo consigo el México independiente.

El Estado y la política en relación con la economía juegan un papel fundamental, ya sea para detener o para promover el desarrollo. El autoritarismo o la democracia como formas de manifestación de tal relación pueden mantener una gran influencia en el desarrollo o en su atraso. El Estado colonial en México no logra promover el desarrollo de la economía de mercado, la productividad y la eficiencia; las instituciones, leyes, medidas políticas más que facilitar a la actividad económica parecían obstaculizar el proyecto modernizador.

Las formas de intervención del Estado para asegurar ingresos es el segundo factor que impidió el desarrollo, que no sólo incluía el sistema fiscal sino, asimismo, un complejo conjunto de regulaciones, concesiones, permisos, privilegios y monopolios de Estado (Coatsworth, 2001: 42). Situación que aún prevalece en el país y que puede ser causal de atraso.

La carga fiscal desanimaba el desarrollo del mercado a gran escala y la inversión. El sistema político del orden colonial significaba un obstáculo para el desarrollo del capitalismo en México y no permitió la existencia de una clase obrera libre ni el florecimiento de una clase empresarial innovadora e inventora.

El Estado independiente también de corte autoritario, no sólo no estimuló la economía mexicana sino, por el contrario, parece haber traído consigo inestabilidad política que condujo al agravamiento de los problemas económicos. El federalismo constitucional se quedó solo en papel, pues estuvo lejos de ser practicado. Lo que reinó fue el centralismo y el autoritarismo del Estado liberal mexicano.

En el país, en buena medida, han existido grandes periodos de incertidumbre: los grandes cambios como la guerra de independencia, el movimiento revolucionario de 1910, entre otros acontecimientos de magnitud menor, estos han generado situaciones prolongadas de gran incertidumbre para la inversión y el crecimiento económico lo que ha impactado de manera contundente en el ingreso. La historia de México se ha caracterizado por estos grandes movimientos que han creado condiciones de inestabilidad política y estancamiento económico.

En cuanto a la legitimidad que enfrenta la gobernabilidad, es cada vez más difícil de lograr. En la actualidad los gobiernos y las instituciones se enfrentan a un conjunto diverso de demandas. Los distintos actores de la sociedad son cada vez más demandantes (en un contexto de nuevas necesidades tecnológicas, de derechos sociales de equidad y de situación de pobreza). Por lo que las acciones gubernamentales parecen ser rebasadas por el crecimiento acelerado de las demandas. En este sentido, la gobernabilidad de las sociedades democráticas enfrenta dificultades de eficiencia, por lo que se pone en entredicho su propia legitimidad.

La gobernabilidad de los Estados se dificulta aún más en el contexto de globalización, pues el proceso influye directa o indirectamente en las formas de gobierno y altera la soberanía. Los actores internacionales y supranacionales tienen cada vez más poder de influencia sobre las formas de gobierno de los Estados.

En la actualidad, como nunca, vivimos en un mundo paradójico y complejo: entre lo individual y lo colectivo, entre lo privado y lo público, entre la riqueza y la pobreza entre el pluralismo y la desigualdad. Vivimos –dicen Arbós y Giner (1998: 1)- "...un tiempo engañoso y difícil, donde un bienestar y progreso aparentes ocultan grandes trampas..."

Se busca el mejoramiento de las condiciones de vida en las sociedades, sin embargo éstas tienen serias dificultades para entender el tiempo lo anterior, ya que los problemas presentan una gran interdependencia. No obstante, sigue existiendo una obsesión en seguir usando instrumentos teórico metodológicos tradicionales.

En el caso de la gobernabilidad, de la legitimidad y de la eficacia están muy relacionadas. El gobierno, como cabeza del Estado, ostenta la autoridad suprema del Estado; distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza; transmite órdenes a los súbditos; entre otras. Todos estas características se funden en dos condiciones esenciales y que ha de cumplir cualquier gobierno para su existencia: la legitimidad y la eficacia (Arbós y Giner, 1998: 4-5).

Existe un consenso casi generalizado en cuanto a que ambas condiciones son necesarias para la estabilidad del gobierno y el orden social. El análisis de la gobernabilidad se vuelve importante cuando comienza a aparecer con cierta frecuencia su contraparte, la ingobernabilidad: fenómeno que polula como amenaza de varias democracias en el mundo, sobre todo en América Latina.

Actualmente los ciudadanos presentan a las instituciones públicas múltiples demandas, a veces contradictorias en vista que responden a intereses diversos o socialmente contrapuestos. Este es uno de los problemas que dificulta la gobernabilidad. La sobrecarga de la multiplicidad de demandas sociales atenta contra la eficacia de la acción gubernamental. A su vez los gobiernos democráticos requieren de una capacidad para resolver por lo menos los problemas más acuciantes, en aras de mantener su legitimidad. Sin embargo, en las sociedades donde no existe una cultura cívica sobre democracia y donde existen condiciones de vida precarias los regímenes democráticos enfrentan graves riesgos.

Los Estados están sometidos a estas demandas desde tres planos: 1) el propio del Estado, la infraestructura necesaria para lograr eficientemente su administración; 2) El Estado social, el Estado de bienestar, al responsabilizarse de la educación, la salud, la seguridad pública, condiciones de vida y de trabajo, todo esto significa una carga muy pesada que en ninguna otra época el Estado había tenido. Las demandas van configurando una crisis, que el Estado no puede resolver del todo. 3) En la actualidad, al Estado se le suma una dificultad cada vez más presente que guarda relación con el proceso de globalización, el poder de influencia que los organismos internacionales y supranacionales ejercen sobre la normatividad de los Estados: FMI, BM, OMC; así como por la transnacionalización de los estilos de vida. Ambas acciones tienden a limitar la soberanía de los Estados y cede a presiones de la internacionalización de la economía y la política.

Los esfuerzos del propio gobierno por la restauración de la libertad de mercado, son necesarios, pero insuficientes para lograr mejorar el bienestar de la población, entonces se trata de rescatar el papel de Estado en su intervención de la economía y de la sociedad con el propósito de lograr una disminución de la inequidad en la distribución del ingreso.

La distribución asimétrica de poder e influencia, parece como norma., esto no es sólo de empresas, partidos "...sino muy especialmente respecto a las asociaciones que se enfrentan por la distribución desigual de ingresos..." (Arbós y Giner, 1998: 26). El pluralismo, un concepto frecuentemente usado en la sociedad, debiera entenderse como diversidad y no como desigualdad.

¿En vista de que la sociedad no cuenta con una configuración institucional que tienda a la equidad, la ciudadanía tiene que realizar movimientos sociales buscando la igualdad? No es sino a partir de la intervención del Estado para atenuar las injusticias de la desigualdad de clases (Arbós y Giner, 1998: 27). Sin embargo, los resultados obtenidos han sido muy cuestionados en el caso de nuestro país. Es inconcebible hablar de buen gobierno en una sociedad donde reinan grandes desigualdades.

La visión liberal ha concebido a la sociedad como un conjunto de individuos

libres e iguales, sin embargo la realidad muestra lo contrario, la estructura social está integrada por clases sociales y grupos organizados con intereses diversos y distinto poder de influencia hacia el gobierno. Los grupos de interés intentan influir en la toma de decisiones del gobierno en busca de resolver sus propios intereses, los cuales podrían ser contradictorios del interés general. En este sentido los gobiernos, manteniéndose en un estado de derecho, buscando la legitimidad política acatan normas institucionales, en particular la norma máxima que es la constitución. El gobierno debe velar por el interés general, sin embargo, la neutralidad, no es más que un tipo ideal.

Analizar el problema de la gobernabilidad con su doble dimensión: legitimidad y eficacia como apuntan Rabós y Giner. "La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder". Pero es en las elecciones de representación popular donde las agrupaciones de mayor poder de influencia logran defender sus intereses sectoriales, pues el interés general es más un principio ideológico, que un objetivo concreto.

Los Estados interventores o asistenciales, han sido sobre cargados de demandas que podrían haber influido en la crisis de gobernabilidad. Se habla de una sobreproducción normativa propia de este tipo de Estado y que a partir de los 80 los gobiernos conservadores han querido corregir mediante la desregulación (Arbós y Giner, 1998: 57-59).

El sufragio universal abrió la participación política para todos (incluyendo a los sectores marginados de los ciudadanos). Para poder influir en la toma de decisiones y buscar la mejoría en las condiciones de vida, sobre todo de los asalariados. Con la participación de las fuerzas de izquierda: socialdemócratas, socialistas. El resultado fue la constitución de un Estado asistencial o interventor en el mundo occidental: Europa occidental y E. U. y con un bajo perfilen en algunos países latinoamericanos como México, que ha buscado corregir los llamados "excesos" del funcionamiento del mercado.

Sin embargo, una de las características fundamentales de la gobernabilidad

en sociedades democráticas (de democracia consolidada o de bajo perfil) es precisamente que la democracia es el resultado de un conjunto diverso de fuerzas, tanto nacionales como externas, con intereses distintos, lo que puede dificultar la gobernabilidad.

Por otra parte, como señalan Arbós y Giner con base en la llamada "sobrecarga" la cual puede ser causante de ingobernabilidad que, guarda relación no sólo con el crecimiento excesivo del Estado interventor y de la crisis fiscal, sino también del aumento de los costes que implica la innovación tecnológica en seguridad pública, educación, salud y seguridad social, entre otros.

En esta misma dirección, con una hacienda en condiciones administrativas y burocráticas tradicionales no tendrá capacidad para enfrentarse a las necesidades fiscales actuales, ni podrán recabar los impuestos correspondientes. Existe, pues, un gran atraso en el aparato para recaudar impuestos, así como en la misma redistribución.

Resulta paradójico, el Estado interventor busca legitimarse precisamente con su mayor intervención en la sociedad, sin embargo, este mayor grado de participación lo conduce a tener una sobrecarga que difícilmente podrá cumplir y, por lo tanto, su legitimidad podría quedar reducida. Por su parte la libertad política trae consigo un incremento de las demandas, no se da sólo por medio de los partidos políticos, sino que ha crecido de manera significativa con la de los movimientos sociales: movimientos étnicos, ecologistas, colonos, campesinos, etc. Asimismo el campo demanda al gobierno mayor participación para solventar la crisis que vive gran parte de la producción agropecuaria.

A su vez, en los países latinoamericanos se ha dado un creciente proceso democratizador en las dos últimas décadas, no obstante la corrupción sigue carcomiendo estas nacientes democracias e incluso existen veladas amenazas de retorno a antiguas dictaduras. El narcotráfico y las guerrillas en algunos países deterioran el ejercicio de la gobernabilidad, o simplemente, la falta de opciones de desarrollo para amplios sectores de las sociedades. Por ello las democracias en los países latinoamericanos tienen muchos riesgos.

Democracia

> *Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia.*
>
> *Además, ¡cuántas cosas difíciles de reunir no supone este gobierno! [...] mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad no podrá subsistir mucho tiempo...*
>
> Rousseau (1987a: 36).

La mayoría de las definiciones de la democracia tiene, como elemento esencial la competencia, también se puede ver desde una perspectiva de marco normativo, porque para que exista competencia debe haber un conjunto de reglas claras, un marco institucional (como un sistema de normas, que se modifica como resultado de los conflictos), un conjunto de pautas que conforman la actuación de las diversas fuerzas políticas participantes.

> Uno de los usos restrictivos ve a la democracia no tanto como forma de sociedad sino como un sistema o forma de gobierno, como un particular régimen político. Se ha destacado que esto tiene que ver con las mediaciones institucionales entre Estado y sociedad que resuelven el problema de cómo se gobierna y la canalización de demandas [...] La democracia tiene que ver con los mecanismos que posibiliten la puesta en práctica de garantías en torno a igualdades frente a la ley; remite a legalidad positiva y vigente, a espacios públicos de acción colectiva, a posibilidades de ejercicio de derechos políticos; implica soberanía, Estado de derecho, vigencia de libertades, garantías individuales, circulación de ideas e información, sufragio universal, pluripartidismo, relación entre mayorías y minorías; posibilita la articulación entre representados y representantes (Alonso, 2003: 15-16).

A pesar de los cimientos mayoritarios -prosigue Alonso- la democracia representativa moderna genera resultados que son producto de las negociaciones entre los dirigentes de las diversas fuerzas políticas, más que de un proceso de deliberación universal. El poder que las organizaciones logren poseer dependerá, de alguna manera, de su poder de negociación, y éste estará determinado por su capacidad organizativa. Situación que permite reflexionar sobre una representación diferencial de los intereses de los individuos, sin embargo el Estado, en el principio del marco legal, se asume como el organismo moderno que representa a todos los

individuos por igual (cuando en realidad, la representación es de manera diferencial), lo que tiende a favorecer su función de legitimación. Sin embargo, como mencionan Arbós y Giner (1998) el gobierno no es imparcial.

En tal dirección Przeworski menciona que en una democracia todas las fuerzas políticas deben luchar periódicamente para hacer realidades sus intereses. No obstante, algunos intereses, pueden estar salvaguardados por su peso estructural en la economía. "...si el bienestar material de todo el mundo depende de las decisiones de los capitalistas en materia de empleo e inversión, todo gobierno puede verse constreñido a evitar adoptar políticas que corran el riesgo de reducir el empleo y la inversión". (Przeworski, 1995: 229).

Existe una polémica en torno si la democracia conduce a mejor situación de bienestar o si ambas variables no convergen. Lo más probable es que no se de el primer tipo de relación, pues ha habido gobiernos autoritarios que han logrado mejores condiciones de bienestar que las instituciones democráticas. Los debates recientes se centran en la cuestión de la convergencia. Para Riker (citado por Przeworski) "...el proceso de democratización no convergería en un bienestar máximo aun suponiendo que éste existiera". En tanto para Schumpeter, "la voluntad popular es el producto, no la fuerza motivadora del proceso político" (citado por Przeworski, 1995: 26-27). Según estos planteamientos es poco razonable atribuir preferencias exógenas al proceso democrático.

Sin embargo, para la vigilancia y el logro del cumplimiento, el Estado se encarga en todas las democracias, de monopolizar los instrumentos de coerción, pero también es necesaria la creación de un marco institucional en que se base el Estado para regir, incluyéndose asimismo. Por un lado, los puestos públicos pueden ser empleados para impedir que otros puedan disputarlos y, por otro lado, el poder económico se traduce en poder político, que a su vez puede utilizarse para apoyar el poder económico y así sucesivamente. (Przeworski, 1995: 42). Todo esto en perjuicio de los que menos poder tienen.

Przeworski ve hipotéticamente a la democracia consolidada como un equilibrio, cuando ésta se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas

políticas significativas prefieren supeditar sus intereses y los resultados de las contiendas electorales a la interacción de las instituciones. El autor basa su hipótesis en tres supuestos:

1) Las instituciones tienen peso. Son significativas como normas para la competencia y como códigos de penalización para quienes las infrinjan. 2) Existen diferentes formas de organizar una democracia. Existen sistemas presidencialistas y parlamentarios. 3) En contra de las apreciaciones actualmente en boga, las instituciones tienen efectos significativos no sólo en términos de eficacia sino también –como recuerda Knight citado por Przeworski (1995: 43-46)- a través de sus efectos distributivos, que las diversas formas de negociación colectiva pueden influir en los resultados de las negociaciones salariales; así como las leyes sobre el derecho de propiedad pueden repercutir en la atribución de responsabilidades en caso de daños por accidente; las normas que regulan el ingreso a la universidad determinan la composición de clase del alumnado.

Sin embargo, si algunas fuerzas políticas importantes tienen pocas posibilidades de extraer ventajas de los conflictos distributivos y si la democracia no mejora las condiciones materiales, quienes esperan sufrir privaciones permanentes bajo el esquema de las instituciones democráticas se podrían rebelar contra éstas. Para el acatamiento y participación, la democracia debe generar resultados positivos, tiene que ofrecer para todas las fuerzas políticas oportunidades reales de mejoras en su bienestar material. (Przeworski, 1995: 54).

En un contexto de grandes transformaciones políticas y económicas, luego de avances y retrocesos, la democracia se ha extendido en América Latina y a su vez se han dado reformas económicas. No obstante, los cambios han sido desiguales:

> Frente a los notables avances en el régimen electoral y los derechos políticos, subsisten carencias en asuntos tan básicos como el pleno respeto de los derechos humanos y los niveles de pobreza y desigualdad, que se ubican entre los más elevados del mundo. Las transformaciones políticas y económicas, a su vez, han tenido lugar en el marco de un proceso de globalización que afecta de modo decisivo a nuestras sociedades. (Caputo, 2003: 40).

Se pregunta Dante Caputo: ¿Qué sucede cuando los ciudadanos perciben que la democracia se divorcia de su búsqueda de libertad, justicia y progreso? ¿Cuánta pobreza y cuánta desigualdad social puede resistir la libertad? ¿Qué sucede cuando la relación entre democracia y economía está sujeta a fuertes tensiones? ¿Qué ordena las prioridades? Para tratar de responder estas interrogantes el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha impulsado el *Proyecto sobre Desarrollo Democrático en América Latina* (PRODDAL).

La democracia es un instrumento, a su vez, es resultado del mismo. La democracia es un proceso que incorpora un conjunto de procedimientos para el acceso al poder y su ejercicio, sin embargo existe la tendencia ha concebirla de manera más amplia por parte de los ciudadanos, como una forma de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso. El PRODDAL considera a la democracia como el principio central de la organización de la sociedad, asimismo el sujeto de la democracia no son los electores, sino los ciudadanos como miembros de una comunidad política.

Sin embargo, una de las características de la democracia en la región latinoamericana es que se da en países pobres y muy desiguales. En este caso específico no es entrar en conflicto con la implantación y el ejercicio de la libertad, sino con la conjugación entre democracia, pobreza y desigualdad aguda; es una situación contraria a la de Europa occidental, sociedades de alta cohesión social, riqueza y menor inequidad. Por lo que uno de los grandes desafíos en América Latina radica precisamente en tratar de construir e impulsar no sólo los derechos civiles sino, sobre todo, los derechos sociales, a partir de los derechos políticos con los que se identifica la democracia.

Algunos criterios que se identifican para argumentar la existencia de la democracia en los países de América Latina: reconocer el derecho al voto universal; la disminución de la violación a los derechos humanos y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), éste ha registrado una progresión positiva. Sin embargo el producto interno bruto de la región se ha estancado en las últimas dos décadas;

asimismo los niveles de desigualdad no se han logrado reducir, la región posee los niveles mundiales más altos en la desigualdad en la distribución del ingreso; además, según la OCDE, es preocupante la persistencia de cierta desconfianza de la ciudadanía respecto de las principales instituciones de la democracia; a pesar de esto la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno. También se detecta la influencia de actores no electos como grandes empresas, el sector financiero, los medios de comunicación y los organismos multilaterales; las instituciones de crédito constituyen el principal factor de poder en las democracias de la región; la agenda de los gobiernos está altamente determinada por los intereses de estos grupos. Como dice Rousseau. "Nada es tan peligroso como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos..." (Rousseau, 1987a: 36). Esto es común en México.

Todo lo anterior impide la consolidación de la democracia en la región latinoamericana y en particular en México, por lo que la legitimidad de los gobiernos emanados de ella seguirán siendo cuestionados.

Además parece no ser nueva la idea respecto a que América Latina no encuentra su propia iniciativa en su agenda de prioridades. Los países de la región siguen adoptando modelos externos de desarrollo que poco o nada reflejan la realidad interna.

Para los ciudadanos latinoamericanos, según resultados de encuestas (Latinobarómetro), parece ser que prefieren un desarrollo económico y bienestar a la democracia. Además los encuestados demandan que los gobiernos se hagan cargo de sectores como salud, educación, agua, y electricidad. A su vez, parece haber cierta decepción por los procesos privatizadores. Esto es paradójico, porque la confianza sobre los gobiemos ha disminuido. Los ciudadanos detectan un alejamiento de la política respecto del mejoramiento de las condiciones de vida. Quizá como parte de lo mismo, tiende a incrementarse la apatía y el abstencionismo en la política.

Sobre la misma cuestión, los resultados de la encuesta mundial sobre creencias y valores basada en 200 000 encuestas realizadas en 81 países durante

los años 1999-2000, expresan que aunque la democracia tenga algunos problemas la consideran como la mejor forma de gobierno, pero la mitad de los encuestados cree que la democracia es indecisa y se discute demasiado, en tanto una porción significativa de ciudadanos cree que las democracias son 'indecisas', 'poco eficientes' para mantener el orden y que en ellas la economía va mal (34% y 32%, respectivamente).

Los resultados de la misma encuesta determinan que los principales objetivos para su país son en este orden de prioridad: 1) 'mantener el orden', 2) la demanda de participación y la lucha contra el incremento de los precios, 3) la decencia de los políticos (la no corrupción) y 4) el ansia de prosperidad. (Bedoya, 2004: 27-28).

En tanto en otra encuesta[50], los resultados parecen reflejar que a los encuestados no les importa tanto la democracia en sí, sino como la vía para resolver sus problemas sobre todo de tipo material. Por ejemplo, la mitad de los encuestados está dispuesto a aceptar un gobierno autoritario, si éste resuelve sus problemas; pero a su vez, el 75% está de acuerdo en que la solución de los problemas no dependen de la democracia.

Sobre la pregunta: *En general ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país?* Aquí sólo suma 'Muy satisfecho' y 'Más bien satisfecho'. El 60.6% contestó insatisfecho. La encuesta se aplicó del año 1996 al 2002.

Este resultado es muy preocupante. Al analizar el resultado por país, el caso de México es aún más dramático con sólo 18%, por debajo de la media que es de 32%. En tanto Costa Rica muestra el resultado más optimista con el 75%, y el más bajo, Paraguay con sólo un 7% de satisfacción. (Ver anexos, tabla 4-3).

Asimismo, respecto de la pregunta. *Si usted tuviera que elegir entre democracia y el desarrollo económico, ¿qué diría que es más importante?* Los

[50] Encuesta aplicada a 18, 526 ciudadanos latinoamericanos de 17 países durante el año 2002 y producida por la Corporación Latinobarómetro, con sede en Santiago de Chile y dirigida por Marta Lagos.

resultados muestran que el 25% cree que la democracia es lo más importante, en tanto el 52% considera que el desarrollo es lo más importante y sólo el 17%, ambas. (Latinobarómetro, 2002).

En general el ciudadano latinoamericano y el mexicano en particular, perciben un desencanto de la democracia, muy probablemente en relación al escaso impacto positivo que han tenido los gobiernos democráticos sobre los agudos problemas de justicia, miseria y hambre crecientes, sobre todo en el actual proceso globalizador.

