

# DESIGUALDAD SOCIAL Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN MÉXICO. REVISIÓN DE LOS HALLAZGOS DE LA RED AUSJAL

David Martínez Mendizábal\*

## RESUMEN

La Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) presentó en el 2011 los resultados de la investigación “Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades, los riesgos sociales y las políticas públicas aplicada en 9 países de América Latina”. Los países estudiados fueron Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile, Perú, México, Venezuela, República Dominicana y Brasil. La investigación se construyó con base a ejes comunes, lo que permitió realizar un análisis comparativo entre estos países latinoamericanos. El artículo que ahora se comparte pretende revisar las conclusiones y los hallazgos a las que se llegaron para el caso de México sobre el régimen de bienestar, desigualdad social y pobreza, medida esta última con el método multidimensional, y se contrastan con los resultados que han aportado otras instituciones recientemente. Este diálogo servirá para valorar la robustez de los planteamientos de AUSJAL realizados hace más de cinco años, además de actualizar las reflexiones sobre la problemática mexicana.

*\*Doctor en Estudios Científico Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Nivel 1. México. Actualmente es profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana de León, Guanajuato, México. david.martinez@leon.uia.mx*

## PALABRAS CLAVE

Régimen de bienestar, pobreza multidimensional, política social, concentración de la riqueza, enfoque de derechos.

## ABSTRACT

The Latin American Association of Universities trusted to the Society of Jesus (AUSJAL by its acronym in Spanish) published in 2011 the research results for its “Heterogeneity architecture analysis, social risks and public policies, applied in 9 Latin American countries”. The studied countries were Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile, Peru, Mexico, Venezuela, Dominican Republic and Brazil. The study was built around common axes, which allowed a comparative analysis between those Latin American countries. The article we are sharing now, aims to review the conclusions and findings for the Mexican case about the wellbeing regimen, social inequity and poverty measured by the multidimensional method, and it compares this results with the ones reported recently by other institutions. This dialogue will help value the strength of the AUSJAL approaches, done over five years ago, besides updating reflections regarding the Mexican problems.

## KEY WORDS

Wellfare regimen, multidimensional poverty, social policy, wealth concentration, rights approach.

## INTRODUCCIÓN

En 2011 se publicó el Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza 2010, titulado “Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades, los riesgos sociales y las políticas públicas aplicada en 9 países de América Latina”. Esta investigación fue producto del trabajo de la ahora Red de Homólogos sobre Desigualdad y Pobreza en América Latina, perteneciente a la Asociación de Universidades confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL) y se presentaron los casos de Ecuador, Colombia, Uruguay, Chile, Perú, México, Venezuela, República Dominicana y Brasil.

Uno de los resultados más importantes de este esfuerzo investigativo consistió en la amplia y extensa documentación sobre los variados regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2000) que operan en Latinoamérica, que combinan la atención –aún insuficiente– de necesidades de inmensas franjas de la población en nuestros países, en particular las relacionadas con la pobreza, con el surgimiento de nuevos riesgos sociales (AUSJAL, 2011).

Este proyecto no tuvo como propósito establecer nuevas mediciones sobre la pobreza, pero, en el marco de la clarificación de las heterogeneidades sociales y de la estructura de riesgos propia de cada país, la pobreza emergió como un factor sustantivo para valorar la producción de bienestar o malestar de cada régimen estudiado.

La pobreza en la región, sigue siendo un tema toral para los países de Latinoamérica pues en promedio, “en el periodo comprendido entre 2002 y 2008 se caracterizó por tasas de pobreza muy elevadas al inicio, que se redujeron rápidamente, a un ritmo del 1,7% anual, acumulando una caída de 10,4 puntos porcentuales... en cambio, en el periodo comprendido entre 2008 y 2013, el ritmo de caída de ambas tasas se redujo” (Cepal, 2014: 65).