América Latina ha transitado a la democracia pero lo que impera es en la región un proyecto económico y social altamente excluyente. Probablemente el proyecto democratizador se consolide si éste se asocia al crecimiento económico y a la implementación de formas redistributivas de la riqueza. En este sentido Amartya Sen 've la exigencia cada vez más manifiesta de democracia en el mundo y la convicción cada vez mayor de que la justicia social es necesaria'. (Amartya Sen citado por Alonso, 2003: 22).

Las tendencias de la globalización parecen ser las siguientes: presencia de un entorno internacional más incierto, complejo, contradictorio, competitivo y desafiante para las economías y políticas nacionales; una mayor diferenciación social, económica y política de la sociedad; nuevas demandas económicas, políticas y sociales de los diversos grupos; mayores corrientes migratorias; creciente dependencia económica; se pone en riesgo el sistema de bienestar en la medida en que las necesidades de *integración social* se amplían, ya que la globalización puede alterar el cuadro de necesidades, a la vez que se promueve la demanda de los derechos económicos y sociales.

Las repercusiones del proceso de globalización serían más graves en los países en desarrollo, aunque también podría traer oportunidades, por ejemplo, el comercio permite ampliar los mercados para alcanzar economías de escala, presionándolos para volverlos competitivos; incrementar la captación de inversión externa directa que debería traducirse en mayor empleo productivo. Sin embargo, al no contar con un sistema de reglas claro y aplicado puede conducir a mayores

riesgos de crisis.

De esta manera se considera muy significativo el papel de las instituciones frente a la globalización. En este sentido existe cierto reconocimiento por parte de gobiernos, académicos y organismos multilaterales respecto de la importancia de la existencia de un nuevo marco institucional que influya para alcanzar un crecimiento económico más eficiente y estable, sólo así se puede enfrentar los nuevos desafían del proceso globalizador.

Sin embargo Ayala cree que el papel de las instituciones puede ser muy significativo como mecanismo para la asignación de nuevos recursos y la distribución del ingreso sobre todo en los países en desarrollo. Por su parte, éstos se han caracterizado regularmente por tener perfiles institucionales inadecuados, con sistemas legales precarios, derechos de propiedad ambiguos y establecimiento de contratos débiles. (Ayala, 2002: 51).

No obstante, debe quedar claro que el rediseño de las instituciones por sí mismo no significa soluciones al crecimiento y al desarrollo, se requiere además de una mayor asignación de recursos y la implementación de políticas públicas y de arreglos institucionales económicos, políticos y sociales entre los diversos actores para que favorezcan un mayor bienestar.

Sin embargo, bajo el marco de la globalización, el entorno se altera de manera tal que podría complicar aún más la situación del país al limitar el margen tradicional de acción del Estado o adelgazamiento del mismo. Si no se logra transformar realmente la configuración institucional y adecuarla a la realidad actual, se puede tornar más difícil el logro del objetivo básico de la economía: el bienestar. Así, la satisfacción de las necesidades básicas de grandes grupos de la población se vuelve difícil de alcanzar, a la vez, la distribución del ingreso podría seguir concentrándose.

En México parece evidente que el marco institucional tiende a volverse más vulnerable en el contexto internacional colocando al país en una situación de poca probabilidad de poder competir en actual proceso de globalización sin un marco institucional sólido y adecuado a las nuevas demandas, el Estado mexicano se

debilita aún más y su compromiso de lograr el Estado de bienestar estaría más lejos de alcanzarse.

En este sentido señala Beck, al retomar a Jean-Marie Guéhenno, que bajo el contexto de globalización la situación se puede complicar respecto al marco de acción de los Estados nacionales y el de las instituciones nacionales. Con la globalización se altera el marco funcional del Estado, la función de la política y se modifica la democracia. Hoy por hoy '...Estados Unidos quien figura en la vanguardia de la organización institucional del poder, se puede observar cómo se está agotando la lógica de las instituciones en sí misma y como la propia política se está viendo arrastrada en este proceso de disolución'. (Beck, 1998: 153).

En el mismo sentido –citado por Beck- Schumpeter señala que un capitalismo transnacional que no paga impuestos y que destruye empleos pierde su legitimidad. Se convierte en parasitario y afuncional. En el caso de Europa dice Beck sería un error con graves consecuencias y quizá un razonamiento suicida separar y, a su vez, impulsar la economía de mercado del contexto político en el que se ha desarrollado. El proyecto de economía de mercado ha sido siempre un proyecto político, estrechamente vinculado con la democracia. (Beck, 1998: 192-193). En este sentido queda claro que el marco político debe ser y seguirá siendo regulatorio del mercado y no a la inversa, que el mercado determine el marco político.

Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha debatido mucho en torno del concepto de soberanía. Se dice que los Estados han perdido soberanía, según el concepto tradicional, en este proceso creciente de globalización. Que los mercados, los organismos internacionales y los Estados poderosos, entre otros actores, han contribuido en tal reducción.

5.3 Organismos multilaterales

La globalización no ha logrado reducir los índices de pobreza, tampoco ha logrado garantizar la estabilidad. Las crisis económicas en algunos países de América Latina como México y Argentina han sido más que evidentes.

Vicente Verdú, en su obra *El estilo del mundo* señala que quienes gobiernan hoy al mundo no son los jefes de Estado, como tradicionalmente se hacía, sino que ahora. Entre los 50 hombres más influyentes del planeta, según *Forbes*, no aparece hoy ningún jefe de Estado o de Gobierno, sino tan sólo hombres de multiempresas que toman decisiones sin someterlas a ningún parlamento o consulta popular. El último informe del siglo XX de PNUD, dibujaba, en el ámbito mundial, un retrato sobre la actual vigencia de los emblemas de *egalité, liberté* y *fratemité*.

¿Igualdad? En los países occidentales, la desigualdad de rentas no cesa de crecer desde hace una década. Espectacularmente, la suma de las fortunas de las tres personas más ricas del planeta es superior a la producción anual de los 48 países más pobres de la Tierra y las 88 familias más acaudaladas ostentan tanto patrimonio como todos los chinos juntos. (Verdú, 2003: 96).

Insiste el autor que la desigualdad persiste o se acrecienta con la 'nueva democracia'. Sobre esta cuestión cita a Baber, al decir que 'la causa real de los fraudes contables de las corporaciones en América no es otra que la falta de acción de las instituciones democráticas'. (Verdú, 2003: 93).

Desde hace aproximadamente dos década se ha venido debatiendo sobre globalización, en este proceso las instituciones supranacionales han jugado un papel de gran importancia, como el BM, el FMI[51], la OMC y en menor medida la OCDE.

Estos organismos han prometido mucho, sin embargo, parece no estar mejorando la vida de quienes más necesitan de las ventajas ofrecidas por la ola globalizadora. No obstante, debe reconocerse que la apertura al comercio internacional y la absorción de inversión extranjera directa (IED), en algunos países sí ha logrado impactos positivos. Ayudó a varios países a crecer mucho más

[51] El FMI y el BM se crearon en la Segunda Guerra Mundial como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods. New Hampshire, en julio de 1944, y fueron parte de los esfuerzos para la reconstrucción de la Europa desbastada por la guerra y para salvar al mundo de presiones económicas futuras.

rápido, lo que permitió que muchas personas vivan hoy más tiempo y con un nivel de vida superior. (Ayala, 2002: 28).

Con la globalización, las economías de mercado emergente son presionadas para eliminar las barreras comerciales, sin que sucediera lo mismos con las barreras de los países desarrollados. El proteccionismo sigue siendo un aliado –semioculto- de estos países. Las reglas se aplican a unos pero no a otros. Esta situación es muy evidente en la comercialización de los productos agropecuarios. En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) un hecho empírico en las relaciones comerciales es el problema del subsidio estadounidense a sus productos agrícolas, en tanto los agricultores mexicanos están prácticamente sin ayuda en esta competencia desleal.

Pero la globalización conduce a una integración más estrecha entre países, ésta ha sido generada en parte por la reducción de los costes de transporte y comunicación y el desmantelamiento de las barreras comerciales de bienes, servicios, capitales y tecnología. Sin embargo, en el caso de los flujos migratorios no ha sucedido lo mismo, no se han abierto del todo las fronteras para la migración de personas. No obstante, la presión en el mundo ha ido en este sentido y aun sin permiso, los grandes flujos migratorios se siguen dando. La migración de México hacia Estados Unidos es un ejemplo típico.

Sin embargo la globalización ha sido impulsada por las corporaciones transnacionales que comercian con bienes, servicios, capitales, pero también con tecnología. Éstas han sido las más beneficiadas por la ola globalizadora, no así la gran mayoría de empresas medianas y pequeñas originarias de países en desarrollo, no obstante existen algunas excepciones de grandes empresas que si han sido favorecidas. (Stiglitz, 2002: 34).

Por otra parte, la globalización ha renovado la atención hacia viejas instituciones internacionales (intergubernamentales), como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que está recapacitando sobre su antiguo papel de procurar "mantener la paz mundial", sin lograrlo, por ejemplo no pudo detener la política unilateral estadounidense que declaró la guerra a Irak; sin embargo sigue

intentado que este país no siga actuando como ha sido su costumbre, pasar por encima del derecho internacional; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que por lo menos a manera de denuncia señala la situación cada vez más grave en el ámbito laboral, por ejemplo, el desolador panorama en materia de empleo en América Latina y el creciente aumento del sector informal y que lanza la consigna 'trabajo digno'; la Organización Mundial de Salud (OMS), preocupada particularmente por la mejora en las condiciones de salud y por la pandemia del VIH/SIDA en el mundo.

Por ejemplo, la OIT una de las agencias multinacionales integrantes de la ONU, cuya cobertura es de 176 países y que su objetivo central es el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, ha manifestado, a través de su Director Juan Samavia, que la globalización no ha cumplido del todo sus ofertas, en materia de empleo y salarios. Considera –Samavia- que el modelo económico imperante no ha sido capaz de generar empleos 'decentes' ni elevar el nivel de vida de la población.

Dada la situación, el Director de la OIT, recomienda a los gobiernos, en especial a las regiones en crisis como América Latina, 'girar las políticas económicas' para atender no sólo la estabilidad financiera o el control de la población, sino el auge productivo. 'Es necesario desideologizar la globalización para que no se nos presente como una receta que viene del cielo'. (OIT, 10/12/02: 49). En efecto, ésta ha puesto énfasis en la política macroeconómica, el incremento de la inversión extranjera y el mercado externo, esperando como consecuencia un mayor empleo, el cual no llega.

Sin embargo, al menos en América Latina, dice Somavia, 'tenemos la tasa de desocupación más alta en los últimos 30 años. La globalización, entonces es una parte buena, pero no suficiente'. (OIT, 2002). Porque además las reglas del juego de la apertura comercial no son equitativas entre los países ricos y pobres. En este sentido es pertinente revisar algunas cuestiones urgentes como las reglas del comercio internacional, las políticas monetarias y financieras, los contenidos de las políticas macroeconómicas e impulsar programas que aumenten la

productividad, reactiven el mercado de trabajo y respeten los derechos sociales. La generación de empleos remunerativos debe ser un objetivo central de la globalización.

El 'costo humano' de los ajustes aplicados en América Latina ha sido una tasa de desempleo de 9.3 % en al cierre del 2002, la más alta en los últimos 25 años. Asimismo, el 70 % de las plazas de reciente creación se generaron en el sector informal. México pasó de 2.4 a 2.6 % en este rubro, en general. Por su parte, el subempleo ganó terreno, al afectar por lo menos a la mitad de la población en edad de trabajar, al tiempo que disminuyó el poder adquisitivo. En suma, se perdieron empleos y los que se crearon han sido de mala calidad. (OIT, 2002: 50). En este contexto de evidencias empíricas sobre los escasos resultados del proceso globalizador de la economía algunas organizaciones supranacionales como la OIT, resurgen después de un largo periodo de letargo.

Por su parte, las otras instituciones supranacionales de carácter financiero y económico como el FMI, BM y la OMC, como Stiglitz (2002: 35), afirma, son las tres instituciones principales que gobiernan la globalización. Al FMI se le encargó la tarea de impedir la depresión global. Esta institución surgió de la creencia en la necesidad de una *acción colectiva* a *nivel global* para poder lograr la estabilidad económica.

Como actor mundial el BM propone inicialmente, en tiempos de aridez de propuestas o alternativas, que el crecimiento económico aunado a él la reducción de la pobreza se logrará a través de la liberalización comercial y el incremento de la inversión extranjera directa bajo el contexto de una mayor integración mundial de la economía. Señala el BM que la globalización reduce la pobreza porque las economías integradas tienden a crecer más rápidamente que las que no lo están, además de que la integración incrementa la productividad en el trabajo. Sin embargo, el organismo reconoce una limitante, que siempre ha estado presente, los países ricos siguen teniendo barreras proteccionistas. En este sentido la competencia no es tan pareja. La tendencia es que los ganadores siempre serán los mismos y los perdedores también. No obstante, existen algunas excepciones,

unos cuantos países en desarrollo integrados a la economía global se han colado, y han logrando índices de crecimiento mayores, como son China, India, Chile. (The World Bank, 2002).

¿Cómo lograr que los países en desarrollo y dentro de ellos, los grupos sociales no sigan siendo los perdedores de siempre? Las oportunidades pueden no ser muchas y muy alentadoras, para estos actores, pero parece no haber otras opciones. El Banco Mundial reconoce que en la globalización puede haber perdedores y ganadores, tanto entre países como dentro de ellos, entre grupos sociales, lo cual es cierto, pero esta afirmación no es ninguna novedad porque así ha marchado el mundo desde la primera etapa de la Revolución Industrial. Desde entonces el mundo se ha venido perfilando de manera polarizada, unos cuantos países ricos en un extremo, en el otro, la gran mayoría de países pobres.

El Banco Mundial como organismo multilateral propone a los países en vías de desarrollo una estrategia que consiste en el fortalecimiento de las instituciones y las políticas nacionales. Este organismo parte de su tesis central, al argumentar que las sociedades y economías están integrándose crecientemente y la integración global es una poderosa fuerza para lograr la reducción de la pobreza. La globalización reduce la pobreza porque las economías integradas tienden a crecer más rápido. Pero reducir la pobreza requiere de una serie de reformas para crear lo que el organismo llama "clima de inversión".[52]

En este sentido, en los países o zonas dentro de los mismos donde existen "pobres climas de inversión", éstos quedan relegados, al no existir políticas e instituciones nacionales eficientes que favorezcan la inversión y el crecimiento. El Banco Mundial sustenta su tesis por los estudios que ha realizado en algunos países en desarrollo. Por ejemplo en la India, se investigó la correlación de la apertura comercial y la liberalización de la inversión con el crecimiento económico, encontrándose que los estados de ese país, donde existían una mejor regulación e

[52] Por "clima de inversión" se entiende, lo que plantea el Banco Mundial, el espacio y las condiciones donde se da la inversión. Es el andamiaje regulatorio que favorece a las empresas y a la producción, la infraestructura de apoyo (que incluye servicios financieros, gobernatura, transporte y comunicaciones) y la gobernación de la economía global (como recaudación justa de impuestos, aplicación de contratos y control de la corrupción).

infraestructura de inversión se obtenía más inversión extranjera y nacional y más crecimiento.

La pregunta que se hace el B M es ¿Si instituciones efectivas son necesarias para obtener beneficios significativos de la apertura o si los países tendrían que esperar hasta que tengan semejantes instituciones para poder avanzar? Considera -el organismo- que no necesariamente. También puede darse una situación de mejoría a la inversa, es decir, que debe aprovecharse la apertura de mercado de servicios en los países para mejorar el clima de inversión. Permitir a empresas extranjeras mejorar servicios financieros, telecomunicaciones y autoridad pueden ser buena estrategia para crear el clima de inversión deseado. (The World Bank, 2002: 97).

Sin embargo, el organismo internacional parece argumentar la necesidad de la existencia de ambos elementos: la existencia de políticas e instituciones nacionales eficientes y la apertura comercial y de inversión, sin importar con cual se inicie. Pero sin duda, un marco regulatorio o configuración institucional eficaz es necesaria para contribuir al crecimiento de un país, independientemente de la apertura comercial y del incremento de la inversión, tanto extranjera como nacional. La búsqueda de gobiernos más eficientes, con sus políticas pública e instituciones también eficientes es un requisito urgente en todos los países en vías de desarrollo.

En este contexto, desde los noventa se da una lucha entre los gobiernos de muchos países por capturar más inversión extranjera directa (IED), con la idea de que ésta será un factor fundamental para lograr el crecimiento y la promoción del empleo, sin embargo, en aras de lograr tales objetivos se puede caer en situaciones donde algunos gobiernos dispensen impuestos, no acaten reglamentos de control ambiental o promuevan formas de explotación del trabajo con salarios bajos y condiciones de trabajo precarias cuyas condiciones ayudarían muy poco al logro de mejoras en los trabajadores y en el bienestar social.

Pero el Banco Mundial mismo alerta a los países en desarrollo de los riesgos que puede traer consigo la integración a la economía mundial: los impactos sobre

los salarios, el empleo, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y el ambiente. Pero también destaca algunas ventajas como el retorno a la educación y el aumento de las destrezas en aquellos trabajadores más adiestrados. No obstante, el organismo advierte que en tal proceso pueden existir "perdedores" y "ganadores", como ya se mencionó.

5.4 Economía global y desigualdad

> *...no puede caber ninguna duda de que es extraordinariamente deseable difundir las verdades de la economía política entre todas las clases de la población y por todos los medios disponibles, pues en la ignorancia de esas verdades nacen, en su mayoría, los peores males sociales.*
>
> Samuelson, Premio Novel de Economía, 1970. (MIDE, 2006).

> *La desigualdad se alimenta de la riqueza del sistema.*
> *La desigualdad [...] es la cara oculta de la prosperidad.*
>
> Estefanía (2003: 10).

En un comunicado de prensa del abril del 2004, el BM considera que la pobreza se reduce a la mitad desde 1981 al 2001, "pasando de 40% al 21%... pero la proporción de los pobres ha aumentado, o disminuido sólo ligeramente, en muchos países de África, América Latina y Europa Oriental y Asia Central". (BM, 2004b: 1). Es en China e India donde se ha logrado la reducción de pobreza. En China la pobreza bajó de 600 a 200 millones, es decir, bajó de 64% al 17%, lo que modifica las cifras sobre pobres en el mundo.

Sin embargo, debido a que a partir de los años ochenta, a raíz de implementar un nuevo modelo económico y puesto en práctica en gran parte de los países, y que después de la promesa incumplidas de mayor bienestar de la economía de libre mercado y en el marco de neoliberalismo, nace una serie de críticas por parte de algunos especialistas.

Joaquín Estefanía en su libro *La cara oculta de la prosperidad* cree que la economía no tiene sentido si se aísla del resto de las ciencias sociales y no tiene

razón de ser si no se vincula con los problemas reales de los ciudadanos y con el ejercicio del poder. (Estefanía, 2003: 9).

Durante el siglo XX las paradojas se hacen más evidentes. Pero indudablemente las condiciones de vida han mejorado más durante el último siglo que en el resto de la historia de la humanidad. Sin embargo, es en este periodo en que más grandes han sido las desigualdades de todo tipo. Estefanía cita a la revista *The Economist* para resumir la coyuntura de principios del siglo XXI.

> El auge económico y del mercado financiero de los noventa fue tan extremo que su caída está también provocando unos resultados extremos: numerosos escándalos empresariales, el resentimiento provocado por un enorme aumento de las desigualdades de renta y de riqueza dentro de los países ricos, un abrumador agujero en los fondos de jubilación de millones de personas y, lo más crucial de todo, una desilusión creciente respecto a la capacidad de las instituciones democráticas para hacer que los culpables respondan por sus acciones. (The Economst citada por Estefanía, 2003: 10).

Parece ser que a medida que se avanza en los niveles técnico y económico se retrocede en lo social: "la desigualdad se alimenta de la riqueza del sistema". La desigualdad aumenta a medida que crece la economía. Esto es, lo que Estefanía denomina, la cara oculta de la prosperidad.

Ante los contextos sociales Estefanía, (2003: 34), dice que Stiglitz habla de una falta de sensibilidad de la economía y de muchos economistas, forzar la liberalización antes de instalar redes de seguridad para los ciudadanos, antes de crear marcos regulatorios adecuados para que los países puedan resistir las consecuencias adversas de los cambios súbitos del mercado; forzar políticas que destruyen empleos; privatizar a toda costa empresas públicas antes de la existencia de marcos adecuados de competencia y regulación, entre otras.

Para tratar de explicar el problema de las desigualdades -el autor- comienza por referir al Marqués de Sade quien decía que ser rico es alegrarse de tener lo que los demás no tienen; no es tanto acumular para uno mismo como para sustraérselo a otro.

Las desigualdades han llegado al extremo, al grado que se han vuelto un tema de primordial importancia. Para Estefanía la desigualdad es la disparidad en el reparto de la renta y la riqueza, y en la calidad de las condiciones de vida entre los ciudadanos. Lo cual implica un doble componente, uno cualitativo y otro cuantitativo. La desigualdad genera una especie de *apartheid* universal o sociedad dual que aumenta a medida que crece la economía y se incrementan las riquezas totales. La desigualdad crece de tal forma que se ha convertido en un desafío del siglo XXI y que gran parte de los científicos sociales coinciden en que debe modificarse la enorme distancia entre países ricos y pobres.

Estefanía cita a Angus Madison quien afirma que desde 1820 hasta la actualidad la población mundial ha crecido seis veces, mientras la producción lo ha hecho cincuenta veces, además la distribución ha sido muy desigual. Por ejemplo, a principio del siglo XIX la proporción de rentas reales per cápita entre los países más ricos y los más pobres del mundo era de tres a uno; en 1990 era de diez a uno, y en el año 2000 se había incrementado sesenta a uno. El cambio, del siglo XX al XXI, el ingreso per cápita (teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo) fue de 6,000 dólares anuales, mientras en el país más rico es de 29,000 dólares y el más pobre es de 500 dólares. (Estefanía, 2003: 103-105).

En la misma dirección apuntan los datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), citados por Alonso (2005: 156), muestran que en 1820 la brecha de ingresos *per cápita*, a precios constantes, entre el país más rico y los más pobres era de tres a uno, en 1973 era de 44 a uno y en 1992 llegaba a 72 a uno. Además, las desigualdades dentro de los países son también muy marcadas.

En tanto Luciano Gallino al citar datos del informe sobre desarrollo humano de 1999 de la ONU señala que respecto del desarrollo humano: en 1997, 20% de los más ricos de la población mundial, se repartía 86% del PIB mundial; por otra parte, 20% de los más pobres sólo le tocaba el 1% . Mientras que en 1990, la relación entre el quintil más rico y el más pobre era de 60 a 1; en tanto que en 1960, no se superaba la relación 30 a 1 (ONU citada por Gallino, 2004: 104) .

Todos los datos antes mencionados indican la creciente desigualdad entre países altamente desarrollados y los países llamados en vías de desarrollo. Hay quienes consideran que la globalización ha traído consigo mayor desigualdad y pobreza entre países y entre grupos sociales dentro de ambos tipos de países pero la relación es más marcada en los segundos.

Por su parte, el *Informe* 2003 del PNUD en una clasificación de 175 países del mundo, con base en la nueva categoría *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), según el informe, existen 55 países con un alto IDH; 86 con IDH medio y 34 países con un desarrollo humano bajo.

Sin embargo habría que analizar la desigualdad dentro de cada país, es decir, cómo están distribuidos los bienes y servicios entre los ciudadanos de cada país. Pareciera que a medida que un país se enriquece, sus habitantes requieren bienes y servicios cada vez más caros, para la solución de sus problemas cotidianos. Por ejemplo, los servicios de salud –debido a su mayor grado de sofisticación- son crecientemente más caros por lo que su acceso es cada vez más difícil para toda la población. Y otros bienes y servicios de uso común se han vuelto también necesarios para la vida cotidiana.

En este sentido el problema principal no es la pobreza. Probablemente los pobres de los países ricos tengan más ingresos que los que tienen los pobres de los países pobres. Para el Banco Mundial, ser pobre es 'tener hambre, carecer de cobijo y de ropa, estar enfermo y no ser atendido, ser iletrado y no recibir información; además vulnerabilidad ante las adversidades y a menudo padecer maltrato y exclusión de las instituciones'. Sin embargo, "decía Robert Kaplan que no es la pobreza la que genera violencia, como explicaban los marxistas, sino el desarrollo: es el crecimiento económico el que induce al levantamiento, el que alimenta cada vez más expectativas y frustraciones, y va integrando cada vez más a la gente en el proceso político con exigencias que las instituciones no son capaces de satisfacer". (Kaplan citado por Estefanía, 2003: 112-113).

También el PNUD concluye que la desigualdad dentro de cada país, es decir, entre las personas, se ha acentuado. 'Entre 1970 y los años noventa el

mundo ha sido más desigual que en cualquier otro momento anterior'. Periodo que comprende la implementación del modelo neoliberal y se ha enfatizado sobre la economía global.

Cuadro V-1
Los 20 países con mayor desigualdad en el mundo

País	Coeficiente de Gini
Namibia (1993)	0.707
Lesotho (1995)	0.632
Botswana (1993)	0.630
Sierra Leona (1989)	0.629
Rep. Centroafricana (1993)	0.613
Swazilandia (1994)	0.609
Guatemala (2000)	0.599
Brasil (2001)	0.593
Sudáfrica (2000)	0.578
Paraguay (20029	0.578
Colombia (1999)	0.576
Chile (2000)	0.571
Zimbawe (1995)	0.568
Panamá (2000)	0.564
Honduras (1999)	0.550
México (2000)	**0.546**
El Salvador (2000)	0.532
Zambia (1998)	0.526
Argentina (2001)	0.522
Papua Nueva Guinea (1996)	0.509

Fuente: PNUD (2005). Informe sobre desarrollo humano.
Tomado de Tuirán, 2005: 24.

El cuadro 5-1 muestra de manera muy clara cual es la posición de México en materia de desigualdad y presenta la mitad de países de América Latina como de los más desiguales del mundo. Esta ubicación de México, como una de las naciones más desiguales del mundo, contrasta con el lugar que ocupa como economía, entre el 12 y 13 lugar.

Por su parte, la OCDE al comparar a los 30 países integrantes de este organismo, muestra a México como el más desigual, seguido de Turquía, Portugal y, lo más sorprendente, los Estados Unidos. En el otro extremo, entre los países más igualitarios se encuentran Dinamarca, Suecia y Luxemburgo.

Asimismo, señala el organismo, que desde mediados de los 80 la desigualdad subió a su punto máximo a mediados de los 90 y desde entonces tiende a la baja en el año 2000. Sin embargo, también, menciona la OCDE, que,

"los beneficios públicos en efectivo constituyen solamente un 6% de los ingresos disponibles del hogar, ...aunado a ello la distribución de los beneficios públicos es la menos progresiva de todos los países de la OCDE. Considerados conjuntamente, estos dos elementos muestran que la distribución del gobierno a través de los beneficios en efectivo tienen poco impacto en la desigualdad y la pobreza".

También afirma el organismo que, "la distancia entre el ingreso de la clase media y el sector más rico es mayor que la de cualquier país".

En cuanto a la dotación de servicios, la OCDE manifiesta. "Los servicios públicos proporcionados en los sectores de salud, educación, y vivienda reducen la desigualdad del ingreso, pero en menor medida que en la mayoría de los países de la OCDE". (www.oecd.org/els/social/inequality)

Por su parte Daniel Cohen en su ensayo *Riqueza del mundo, pobreza de las naciones* trata de demostrar que la globalización no es responsable de las grandes desigualdades, considera que las raíces del fenómeno deben buscarse en la Tercera Revolución Industrial, la revolución informática, y en los cambios en los modos de producción. Dice que la nueva lectura es '...para una determinada cadena de producción, la mínima disfunción de una de las partes amenaza la producción del todo...' A partir de ahora, los mejores van juntos; los mediocres también'. Se estructura así un mundo de 'apareamientos selectivos' caracterizado por el estallido de las desigualdades dentro de cada grupo sociocultural. El combate por el bienestar social debe realizarse 'adentro'. De ahí la necesidad de restablecer la solidaridad, único modo de dar solución al problema más urgente del mundo actual: la desigualdad'. En este sentido –señala el autor- '...la gran esperanza del siglo XXI consiste en reducir las diferencias entre las naciones [...] Cuando lo económico ya no fortalece la cohesión social, es deseable que los países aprendan a repensar lo político'.

> La característica fundamental del mecanismo que actúa en el mundo O-Ring es provocar un proceso de desigualdades mucho más pesado que el que genera la 'globalización' de la economía [...] Dentro de cada segmento de edad, de cada categoría de diploma, de cada sector de la economía, se produce el fenómeno de la

> desigualdad [...] La nueva miseria del capitalismo contemporáneo consiste en crear dentro de cada grupo social, dentro de cada vida, tensiones que hasta entonces eran atributo de las rivalidades intergrupales. Esta propiedad 'fractual' del fenómeno de desigualdades (la más ínfima parte representa el todo) es incomprensible para los partidarios de la idea de atribuir a la globalización, a la inmigración, o a cualquier otro fenómeno sectorial, la causa principal del fenómeno de desigualdades. (Cohen, 1998: 71-72).

El autor llama *nuevas desigualdades* a éstas que se desprenden de la tercera revolución industrial, del deterioro del contrato social y la crisis del fordismo.

El mismo Michel Camdessus ex-director del FMI declaró respecto de la pobreza y la desigualdad que:

> 'Si hay un peligro capaz de hacer estallar este sistema es la pobreza y las diferencias enormes entre pobres y ricos que ha generado'. Este nuevo capitalismo a conducido a un mundo de 'corruptos, avariciosos, acaparadores y gobernantes sin sentido de responsabilidad; y es un escándalo que en tiempos de prosperidad como éste, cuando el conflicto Este-Oeste ya no existe y ha permitido reducir los gastos militares, la ayuda al desarrollo, en vez de crecer, haya bajado'. (Camdessus citado por Estefanía, 2003: 128).

Sin embargo, "la economía de la desigualdad" –como la llama Estefanía- sigue desarrollándose. Y el discurso es que la libertad es más importante que la igualdad; incluso, que el intento de realizar la igualdad pone en riesgo la libertad. No obstante, la libertad podría estarse perdiendo por la falta de seguridad, la falta de empleo y el aumento de la delincuencia, entre otras. Por ejemplo, Estados Unidos es una de las naciones más ricas del planeta, sin embargo una proporción muy grande de su renta está concentrada en unas cuantas personas,

> ...un gran número de ciudadanos está peor económicamente que sus semejantes en otros países avanzados. Según Krugman, la desigualdad extrema está influyendo en dos enormes cambios en la política norteamericana: los políticos se muestran cada vez menos inclinados a ofrecer incluso la apariencia de moderación; en segundo lugar, la creciente tendencia de la Administración a diseñar políticas para atender los intereses de los más ricos. (Estefanía, 2003: 144).

En tanto, Przeworski trata de explicar la diferencia de dicha desigualdad y su causalidad, a la vez, propone alternativas sobre las economías capitalistas que son sumamente heterogéneas. Por lo que difieren en sus grados de desarrollo, distribución de ingreso e intervención del Estado para asegurar el bienestar material. Este autor, con datos del Banco Mundial, compara la gran desigualdad

entre países: en ingreso, esperanza de vida, en presupuesto destinado a servicios sociales, entre otras. "En consecuencia el capitalismo representa la pobreza absoluta para muchas personas, a la vez que genera riqueza para otras". Pero dice citando a varios especialistas que "...la menor desigualdad de las rentas y los servicios asistenciales más amplios se encuentran en los países capitalistas desarrollados con una combinación de sindicatos fuertes y un gobierno bajo control socialdemócrata". (Przeworski, 1995: 227-229).

Przeworski presenta como mejor opción de desarrollo a los países que tienen sindicatos fuertes y con socialdemocracias prolongadas en sus gobiernos, parece ser éste el camino más viable para la relación entre inversión y distribución del ingreso, la inflación y el desempleo.

Quizá tiene razón el autor, por ejemplo, en este momento de crisis financiera y económica. "El hundimiento planetario de las finanzas, el desplome inmobiliario y la contracción de los mercados han llegado a todo el mundo. Pero afecta más a unos que a otros". Según la OCDE, dejaba claro que. 'La economía francesa se enfrenta a una profunda recesión este año, menos impactante que en otros lugares'.

Alain de Serres uno de los economistas de la OCDE, dice que realizaron un estudio donde encontraron tres factores que ayudaron a que el modelo francés el mismo impacto: la existencia del sistema de protección social que sirve de nivelador automático, hace de colchón; el sistema bancario resistió la zozobra, debido a que los franceses son cautos para gastar; el mercado inmobiliario no se ha desplomado.

Este evento no ha resultado indiferente a la revista *The Economist* que la dedica esta semana a Sarkozy. "La revista ilustraba la conveniencia, en tiempos inciertos, de las principales características del sistema francés, con un Estado fuerte, inversor y proteccionista. Paradojas de la vida política: todo lo contrario de lo que prometió Nicolás Sarkozy hace dos años"...(*El País*, 17/05/2009).

Al respecto, Amartya Sen menciona en su artículo "El capitalismo más allá de la crisis" que hoy se discute mucho sobre la naturaleza del capitalismo y si éste

debe ser cambiado. Y retoma a Adam Smith para tratar de lo que está pasando hoy día con la crisis económica, Sen argumenta que incluso Smith no le apostó todo a la economía de mercado, reconoció que éste por sí solo no podía traer prosperidad a un país, para ello requería de la intervención del Estado.

> El análisis económico de Smith fue mucho más allá de dejarlo todo a la mano invisible del mercado. No sólo era un defensor del papel del Estado en la prestación de servicios públicos, como la educación, y en el alivio de la pobreza (además de exigir una mayor libertad para los indigentes que la que les daban las Leyes de Pobres de su época), también estaba muy preocupado por la desigualdad y la pobreza que podían sobrevivir en una economía de mercado por lo demás exitosa...
>
> Todos los países ricos... han dependido en parte, desde hace ya bastante tiempo, de transacciones y otros pagos que tienen lugar, en buena medida, fuera de los mercados. Entre ellos están los subsidios de desempleo, las pensiones públicas, diversos rasgos de seguridad social y las provisiones de educación, salud y otros servicios distribuidos por medio de disposiciones ajenas al mercado. Los derechos económicos relacionados con esos servicios no se basan en la propiedad privada o los derechos de posesión.
>
> La economía de mercado ha dependido para su funcionamiento no sólo de la maximización de los beneficios sino también de muchas otras actividades, como el mantenimiento de la seguridad pública y el suministro de servicios públicos...cuando las cosas iban bien, era fruto de una combinación de instituciones –la educación, la salud y el transporte de masas, pagados con dinero público... (Sen, 2009: 15-16).

Sen, reconoce que el impacto de la crisis es mayor cuando no está garantizado el derecho a la seguridad social y el derecho al desempleo. Europa los tiene mejor garantizados que Estados Unidos. También dice que a través de los mecanismos del mercado ha sido muy difícil garantizar los servicios de sanidad a todos, así menciona el caso cuando China desapareció la cobertura universal de salud en 1979, para dejarla en manos del mercado, su esperanza de vida disminuyó; comparada con Kerala –que sigue manteniéndola- ha superado a China en esperanza de vida y mortalidad infantil, a pesar de tener ingresos per cápita menores que China.

Pero el caso más paradójico es el de los Estados Unidos, país que más gasto per cápita destina a salud en el mundo, pero con un nivel de éxito bastante relativo. En tanto en Canadá el sistema de salud del Estado es prácticamente el

único existente, mientras en Europa existe un sistema de cobertura universal, pero en combinación con servicios privados y de seguros. (Sen, 2009: 18-19). Sen, cree que los países pobres pueden tener opciones, siempre, que sea el Estado el que intervenga para dar seguridad social y educación a la población y no dejar estos servicios sólo al mercado.

Porque, por ejemplo Guillermo Foladori[53] (2004: 443) en su artículo *La crisis contemporánea de los sistemas de salud*, quién de alguna manera coincide con Sen, al señalar que, "por la vía del mercado con dificultada podrá lograrse la producción de medicamentos para satisfacer las necesidades sociales. En consecuencia, debería recaer en manos del sector público la producción y la asistencia completa a la salud de la población". Porque, además, "...las enfermedades están asociadas con la pobreza y no está claro que el crecimiento económico de los últimos decenios haya tenido como contraparte una mayor igualdad en la distribución del ingreso".

En efecto en varios estudios está considerada la enfermedad en correlación compleja con la pobreza y la desigualdad de ingresos. Incluso –dice el autor- cuando se enfocan los programas al ataque de una enfermedad en específico, el espacio que deja ésta ya erradicada, puede ser ocupada por otra, cuando no se atiende el entorno socioeconómico.

Además de mencionar que el mercado de medicamentos se concentra en el mundo desarrollado, como es evidente, donde menos población habita, también señala que la producción de medicamentos no está orientada a las enfermedades más frecuentes. "Esta contradicción entre necesidades sociales e investigación científica se conoce como la *brecha 10/90* que significa que sólo 10% de los fondos se emplean en investigar padecimientos responsables de 90% de la carga de enfermedad mundial"[54]. (Foladori, 2004: 432).

Los países desarrollados comenzaron a preocuparse por las enfermedades de los pobres, en la medida, que éstas se expandían al primer mundo, agregado, a

[53] Guillermo Foladori es investigador del Center for Sciencie. Pollicy. and Outcomes. Columbia University.
[54] La medida de carga de la enfermedad o DALY (disability-adjusted life year) es una propuesta de la OMS a mediados de los 90 para medir el peso de las enfermedades en cuanto a años de vida sana perdidos.

que los pacientes, junto a organizaciones no gubernamentales, de algunos países en desarrollo se organizaron para exigir acceso a medicamentos, sobre todo en el caso de los enfermos de SIDA.

Un problema más que vino a agravar la situación de los sistemas de salud en los países desarrollados, sobre todo a partir de los noventa, fue la consecuencia del proceso de envejecimiento de sus poblaciones y la reducción del tiempo de trabajo, sumado a que los costos de mantenimiento del sistema se basan en los salarios o las horas de trabajo, en lugar de las ganancias. En consecuencia, los presupuestos estatales no pueden mantener, los sistemas de salud. (Foladori, 2004: 436).

Respecto, a la situación de nuestro país, éste no está en las condiciones que Przeworski describe arriba. En México no existen sindicatos fuertes, realmente representativos de los intereses de sus agremiados, además no cuentan con una tradición de lucha política frente a los empresarios. La gran mayoría de los sindicatos en nuestro país han crecido bajo un modelo de corporativismo oficial con escasa tendencia democrática y visión socialdemócrata. Además, en la actualidad es evidente las relaciones de corrupción que se da entre sus filas. Por su parte el estado también es débil, pues, varios agentes, con alto poder de influencia, no se conduce con el marco institucional.

La situación actual del Estado, su andamiaje institucional parece no ser favorable para contribuir en la reducción de los altos niveles de concentración del ingreso y de pobreza aguda en la sociedad, menos aun en un contexto de economía global, dadas las condiciones actuales México parece no tener opción de desarrollo que disminuya la pobreza y la desigualdad.

Desde hace más de dos décadas el país no muestra signos relevantes de desarrollo económico y social: el aumento del PIB, del ingreso per cápita y la generación de empleos siguen pendientes, incluso en estos momento por efecto de la crisis, se agudiza el desempleo. México no está favorablemente ubicado en el mundo, y sus expectativas son poco alentadoras.

Además de la desigualdad económica, existe la que guarda relación con el acceso al conocimiento. Por ejemplo, el acceso a internet; la población con intemet está concentrada en países ricos. Muy probablemente el acceso a las tecnologías de información y comunicación, sea un factor muy importante en el incremento de la desigualdad entre ricos y pobres.

El Estado parece estar menos comprometido con una mayor distribución del ingreso: por un lado, sólo aparentan ser moderadores y existe una tendencia por diseñar políticas para atender intereses de los más ricos. Así lo ve Krugman en el gobierno de los Estados Unidos.

Los neoliberales obsesionados por el Estado excesivo e ineficiente han logrado llevar la situación al otro extremo, mientras que en los Estados débiles, incapaces de establecer el orden y la ley, priva la inseguridad jurídica; pero ha sido la falta de regulaciones y no su exceso lo que ha conducido a la crisis y que se ha tratado de confundir los medios (privatizaciones y liberalizaciones) con los fines: establecer el crecimiento democrático, sostenible y equitativo.

El Estado ha sido debilitado por diversas causas, como ya se ha señalado, en México el Estado es presa de la corrupción, cuestionada su representatividad, hay problemas de legitimidad, el poder de influencia de los medios. de comunicación, la amenaza del narcotráfico, entre otros problemas, limitan la capacidad estatal.

El Estado reaparece como policía, como reparador de desórdenes. El protagonismo del sector público radica en el aumento en la reasignación de recursos para la seguridad, aumentan los presupuestos para el combate a la delincuencia, al narcotráfico. Pero el Estado en este papel tampoco ha sido eficiente. Más bien está a punto de ser rebasado por fuerzas como el narcotráfico, grupos de delincuencia organizada y movimientos políticos y sociales.

Aunque reconoce el BM que el progreso es desigual. En América Latina se mantiene prácticamente sin alteración: los que viven con menos de un dólar diario y los que viven con dos dólares al día son de 10% y 25% respectivamente; aunque en 1981 representaban el 10% y 27%, La situación de pobreza en porcentaje se

mantiene casi igual, pero en términos absolutos los números aumentaron. Ver cuadro 5-2 de anexos.

En América Latina las configuraciones de desigualdad son de tipo estructural, tienen un desarrollo histórico y social, sus ampliaciones, reducciones y concentraciones van en relación con el tipo de políticas emprendidas y del grado de integración a la economía global, entre otros factores.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –como ya se mencionó- ha creado desde 1990 una nueva medida internacional para el desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Sin embargo esta medida puede ser más adecuada para medir la desigualdad en países de ingresos altos y donde la desigualdad no es tan aguda, donde a un determinado nivel de ingreso de sus habitantes, éste deja de impactar el nivel de vida. En cambio este indicador no es tan adecuado para países de ingresos bajos y medio bajos, en los cuales existen marcadas relaciones de desigualdad.

El mismo Amartya Sen creador del mencionado indicador se dio cuenta que a éste sólo le quitaba un mayor peso económico, pero él señalaba que sin duda tendría que invertirse más en educación y en la disminución de las desigualdades. (De Souza, 2000: 57).

La situación de desigualdad en América Latina y el Caribe es tan grave que el mismo Banco Mundial ha reconocido recientemente que América Latina es la región más desigual del mundo.

> América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o Europa Oriental. Se trata además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente en; su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervensionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso

en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas. (BM, 2004a: 1).

Cuadro V-2. Indicadores de desigualdad para algunos países de América Latina, Estados Unidos e Italia

	Coeficiente de Gini	% del 10% superior en el ingreso total	% del 20% superior en el ingreso total	Relación entre ingresos del X decil y el primer decil
Brasil (2001)	59.0	47.2	2.6	54.4
Guatemala (2000)	58.3	46.8	2.4	63.3
Colombia (1999)	57.6	46.5	2.7	57.8
Chile (2000)	57.1	47.0	3.4	40.6
México (2000)	**54.6**	**43.1**	**3.1**	**45.0**
Argentina (2000)	52.2	38.9	3.1	39.1
Jamaica (1999)	52.0	40.1	3.4	36.5
R. Dominicana (1997)	49.7	38.6	4.0	28.4
Costa Rica (2000)	46.5	34.8	4.2	25.1
Uruguay (2000)	44.6	33.5	4.8	18.9
Estados Unidos (1997)	40.8	30.5	5.2	16.9
Italia (1998)	36.0	27.4	6.0	14.4

Fuente: Base de datos de Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, (BM, 2004:3).

El BM en su resumen "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?" de la obra *Inequality in Latin América*, afirma que el alto nivel de desigualdad tiene costos muy altos. Por ejemplo, aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico. Dice que la desigualdad es un factor predominante de las sociedades latinoamericanas, en las diferencias de ingreso, acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial.

De acuerdo con las encuestas domiciliarias, el 10% más rico de las personas recibe entre 40% y 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, en tanto que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y 4%. Las diferencias son muy altas al compararse con los países de la OCDE, Europa Oriental y gran parte de Asia. A manera de comparación, el 10% más rico de E. U. recibe el 31% del ingreso total y en Italia el 27%. La inequidad en el consumo también parece ser de las más altas en América Latina. (BM, 2004: 3). Cuadro V-2.

Tabla V-1
Distribución de la renta en algunos países seleccionados

	Relación de rentas entre los quintiles de hogares con rentas más altas y Más bajas		Participación del trabajo en el valor añadido neto en la industria manufacturera	
País	Año	Relación	Año	Relación
Argentina	1970	11.4	1985	19
Brasil	1983	26.1	1985	19
México	**1977**	**19.9**	**1985**	**25**
Perú	1972	32.1	1985	15
Hungría	1987	3.0	1985	32
Polonia	1987	3.6	1984	24
U. Soviética	1972	4.4	1988	37
Yugoslavia	1978	5.9	1985	29
Rep. De Corea	1976	7.9	1985	27
Japón	1979	4.3	1985	35
Turquía	1973	16.1	1985	23
Portugal	1973	9.4	1985	44
España	1980	5.8	1985	41
Bélgica	1978	4.6	1985	50
Francia	1975	7.7		
Italia	1977	7.1	1984	38
Suecia	1981	5.6	1985	35
RFA	1978	5.0	1985	47
Estados Unidos	1980	7.5	1985	40

Fuente: Banco Mundial, World Bank Development Report (1987); B. Bergson 1984; Nicolai Schmeyev, (*New York Times, 17 octubre 1989*). (Citado por Przeworski, 1995).