Para el 2013, 165 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, de los cuales 69 millones son personas en situación de pobreza extrema (Cepal, 2014: 64), sobreviven por

debajo de un nivel de vida digno sin acceder al goce de todos los derechos humanos que le son inherentes.

Con cifras más recientes, se confirma la gravedad creciente del problema:

“En 2014 la tasa de pobreza como promedio regional se situó en el 28, 2% y la tasa de indigencia alcanzó al 11, 8% del total de la población, por lo que ambas mantuvieron su nivel respecto de 2013. El número de personas pobres creció en 2014, alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Se proyecta un aumento en 2015 tanto de la tasa de pobreza como de la tasa de indigencia. De confirmarse estas proyecciones, 175 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza por ingresos en 2015, 75 millones de las cuales estarían en situación de indigencia” (Cepal 2016: 7). El horizonte social se encuentra sumamente enrarecido pues persisten la discriminación de la población indígena y campesina, la violencia en contra de la mujer, la segregación territorial, la destrucción del medio ambiente y la precarización del trabajo y en la base se encuentra un modelo de desarrollo pautado en clave de desigualdad y de concentración del ingreso.

La investigación de AUSJAL permitió captar la dinámica compleja (Morín, 2011) y la diversidad de procesos que ocurren en lo que sucede en Latinoamérica. Y aunque en las formulaciones generales hay coincidencia en la orientación de las políticas públicas, cada país presenta modalidades diversas, de acuerdo a la estructura, trayectoria y estado actual de su régimen de bienestar.

Este artículo pretende revisar las conclusiones y los hallazgos a las que se llegaron para el caso de México sobre el régimen de bienestar, desigualdad social y pobreza y se contrastan con visiones alternativas que han aportado, durante estos últimos cinco años, diversas instituciones!

El diálogo con otras visiones más recientes servirá para valorar la robustez de los planteamientos de AUSJAL, realizados hace más de cinco años y

además se actualizan los datos de la problemática mexicana sobre desigualdad y pobreza.

Se arriesgan, al final, algunas conclusiones que se espera contribuyan al debate sobre el ensanchamiento de los derechos sociales de la población, su relación con la pobreza –medida de forma multidimensional– y la irremediable relación con la disminución de la desigualdad.

## LOS HALLAZGOS DE LA RED AUSJAL PARA MÉXICO

La presentación del caso México, en el marco de la ya citada investigación de AUSJAL, estuvo dividida en los acápite: dimensión económica de los riesgos sociales, análisis de las heterogeneidades sociales y factores que generan inequidades en México, determinación de la estructura de riesgos sociales y caracterización de la política social.

Después de una exhaustiva presentación de la evolución de indicadores relacionados con el PIB, empleo, financiamiento al desarrollo, política fiscal y gasto público, en el reporte se analiza la trayectoria de la pobreza propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval) calculada por el método de ingreso y por el método multidimensional y su relación con la desigualdad. Como parte central del objetivo de la investigación, se revisó el modelo de política social en su pertinencia para atender la estructura de riesgos propia de México (AUSJAL, 2011).

Las conclusiones a las que se llegó para el caso México, se pueden resumir sintéticamente en cuatro puntos (AUSJAL, 2011):

### 1º El necesario enfoque de derechos para la política pública

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) del 2004 –vigente para la fecha en que se realiza la investigación– contiene el germen del enfoque de derechos; sin embargo, se observa la necesidad de explicitar claramente tal enfoque y obrar en consecuencia con respecto a las estrategias que hay que

seguir para lograr su operacionalización y no quede, como tantos ordenamientos legales, en solo un elemento discursivo. En el reporte de AUSJAL se propuso retomar la teoría existente sobre los derechos humanos, particularmente en lo tocante a las obligaciones del Estado y establecer un conjunto de políticas públicas derivadas de esa opción intelectual.

El numeral I del Artículo 1 de la LGDS sostiene que la ley tiene por objeto: “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales<sup>2</sup> consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”.