Asimismo, el BM considera que las desigualdades en educación, salud, el suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía son muy importantes pero están correlacionadas con las diferencias de los ingresos. Lo que contradice, de alguna manera, a lo planteado por la PNUD, quien le resta importancia al ingreso como determinante único del nivel de vida y crea otro indicador el IDH, aunque puede decirse que éste puede ser aplicable a países desarrollados y con menos inequidad en la distribución del ingreso, pero no para el caso latinoamericano donde reina la desigualdad. Por lo que la relación en la distribución del ingreso en América Latina y en México, en particular, sigue siendo muy significativa para analizar el resto de los factores que tienen relación con el bienestar de latinoamericanos y obviamente de los mexicanos.

Otro factor muy importante sobre la desigualdad tiene que ver con el poder o influencia que pueden tener las personas y los grupos sociales. Aunque es difícil de estudiar y de medir este tipo de relación, no obstante existe abundante evidencia

empírica respecto de su importancia con relación a la riqueza y el poder de organización de los diversos grupos sociales. Evidentemente las personas de menores ingresos tienden a organizarse menos, por lo que el poder y su capacidad de influencia en beneficio de sus intereses no existe.

Según los indicadores del BM, en la década de los setentas hubo un ligero intento en la reducción de las desigualdades, mientras que en la siguiente década de los ochentas, bajo la situación de crisis económica, la desigualdad se incrementa, Posteriormente, lo más notable es la persistencia de un alto nivel de desigualdad. No obstante, el BM reconoce que en América Latina hubo un avance en los noventa en cuanto a mayor nivel y cobertura de la educación básica. Pero se incrementó la diferencia con respecto al acceso a la educación superior, se profundizó la diferenciación entre pobres y ricos. El BM también reconoce que la educación superior es una clave importante para la dinámica futura de los ingresos. (BM, 2004: 6).

Obviamente, los niveles de desigualdad que predominan en la región latinoamericana tiene un alto costo para el bienestar. Al BM le preocupa la situación por tres motivos principales: primero, la existencia de altos niveles de inequidad, ya sea del ingreso o de otras dimensiones de bienestar, significa más pobreza. A su vez, supone que el desarrollo ejercerá un menor efecto sobre la pobreza.

Segundo, la desigualdad puede desacelerar el proceso general de desarrollo, la mayoría de los especialistas consideran a la desigualdad como posible freno para el desarrollo, por diversas razones: la desigualdad en el acceso al crédito significa perder oportunidades de inversión; la desigualdad de oportunidades educacionales reduce la posible contribución a la sociedad de algunos de los individuos más talentosos; los conflictos de distribución se acentúan; la delincuencia y la violencia se incrementan; y en algunas condiciones, las bases institucionales para el crecimiento se debilitan, por ejemplo, con respecto a los derechos de propiedad.

Cuadro V-3
IDH DE MÉXICO Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

AÑO INFORME	1999		2000		2001		2002	
PAÍS	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH	POSICIÓN	IDH
Argentina	39	0.827	35	0.837	34	0.842	34	0.844
Chile	34	0.844	38	0.826	39	0.825	38	0.831
Uruguay	40	0.826	39	0.825	37	0.828	40	0.831
Bahamas	31	0.851	33	0.844	42	0.820	41	0.826
Costa Rica	45	0.801	48	0.797	41	0.821	43	0.820
Trinidad y Tob.	46	0.797	50	0.793	49	0.798	50	0.805
México	**50**	**0.786**	**55**	**0.784**	**51**	**0.790**	**54**	**0.796**
Cuba	58	0.765	56	0.783	-	-	55	0.795
Panamá	49	0.791	59	0.776	52	0.784	57	0.787
Belice	83	0.732	58	0.777	54	0.776	58	0.784
Colombia	57	0.768	68	0.726	62	0.765	68	0.772
Venezuela	48	0.792	65	0.770	61	0.765	69	0.770
Brasil	79	0.739	74	0.747	69	0.750	73	0.757
Perú	80	0.739	80	0.737	73	0.743	82	0.747
Jamaica	82	0.734	83	0.735	78	0.738	86	0.742
Paraguay	84	0.730	81	0.736	80	0.738	90	0.740
Ecuadór	72	0.747	91	0.722	84	0.726	93	0.732
Rep.Dominicana	88	0.726	87	0.729	86	0.722	94	0.727
El Salvador	107	0.674	104	0.696	95	0.701	104	0.706
Bolivia	112	0.652	114	0.643	104	0.648	114	0.753
Honduras	114	0.641	113	0.653	107	0.634	116	0.638
Nicaragua	121	0.616	116	0.631	106	0.635	118	0.635
Guatemala	117	0.624	120	0.619	108	0.626	120	0.631

Fuente: PNUD 1999, 2000, 2001 y 2002. Informe sobre Desarrollo Humano México 2002.

En tercer lugar, de acuerdo a encuestas del Latinobarómetro, el alto nivel de desigualdad es rechazado en forma generalizada: entre el 80% y 90% de los ciudadanos encuestados considera que las tasas de inequidad imperantes son injustas o muy injustas. (BM, 2004a: 7).

En cuanto a la desigualdad de oportunidades es inaceptable desde un marco ético, porque resulta que los individuos enfrentan opciones de vida diferentes al nacer, pero más que diferentes, desiguales, lo cual es una situación altamente nociva para el crecimiento de la sociedad. Este tipo de desigualdad, aunque es difícil de diferenciar respecto de otros factores, explica una parte significativa de la desigualdad en los resultados en la distribución de los ingresos.

La desigualdad en América Latina tiene raíces históricas profundas. El origen de las estructuras de desigualdad se remonta al pasado colonial.

Inicialmente la colonización europea se concentró en zonas donde podían explotar los recursos naturales como minerales, donde se empleó mano de obra no calificada proveniente de la población indígena. Los colonos crearon mecanismos de control como uso de la tierra, control político y la esclavitud, consolidando y perpetuando así su influencia y riqueza. Posterior a la independencia, las élites locales siguieron creando instituciones y formulando políticas que les permitieron mantener su posición privilegiada: acceso a la tierra, a la educación, al sufragio.

A pesar de los cambios políticos, sociales y económicos sucedidos durante el siglo XX, las fuentes históricas de inequidad se mantienen en la actualidad, aunque con diversas modalidades institucionales. Estas desigualdades reflejan, a su vez, las inequidades en educación, salud, acceso al uso de la tierra, entre otros activos de grupos étnicos y raciales desfavorecidos. En el otro extremo, las élites han perpetuado su posición privilegiada, a través de una serie de mecanismos.

A fines del siglo XX la mayoría de los Estados latinoamericanos se identificaba con

> ...un modelo de influencia y clientelismo arraigado en un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales, aunque con excepciones, donde predominaban los altos niveles de competencia técnica. Este patrón está asociado a altos grados de inequidad en las influencias, con influencia desproporcionada de las empresas o individuos prósperos sobre el estado, mientras, que en general, los grupos más pobres interactúan con el estado a través de relaciones de influencia verticales, o son excluidos. Pocos estados han realizado la transición a partidos programáticos y burocracias autónomas, la cual constituye una característica del cambio institucional vivido por gran parte de Europa y Norteamérica. (BM, 2004a: 4).

Todo lo cual se expresa en la capacidad relativamente débil de los Estados latinoamericanos de entregar bienes públicos (estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad seguros y participación ciudadana) y un amplio suministro de servicios públicos financiados por los impuestos, ":..fallas que casi siempre producen desigualdades".

Se pregunta el Banco Mundial sobre la posibilidad de romper con la historia de las desigualdades en América Latina y se contesta que el papel de la historia *no*

es determinístico. Que los analistas económicos, políticos y sociales indican que el cambio es posible; asimismo que los organismos políticos constituyen fuentes para el cambio, ya sea con respeto a la experiencias en América Latina o sobre la base de comparaciones con otras sociedades. El BM sostienen que la velocidad de los posibles cambios depende de la dimensión de la desigualdad. En el caso de la educación sería lenta y en parte como consecuencia, también lo sería frente a la inequidad en los ingresos en general. Sin embargo, el *cambio* puede ser relativamente rápido en la modalidad de prestación de servicios, en rubros específicos en la distribución del ingreso y, en ciertas circunstancias, para reducir las desigualdades del poder. (BM, 2004a: 10).

EL BM cuestiona ¿a través de qué mecanismos puede lograrse el cambio? Contesta que a través de las palancas de las políticas económicas. Y al respecto indica que:

> ...no existe una *única* razón económica para el exceso de inequidad en América Latina. En términos económicos, los altos niveles de desigualdad se reproducen debido a las interacciones de distintos factores: niveles moderados de desigualdad en la educación (exacerbados por la calidad educacional baja y dispareja); alta rentabilidad de la educación en el mercado, especialmente de la educación superior; altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; acceso desigual a mercado clave (en particular, mercados financieros y laborales) y una débil redistribución a través del estado. Una estrategia económica destinada a reducir la inequidad debe reflejarse en estas interacciones. En particular, esto implica acciones *complementarias* en las tres siguientes áreas: desigualdades en los activos; las instituciones que definen el acceso al mercado y las rentabilidades; y el uso del potencial redistributivo del estado. En algunas áreas, las políticas para reducir la desigualdad respaldarán un mayor crecimiento agregado e incluso proporcionarán ganancias para todos (o casi para todos). En otras áreas, habrá compensaciones, si bien, no en el crecimiento agregado, en la reducción de los privilegios de aquellos que actualmente se benefician con la desigualdad. (BM, 2004a: 10-11).

Con respecto al punto que aborda el BM sobre el papel del Estado en la redistribución, en el caso de México, el potencial redistributivo del Estado mexicano no se ha desarrollado suficientemente. No se ha implementado un arreglo institucional adecuado y ni las políticas públicas respectivas que logren disminuir la

gran desigualdad social que priva en el país. Pero no sólo eso, incluso, como lo afirma Jorge Alonso en su artículo "Repensar el Estado" en donde de pasada señala el agotamiento en los ochenta del Estado mexicano posrevolucionario y que ahora se refiere al que él llama "nuevo Estado configurado" por el Neoliberalismo que considera como "...el principal responsable del agravamiento de la desigualdad social". (Alonso, 1996: 47-50). En vista que las conquistas alcanzadas se fueron perdiendo y la mayoría fue empobreciendo por la carga de la crisis.

Al agravamiento de la crisis de los ochenta se sumaban la corrupción, el engaño a las mayorías sobre un mundo mejor, la descapitalización del campo, el aumento de la delincuencia, entre otros. Con ello se perdía la confianza y la credibilidad en los gobernantes. "Se colapsó el Estado como garante de una política económica... La crisis que es de Estado ha aumentado la incertidumbre de las reglas de juego y las prácticas de organización económica y política". (Alonso, 1996: 50-51). Era necesaria la llegada de la democracia para limitar el poder del Estado y dar mayor cobertura a los derechos sociales. Parecía ya no conquistar al Estado para transformar a la sociedad sino reformarlo para lograr las demandas sociales pendientes. La medida necesaria no era disminuir o aumentar al Estado sino fortalecerlo institucionalmente. El reto es crear un Estado que de confianza y esperanza de crecimiento económico y desarrollo social.

No obstante, como ya se ha mencionado, la situación sobre justicia social y redistribución del ingreso parece agudizarse bajo el mundo de economía global, en cuanto a incumplimiento de derechos económicos y sociales.

En su informe de 2009[55], Amnistía Internacional (AI) dice que la crisis global no es sólo económica sino de derechos humanos. El informe menciona que el mundo es un 'polvorín de desigualdad, injusticia e inseguridad a punto de estallar'. La 'falta de comida, empleo, agua, tierra y vivienda, el aumento de la desigualdad, la inseguridad, la violencia la xenofobia y el racismo reflejan que el mundo hace

[55] La directora Irene Khan, al presentar el informe *El estado de los derechos humanos en el mundo*, señala que en Asia, África, América Latina, 'cada vez hay más hambre y enfermedades debido a la drástica subida de los precios de los alimentos, y más personas sin hogar y en la indigencia a causa de los desalojos forzosos y los embargos de bienes hipotecados'.

frente no sólo a una crisis económica sino a una crisis de valores humanos', subrayó la presidenta del organismo. También enfatizó que 'el mundo necesita un liderazgo diferente, un modelo distinto de política y también de economía, algo que funcione para todas las personas y no solo para unos pocos privilegiados'. (*La Jornada*, 28/mayo/2009: 24).

Por su parte, Robert Zoellick Presidente del Banco Mundial, en una entrevista, sobre la actual crisis financiera y económica, que le hace el periódico *El País* (24/mayo/2009: 18). reconoce que las autoridades políticas –y él mismo- suelen exagerar los riesgos que se corren sobre la economía para evitar que las amenazas se materialicen. Sin embargo, los peligros están ahí: la crisis financiera que estalló hace dos años mutó en crisis económica y, de del desempleo, puede convertirse en una 'grave crisis humana y social' de consecuencias políticas imprevisibles.

El presidente del BM considera que América Latina se mantiene relativamente bien, aunque México y Centroamérica están bajo tensión porque dependen mucho del mercado estadounidense. En cuanto a la recuperación, ésta va ser de baja intensidad durante un tiempo largo, mientras que el desempleo seguirá subiendo.

Los cambios que registra el mundo suceden de una manera muy acelerada e impactan prácticamente todos los aspectos de la vida social: se da un proceso de globalización de la economía, una creciente presencia del comercio internacional, con un fuerte protagonismo de las empresas transnacionales (ETN) y un debilitamiento del Estado. (Hopenhayn y Ottone, 2000: 14). A partir de la nueva situación mundial, de mundo unipolar, de promesas de paz y prosperidad asociadas al fin de la Guerra Fría; no se ha podido revertir el problema del desempleo en los países de Europa occidental; en el Este la democratización no ha logrado la prosperidad; en tanto los países en desarrollo sólo unos pocos han logrado progresar y disminuir la pobreza y la desigualdad, sólo aquellos que

coincidentemente han hecho inversiones significativas en educación: Hong Kong, Singapur, Tailandia, Corea, Japón y China.[56]

Javier Elguea en su artículo "El progreso social y el desarrollo económico" sostiene que en las dos últimas décadas del siglo XX algunos países han logrado su desarrollo, la reducción de la pobreza y de la desigualdad y que en tal desarrollo tienen relación algunas variables como:

> En primer lugar, está el papel que las políticas económicas tienen en la promoción del progreso [...] Casi todos los especialistas están de acuerdo con que el cambio tecnológico proporciona una enorme ventaja en la realización del crecimiento económico [...] En pocas palabras, políticas económicas que incentiven la productividad y al desarrollo.
>
> En segundo lugar, debemos analizar la aportación de especialistas como Putnam o Fogel, [...] la importancia de los recursos sociales, espirituales o inmateriales, como: valores, educación y capital humano, confianza y capital social, cooperación, ética de trabajo y cultura laboral, etc. En su opinión, la falta de estos recursos intangibles es la verdadera causa de la pobreza material [...] todas las sociedades tienen alguna reserva de capital social; las verdaderas diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados estriban en la capacidad para integrar sus recursos espirituales en un sistema cooperativo, coherente y progresivo de creencias.
>
> Por último, y probablemente el más importante de los tres grupos de variables, está la creación de instituciones sólidas conducentes a la promoción del crecimiento económico y el desarrollo humano. Las instituciones proporcionan la estructura básica a través de la cual los seres humanos han creado orden y progreso a lo largo de la historia. De su calidad y fortaleza, más que de ninguna otra cosa, depende el progreso de las sociedades. Un buen gobierno, estabilidad democrática y política, sistemas legales y de procuración de justicia social eficaces, derechos de propiedad, entre otros, conectan el pasado con el presente y el futuro, y convierten la historia nacional en una relación incremental de evolución institucional. En este sentido, la solidez de

[56] Coincidentemente países con mayor ritmo de crecimiento han tenido también una inversión educativa significativa. En el periodo 1980-1995. el gasto público destinado a la educación en cuatro países alcanzó los promedios de 2.7% del PNB (16% del gasto total del gobierno); 3.2% del PNB en Singapur (19.1% del total de su gasto público); y Tailandia. el 3.8% de su PNB (19.7% del gasto total del gobierno). Corea. el periodo 1980-1994. el promedio de gastos totales en educación fue de 4% del PNB (16% del gasto público total). Las inversiones en educación de China y Japón también fueron significativamente altos. Fuente UNESCO. *Anuario estadístico*. 1997. Citado por Hopenhayn y Ottone.

> las instituciones es la variable determinante del desempeño histórico de las sociedades y sus economías. (Elguea, 2005: 142-143).

Desde luego que un mejoramiento en las condiciones materiales de vida debe conducir a un mejor nivel de vida social y espiritual. Sin embargo, reconoce el autor, las mayores amenazas, en la actualidad, para el desarrollo y el crecimiento económico tienen relación con la desigualdad en la distribución de los recursos sociales o espirituales. Las masas pauperizadas del mundo en desarrollo carecen de ellas, lo mismo que las minorías étnicas, la juventud alienada, las mujeres pobres y los ancianos.

Algunos de los recursos espirituales se pueden practicar de manera individual, aunque requieren de contextos sociales. Sin embargo, las virtudes sociales son cruciales para incubar las virtudes individuales. (Elguea, 2005: 145).

Las grandes transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales que ocurren en mundo globalizado actual parecen obligar a formar recursos humanos capaces de participar en él. Estos cambios han contribuido a la revisión y valoración de los sistemas educativos. Hay quienes consideran que la educación permite acelerar la modernización y el crecimiento económico; hay otros que sostienen que la educación conduce a sociedades más equitativas. Pero existe un acuerdo general respecto de que una mejor distribución de activos simbólicos hoy redundará en el futuro en una mejor distribución de activos materiales. (Hopenhayn y Ottone, 2000).

5.5 Educación y desarrollo

La educación puede ser un factor que de manera estratégica contribuya al ejercicio de la ciudadanía, a la formación de sociedades más competitivas y más equitativas. De hecho parece que disminuir el analfabetismo, incrementar al cobertura educativa, realizar reformas de las últimas tres décadas han favorecido la movilidad social, aunque ésta no haya impactado igual en todos los grupos sociales. En el umbral del siglo XXI estamos siendo testigos de una valoración creciente de la educación. Esta visión se ha ido consolidando, la importancia del

conocimiento y la innovación, la educación y el conocimiento se convierten en ejes de las grandes transformaciones. También existe según Juan Carlos Tedesco (2003: 11-12) una visión que reconoce que "...el conocimiento y la información estarían reemplazando a los recursos naturales, a la fuerza de trabajo y/o al dinero, como variable clave de la generación y distribución del poder en la sociedad".

Asimismo, algunos primeros análisis sobre el papel del conocimiento y la información, han visto con gran optimismo, la posible potencialidad democratizadora. En este sentido se manifestaron la CEPAL y la UNESCO que llamaron a esta estrategia 'transformación productiva con equidad'. "Estos análisis partían de reconocer que el patrón sobre el cual se había apoyado el proceso de desarrollo en América Latina era incapaz de garantizar el logro de los objetivos estratégicos del desarrollo social: el crecimiento económico y la equidad social". (Tedesco, 2003: 13).

Para la CEPAL y la UNESCO la variable que permitirá articular los objetivos de crecimiento económico y equidad social es el *progreso técnico.* Éste como eje central comienza el desarrollo de la idea sobre la educación y el conocimiento como variable clave que apoye la transformación productiva con equidad. No obstante, este enfoque fue reemplazado por visiones más complejas acerca de los efectos democratizadores de los nuevos patrones de organización social y económica basados en el conocimiento y la información. "La hipótesis más general sobre la cual se apoyan estas re-visiones consiste en sostener que una sociedad y una economía basadas en el uso intensivo de conocimientos producen *simultáneamente* fenómenos de más igualdad y de más desigualdad, de mayor homogeneidad y de mayor diferenciación". (Tedesco, 2003: 15).

Por su parte, Daniel Cohen también duda que el conocimiento en sí mismo produzca mayor igualdad y democracia. Este autor establece que "...las economías productoras de ideas conocen más desigualdades que aquellas que fabrican objetos. La propensión de excluir a aquellos que no tienen ideas es, según parece, más fuerte que aquella que excluye a quienes carecen de riqueza". (Cohen, 1998).

En este mismo sentido se manifiesta Pedro Demo en su artículo "Educación y desarrollo. Una relación casi siempre fantasiosa". El autor considera que la relación educación y desarrollo es frecuentemente fantasiosa, en vista de que se proponen expectativas a veces excesivas. Estando de acuerdo que la educación es el factor más estratégico para el desarrollo, pero hablar de 'transformación productiva con equidad' hoy en América Latina resulta irónico, dada la situación económica y social. No obstante, los planteamientos teóricos y metodológicos del la CEPAL son pertinentes.

Uno de los problemas que señala Demo es que la CEPAL cae en el instruccionismo en educación. "En estos enfoques se espera que el trabajador sepa manejar conocimientos, no que mejore la ciudadanía ...Las instituciones públicas económicas [...] difícilmente valoran la educación desde un punto de vista interdisciplinario del desarrollo humano". A su vez, la economía competitiva y global no se caracteriza por la generación de empleos, sino por aumentar la productividad, ...la propia educación produce un doble efecto selectivo: sólo los mejor educados tendrán alguna probabilidad de emplearse y, cada vez más, se le pagará menos a los mejor educados. Así, la llamada 'educación profesional' será una experiencia cada vez más estratégica, pero igualmente limitada". (Demo, 2001: 260).

El conocimiento es obra del ser humano, pero el conocimiento innovador –dice el autor- en el contexto globalizado y competitivo que probablemente tiene su ventaja comparativa más decisiva, desconstruye los conceptos clásicos de intensividad de mano de obra. El mercado se ha tornado más competitivo pero no más humano. "Este escenario ha recolocado la discusión sobre los límites del sistema capitalista, cuestionando fuertemente la viabilidad de una transformación productiva con equidad o un desarrollo humano como tal". (Demo, 2001: 260-261). Por su parte, Rifkin, (1996), menciona que por ejemplo en los países avanzados, el crecimiento ha estado acompañado de redistribución, pero eso no muestra que exista una relación entre crecimiento y equidad. Al contrario, algunos de estos países evidencian mayor desigualdad, entre ellos está el mismo Estados Unidos.

Asimismo, la flexibilización laboral puede significar un retroceso de los derechos laborales, lo que puede traducirse en un horizonte complicado para los trabajadores. Cohen (1998) y Demo (2001) plantean que se da un nuevo tipo de selectividad para lograr sobrevivir pues sólo podrán hacerlo quienes logren alcanzar los niveles más altos de educación y mantenerse permanentemente actualizados.

No hay duda del impacto que la educación logra tener en la economía. Y el papel de la educación, sobre todo básica, en la cultura política es fundamental. Pero es imposible superar la pobreza sin la participación decidida y activa del afectado, al menos que se siga reproduciendo la política asistencialista, característica típica de las sociedades fuertemente desiguales, como la mexicana.

La educación, entonces, debe tornarse en una educación crítica. La competencia educativa consistiría entonces en desarrollar la capacidad de pensar y de aprender a aprender. Como dice el autor "...la escuela deja de ser algo pobre para el pobre" como suele suceder con la escuela pública latinoamericana a partir del momento en que se realiza un aprendizaje adecuado con una visión política-crítica considerando la formación para el ciudadano y el mercado. (Demo, 2001: 262).

Pero la educación que se ofrece a la población, sobre todo a los pobres, no está en condiciones de ser emancipadora, al contrario, es reproductora de las relaciones de desigualdad, como ya se ha mencionado. En ese sentido debería plantear la CEPAL una redefinición radical de la educación tendiente a lograr los propósitos establecidos.

Por su parte, la globalización ha logrado impactar a las sociedades reproduciendo las brechas sociales que las caracterizan. Crece simultáneamente un doble tipo de cultura, una cultura de expectativas de consumo y una cultura de frustración. Vemos un amplio menú de consumo simbólico y otro, mucho muy restringido, de acceso al consumo real. Indiscutiblemente, estamos frente a una paradoja. También se menciona de manera muy significativa, en la actualidad, los derechos humanos, entre ellos, los sociales y económicos que tiene relación con el

acceso a los servicios y bienes; mientras que la evidencia empírica nos señala una gran magnitud de la población que no tiene acceso a ellos.

En cambio, en cuanto a la pobreza, el propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoce que parte de su persistencia en la región latinoamericana se debe a la distribución del ingreso, dado que América Latina ostenta el récord de la peor distribución del ingreso en todo el mundo "...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente [...] los niveles de ingreso per cápita de los países de Europa oriental no difieren de los de América Latina, pero ahí la pobreza afecta a sólo el 7% de la población". (Hopenhayn y Ottone, 2000: 24-25).

En A. L. la evolución de la distribución del ingreso en los años noventa muestra una fuerte resistencia al cambio, ya que la inequitativa distribución del ingreso está determinado por causas estructurales como educacionales, ocupacionales, demográficos, de salud y patrimoniales, entre otros. De tal manera que pese los esfuerzos encaminados a reformar la educación, la salud y seguridad social y otras políticas de asistencia, el rezago social cuestiona la sustentabilidad del progreso y la democracia.

Sin embargo existe un cierto consenso en torno a la importancia de la educación como factor fundamental de desarrollo en la llamada sociedad del conocimiento. La reaparición de la educación en el imaginario político obedece a varias razones como lo plantean Hopenhayn y Ottone en su obra *El gran eslabón,* entre las razones de fondo que refuerzan esta imagen de la "educación-bisagra" destacan las siguientes: 1) "...la importancia creciente de la innovación y el conocimiento en la economía hace de la educación no sólo una inversión con alta tasa de retorno, sino un campo que decide sobre el destino futuro de personas y sociedades enteras..." 2) la educación aparece como el factor principal de reducción de desigualdades a futuro y como la vía privilegiada para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. La idea estriba en que la educación puede crear círculos virtuosos, entre mayor educación mayor movilidad socio-

ocupacional y mejores ingresos. 3) En este momento en que tradiciones e ideologías se debilitan y la identidad se convierte en nuevo campo de lucha y de conquista, la educación constituye la base desde la cual repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos y aprender a vivir en un mundo multicultural. 4) En un periodo de profundos cuestionamientos con respecto al funcionamiento de la democracia y sus instituciones, se espera que la educación 'eduque en ciudadanía'. (Hopenhayn y Ottone, 2000: 36-37).

La educación en América Latina siempre ha sido la esperanza para el desarrollo. En el desarrollo de la región durante el siglo XX la educación ha sido concebida como instrumento clave para fomentar la integración sociocultural, acelerar el proceso modernizador de la producción y formar élites dirigentes de la nación. Entre 1950 y 1980 –en el periodo de desarrollo estabilizador- se le dio un gran impulso a la educación en la región, aunque con grandes diferencia entre países. Se trataba de formar recursos humanos necesarios para el proceso de industrialización, y generar movilidad social ascendente a través de la capacitación para el mercado laboral, pero los logros no fueron tan alentadores, siguieron los rezagos y las desigualdades. (CEPAL, 2000: 93).

Durante la década de 1980, la reducción del gasto social, derivó de la crisis de la deuda y los posteriores ajustes lo que impactó de manera negativa en los presupuestos para educación. La región tendió a rezagarse. Las consecuencias más obvias fueron el deterioro de los salarios docentes y la infraestructura escolar, así como la escasa actualización curricular. A esto se agregan los cambios en la forma de adquisición de conocimientos en los países desarrollados, en cuanto a nuevas estrategias pedagógicas.

En la actualidad en A. L. , si bien existen avances en cuanto a cobertura sostiene la CEPAL, existe escasa vinculación con la evolución de los sistemas productivos y en general con los cambios que acontecen en la sociedad; tampoco se satisface la nueva demanda que proviene del mundo de la competitividad; existe la necesidad de desarrollar las nuevas destrezas que exige el mercado laboral. En cuanto a la consolidación del proceso democrático que vive la región no se ha

avanzado suficientemente en la inclusión de los diferentes niveles educativos que conduzca a la formación ciudadana. A todo lo anterior se agrega la escasa calidad de la educación y la marcada falta de equidad en cuanto a acceso y los logros educativos por niveles de ingreso y por población urbana y rural. "Todo ello hace que el sistema educativo sea simultáneamente un mecanismo de integración y de segmentación". (CEPAL, 2000: 94).

Por su parte Hopenhayen y Ottone (2000: 39) afirman que la educación en la región enfrenta un doble reto, dado que la región vive un desarrollo muy desigual, por una parte, existe la necesidad de asumir los desafíos que le impone la sociedad del conocimiento, que presiona para redefinir el currículo, las herramientas didácticas, gestión del sistema educativo y la articulación del sistema formal con otras formas de conocimiento. Por la otra, cabe la necesidad de enfrentar problemas endémicos de escasos resultados en la educación: alta deserción, alto grado de reprobación, baja eficiencia terminal y baja calidad educativa.

Por otro lado, en relación con el nivel de escolaridad y las exigencias laborales, en la medida en que los países latinoamericanos avanzan en la cuestión educativa, se da al mismo tiempo un proceso devaluatorio, ya que a más años de escolaridad de la población mayores son las exigencias de capacitación para acceder al empleo. También cuando la oferta de empleos es menor al comparado con el logro educativo incide negativamente en la rentabilidad de la educación, y amplia las brechas de ingreso por nivel educativo alcanzado. Sin embargo, "Actualmente, los años de instrucción formal requeridos para contar con grandes probabilidades de evitar la pobreza oscila entre 10 y 12, según el perfil educacional de cada país". (CEPAL, 2000: 95).

Sin embargo, fue la educación postsecundaria y superior las que lograron, durante los años de la posguerra, la mayor expansión. Pero deben destacarse dos cuestiones, primero que la proporción del gasto público destinado a la educación universitaria ha sido muy alto en detrimento de la educación primaria y secundaria.

> Esto ha tenido un carácter regresivo en distribución de beneficios, dado que son alumnos de estratos altos y medio-altos los que llegan a la universidad y se benefician de esta subvención, mientras los alumnos de sectores medio-bajo y bajo acceden a una educación primaria de mala calidad y bajos niveles de inversión en su mejoría.
>
> En segundo lugar, la dinámica interna del sistema educativo privilegió, durante las décadas de expansión intensiva, el incremento de la matrícula por sobre la adaptación de los contenidos de la enseñanza a los cambios en el sistema productivo y a los requerimientos del capital humano. Esta brecha entre la oferta educativa y el progreso técnico en la economía se hizo más clara a parir de los años ochenta y comienzos de los noventa, periodo en que las reformas educativas empezaron con el claro rezago respecto de la difusión del 'componente-información' y el 'componente-conocimiento' en la competitividad económica y en los desafíos de inserción internacional. (CEPAL, 2000: 43).

La educación superior está inmersa en una prolongada crisis. Los egresados no siempre encuentran trabajo en su área profesional y cuando lo logran su percepción salarial es raquítica. La educación superior parece perder importancia en la mayoría de los países de la región. Además este nivel educativo se encuentra tensado entre dos concepciones, la clásica de la universidad politizada y la emergente, la universidad destinada a conocimiento técnico y operativo.

En general el sistema educativo es a su vez un mecanismo de integración y de segmentación, desfasado respecto de la dinámica socioeconómica y cultural de los países y poco adecuado a las necesidades del mercado laboral. Además se muestra una gran inequidad en los logros educativos y en las condiciones de acceso de la población.

Con base en lo planteado, existe la necesidad de reformar al sistema educativo. Uno de los aspectos centrales de esta reforma es sin duda el papel que debe jugar el Estado, el cual debe generar políticas que le permita ejercer funciones de compensación y redistribución.

Existe un acuerdo más o menos general en relación con la educación, pues ésta puede ser palanca de desarrollo. Al sujeto se le prepara para ser capaz de insertarse oportunamente en el proceso de globalización. Capaz de ejercer sus derechos políticos en una democracia participativa. Capaz para insertarse en el

mercado laboral con mejores ingresos, capacidad de gestión y organización, entre otras. Además la educación deberá generar capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo, capacidad de experimentación y de colaboración, trabajo de equipo e interacción con los pares. En suma, una educación integral, creativa, crítica y constructiva.

La educación –como afirman Hopenhayn y Ottone (2000: 77)- puede contribuir a generar las sinergias necesarias entre la dinámica económica, el bienestar social e institucionalidad democrática. Si se logran integrar los cambios en las estructuras productivas con el desarrollo social, en esta transformación estaría inherente el papel de la educación y la generación de conocimiento. Sin embargo, se preguntan los autores ¿podrá la transformación educativa contribuir a generar sociedades más equitativas con una mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos sus integrantes y con capacidad de superar la transmisión intergeneracional de la pobreza? ¿Será la educación capaz de generar sociedades más productivas y competitivas, en el mundo globalizado, y más democráticas?

Existe la posibilidad de aumentar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre personas de distintos estratos sociales para acceder a mejores puestos de trabajo. Se cree que una mejor distribución de activos simbólicos (conocimientos y destrezas) puede conducir a futuro a una mejor distribución de activos materiales (ingresos, bienes y servicios). Considerando la trasmisión de capacidades de manera equitativa puede servir de base igualitaria para la competencia. El propio Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la CEPAL coinciden en que:

> ... en las sociedades modernas en general, y en aquellas en que la asignación de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacidad laboral, y así en adelante, tienen sentido no sólo como consumos finales, sino como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma incluyendo por cierto los consumos esenciales. (citados por Hopenhayn y Ottone, 2000: 79).

La integración simbólica –sostiene Hopenhayn y Ottone- compensa de alguna manera la desigualdad en el acceso a los bienes materiales. Esta idea se inscribe en el concepto de 'igualdad compleja'. Pues las desigualdades no se dan homogéneamente en todos los terrenos. Igualdad compleja significa que no somos 'igualmente desiguales' en todo, y que por lo mismo se abren espacios con menor grado de desigualdad desde los cuales debe remontarse la desigualdad en las áreas más críticas. De tal modo que en la educación y el consumo cultural (de los medios) tiende a democratizarse el acceso a información y conocimiento, lo que capacita a sectores de menores ingresos para competir posteriormente, con mayores posibilidades de movilidad en el mercado de trabajo y el poder.

De lo anterior se desprende la importancia decisiva de la educación, como activo simbólico, sobre la equidad. En esta perspectiva subyace un desafío en las reformas educativas, "...el impacto potencial de las mismas sobre la equidad en la oferta educativa, en el rendimiento escolar y en las posibilidades de inserción productiva a futuro. Criterios emergentes como descentralización, el subsidio a la oferta [...] el financiamiento compartido y las reformas curriculares, si bien pueden garantizar mayor eficiencia en el uso de recursos, no aseguran mayor equidad en la educación". (Hopenhayn y Ottone, 2000: 80-81). Por lo que se requiere lograr mayores impactos tanto en la oferta como en la demanda educativa en los estratos pobres. Es necesario reducir las desigualdades en la calidad educativa entre los distintos grupos sociales, a su vez apoyar las condiciones de demanda de los sectores pobres, focalizar la ayuda a los grupos más vulnerables y rezagados, entre algunas de las acciones.

El apoyo para mejorar logros educativos en los sectores pobres debe ser prioridad en la cuestión de equidad social, y los resultados se miden en términos de continuidad educativa de los grupos en cuestión, aquellos que pueden tender a ser grupos de bajos logros, precisamente por su situación de precariedad. La continuidad en el sistema educativo se expresa con indicadores de bajo índice de reprobación y repetición, baja deserción y alta eficiencia terminal. Hasta ahora estos indicadores no son alentadores en los grupos de bajos ingresos, sobre todo

en el medio rural, los contrastes son aún más marcados respecto del medio urbano.

Realizar esfuerzos para mantener en el sistema educativo a los hijos de los pobres puede ser eficiente y eficaz debido a que: 1) se optimiza el gasto en cobertura aumentando los logros en educación; 2) dado que la discontinuidad es más frecuente en los grupos más vulnerables, el apoyo a la continuidad beneficia más a estos grupos y tiene un sentido redistributivo; 3) existen significativos retorno intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, en vista de su alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de sus hijos. Se busca lograr un efecto favorable de futuras generaciones. 4) Hay una evidente correlación entre mayor educación de las mujeres y mejores condiciones de salud de sus familias, pues la escolaridad en las mujeres es determinante en las tasas de morbilidad y mortalidad infantiles, nutrición familiar y fecundidad.

Incluso puede existir una relación entre la distribución del ingreso y el nivel de educación, pues según cifras de la CEPAL "...el 80% de los jóvenes urbanos proviene de hogares en que los padres presentan un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio) y de un 60% a un 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar, que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio". (CEPAL, 1997: 59).

Este alto porcentaje de jóvenes –sostiene la CEPAL- que heredan una educación insuficiente y además deficiente ven restringidas sus oportunidades a futuro, siendo aún más crítica la situación para los jóvenes de origen rural. Esta herencia educativa se traducirá en empleos mal remunerados y en escaso acceso al bienestar en los hogares que formen. Por el contrario, quienes crecen en hogares con más recursos, por lo general 12 años o más, eso les permite desempeñarse como profesionales o técnicos.

La persistente inequidad en el acceso a la educación, asociada con el estrato social de origen, muestra que en alto grado las oportunidades quedan fijadas en el patrón de desigualdades prevalecientes en generaciones anteriores. Situación que se traduce en una rigidez de la estructura social, debido a que el bajo

nivel educativo alcanzado por jóvenes bloquea su principal factor de movilidad. Más importante aún, esta desigualdad limita severamente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, ya que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye, para gran parte de la población, el principal recurso de inserción laboral y movilidad social a futuro. (CEPAL, 1997: 65).

Lo anterior evidencia el papel central de la educación para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. La influencia de la educación es multipolar: mejora el clima educacional de futuros hogares y un mayor rendimiento educativo de las próximas generaciones; mejora la salud reproductiva e infantil; permite una mayor movilidad socioocupacional ascendente. Hasta se puede pensar que a mayor nivel de educación menos probabilidades de pobreza. Más importante aún, la educación es el principal resorte para superar tanto la pobreza como sus causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, poco acceso a tecnologías modernas, marginación sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud familiar, entre otras.

La educación puede ser el instrumento más eficaz en el combate a la pobreza la cual parece ser uno de los problemas más lacerantes no sólo de México sino de Latinoamérica y del mundo. En la actualidad a la educación se le ha redimensionado, se ve como la clave para resolver una serie de problemas de delincuencia, seguridad, empleo, productividad, salud, pobreza. De ahí la necesidad de mirar nuevamente a la educación, la equidad educativa como eje de desarrollo social. La educación como elemento capaz de romper con un cúmulo de círculos viciosos.

Sin embargo, es conveniente ver a la ecuación educación-equidad desde el lado opuesto:

> ...es necesario considerar que si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades de éxito ...no se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad

social es necesaria para que haya una educación exitosa? (Tedesco citado por Hopenhayn y Ottone, 2000: 88).

Es interesante analizar la otra vertiente, la propia CEPAL y Tedesco señalan los escasos resultados de los educandos provenientes de estratos pobres, es decir, cabe reconocer que la inequidad no se genera sólo en la educación, sino que también el impacto de la desigualdad social la reflejan los educandos de estratos bajos en los resultados educativos bajos. De ahí que Tedesco diga – citado por Hopenahyn y Ottone, (2000: 88)- que '...por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto poco significativo en los resultados escolares'.

Lo anterior conduce a pensar que analizar el concepto de equidad en educación implica un alto grado de complejidad. Sin embargo, -como dicen Hopenhayn y Ottone- la equidad puede analizarse desde varias perspectivas: *equidad intrasistema,* lo que alude al grado de homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa entre establecimientos de educación básica en distintos estratos socioeconómicos y distintos contextos. También se puede hablar de *equidad presistema*, ésta se refiere a cierta homogeneidad en la capacidad para absorber la oferta educativa de usuarios de diversidad de condiciones familiares y culturales. La *equidad postsistema*, referida a la distribución de capacidades que los egresados de diversos orígenes socioeconómicos tienen para la inserción productiva y para el desarrollo social y cultural. Esta última es importante porque cuando se logra mejorar la equidad intrasistema (cuando se reduce la brecha entre logros educativos según grupos socioeconómicos) las diferencias respecto de empleos productivos pueden darse según las redes de contacto y de pertenencia de los egresados. Esto se convierte en otra forma de discriminación hacia los egresados que carecen de esas redes de influencia, aun aquéllos con buenos resultados, que les permitan tener contactos para acceder a empleos, aún menos a los que son altamente remunerativos y por lo mismo tienen menor movilidad social.

Las reformas educativas, hasta ahora emprendidas, se orientan fundamentalmente a mejorar la equidad intrasistema, ya que es el nivel más

susceptible para ser abordado por las políticas educacionales. No obstante, también se dan avances en la equidad presistema, sobre todo a través de los programas bilingües en la población rural. Respecto de la equidad postsistema, se buscan alternativas en los distintos niveles educativos, de salida no terminal y de continuación de los estudios en educación técnica.

En realidad cuando se tienen carencias en un sistema se tienen en los otros, parecen formarse verdaderos círculos viciosos. En vista de lo cual, la solución depende de cómo se vayan superando las carencias, de manera complementaria, en los distintos sistemas. Pero también en mejorar la calidad de la educación y del mejoramiento del capital cultural en la familia, entre otras medidas.

La equidad no implica necesariamente igualdad en el desempeño, sino en las oportunidades que el medio brinda para optimizar el desempeño. Las potencialidades de aprendizaje tampoco son homogéneas, incluso en un universo con condiciones socioculturales uniformes. Así, la equidad implica dar oportunidades a todos los educandos para que desarrollen sus propias potencialidades, en aras de lograr el mejor uso productivo y de realización personal de tales potencialidades a futuro.

El mejoramiento de la calidad y la disminución de la inequidad requieren de políticas educativas permanentes y sostenidas, dada la necesidad de lograr resultados a mediano y largo plazos. Obviamente, la mayor atención requieren los sectores más rezagados. Es conveniente buscar una mayor equidad entre los demandantes potenciales de educación, a través de políticas sociales sostenidas, en vista de que la gran desigualdad existente no se genera en la educación formal, sino sólo se reproduce, la inequidad se trae de familia, de la estructura social desigual.

Sin embargo, en un reciente estudio de la UNESCO sobre educación superior, México ocupa un lugar poco digno, pues señala este organismo que aunque es el segundo país en América Latina por matrícula en este nivel educativo, el país se encuentra en el lugar 15 de la región en universitarios. Siete de las naciones que superan a México lo hacen con IDH más bajo que nuestro

país. Por ejemplo, en Bolivia 45% de la población de 20 a 24 años estudia a nivel superior, mientras que en México es de sólo 23.9%, en tanto la media regional es de 28.5%.

También el reporte advierte sobre una escasa participación de la sociedad para desarrollar la educación superior, la región sólo cuenta con 'cuerpos académicos pequeños, con una distribución en instituciones insuficiente y desigual, además de que hay deficiencias en los sistemas de selección, desarrollo y promoción para ello, aunado a una falta de incentivos'. (Muñoz, 2006: 41).

En este mismo sentido se expresa Fernando Solana al referirse a los datos que vierte el World Economic Forum quien nos ubica en el lugar 74, de entre 102 países, en calidad de los sistemas educativos; el 59 en innovación tecnológica y el 80 en calidad de educación científica y en matemáticas. (Solana, 2005: 13).

5.6 Perspectivas

La pregunta es ¿cómo construir un orden internacional donde los perdedores, no sigan siendo los mismos y por su parte los ganadores tampoco? ¿Cómo superar deficiencias de las instituciones existentes, que han mostrado su incapacidad para generar una oferta de bienes públicos globales, así como contrarrestar las tendencias distributivas negativas observadas a nivel mundial? ¿qué tipo de instituciones deben crearse, en caso de no existir, que favorezcan una mayor equidad entre países?

América Latina y el Caribe deben adoptar, de manera comprometida e instrumentada, una agenda positiva para la construcción de un nuevo orden internacional. La resistencia a la globalización no ha sido la mejor opción, lo deseable es lograr una mejor inserción en ella y construir una globalización más solidaria.

Sin embargo, las instituciones actuales están lejos de ser eficientes, asimismo han mostrado su falta de capacidad para generar una oferta adecuada de bienes públicos globales. A esta situación se añaden las tendencias distributivas

muy poco equitativas y la falta o debilidad de marcos institucionales que garanticen la solidaridad internacional. (CEPAL, 2002: 99). En esta situación desfavorable para los países pobres se requiere de nuevas instituciones que logren vincular eficiencia con principios claros y firmes de solidaridad. Buscar la forma en que la globalización se convierta en una oportunidad para todos.

La CEPAL (2002: 100) ha encontrado varios obstáculos para lograr un nuevo orden global, como la ausencia de principios compartidos por los diversos actores involuntarios; desigual influencia de quienes intervienen, expresando las relaciones asimétricas de poder; gran dificultad para crear coaliciones internacionales que traten de compensar tales desigualdades, además se añade un contraste entre problemas globales y procesos políticos que siguen siendo esencialmente en los niveles nacional y local.