Si se es congruente con la teoría de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de promoverlos, protegerlos, garantizarlos, respetarlos y enfrentar su exigibilidad. Más aún, tiene la obligación de promover la reparación del daño cuando los derechos hayan sido violentados.

El problema está en “transitar de una declaración formal a la construcción del andamiaje normativo e institucional que garantice la protección universal de los mínimos de seguridad económica (trabajo e ingresos) y bienestar social (servicios) que supone el pleno disfrute de esos derechos” (Ordoñez, 2003: 29).

La necesidad de una reforma del Estado en materia de derechos humanos, quedaría inconclusa si no contempla, además de una profunda transformación del paradigma social con el que se ha trabajado durante décadas, una arquitectura legal e institucional acorde con los nuevos riesgos sociales emergentes y los antiguos riesgos no resueltos. Como respuesta a este problema, el enfoque de derechos humanos resultaría pertinente.

El estudio de AUSJAL evidenció el estado actual que guarda el disfrute de los derechos sociales.

Si se toma como referencia la medición de la pobreza multidimensional<sup>3</sup> promovido por el Coneval (2011), se constata que 77.2% de la población presentaba al menos una carencia so-

cial y 30, 7% al menos tres carencias sociales, es decir, el goce pleno de derechos sociales para la población mexicana se encuentra lejos de hacerse realidad.

La ausencia del enfoque de derechos es constatada en el Informe de Evaluación de la Política del Desarrollo Social en México (Coneval, 2009) pues señala la distancia entre la formulación conceptual de la LGDS y las políticas públicas, pero su propuesta de solución se queda corta, porque promueve una operacionalización del enfoque de derechos como si fuera solo un problema nominal y de planeación abstracta.

En el trabajo del Coneval, en contraste con la investigación de AUSJAL que sí lo presenta, se extraña el diagnóstico para determinar la estructura de riesgos propia de México, sin el cual no puede existir un planteamiento integral al carecer de ese tipo de elemento que especificaría los problemas sociales concretos del país. Este sería un modo de llenar el vacío que existe entre la formulación abstracta de derechos sociales sin contraparte concreta donde el enfoque de derechos dialogue con los riesgos sociales del país, tanto los urgentes como los de largo aliento.

A pesar de las carencias es conveniente retomar las afirmaciones que hace el Coneval relacionados con el enfoque de derechos pues coinciden plenamente con los resultados de la investigación de AUSJAL. Se hacen señalamientos directos sobre la ausencia de una matriz intelectual que incorpore plenamente el enfoque de derechos: “No existiendo una clara definición de derechos sociales éstos no son una guía explícita de los planes de gobierno. Los planes no se traducen en un conjunto coordinado de programas y políticas y por ello los tres elementos principales del desarrollo social: el conjunto de programas sociales, la política de seguridad social y la política económica, especialmente la laboral, no están coordinados... este panorama... plantea la necesidad de reordenar desde sus fundamentos conceptuales la política social mexicana: no

hay especificación sobre los derechos sociales y por tanto los planes de gobierno no pueden tener sustento en tal enfoque” (Coneval, 2009:95).

El párrafo anterior es esclarecedor para ejemplificar las inconsistencias y los problemas que existían en el 2010 para integrar el enfoque de derechos en las políticas sociales.

El enfoque de derechos apunta también hacia la incorporación de elementos vitales en la sociedad contemporánea tales como la participación social y la contribución al goce de una ciudadanía plena en los ámbitos de los derechos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales.

La cobertura que proporciona este enfoque facilitaría la inserción de la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, como un ejemplo de la posibilidad de concebir políticas públicas referidas a varios derechos colectivos y a la realización de acciones afirmativas.

## **2º Bienestar social: objetivo compartido de la política social y la política económica**

La investigación de AUSJAL afirma la indispensable articulación de las políticas económica y social, con base en la nueva concepción operativa del bienestar social.