De esta manera, pensar en establecer un nuevo orden institucional se requiere enfrentar grandes desafíos, por lo que la CEPAL presenta cuatro principios básicos para la creación de un mejor orden global: objetivos compartidos; normas e instituciones que respeten la diversidad; complementariedad entre entidades nacionales, regionales e internacionales y participación equitativa y reglas apropiadas de gobernabilidad internacional.

La globalización pone en evidencia la necesidad de 'ciertos bienes públicos globales' como la defensa de la democracia (derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad, el desarme, la justicia internacional, la lucha contra la delincuencia y la corrupción internacional, la sostenibilidad ambiental, la mitigación y la futura erradicación de pandemias y la cooperación sanitaria en general, la eliminación del problema mundial de la droga, la acumulación del conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera globales y el desarrollo de una institucionalidad que permita una adecuada interdependencia económica. (De Kaul, Grumbergy y Stern citados por CEPAL, 2002). Sin embargo la diferencia en el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar

ese tipo de bienes, como el monto de recursos que se les destinan para cumplir tales funciones, es enormemente contrastante.

Desde esta perspectiva se reconoce la necesidad de proporcionar o coordinar la provisión de bienes públicos globales, por lo que todos los países deben contribuir a financiar estos bienes, con base en el principio de 'responsabilidades compartidas pero diferenciadas'[57]. Esta provisión debe realizarse de manera eficiente a través de redes institucionales.

Además de la provisión de bienes públicos globales, de la agenda internacional, debe agregarse la superación de las asimetrías y la formulación de una agenda basada en los derechos. Pero el suministro de bienes públicos y el papel redistributivo son funciones clásicas que, entre otras, han correspondido al Estado. Asimismo la reducción de asimetrías, corresponde al nivel de los países, en tanto la agenda social sobre derechos es a nivel de ciudadanos. Por todo esto es necesario que se determine claramente la diferenciación de estas tres funciones, por las instituciones encargadas y por su destinatario.

Sin embargo, como acertadamente señala la CEPAL, en la demanda que corresponde a la corrección de asimetrías en el orden global, implica reconocer la aplicación de las mismas normas a situaciones distintas, porque tiende a reproducir el incremento de las desigualdades. En tales circunstancias, la agenda de acciones debe aplicarse en tres diferentes planos, simultáneamente: 1) Generar mecanismos impulsados desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología; 2) Contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales a incrementar los márgenes con los que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional y a acelerar el desarrollo financiero de dichos países. 3) Garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que le otorga al movimiento internacional de capitales. (CEPAL, 2002: 101).

---

[57] Acuerdo establecido en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro 1992.

Es necesario reconocer que la esfera económica no debe estar desvinculada del tejido social y político, es decir, las fuerzas del mercado deben estar reguladas por un marco institucional, basado en propósitos sociales incluyentes. Sin embargo, hasta ahora en el orden internacional existen grandes y graves vacíos en la capacidad de consecución de los tres objetivos señalados.

El objetivo central de las instituciones globales debe ser el reconocimiento y manejo positivo de la interdependencia basada en responsabilidad y políticas nacionales, debido a que como plantea la CEPAL, lo nacional y lo local seguirán siendo los espacios de la vida democrática, sin saber por cuánto tiempo.

Un elemento fundamental, que debe estar presente en la configuración de un proceso global alternativo, es el fomento de la democracia[58] en los diversos niveles (lo global, nacional y local) y en las distintas instancias institucionales. Sin embargo, la democracia no forma parte de la tradición latinoamericana ni de la gran mayoría de los países en vías de desarrollo. Entonces, resulta paradójico demandar democracia en los organismos internacionales que favorezcan a los países en vías de desarrollo si dentro de éstos no existe democracia o existe una democracia de bajo perfil.

En este sentido, resulta altamente difícil lograr un desarrollo institucional, sin embargo es muy necesario. El desarrollo institucional, la construcción de consensos sociales, la formación de capital humano y capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos. Lo cual implica que no existe un sólo camino que conduzca al desarrollo y a la integración a la economía global. La diversidad de opciones guarda relación con la historia política e institucional de cada país según la CEPAL.

La globalización puede convertirse, de hecho lo hace, en una fuerza desintegradora en los distintos niveles, lo global, nacional y local. Es una fuerza

---

[58] Existe un debate abierto desde hace aproximadamente dos décadas sobre la concepción de la democracia. El debate sigue vivo. Las diversas interpretaciones de la democracia oscilan desde las más simplistas hasta las más complejas. La primera, la democracia vista desde un nivel puramente político, en la versión positivista, la democracia representativa, la que se manifiesta en las elecciones libres. Esta visión corresponde con la teoría de la *Reality politics*, los especialistas estadounidenses se ubican en esta interpretación. En tanto, la visión de algunos latinoamericanos conciben la democracia como una forma de vida, como una utopía.

reproductora de las desigualdades, remarca las diferencias entre los tradicionales "ganadores" y "perdedores". La globalización tiende a ser una ola desgarradora del tejido social, como lo afirma Zygmund Bauman (1999) y debilita la capacidad del Estado para garantizar la cohesión del conjunto y para resarcir el tejido social.

Frente a semejante situación resulta la necesidad de diseñar estrategias, no de resistencia, sino de complementariedad –como la llama CEPAL- entre desarrollo institucional global, regional y nacional. Es urgente detener las tendencias enormemente marcadas hacia la desigualdad internacional, que a partir de la Revolución Industrial o desde la primera ola globalizadora[59] se vienen agudizando. En tal sentido los esfuerzos nacionales pueden resultar poco productivos o ineficaces al no ser favorecidos en los ámbitos regional y global.

En la esfera regional la CEPAL propone el 'regionalismo abierto', el cual avala su importancia, que argumenta en cuatro puntos: El primero es la complementariedad entre las instituciones mundiales y las regionales en una comunidad internacional heterogénea. La defensa de la democracia, de la paz y el desarme son ejemplos de esferas en las que, en vista de la heterogeneidad internacional, es aconsejable que la provisión de los aconsejables bienes públicos se encomiende a un conjunto de organizaciones mundiales y regionales, buscando favorecer a los países menos poderosos.

El segundo, tiene relación con la gran desigualdad existente entre actores que intervienen en los procesos globales. En el ámbito político esto implicaría que se escuchara a los países más pequeños dentro del orden global. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de intereses en el marco normativo vigente. De hecho, la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa. En cambio, los actores más influyentes tratan de evadir los compromisos, u obligar a los otros a que acepten sus propias reglas.

---

[59] El Banco Mundial considera que el mundo ha pasado por tres olas de globalización: la primera comienza desde 1870 hasta 1914; la segunda, de 1914 a los 80 y la tercera ola de la globalización desde los 80 a la fecha.

El tercer argumento, es el de mayor 'sentido de pertenencia' que despiertan las instituciones regionales.

Por último, con base en la creciente interdependencia internacional, la autonomía se ha visto desplazada hacia la esfera regional o subregional. Este hecho se puede constatar en el ámbito de la política macroeconómica. (CEPAL, 2002: 104).

En este sentido debe construirse una nueva y auténtica arquitectura internacional como resultado de las reformas del conjunto de las instituciones globales y regionales. Hasta ahora son los marcos institucionales nacionales los que se han adaptado al proceso global.

¿Cómo lograr una participación equitativa y reglas adecuadas de gobernabilidad? Ha estado en el debate la escasa participación de los países en desarrollo en las instituciones económicas internacionales. La participación no es consistente con su peso económico, tampoco se usan otros criterios como el número de población, la extensión territorial, etc. Además es recomendable la participación activa de todos o la mayoría de los actores involucrados en los mecanismos institucionales.

Para la gobernabilidad –la CEPAL- propone cuatro principios: 1) encomendar las funciones gubernamentales a una entidad con capacidad ejecutiva, en lugar de una asamblea; 2) los derechos civiles de los gobernados tienen prioridad sobre las normas y los reglamentos impuestos por los diversos niveles de gobierno; 3) la autoridad debe informar periódicamente sobre el resguardo de los intereses de la comunidad, respetando los derechos de sus miembros; 4) debe aplicarse auditorías y escrutinios a las autoridades por organismos independientes. (CEPAL, 2002: 105).

Desde luego que esta autoridad debe estar regida por una democracia representativa, asimismo los derechos de los ciudadanos, consagrados en la constitución, deben respetarse por igual.

Pero se puede preguntar ¿quién gobierna la globalización? Sin duda son los países más desarrollados los que la encabezan, por lo cual mantienen una posición

dominante en el manejo de las instituciones financieras internacionales. En este sentido no existe una institucionalidad aceptada por todos, por lo que es evidente que no se gobierna para todos, es decir, no se gobierna para los países pobres.

Aplicar los principios antes mencionados implicaría el respeto de los países pequeños, conduciendo a limitar a los países que han ejercido el control de la globalización. Esta podría ser una buena opción para mejorar el marco normativo del proceso de globalización, lograr tales principios es extraordinariamente difícil y de lograse no sería a corto plazo. Sin embargo, la demanda deberá ser permanente y tenaz.

A manera de conclusión, la perspectiva no pinta fácil para América Latina y el Caribe bajo el proceso creciente de integración económica global ni en la integración regional. Los esfuerzos por lograr una apertura comercial y por captar mayor inversión extranjera directa pueden tener sus riesgos: la tendencia a la reducción salarial y pérdida de prestaciones económicas y sociales de los trabajadores; incremento del deterioro del ambiente; creación de empleos de mala calidad; mantener altos los índices de pobreza y desigualdad; disminuir la calidad de vida, entre otros.

Por su parte, las instituciones supranacionales y organismos internacionales no han logrado impactar de manera positiva en los países de la región latinoamericana. Hasta ahora este conjunto de instituciones ha favorecido más a los países ricos. El marco normativo lo establecen estos países no para ser cumplidos por ellos sino para que los cumplan los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, existe cierto consenso entre los críticos de los organismos internacionales respecto de su ineficacia y su ayuda tendenciosa, por lo que proponen sean reformados el FMI, BM, OMC. Así como recuperar la ONU y sus ramales como la UNICEF, OMS, UNESCO, PNUD, FAO, OIT, etc.

La reconfiguración institucional debe darse en los diversos niveles: el nacional, regional y global. Respecto de la cuestión regional sobre la creación de instituciones, las propuestas de la CEPAL pueden ser viables pero requieren ser asumidas por todos los miembros. En cuanto al nivel nacional cada país debe

comprometerse a generar gobiernos capaces y eficientes, a través del establecimiento de marcos normativos adecuados, conducentes a lograr superar los problemas y vigilar por el bienestar social, sobre todo, de los grupos más vulnerables.

El caso de México debería verse separado de la región latinoamericana en el sentido de establecer un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, sin embargo a quince años de firmado el acuerdo, los resultados no parecen ser favorables; los indicadores de bienestar no distan mucho de los que muestran los demás países latinoamericanos. La situación se complica en el contexto de crisis financiera y económica, que atraviesa el mundo, y que surgió precisamente en la economía con la que se guarda una estrecha vinculación, la economía estadounidense, por lo que la situación se presenta extraordinariamente difícil para el país. Además en un contexto de derrumbe del precio internacional del petróleo, agregado al problemas de la pandemia de influenza y su impacto económico, caída y pauperización del mercado laboral.

Bajo este panorama, desolador, que integra problemas de rezago con problemas nuevos, la salud y la educación y la relación de éstas con la igualdad parece no ser muy alentador. En este sentido, el marco de acción institucional del Estado, lograr su cabal cumplimiento resulta muy difícil. Sin embargo, hoy más que nunca debe pensarse en serio y a mediano y largo plazo. En esta perspectiva, el impulso a la salud y la educación, así como la reducción de la profunda desigualdad, significan el mejor capital para el desarrollo integral de nuestro país.

CONCLUSIONES

Estudiar la educación y la salud resulta profundamente complejo, aún más cuando se intentan relacionarlas con la desigualdad económica y en un contexto de globalización. La relación que se establece entre educación y salud con la desigualdad parece no darse de manera directa, ni inmediata.

Sin embargo, existen amplias evidencias que muestran que la educación y la salud -en particular, la educación- si pueden ser, a mediano o largo plazo, base fundamental que impacte en la desigualdad. Hasta ahora, la forma como está diseñado el marco institucional de educación y de salud no ha disminuido la desigualdad, más bien tiende a incrementarla.

La baja escolaridad y baja calidad, así como la inequidad del sistema educativo mexicano, impactan de una u otra forma el empleo, la productividad y la competitividad en el país.

En esta perspectiva, la educación es una de las mejores expectativas para aspirar a un auténtico desarrollo nacional, sin embargo los resultados, hasta ahora, siguen estando muy lejos, de lo que podrían ser, las aspiraciones de la sociedad.

Así, el cambio en la educación es urgente pero solo será posible con la creación e implementación de políticas públicas a mediano y largo plazo en el marco de un diseño institucional adecuado a las necesidades sociales y al contexto. Es necesario liberarse del 'cortoplacismo' en que con mucha frecuencia se han manejado los gobiernos que se guían por los resultados sexenales. Deben asumirse, con toda responsabilidad, los costos de una verdadera reforma educativa.

El Estado, hasta ahora, no ha asumido, en realidad, su responsabilidad de manera suficiente con la cuestión de la educación con calidad en el país. Los padres de los alumnos, tampoco, la sociedad en su conjunto, menos. Gran parte de la preocupación, sobre el atraso de la educación, ha estado centralizada, hasta el momento, en unos cuantos actores: intelectuales, académicos, especialistas,

organismos nacionales e internacionales.

El sistema educativo mexicano además de ser altamente inequitativo, es también burocrático, autoritario y rígido. La SEP como organización encargada de la educación en el país, de crear las reglas y hacer que se respeten, se caracteriza por un alto nivel de burocratización y por su poco interés en la educación nacional.

Para remontar el escaso desarrollo del capital humano, el Estado ofrece propuestas necesarias, pero hasta ahora, insuficientes: sistema de becas y programa de Oportunidades. Que no permiten sentar las bases para generar una auténtica equidad que conduzcan a todos los mexicanos a tener las mismas oportunidades de acceder, mantenerse, continuar y concluir los diversos grados escolares con calidad.

El sistema de reglas de la educación, prácticamente las maneja el SNTE, no la SEP. Por ejemplo, era evidente la confrontación y lucha por el poder en la Secretaría que llegaron a tener la secretaria de educación, Josefina Vázquez Mota y la líder sindical Elba Esther Gordillo. Pero, es la cúpula sindical, no el sindicato todo, quien maneja la educación en México y significa un gran obstáculo para lograr una profunda reformas.

Así, el desempeño del SNTE, parece no ser de un sindicato de trabajadores de la educación, es más bien el de un agente político, centralizador de un enorme poder político. Se distingue por ser un sindicato poco democrático y donde se utilizan los derechos laborales de sus agremiados para generar una red clientelar, y a su vez, la cúpula pueda acumular, en contubernio con el gobierno, un poder que trasciende, incluso, el ámbito de la misma Secretaría. Con este poder el SNTE se ha convertido en uno de los principales oponentes a cualquier tipo de reforma educativa.

El SNTE no se distingue por ser un sindicato magisterial democrático, éste se conduce, más bien, por conformar una red de complicidades y clientelas, además de poseer un alto poder de influencia sobre el presidente en turno. El SNTE parece ser una de las estructuras burocráticas, corporativas y clientelares que subsisten del viejo corporativismo del Estado.

En los sectores de educación y salud se han encontrado que existen reglas formales claras, es decir, un marco jurídico y ético que responde a las necesidades sociales, el contenido de los artículos 3°. y 4°. Constitucionales es amplio y profundo, pero no se han cumplido cabalmente. Son varias las causas de este incumplimiento.

Primero, existe un problema de interpretación conceptual sobre los DESC, (donde quedan integrados derechos de educación y salud). Que a diferencia de los derechos cívicos y políticos donde, prácticamente, no debe interferir el Estado, en los DESC es lo opuesto, el Estado tienen que intervenir para hacer valer estos derechos creando una oferta equitativa de servicios para todos. Pero, a su vez, no existen reglas o normas que castiguen, a los encargados de hacerlo, en caso de no cumplir. El cabal cumplimiento de estos derechos dependerá de la capacidad de demanda que logren tener los grupos afectados.

Segundo, al saber lo importante que son las reglas, como marco de acción institucional bajo el cual actúa el Estado, sin embargo, el problema no es sólo la falta de un andamiaje institucional, en este caso en educación y salud, sino la falta de aplicación de las mismas. Pero el grado de exigibilidad está determinado, en gran medida, por el grado de consolidación de la ciudadanía, una ciudadanía aún incipiente, o de "baja intensidad" como se dice existe en México no será garantía del éxito de los derechos para todos los mexicanos a la educación y a la salud de calidad.

Tercero, otro problema que ha impedido el logro de los objetivos sobre la universalización de los servicios de educación y salud, se manifiesta de manera evidente con la existencia de graves rezagos, tanto en el acceso a la escolaridad básica como la atención médica, por porciones considerables de la población, sobre todo de sectores en estado de mayor vulnerabilidad.

Cuarto, no existen las condiciones materiales, financieras y de personal capacitado apropiadas para dar cumplimiento a este conjunto de derechos en salud y educación. Se requiere de amplia infraestructura material, tecnológica y personal profesional para lograr una educación de calidad y salud de calidad. La forma como

se ha diseñado el presupuesto en educación y en salud, hasta ahora, ha favorecido a los grupos de mayores ingresos, lo que permite no solo no disminuir la desigualdad sino reproducirla.

En efecto, el presupuesto no solo es insuficiente, su aplicación es deficiente. Dadas como están las condiciones, tanto en educación como en salud, no son apropiadas para que el presupuesto alcance, existen fugas que terminan diezmando su eficiencia; además gran parte de éste se orienta al pago de nóminas y gasto corriente, quedando muy poco para el cumplimiento de programas de mejoramiento en ambos sectores.

Los servicios en educación y en salud, se asemejan mucho, en tanto la forma desigual como se han dado. Por ejemplo, en salud, desde el origen mismo de los servicios, ya estaban marcados por la desigualdad, tanto por entidad federativa, institución, región y grupo social. Así, la desigualdad en salud no es algo reciente, sino que se remonta al origen de las instituciones de seguridad social. El sistema de salud nació muy heterogéneo.

Además, el modelo de salud imperante en el país se ha caracterizado por ser reduccionista, curativo-individualista y hospitalario, que sirve más a sectores medios y altos que a los de bajos ingresos. En este sentido, este modelo no hace sino reforzar la estructura de desigualdad de la sociedad.

El Estado se compromete con todo, falta que lo cumpla. Existe un marco constitucional manifestado en las garantías individuales, en los derechos a la salud y a la educación; existe otro marco, complementario, constituido por los compromisos diversos, contraídos por los convenios de las organismos de derechos humanos, que confirman la demanda a salud y educación. Sin embargo, la cabal aplicación de todos estos derechos, sigue pendiente, sigue siendo un reto.

Por su parte, el marco de acción del Estado tendió a reducirse a partir de adoptar el NME y bajo el contexto de globalización. El elemento más evidente fue la tendencia a la baja del presupuesto a salud y educación. Mientras se incrementaba, paralelamente, de manera significativa la inversión privada.

El mercado crecientemente ha intervenido en cubrir espacios que el Estado

ha dejado vacíos. La educación y la salud privadas han desempeñado un objetivo, ampliar la cobertura tanto en servicios de educación como en salud. Pero, esta oferta de servicios privados tiene sus riesgos, en las condiciones actuales, generar mayor segregación social. Porque, el mercado no iguala, por el contrario puede sembrar mayor desigualdad, el Estado es el que debe hacerlo, por cohesión social.

No obstante, el Estado no ha logrado emparejar la calidad de sus servicios con los del sector privado, no ofrece cobertura universal en educación y salud, tampoco los servicios públicos son homogéneos. Existe falta de coordinación entre las distintas dependencias gubernamentales, al grado que existen quienes hablan de una 'feudalización'. O simplemente se han ido empalmando, sobre la red de protección social de origen: SS, IMSS e INSSSTE, las aportaciones que han hecho los recientes gobiernos como, por ejemplo, el Seguro Popular quién ocupa la misma infraestructura de la SS.

Además, se agrega "lo social" –en el sector público- tiende a ser un sector débil. Como lo señala Kliksberg, su incidencia en las grandes decisiones es limitada. Su 'posicionamiento' político en la estructura de poder real del Estado no se ubica en la cúspide, así su capacidad de influencia en las decisiones es limitada.

La instrumentación de la política social sigue siendo un ámbito de lucha de poder, de corporativismo, de clientelismo político-electoral. Pero también cuando, se trata de un recorte presupuestal, casi siempre se comienza con el presupuesto dedicado a los social, las más afectadas han sido educación y salud. Por eso es necesario discutir sobre la posibilidad de *blindar* la inversión en estos ámbitos.

Las políticas públicas deben estar orientadas a satisfacer prioridades nacionales, en particular las de los grupos en estado de mayor vulnerabilidad. Pero la participación de la sociedad en las políticas sociales, hasta ahora, ha sido, prácticamente inexistente, la colaboración de la comunidad, aunque está señalada en los marcos jurídicos no se ha dado, quizá por apatía de la población o porque los gobiernos mismos limitan su participación real. Pero sobre todo por el, aún, bajo perfil de la ciudadanía en México.

En un entorno global de mayores exigencias de competitividad y productividad, el país no está preparado para entrar en este mundo modernizado.

Dada la situación del país y de su marco institucional anticuado, y sobre todo de su falta de aplicación, favorecen no solo la persistencia de la desigualdad sino, incluso, puede incrementarse.

La globalización se caracteriza por ser un mundo donde los ganadores y los perdedores han sido los mismos de siempre (como ha dicho Stiglitz), con escasas excepciones. Esta regla parece válida, tanto para países como para sectores sociales. Pues, la globalización no se distingue por regirse bajo un marco regulatorio, donde las reglas sean democráticas y se apliquen a todos por igual.

Por su parte, lograr la reducción de la desigualdad requiere el incremento de la escolaridad. Pero si ésta se da, alternativamente en todos los deciles de población, lo que se logra no es la reducción sino solo se recorre, es decir, si el decil I lograra el nivel de secundaria terminada, el decil X estaría en nivel posgrado. La desigualdad económica continuaría, en vista que los ingresos de ambos niveles no tenderían a ser iguales, sino por el contrario, diferentes. Así el aumento en el promedio en la escolaridad no modifica en nada la desigualdad.