Cuando se habla de articulación conviene prevenir la idea de pensarla como si fuese un terreno terso y sencillo. Sin embargo, con esta expresión se quiere señalar que la sociedad mexicana ha cambiado de tal modo que al trabajo y al ingreso no se les puede entender como se les comprendía antes de adoptar la postura neoliberal, y que por tanto la atención a los riesgos sociales debe estar ubicada en las nuevas coordenadas (AUSJAL, 2011).

Esta articulación eficiente entre las distintas esferas dotadoras de bienestar o malestar, anotada por AUSJAL, coincide con lo sostenido por Coneval: “...si bien los programas sociales tienden a tener efectos positivos para reducir la dimensión de derechos de la pobreza, una disminución sistemática de la dimensión bienestar solo se ma-

terializará si el ingreso real de la población aumenta durante varios años. Mejorar el ingreso real de las familias es una de las necesidades más apremiantes de la política pública en México, pero es una de las acciones más complicadas” (Coneval, 2015: 199).

Los efectos de los programas sociales —política social— tal y como está diseñada en México, no ha podido enfrentar las consecuencias sociales desastrosas que se originan cuando la esfera económica no ha desplegado las oportunidades suficientes para que la mayor parte de la población adquiera, mediante un salario decente, los bienes sociales y culturales que por derecho le podrían corresponder. Incluso, contar con una política social anticíclica, no hace sino expresar su dimensión paliativa. Y esto es un resultado lógico del progresivo aumento de la mercantilización del bienestar en el país.

A la política social en México se le asignan discursivamente objetivos que no se pueden cumplir, ya sea por un enfoque inadecuado en la planeación del desarrollo o por sobredimensionar los posibles avances reales que la educación, la salud y el acceso a los servicios pueden aportar al desarrollo social, sin la contraparte de la creación de condiciones favorables más amplias —estructura de oportunidades—. El estudio de AUSJAL ha confirmado la necesidad de modificar las concepciones de bienestar social con base en el enfoque de derechos y de promover con esta decisión inicial tanto un esquema contributivo sustentante más efectivo, como el diseño de una política social más congruente con la dinámica real de la estructura de empleo, subempleo y desempleo, propia de nuestro país. El análisis hecho en la primera parte del estudio sobre el gasto social, los niveles de empleo formal y de subempleo, y la recaudación fiscal avala estas afirmaciones.

En ese sentido, no bastan las ideas renovadoras que se planteen en la política social mientras no se modifique la política fiscal y el reparto más equitativo de las diversas car-

gas impositivas que le permitan al Estado tener una función distributiva y redistributiva eficaz. La desigualdad del ingreso y del acceso a los supuestos bienes asignados a la política social seguirá un camino de polarización creciente y se seguirán teniendo problemas tanto de cobertura como de calidad en los servicios sociales promovidos por el Estado.

La posibilidad de caminar hacia un Estado social, en nuestro país, pasa necesariamente también por el combate a la corrupción, pues se protege a los sectores mejor posicionados mediante privilegios concedidos históricamente a grandes empresas que no aportan al fisco de una manera equitativa. Se considera como corrupción, también, el despilfarran recursos, los sub ejercicios presupuestales y los pagos indebidos al gobierno:

“Según el Banco de México Según el Banco de México la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. De acuerdo a datos del INEGI la corrupción alcanzaría 347 mil millones de pesos que equivaldrían a aproximadamente el 2% del PIB (2013). ...el Banco Mundial estima que la corrupción cuesta a México el equivalente a 9% de su PIB y 80% de la recaudación de impuestos federal... según la Auditoría Superior de la Federación, la falta de sanciones a los actos corruptos costó a México 86 mil millones de dólares” (Casar, 2015:42).

Se propone impulsar una idea distinta de Estado con una marcada vocación social, de modo que pueda influir en la reestructuración de distintos mercados como el de mercancías, de dinero, de mano de obra y financiero, en un esquema de relación en la que el bienestar social fuese el propósito fundamental de la sociedad.

### **3º Pobreza multidimensional y el peso específico del ingreso**

El estudio realizado por AUSJAL reafirma la idea de entender la pobreza de forma multidimensional, pero sin demeritar la importancia que tiene el comportamiento del ingreso en una sociedad crecientemente mercantilizada.

La teoría de los derechos humanos sostiene la equivalencia de todos los derechos. No hay unos más importantes que otros, pero, en congruencia con los resultados de los regímenes de bienestar propios de cada país, los componentes que obstaculizan el desarrollo —entendido como el goce de los derechos— pueden ser de distinta índole. Hacia allá se dirigía la crítica en el apartado anterior, sobre evitar el uso de una teoría abstracta de los derechos humanos que no tenga elementos visibles para hacerse operativa.

En este sentido, el estudio de AUSJAL retoma elementos del universalismo básico, aun considerándola en la etapa embrionaria por la que actualmente transita, pues se están dando los primeros pasos en la construcción de los cimientos para imaginar “el edificio completo” (Filgueira, 2006: 54) y se entiende como:

“i) la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen debe ser universal y debe alcanzar a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan; ii) este conjunto de prestaciones, que bien puede incluir bienes, rentas o servicios, debe cumplir con estándares de calidad garantizados para todos; asimismo, iii) el usufructo de este conjunto de prestaciones debe estar garantizado para todos, y esa garantía debe ser brindada por el Estado; y iv) [...] ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones llamadas esenciales, conjunto que responderá a las particularidades y niveles de desarrollo propios de cada país” (Molina, 2006: viii). El universalismo básico aún no desarrolla del todo sus derivaciones prácticas, pero entre sus fortalezas están la posibilidad de incorporar factores tan imprescindibles como el enfoque de derechos y la construcción de ciudadanía, la gradualidad e historicidad de los derechos y el papel social del Estado; la federalización como proceso necesario, la articulación inteligente entre focalización (como medio) y el universalismo (como objetivo), la incorporación de nuevos y viejos riesgos, la integración del concepto de

equidad, el abordaje del financiamiento posible y su viabilidad económica” (Martínez y Mora, 2010).

La propuesta del universalismo básico introduce la discusión sobre el ingreso ciudadano que, incorporada a una estrategia más amplia, disminuye el riesgo de aceptar de facto una marcada mercantilización del bienestar. La sola implantación del ingreso ciudadano sin una política social con enfoque de derechos, contiene el riesgo de promover la compra en el mercado, de los bienes sociales necesarios para una vida digna. Por eso, el ingreso ciudadano se debe articular como una parte sustantiva de una propuesta más amplia de política del desarrollo social en la cual jugaría un papel relevante.

La idea de implementar el ingreso ciudadano suficiente para garantizar un estatus mínimo de vida para toda la población tiene varias virtudes, en las que han coincidido autores como Del Val, Damián, Boltvinik, Moreno y Yanes (Yanes, 2007: 165):

“[...] el ingreso ciudadano universal sería un instrumento real de la construcción de ciudadanía y empoderamiento, no solo de alivio a la pobreza, que por supuesto podría terminarse de manera inmediata con la pobreza extrema [...] sino que promovería la igualdad, lo cual permitiría empezar a devolverle a la política social en sentido de responsabilidad ética. [...] En este sentido el ingreso ciudadano universal permitiría una desmercantilización parcial de la fuerza de trabajo, que elevaría enormemente la capacidad de negociación de los asalariados.” (Yanes, 2007: 166-168).

Uno de los efectos más visibles de la modificación de las bases profundas de la política social, en los términos que se han planteado, sería la disminución de puntos débiles que son aprovechados para la utilización de los programas sociales con afanes corporativistas y clientelares. Los enfoques focalizados y sectorizados tienen más puntos vulnerables para su manipulación con fines colocados por fuera de su propio marco ético.