No se ha logrado una mayor igualdad, a través, de la educación ni de la salud, probablemente porque éstas no están vinculadas a una política integral o, tan siquiera, coordinada. Por ejemplo en educación, los niños pueden inscribirse en la escuela pero terminan desertando o reprobando, casi siempre por problemas económicos. A nivel medio superior, superior y posgrado sólo acceden los que pertenecen a sectores de la población de medios y altos ingresos. El sistema de becas palea el problema, no lo soluciona, pues, no crea condiciones de equidad.

Hasta ahora, las políticas públicas pueden estar orientadas a lograr la eficiencia y la eficacia, pero no la equidad y mucho menos la igualdad, ésta parece no ser su propósito. Porque la igualdad no ha sido un elemento fundamental de la visión liberal, (como señala Solimano) más bien una sociedad jerarquizada, la concepción de igualdad se la atribuyen más al comunismo que al capitalismo.

La desigualdad, en México es de carácter estructural pero se ha reforzado con el Consenso de Washington y con la globalización. Éstos no son causantes de la desigualdad, pero si de su agravamiento.

La política económica es concebida como fundamental, la política social, como agregado, no se incorpora ésta a aquella, por ello educación y salud no se conciben, en esta visión, como capital social, como factores de la economía, en este, sentido siguen sin darles importancia, excepto en la estrategia discursiva

Parece no existir una forma de comprobar la relación mayor escolaridad, conduce a una menor desigualdad, porque persisten graves rezagos educativos. Además porque los sistemas educativo y de salud son heterogéneos y no de cobertura universal y equitativos. Sin embargo, se confirma, que la manera como se han aplicado las reglas, hasta ahora, en educación y en salud no apuntan a lograr una mayor igualdad, sino por el contrario, tienden a reproducir la desigualdad. Como señala Nora Lustig, la mayor escolaridad no necesariamente conduce a una mayor igualdad debido a que existen otros muchos factores de diverso tipo que influyen.

La visión política tradicional en México ha sido, primero crecer, luego, distribuir. Sin embargo, en la actualidad existen modelos de desarrollo económico que proponen lo contrario, distribuir, como condicionante, para crecer. Esta concepción puede ser útil para disminuir la desigualdad y para darle mayor importancia a educación y salud.

Sin embargo, las políticas para los pobres desde los 80, son medidas del Estado para reducir la pobreza más lacerante, no para combatir la desigualdad.

El Estado con un marco de acción reducido, en un contexto de NME y de globalización, poco ha podido hacer para favorecer la disminución de la desigualdad, a través de la educación y la salud.

El Estado ha fallado, la principal falla ha sido la educación. Sin embargo, hasta ahora, él es único que debe remediar el problema que él mismo ha creado y no ha resuelto. La educación como medio para lograr disminuir la desigualdad.

La desigualdad es un problema estructural, su solución es a mediano y largo plazo, con educación y capacitación laboral. El mismo Banco Mundial reconoce que el alto nivel de desigualdad tiene costos muy altos porque aumenta la pobreza y disminuye el desarrollo económico.

En tanto, el latinobarómetro muestra un aparente círculo vicioso cuando los latinoamericanos manifiestan que prefieren un mayor nivel de bienestar, a costa, incluso, de la democracia y de la legalidad e institucionalidad, ¿pero acaso no son éstas las que deben conducir al bienestar? No se podrá concebir un reparto más equilibrado de la riqueza generada más que por la existencia y puesta en práctica de un marco institucional, el cual debe ser más justo, es decir, representar a todos por igual, tener la misma representatividad o la misma capacidad de influencia.

No se puede seguir pensando en un simple crecimiento económico que sea suficiente para que derrame de un poco de esa riqueza hacia los grupos de mayor grado de vulnerabilidad, porque esa es una solución coyuntural, cuando lo que se requiere es un verdadero cambio estructural, basado en un nuevo marco institucional.

El pleno cumplimiento de los derechos humanos en educación y salud en México está determinado, en gran medida, por el grado de desarrollo de la ciudadanía, por su capacidad de demanda o grado de exigibilidad en un marco de proceso de consolidación de la democracia. No es fácil cumplir con la aplicación de los derechos a la educación y a la salud, ya que el cumplimiento de éstos requiere de mayor uso de recursos e infraestructura, pero también este motivo puede ser el argumento empleado por el gobierno para no cumplir los compromisos contraídos con su población.

Es válida la exigibilidad como medio de lucha por el cumplimiento de los derechos en sus diversas versiones. Esta exigencia debe ser cada vez más constante y aguda, pero esta situación depende de la existencia de una sociedad suficientemente organizada (por ejemplo en las ONG's) integradas por ciudadanos cada vez más exigentes de sus derechos.

La justiciabilidad y la exigibilidad son conceptos útiles para estudiar el acercamiento entre los DESC y las políticas públicas, ambos deben servir para intentar abrir el sistema jurídico mexicano que se caracteriza por ser muy agudo, por lo que cabe la necesidad de ampliarlo para incorporar progresivamente los DESC.

¿Qué se propone? Es necesario crear un nuevo pacto social, que establezca reglas nuevas y claras, emanadas del consenso y acatadas por todos, con la finalidad de evitar una posible descomposición institucional.

La educación y la salud no solo es un problema de la economía, es mucho más que eso, es un problema de política cultural, incluso es un asunto de la visión de país que se quiere construir en el nuevo concierto de las naciones. Es pertinente crear una nueva visión más integral, acompañada de un diseño institucional adecuado, y de sus respectivos mecanismos de aplicación, así como de sus incentivos para hacer posible un cambio en los sistemas educativo y de salud, verdaderos sistemas nacionales, para lograr que impacten en la desigualdad y en todas las esferas de la vida social.

Las políticas públicas deben enfocarse, de manera coordinada, al incremento de los activos en escolaridad y en salud, en particular, orientados a los sectores de más bajos ingresos, a fin de lograr mejores resultados en un mayor equilibrio de la sociedad.

El Estado debe implementar una nueva generación de programas que busquen realmente lograr la disminución de la desigualdad, que tiendan a la acumulación del capital humano en la niñez y la juventud para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza y desigualdad, como plataforma mínima para el logro de un país mejor.

La política social no debe verse como un apéndice o una política residual de la política económica, sino como parte integrante de la misma. La política económica debe tener como papel central promover el progreso equitativo. Debe tener una visión más integradora, con el fin de articular los distintos factores de diversos tipos: políticos, sociales y culturales.

Las instituciones proporcionan la estructura básica a través de la cual los seres humanos han creado un ordenamiento social, progreso e incluyente a lo largo de la historia. De la fortaleza y solidez de esta plataforma institucional, y obviamente de su cumplimiento depende mucho el desarrollo de una sociedad más igualitaria.

Es necesario revisar el marco jurídico a fin de comprometer y responsabilizar a los funcionarios públicos encargados de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos a la educación y a la salud de los mexicanos.

Es conveniente crear un organismo de evaluación de la educación, que sea realmente representativo e incentive la mejora en la educación, legal y legitimo ante la sociedad, que sea autónomo de la SEP o de cualquier otra instancia del gobierno. Un organismo profesional, orientado a lo académico e integrado por representantes ciudadanos de alta calidad profesional y ética.

Es obligación del Estado asignar los recursos suficientes para lograr la satisfacción del derecho a la educación y salud y de seguridad social. Pero es obligación general vigilar la aplicación adecuada y eficiente de los recursos públicos.

El reto es, sin duda, consolidar un verdadero sistema universal de salud, con un enfoque más preventivo, afín de abaratar el costo de la atención, y de calidad con la finalidad de sentar las condiciones para que toda la población pueda tener acceso a los bienes y servicios y lograr así el cumplimiento pleno de su derecho como un bien universal.

Es necesario realizar cambios profundos en el modelo de atención médica, priorizar la cuestión preventiva en lugar de la curativa y hospitalaria; con una visión más amplia y con un enfoque a la atención colectiva y no sólo individualizada. Para ello se requiere transformar profunda y ampliamente la concepción de salud y vincularla con otros servicios, obviamente con la educación, a fin de generar una visión integral y una verdadera cultura de la salud.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Camín, *et al* (1992). "El estado de la educación" en Gilberto Guevara Niebla (comp.) *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.

ALBA, Francisco *et al* (2008). "El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio" en *Situación demográfica de México 2008*, CONAPO, México. (www.conapo.gob.mx)

ALONSO, Antonio (2005). "La desigualdad en los cuentos de la democracia y la educación" en Fernando Solana. *Educación y desigualdad*, Siglo XXI, México.

ALONSO, Jorge, (1996). "Repensar el Estado" en Alberto Asís Nassif (coord.). *México: una agenda para fin de siglo*, La Jornada Ediciones y CIICH-UNAM, México.

APPLE, M. W. (2001). *Política cultural y educación*, 2ª., Morata, Madrid.

ARANA, Marcos. (2004) "El derecho a la salud. Instrumentos para promover la participación de la población y para impulsar una estrategia de la educación para la salud con base en los derechos económicos, sociales y culturales" en Octavio Cantón y Santiago Corcuera (Coords.). *Derechos económicos, sociales y culturales*, Porrúa y Universidad Iberoamericana, México.

ARBÓS, Xavier y Salvador Giner (1998). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2ª, Siglo XXI, Madrid.

ARTEAGA, Basurto Carlos y Silvia Solís (Coords.) (2001). *La política social en la transición*, Plaza Valdez Editores y UNAM, México.

AYALA, Espino José (2000). *El mercado, elección pública e instituciones.* Una revisión de las teorías modernas del Estado, Miguel Ángel Porrúa, Facultad de Economía.

AYALA, Espino José (1999). *Instituciones y economía.* Una introducción al neoinstitucionalismo económico, FCE, México.

AYALA, Espino José (2001a). *Economía del sector público mexicano*, Esfinge, México.

AYALA, Espino José (2001b). *Estado y desarrollo.* La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, UNAM, México.

AYALA, Espino José (2002). *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM-FC, México.

BAUMAN, Zygmut (2001). *En busca de la política*, FCE, Buenos Aires.

BAUMAN, Zygmut (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*, FCE, México.

BECK, Ulrich (1998b). *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona.

BECK, Ulrich (1998a). *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona.

BECKER, Guillermo. (1999). *México ¿tiene salida?*, FCE, México.

BERISTAIN, Iturbide Javier. "Educación, crecimiento y desigualdad económica" en Fernando Solana (comp.) 2006. *Educación.* Visiones y revisiones, Siglo XXI, México.

BORJA, Roberto. (2003). *México: un Estado de espaldas a la nación*, BUAP/JP/CNCPyAP, México.

BOURDIEU, Pierre (Dir.) 2007. *La miseria del mundo,* FCE, Buenos Aires.

BRAUDEL, Fernand. (1994). *La dinámica del capitalismo*, FCE, México.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto (2000). "Bienestar, salud pública y cambio social" en Briceño-León Roberto *et al.* (Coords.). *Salud y Equidad: una mirada desde las ciencias sociales*, Fiocruz, Río de Janeiro.

BULMER-THOMAS, Víctor (comp.). *El nuevo modelo económico en América Latina*, FCE, México.

CEBRIÁN, Juan Luis. (2004). *Fundamentalismo democrático*, 2ª, Taurus, Madrid.

CEPAL (1997). *Panorama social en América Latina*, CEPAL-ONU, México.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL-ONU, México.

CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*, CEPAL-ONU, Brasilia.

CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2006*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

CHACKIEL, Juan (2001). "El envejecimiento de la población latinoamericana" en Rolando Franco (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI-CEPAL, México.

COATSWORTH, John H. (1997). *Los orígenes del atraso*, Alianza Editorial Mexicana, México.

COHEN, Daniel. (1998). *Riqueza del mundo,* pobreza de las naciones, FCE, México.

COLLIER, Paul (2007). *El club de la miseria*. Qué falla en los países más pobres del mundo, Turner, Madrid.

CONAPO (2001). *La población de México en el nuevo siglo*, CONAPO, México.

CONAPO. (2000). *Prospectiva demográfica y económica de México y sus efectos sobre la pobreza*, CONAPO, México.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2003), 2ª, Roig, México.

COPLAMAR (1985b). *Necesidades esenciales de México, tomo 4, Salud*, Siglo XXI-COPLAMAR, México.

COPLAMAR (1985a). *Geografía de la marginación*, 3ª, COPLAMAR-Siglo XXI, México.

CORDERA, Campos Rolando (2007). "Democracia, desigualdad y derechos humanos: el reclamo al Estado" en Luis Orcí Gándara y Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri (Coords.) *Los derechos humanos económicos, sociales y culturales*, CNDH, México.

CORDERA, Rolando y Alicia Siccardi (Coords.) 2000. *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México.

CRYNSPAN, Rebeca. "Educación y desigualdad en América Latina" en Fernando Solana (comp.) 2006. *Educación*. Visiones y revisiones, Siglo XXI, México.

DE SOUZA, María Cecilia (2000). "Condiciones de vida, desigualdad y salud a partir del caso brasileño" en Briceño-León Roberto *et al.* (Coords). *Salud y equidad: una mirada desde las ciencias sociales*, Fiocruz, Río de Janeiro.

DEMO, Pedro (2001). "Educación y desarrollo. Una relación casi siempre fantasiosa" en Rolando Franco (coord.) *Sociología del desarrollo, Políticas sociales y democracia*, Siglo XXI-CEPAL, México.

DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CEPAL. "Dos temas claves en América Latina: reforma de los sistemas de seguridad social y salud" en Kliksberg (comp.) *Pobreza*. Un tema impostergable, 4ª., FCE-PNUD, México.

DWORKIN, Ronald. (2003). *Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad*, Paidós, Barcelona.

ELGUEA, Javier (2006). "Por qué son importantes el progreso social y el desarrollo económico" en Fernando Solana (comp.), *Educación y desigualdad*, Siglo XXI, México.

ELIZONDO, Mayer-Serra Carlos (2001). *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización de la banca*, FCE, México.

ESCALANTE, Fernando. (2002). *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México.

ESTEFANÍA, Joaquín. (2003). *La cara oculta de la prosperidad*, Taurus, Madrid.

FRENK, Julio. (2000). *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*, 2ª, SEP-CONACYT- FCE, México.

FUENTES, Mario Luis, *et al.* (1996). *La familia: investigación y política pública*, UNICEF-DIF-Colegio de México, México.

GALLINO, Luciano (2004). *Globalización y desigualdad*, Océano, México.

GALLINO, Luciano (2001). *Diccionario de sociología*, Siglo XXI, México.

GIDDENS, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado.* Los efectos de la globalización en nuestras vidas, Taurus, Madrid.

GIRAUD, Pierre-Noël (2001). *La desigualdad del mundo.* Economía del mundo contemporáneo, FCE, México.

GONZÁLEZ, René y Roberto Villaseñor (1992). "Financiamiento y gasto" en Gilberto Guevara Niebla (comp.). *La catástrofe silenciosa*, FCE, México.

GONZÁLEZ, Roaro Benjamín (2007). "Seguridad social y derechos humanos" en Luis Orcí Gándara y Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri (Coords.). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura del bienestar*, CNDH, México.

GREY, John. (1997). *Falso amanecer*, Paidós, México.

GRYNSPAN, Rebeca (2005). "Educación y desigualdad económica en América Latina" en Fernando Solana (comp.). *Educación y desigualdad*, Siglo XXI, México.

HOBBES, Thomas (1998). "Del Estado" en *El leviatán*, FCE, México.

HOPENHAYN, Martín y Ottone. (2000). *El gran eslabón*, FCE, México.

HUMBOLDT, Alejandro. (2002). *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, 6ª, Col. "Sepan cuantos" No. 39., Editorial Porrúa, México.

IANNI, Octavio. (1996). *Teorías de la globalización*, Siglo XXI y CIICH-UNAM, México.

IBARRA, David (2007). "Derechos humanos y realidades sociales" en Luis Orcí Gándara y Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri (Coords.). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Hacia una cultura del bienestar*, CNDH, México.

INEGI (2000). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, INEGI, México.

INEGI (2001a). *Indicadores Sociodemogáficos de México (1930-2000)*, INEGI, México.

INEGI (2001b). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2000*, INEGI, México.

INEGI (2001c). *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, México.

INEGI (2001d). *México en el Mundo*, INEGI, México.

INGLEHART, *et al.* (2004). *Human Beliefs and Values, a cross-cultural sourcebook based on the 1999-2000 values surveys*, Siglo XXI, México.

KLIKSBERG, Bernardo. "¡Cómo modernizar el Estado para el desarrollo social! Elementos para la reflexión". Kliksberg Bernardo (comp.) (1997). *Pobreza, un tema impostergable*, nuevas respuestas a nivel mundial, FCE-PNUD, México.

KUTTNER, Robert. (2001), "El papel de los gobiernos en la economía global" en Will Hutton y Anthony Giddens (editores.). *En el límite*. La vida en el capitalismo global, Criterios Tusquets, Barcelona.

LATAPI, Pablo y Manuel Ulloa Guerrero. (2000). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, FCE/UNAM, México.

LATAPÍ, Pablo. (2003). *El debate sobre los valores de la escuela mexicana*, FCE, México.

LEÑERO, Luis. (1996). "Respuestas organizacionales ante la crisis". Fuentes: Mario Luis *et al. La familia: investigación y política pública*, UNICEF/DIF/CM, México.

LERNER, Berta. (1996). *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza,* Miguel Ángel Porrúa, México.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, publicada en el "Diario Oficial" de la federación de 13 de julio de 1993, México.

LEY GENERAL DE SALUD, 27ª., Editorial Sista, México, 2007.

LOZANO, Rafael A. y Julio Frenk (1999). "Aspectos sociomédicos del envejecimiento en México" en Hugo Aréchiga y Marcelino Cereijido (coords.). *El envejecimiento: sus desafíos y esperanzas*, Siglo XXI/CIICH-UNAM, México.

LUSTIG, Nora (1994). *México. Hacia una reconstrucción de una economía*, FCE y CM, México.

LUSTING, Nora. "El papel de la educación en la distribución del ingreso" en Fernando Solana (comp.) 2006. *Educación.* Visiones y revisiones, Siglo XXI, México.

MALACÓN, Díaz Antonio. "La desigualdad en la educación" en Fernando Solana (comp.) 2006. *Educación.* Visiones y revisiones, Siglo XXI, México.

MARTÍN, Cristina (2005). *El Club Bilderberg.* Los amos del mundo, Books4pockrt, Barcelona.

MARTÍN, Hans-Peter y Harold Schumann. (1999). *La trampa de la globalización.* El ataque contra la democracia y el bienestar, Taurus, Madrid.

MIDGLEY, James (1997). "La política social, el Estado y la participación de la comunidad", en Bernardo Kliksberg (comp.) *Pobreza.* Un tema impostergable, 4ª., FCE-PNUD, México.

MUÑOZ, Christian D. (2008). "Cambio demográfico y desarrollo social" en *Situación demográfica de México 2008*, CONAPO, México. (www.conapo.gob.mx)

MUÑOZ, Izquierdo Carlos (2003). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas.* Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema, FCE, México.

NAVARRO, Vicenc. (2003). *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*, 3ª, Anagrama, Barcelona.

NOHLEN, Dieter (2001). "Democracia y justicia social en América Latina" en Rolando Franco (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-Siglo XXI, México.

NORTH, Douglass (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

NORTH, Douglass. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Universidad, Madrid.

NOVELO, Federico. (1997). *Invitación a Keynes,* FCE-UAM-X, México.

OHCHR, UNESCO, CNDH (2008). *Seminario internacional. Derecho a la educación y las institucionales nacionales de derechos humanos*, México.

OLSON, Mancar (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, Limusa Noriega, México.

OLSON, Mancar (2001). *Poder y prosperidad*, la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas, Siglo XXI, España.

ORNELAS, Carlos (2008). *Política, poder y pupitres.* Crítica al nuevo federalismo educativo, Siglo XXI, México.

ORNELAS, Carlos. (1995). *El sistema educativo mexicano*, FCE/NF/CIDE, México

PAZ, Octavio. (1999). *Postdata*, 3ª, FCE, México.

PESCADOR, Osuna José Ángel (2007). "El derecho a la educación" en Orcí Gándara Luis y Víctor Manuel Martínez (Coords.). *Los derechos económicos, sociales y culturales*, CNDH, México.

PIPTONE, Hugo (2006). *El temblor interminable. Globalización, desigualdad, ambiente*, CIDE, México.

PNUD. (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano, México 2002*, PNUD, México.

PNUD. (2005). *Informe sobre desarrollo humano, México, 2004*. PNUD, México.

PNUD. (2007). *Informe sobre desarrollo humano, México, 2006*. PNUD, México.

POLANYI, Kart. (2000). *La gran transformación*, Ediciones Casa Juan Pablos, México.

PRZEWORSKI, Adam. (1995). *Democracia y mercado*, Cambridge University Press.

RAPHAEL, Ricardo (2007). *Los socio de Elba Esther*, Planeta, México.

RIFKIN, Jeremy. (1996). *El fin del trabajo*, Paidós, México.

ROMERO, Jorge. J. (1999). "Estudio introductorio" en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio (Comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE-CNCP-UAEM, México.

ROUSSEAU, Juan Jacobo (1987b). *Discurso sobre el origen de las desigualdades*, Porrúa, México.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. (1987a). *El contrato social. Principios de derecho político*, Porrúa, México.

RUBIO, Julio (2005). "Educación y desigualdad" en Fernando Solana (Comp.). *Educación y desigualdad*, Siglo XXI, México.

SALGADO, Abel (2001). *Aspectos fundamentales del comercio internacional*, IPN, México.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. "El desarrollo de la educación privada: ¿una tendencia inevitable? En Rolando Franco. (2001). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL-Siglo XXI, México.

SCHIRRMACHER, Frank . (2004). *El complot de Matusalén*, Taurus, Madrid.

SCHMIDT, Samuel. (coord.) (1997). *La capacidad de gobernar en México*, Aguilar, México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012.*

SECRETARÍA DE SALUD (2007). *Programa Nacional de Salud (2007-2012)*, Secretaría de Salud, México.

SEFCHOVICH, Sara (2008). *País de mentiras*, Océano, México.

SEGOVIA, Rafael. (1982). *La politización del niño mexicano*, El Colegio de México, México.

SEN, Amartya (2001). *La desigualdad económica*, FCE, México.

SEP (2008). *Plan de estudios 2009. Educación básica, primaria. Etapa de prueba.*

SOLANA, Fernando (comp.) (2005). *Educación y desigualdad*, Siglo XXI, México.

SOLANA, Fernando (comp.) *Educación.* Visiones y revisiones, Siglo XXI, México, 2006.

SOLIMANO, Andrés (1998). *Los caminos de la prosperidad.* Ensayos del crecimiento y desarrollo, el trimestre económico No. 87, FCE, México.

SOLIMANO, Andrés (2000). *Desigualdad social.* Valores, crecimiento y el estado, el trimestre económico No. 90, FCE, México.

STIGLITZ, Joseph (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Taurus, Madrid.

STIGLITZ, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid.

TEDESCO, Juan Carlos. (2000). *Educar en la sociedad del conocimiento*, FCE, Buenos Aires.

THE WORLD BANK (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington.

THE WORLD BANK. (2002). *Globalization, growth and poverty*, Washington.

TREJO, Guillermo (1996). "La reforma educativa en México: ambivalencia frente al cambio" en Riordan Roett (comp.). *El desafío de la reforma institucional en México*, Siglo XXI, México.

TUIRÁN, Gutiérrez Alejandro (2005). *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*, CONAPO. (www.conapo.gob.mx)

TUIRÁN, Gutiérrez Alejandro (2005). *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario*, CONAPO, México.

VALENCIA, Alberto Armas y Octavio Mojarro Dávila (2008). "Dividendo demográfico y erogaciones por atención a la salud en México" en *Situación demográfica de México 2008*, CONAPO, México. (www.conapo.gob.mx)

VERDÚ, Vicente. (2003). *El estilo del mundo.* La vida en el capitalismo de ficción, 2ª, Anagrama, Barcelona.

VILLARREAL, Héctor (2005). *La asignación de recursos públicos a la educación*, FCE, México.

WALLERSTEIN, Immanuel (1998). *El capitalismo histórico*, 3ª, Siglo XXI, México.

WALLERSTEIN, Immanuel (2002). *Conocer el mundo, saber el mundo.* El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI, 2ª., Siglo XXI-UNAM-CIICH, México.

ZEPEDA, Patterson Jorge (Coord.) 2007. *Los amos de México*, Planeta, México.

Hemero-webgrafía

ALONSO, Jorge. "Los miedos a la democracia" en Revista *Metapolítica*, No. 30 julio/agosto, 2003.

ÁLVAREZ, Carlos. "La justicia distributiva en el sistema sanitario" en el diario *El PAÍS*, 7 de octubre, 2003, p, 28.

ANGUIANO, Arturo. "Mundialización, Regionalización y crisis del Estado-nación", *Argumentos,* No. 25 (diciembre, 1996), UAM-X, México.

AVILÉS, Karina (2009). "México, primer lugar en tiempo de enseñanza perdido: OCDE", diario *La Jornada* 17/junio/09.

BANCO MUNDIAL "Comunicado de prensa No. 2004/309/S" (2004b). www.worldbank.org, Washington 23 de abril de 2004.

BANCO MUNDIAL. (2004a). *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?* Resumen, Internet www.worldbank.org .

BEDOYA, Juan G. "Encuesta mundial de valores" en *El País*, 30 de junio, 2004, Madrid.

Beristain, Iturbide Javier. "Educación y capacitación para el desarrollo", documento.

CAPUTO, Dante. "Democracia en la globalización" en Revista *Nexos,* No. 306, (junio/julio, 2003).

CARDOSO, Fernando Henrique. "La globalización y los desafíos de la democracia en el plano internacional" en Revista *Foreign Affairs*, en español, Primavera 2002, ITAM.

CASAR, María Amparo. "Gobernabilidad: la agenda pendiente" en Revista *Nexos*, No. 306, junio, 2003.

CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007. Síntesis.* www.cepal.org/PSE2007_Síntesis_Lanzamiento

CONAPO y SEGOB. "Informe de México: El cambio demográfico, el envejecimiento y la migración internacional en México", Santo Domingo, República Dominicana del 9 al 13 de junio, 2008. www.CEPAL.org/2CEPAL

COSSÍO, José Ramón. "Cuestiones constitucionales. Sobre la eficiencia de los derechos sociales" en revista *Este País,* No. 137, agosto, 2002.

CRUZ, Piñeiro Rodolfo. "Emplearse en Estados Unidos" en revista *Nexos,* No. 317, mayo-junio, 2004.

CUNNINGHAM, Wendy y Francisco Cos-Montiel. (20004). *Las encrucijadas del género y la cultura: impedimentos para el desarrollo económico en Oaxaca, Chiapas y Guerrero",* Banco Mundial, Documento: www.worldbank.org/

DION, Michelle. "Globalización, tipo de régimen político y gasto social en países de ingresos medios", en revista *Política y gobierno*, vol. XIII, No. 1 (primer semestre, 2006), CIDE.

DRESSER, Denise. "México es un país privilegiado", Diario *Milenio*, Suplemento: Todas las mujeres, 09 de febrero 2009.

El PAÍS 26 de enero, 2004, p, 22.

Encuesta Nacional sobre Capital Social en el medio Urbano, México, 2006 (www.undp.org.mx/desarrollohumano/competitividad/index.html)

FLORES, Leonor. "Advierte la OCDE por el alza en gasto del sector salud. Riesgo de recorte presupuestal", *Milenio* 27/junio/06).

FOLADORI, Guillermo (2004). "La crisis contemporánea de los sistemas de salud" en Revista *Comercio exterior*, vol. 54 Núm. 5, mayo.

FRENK, Mora Julio entrevistado por *La Jornada* 08 de abril de 2002.

FRENK, Mora Julio. "Las instituciones de salud ya no responden a las necesidades actuales", entrevista diario *La Jornada* 8/abr/2002.

FUENTES, Mario Luis. "Los desafíos de la seguridad social en México" en periódico *Milenio*, 6 de diciembre, 2002, p, 22.

GÓMEZ, Mena Carolina y Laura Poy. "El presupuesto para educación no refleja la intención de fortalecer el sector: expertos. Se mantiene la tendencia privatizadora impulsada por el BM y la OCDE, advierten", diario *La Jornada* 7/oct/2008: 7.

HERNÁNDEZ Susana. "Sí me propusieron ser candidato presidencial en 2006: De la Fuente" en diario *Milenio* 11/oct./2008: 12.

INEGI (2008). *México de un vistazo 2008*, México. (www.inegi.org.mx)

JIMÉNEZ, Barca Antonio. "Francia sufre, pero menos. La protección social amortigua los efectos de la crisis", Diario *EL PAÍS* 17 de mayo, 2009.

KLIKSBERG, Bernardo (2009). "América Latina: alto riesgo social", diario *EL PAÍS,* 24/junio.

LATINOBARÓMETRO, "La costumbre democrática", Revista *Nexos,* No. 306 (julio, 2003), México.

MONTES Rodolfo. "Son 'potenciales' delincuentes 30% de rechazados" en diario *Milenio* 12/ago./2008: 33).

MUÑOZ, Alma E. "México con bajo porcentaje de matriculados en enseñanza superior", en *La jornada*, 02 de junio, 2006.

MURAYAMA, Ciro (2004). "Empleo: precariedad en las cifras y en el debate" en Revista *Nexos* No. 325, enero.

NAVARRO, Vicenc. "Lula, al rescate de la Seguridad Social" en diario *EL PAÍS*, sección Internacional, 7 de octubre, 2003, p, 7.

NEXOS. "El desencanto por la democracia. México: las expectativas incumplidas", entrevista a Soledad Loaeza, Miguel González Campeán, Mauricio Merino y Jesús Silva-Herzog Márquez en Revista *Nexos,* No. 306, junio, 2003.

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN (2009). "Cambios en la Secretaria de Educación Pública" en Revista *Este País* No. 219, junio.

OCDE. " *La escuela del mañana: Repensar la Educación, Escenarios futuros.* Resumen, 2006. www.oecd.org/bookshop/

OCDE. "Escuelas del futuro. La personalización de la enseñanza", síntesis, 2006. www.oecd.org/bookshop/

OIT: "Ya es hora que la generación de empleos sea prioridad" en el diario *La Jornada*, 10 de diciembre,.2002, México.

ONU. "Los derechos humanos hoy", Documento, Nueva York, 1998.

OPS-OMS. "La salud como pilar fundamental del desarrollo social de Iberoamérica", documento.

PAQUEO, Vicente y Christian González (2003). "Sector salud en los estados del Sur Chiapas, Oaxaca y Guerrero", www.worldbank.org/

PESCADOR, Fernando. "México cayó siete lugares en competitividad mundial", diario *Milenio* 29/sep/2005: 25.

RODRÍGUEZ, Gómez Roberto. "Rechazados", *Milenio Campus* 14/ago/2008: 5.

RODRÍGUEZ, Israel. "El ingreso per cápita se mantiene estancado desde hace una década", diario *La Jornada* 8/oct/2006: 18.

ROLDAN, Nayeli. "En México, 33 millones en rezago educativo: INEA", diario *Milenio* 9/sep/2008: 14.

ROLDAN, Nayeli. "Ineficaz gasto en educación: OCDE", diario *Milenio* 10/sep/2008: 14.

ROLDÁN, Nayely. "Sin equidad, distribución de servicios médicos: OCDE. En el DF hay un galeno para cada 50 habitantes y en Chiapas uno por cada 10 mil", *Milenio* 09/ago./08.

ROMERO, Jorge Javier. "La política de mañana" en revista *Nexos,* No. 192, (diciembre, 1993), México.

ROMERO, Vadillo Jorge J. "Las causas institucionales del desastre educativo", documento, 2007.

RUESGA, Santos M. (2004). "Los riesgos del auge de la economía informal" en Revista *Nexos* No. 325, enero.

SAUCEDO, Sánchez José Alberto (2004). "El Estado y el desarrollo económico", Revista *Comercio exterior* Vol. 54, Núm. 1, enero.

Secretaría de Salud, *Gaseta* de Comunicación Interna de la Secretaría de Salud, No 44, marzo 2006. www.salud.gob.mx

SEN, Amartya (2009). "El capitalismo más allá de la crisis" en Revista *LETRAS LIBRES*, año XI No. 125, mayo.

SNTE, SEP, SHCP, SEDESOL, SALUD. *Alianza por la calidad de la educación.* Sin fecha.

SUÁREZ, Zozoya María Herlinda. "12 de agosto: Día Internacional de la Juventud", diario *Milenio Campus* 14/ago/2008: 5.

TELLO, Macías Carlos (2006). "El Estado en la globalización", Revista *Nexos*, 20 noviembre.

THE ECONOMIST. "El sueño de los migrantes. Quiénes migran y por qué" en Revista *Nexos,* No. 317 (mayo-junio, 2004), México.

VALDEZ, Blanca. "Hay 25 millones de mexicanos sin servicios de salud. El costo de medicinas se ha elevado: SSa", *Milenio* 01/sep./08.

VALDÉZ, Blanca. "Narro Robles pide reformar el Seguro Popular. Se incrementó el gasto pero no hay avances", *Milenio* 19/sep./08.

VELEZ, Eduardo y Gladis López-Acevedo (2003). "Estrategias de desarrollo para los estados del Sur". Sector Educación, www.worldbank.org/

VERDUSCO, Alberto. "Generación de empleo, el gran pendiente de Calderón", diario *Milenio* 28/ago/2008: 27.

Cuadro 1.1
PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACIÓN BÁSICA

Indicador Educativo	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Educación Preescolar						
Matrícula Total	3 423 608	3 432 326	3 635 903	3 742 633	4 086 828	4 452 168
Atención de 3 años (%)	15.0	16.5	19.3	20.1	23.2	24.6
Atención de 4 años (%)	55.0	55.4	61.4	62.5	69.6	80.8
Atención de 5 años (%)	80.7	80.0	80.7	83.7	87.9	94.0
Atención de 3, 4 y 5 años (%)	50.2	50.6	53.7	55.2	60.3	66.9
Educación Primaria						
Matrícula Total	14 792 258	14 843 381	14 857 191	14 781 327	14 652 879	14 548 194
Cobertura (%)	94.8	95.1	95.3	95.5	94.6	94.1
Deserción (%)	1.9	1.6	1.7	1.8	1.4	1.2
Reprobación (%)	6.0	5.7	5.4	5.2	4.7	4.3
Eficiencia terminal (%)	86.3	87.7	88.2	88.7	90.0	91.8
Educación Secundaria						
Matrícula Total	5 349 659	5 480 202	5 660 070	5 780 437	5 894 358	5 979 256
Absorción (%)	91.8	93.4	94.1	94.7	95.0	94.9
Cobertura (%)	83.8	85.4	87.8	89.3	90.8	91.8
Deserción (%)	8.3	7.3	7.4	7.4	7.4	7.1
Reproba-ción (%)	20.9	19.7	19.1	19.2	18.5	18.0
Eficiencia terminal (%)	74.9	77.7	78.4	78.9	78.4	79.2

FUENTE: OCDE, tomado de SEP, 2008: 15.

CUADRO 1-2 EFICIENCIA TERMINAL EN PRIMARIA

Estado	1977	1981	1991
Chiapas	22.5	24.7	28.2
Oaxaca	24.7	35.2	41.3
Guerrero	29.1	36.1	41.7
Nuevo León	65.5	68.7	73.7
Distrito Federal	68.2	69.3	84.2
Nacional	**42.6**	**49.7**	**57.1**

FUENTE: Lauriano Hayashi, *La educación mexicana en cifras*, México, *El Nacional*, 1992.

Cuadro 2-1: Comparación de indicadores de resultados de salud: Chiapas, Oaxaca y Guerrero vs. Nacional

	hombres	*Mujeres*	*Hombres*	*Mujeres*
Nacional	***73.1***	***77.6***	***61.1***	***66.9***
Chiapas	***70.0***	***74.8***	***56.7***	***62.3***
Guerrero	***70.8***	***75.7***	***55.2***	***65.7***
Oaxaca	***70.2***	***74.8***	***56.6***	***63.3***
Más alta-más baja (excepto estados COG)	***75.1-71.7***	***79.4-76.3***	***63-1-58.7***	***66.8-63.3***

Fuente: Plan Nacional de Salud de México, 2001-2006 (citado por Paqueo y González, 20039

Cuadro 2-2. Tasas de mortalidad por enfermedades relacionadas con la pobreza y enfermedades trasmisibles

	Desnutrición	*Infecciones respiratorias agudas*	*Enfermedades de la reproducción*	*Infecciones intestinales*
Nacional	***11.4***	***19.7***	***5.1***	***6.6***
Chiapas	***12***	***25.9***	***7.0***	***19.2***
Oaxaca	***26.3***	***24.8***	***5.8***	***15.7***
Guerrero	***11.7***	***12.1***	***7.0***	***7.4***

Fuente: Plan Nacional de Salud, 2001-2006 (citado por Paqueo y González, 2003)

Cuadro 2-3: Indicadores socioeconómicos: Chiapas, Oaxaca y Guerrero vs. el país, 2000.

	% población de 5 años y más (lengua indígena)	Tasas de analfabetismo (15 años y más)-%	Años de escolaridad	% población con seguridad social	% hogares con ingresos = ó < salario mínimo
Nacional	***7.1***	***9.5***	***7.5***	***40.1***	***30.3***
Chiapas	***24.6***	***22.9***	***5.3***	***17.6***	***20.3***
Guerrero	***13.9***	***21.5***	***6.1***	***20.3***	***30.3***
Oaxaca	***37.1***	***21.5***	***5.6***	***22.6***	***24.0***
Estados con	**>13.9**	**>21.5**	**<6.1**	**<22.6**	
Número (salvo COG)=	***4***	***0***	***0***	***1***	

Fuente: Plan Nacional de Salud de México, 2001-2006 (citado por Paqueo y González, 2003)

Cuadro 2-4: Condiciones de vivienda (% de casas): Chiapas, Oaxaca y Guerrero vs. el país, 2000.

	Sin agua potable	Sin alcantarillado	Con piso de tierra
Nacional	***15.7***	***21.0***	***13.2***
Chiapas	***32.0***	***37.7***	***37.9***
Guerrero	***40.1***	***46.4***	***36.2***
Oaxaca	***34.5***	***54.4***	***39.2***
Estados con	**>32.0**	**>37.7**	**>36.2**
Número (salvo GOC)=	***0***	***2***	***0***

Fuente: Plan Nacional de Salud de México, 2001-2006 (citado por Paqueo y González, 2003)

Cuadro 2-5: Algunos indicadores de los recursos estratégicos en materia de salud por cada 1000 personas: Chiapas, Oaxaca y Guerrero vs. el país, 1999.

	Camas de hospital	Personal médico en contacto con pacientes	Enfermeras	Gasto público per cápita en salud (pesos, todas las fuentes)
Nacional	***7.9***	***11.7***	***18.8***	***1214.8***
Chiapas	***4.4***	***8.8***	***11.5***	***604.5***
Guerrero	***5.0***	***9.7***	***13.8***	***685.8***
Oaxaca	***4.9***	***8.6***	***12.3***	***608.2***
Estados con	**<4.9**	**<9.7**	**<13.8**	**<608.2**
Número (salvo COG)=	***0***	***6***	***5***	***0***

Fuente: Plan Nacional de Salud de México, 2001-2006 (citado por Paqueo y González, 2003)

Cuadro No. 4-1

Proporción de personas que viven con menos de US $1 al día (%)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia oriental y el Pacífico	55.6	38.6	27.9	29.6	25.0	16.6	15.7	15.6
China	61.0	40.6	28.3	33.0	28.4	17.4	17.8	16.6
Europa y Asia central	.03	0.3	0.4	0.5	3.7	4.2	6.2	3.7
América Latina y el Caribe	59.7	11.8	10.9	11.3	11.3	10.7	10.5	9.5
Oriente Medio y Norte de África	5.1	3.8	3.2	2.3	1.6	2.0	2.6	2.4
Asia meridional	51.5	46.8	45.0	41.3	40.1	35.1	34.0	31.1
África al sur del Sahara	41.6	46.3	46.8	44.6	43.7	45.3	45.4	46.5
Total	39.5	32.7	28.4	27.9	26.2	22.3	22.2	21.3
Con exclusión de China	31.5	29.8	28.4	26.1	25.5	24.0	23.7	22.8

Fuente: Banco Mundial/Indicadores del desarrollo mundial, 2004.

Cuadro No. 4-2

Proporción de personas que viven con menos de US $ 2 al día (%)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2001
Asia oriental y el Pacífico	83.4	76.3	67.4	69.9	64.8	53.3	50.3	47.6
China	86.3	78.0	67.0	72.6	68.1	53.4	50.1	46.7
Europa y Asia Central	1.9	2.0	1.7	12.3	16.6	20.6	23.5	19.7
América Latina y el Caribe	26.9	30.4	27.8	28.4	29.5	24.1	25.1	24.5
Oriente Medio y Norte de África	28.9	25.2	24.2	21.4	20.2	22.3	24.3	23.2
Asia meridional	89.1	87.2	86.7	85.5	84.5	81.2	77.7	76.9
África al sur del Sahara	73.3	76.1	76.1	75.0	74.3	74.8	75.7	76.3
Total	65.9	63.4	59.8	61.6	60.0	55.3	54.2	52.8
Con exclusión de China	58.3	58.0	57.2	57.6	57.2	56.0	55.6	54.8

Fuente: Banco Mnundial/Indicadores del desarrollo mundial, 2004. www.worldbank.org.data

PREGUNTA. Le voy a leer una frase. Por favor, dígame si usted está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo: 'En general se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente'. *Aquí 'Confianza' es 'Muy de acuerdo' y 'De acuerdo'.* Usted aprueba o desaprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente *(nombre del presidente)? Aquí sólo 'Aprueba'.*

Tabla 5-1

APROBACIÓN DE GOBIERNO

PORCENTAJE	*CONFIANZA*	*APROBACIÓN*	
Nicaragua	*59*	*84*	*+25*
México	*26*	*47*	*+21*
Bolivia	*25*	*42*	*+17*
Honduras	*43*	*57*	*+14*
El Salvador	*22*	*35*	*+13*
Panamá	*11*	*23*	*+12*
Brasil	*24*	*34*	*+10*
Costa Rica	*42*	*52*	*+10*
Argentina	*10*	*14*	*+4*
Venezuela	*48*	*51*	*+3*
Ecuador	*29*	*30*	*+1*
Chile	*48*	*49*	*+1*
Guatemala	*11*	*12*	*+1*
Uruguay	*36*	*30*	*-6*
Paraguay	*10*	*5*	*-5*
Colombia	*16*	*13*	*-3*
Perú	*23*	*23*	*0*
TOTAL SUDAMÉRICA	*28*	*32*	*+4*
TOTAL AMERICA CENTRAL	*32*	*44*	*+12*
TOTAL AMÉRICA LATINA	*29*	*36*	*+7*

FUENTE: Latinobarómetro, 2002.

PREGUNTA. ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.
Aquí sólo vale 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno'.

Tabla 5-2

APOYO A LA DEMOCRACIA (Totales por país)	
Costa Rica	*77*
Uruguay	*77*
Venezuela	*73*
Argentina	*65*
México	*63*
Nicaragua	*63*
Honduras	*57*
Panamá	*55*
Perú	*55*
Bolivia	*52'*
Chile	*50*
Ecuador	*47*
Guatemala	*45*
Paraguay	*41*
El Salvador	*40*
Colombia	*39*
Brasil	*37*
LATINOAMÉRICA	*56*

FUENTE: Latinobarómetro, 2002.

En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?
Aquí sólo suma 'Muy satisfecho' y 'Más bien satisfecho'.

Tabla 5-3

SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA (TOTALES POR PAÍS)	
Costa Rica	*75*
Honduras	*62*
Nicaragua	*59*
Uruguay	*53*
Panamá	*44*
Venezuela	*40*
El Salvador	*38*
Guatemala	*35*
Chile	*27*
Bolivia	*24*
Brasil	*21*
Perú	*18*
México	*18*
Ecuador	*16*
Colombia	*11*
Argentina	*8*
Paraguay	*7*

FUENTE: Latinobarómetro 2002.

Tabla 1
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES
(Mucha o bastante confianza)

INSTITUCIÓN	PORCENTAJE
Partidos políticos	30
Parlamento	41
Prensa	44
Grandes empresas	47
Gobierno	50
Fuerzas Armadas	61
Iglesia	64

FUENTE: Bedoya, Encuesta Mundial de Valores, *El País*, 30/06/ 2004.

Tabla 2
ACTITUDES HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PORCENTAJE	CONFIANZA	NO PUEDE HABER DEMOCRACIA SIN PARTIDOS POLÍTICOS	DIFERENCIA
Costa Rica	24	75	+51
Argentina	4	52	+48
Uruguay	28	74	+46
México	12	56	+44
Perú	13	57	+43
Bolivia	9	52	+43
Nicaragua	16	58	+42
Chile	12	53	+41
Guatemala	8	45	+37
Venezuela	19	55	+36
Paraguay	7	43	+36
Panamá	16	51	+35
El Salvador	16	50	+34
Honduras	22	56	+34
Brasil	13	46	+33
Ecuador	7	29	+22
Colombia	10	29	+19
TOTAL SUDAMÉRICA	12	50	+38
TOTAL AMÉRICA CENTRAL	17	56	+39
TOTAL AMÉRICA LATINA	14	52	+38

FUENTE: Latinobarómetro 2002.