En países como México, con tanta po-

breza y desigualdad, por supuesto que es imprescindible que la política social contemple romper las cadenas que perpetúan a la pobreza de una generación a otra, pero lo es más modificar las condiciones estructurales que generan la pauperización y que tienen que ver necesariamente con la pérdida de poder adquisitivo del salario.

#### **4º Abatimiento de las desigualdades con participación social como condición para reestructurar el régimen de bienestar**

El reporte de AUSJAI, arroja hallazgos importantes, no sobre la desigualdad en singular sino las diversas desigualdades que caracterizan el panorama social de México.

Se entiende por desigualdad, la apropiación dispar de la riqueza (renta y activos) por parte individuos y grupos sociales diferentes (Castells, 2001). Esta asimetría en la apropiación de recursos, completando a Castells, puede referirse también a regiones bien localizadas.

En el diseño y aplicación de políticas públicas equitativas e igualitarias, existe el dilema de optar entre: a) un enfoque que haga referencia a acciones afirmativas sin considerar la asimetría de poder que produce desigualdad o b) abatir la desigualdad y la polarización, estableciendo acciones que considere no solo acortar la distancia entre los polos desde la población más afectada, sino que este proceso tiene que estar marcado por la justa distribución de los bienes socialmente producidos. Esto implica modificar el patrón de acumulación hacia los polos más beneficiados.

La opción conceptual del equipo del caso México es la segunda y los hallazgos sobre las desigualdades en nuestro país, están expresadas bajo el concepto de riesgo social se clasifican en riesgos de clase y etnia, riesgos de trayectoria vital y condición física, riesgos transversales y riesgos globales (AUSJAI, 2011).

La sola enunciación de los riesgos, conduce a fortalecer la noción de política social que no puede ser orien-

tada exclusivamente al combate a la pobreza. Debe tener injerencia en la restitución del tejido social, la búsqueda de igualdad social y la participación ciudadana.

La desigualdad regional, el diferenciado avance en el nivel de vida entre las entidades, las modalidades de participación social disimulas en el contexto nacional y la concentración de la pobreza y exclusión en zonas claramente georreferenciadas demandan la transformación de la arquitectura organizativa para el desarrollo social de México, sobre todo en lo relativo a la participación de las entidades federativas en la estructuración de sus propios programas de desarrollo social. Un ejemplo de lo anterior son las recomendaciones que hace el Coneval sobre la carencia en educación:

“Es importante enfocar los esfuerzos en Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, en donde la carencia fue mayor de 25 por ciento en 2012. La razón del tamaño del rezago educativo en estos estados se debe a que existen porcentajes altos de la población mayor de quince años que no cuenta con primaria o secundaria completa” (Coneval, 2015: 194).

Aunque se sabe de las dificultades para avanzar en un real y efectivo federalismo, debido a los cacicazgos regionales y a las coyunturas políticas que modifican el grado de control presupuestal de las entidades federativas, vale la pena repensar la necesidad de fortalecer la racionalidad, creatividad y madurez de los estados y el Distrito Federal en la atención de sus particulares riesgos sociales, difíciles de atender solo desde el ámbito del gobierno federal.

En la articulación Federación-estados-municipios existen varios retos, entre los que están los sistemas de evaluación locales, la solidez intelectual con la que se diseñan las políticas sociales de las entidades federativas, los enfoques de los que se parten (asistenciales, de derechos, híbridos, etc.), su gradualidad y el soporte legal, incluida aquí la arquitectura institucional de corte social.

## DERECHOS SOCIALES, DESIGUALDAD Y POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN MÉXICO, LOS AÑOS RECIENTES

De forma sintética se puede afirmar que, de acuerdo al apartado anterior, las tesis fundamentales sostenidas a partir de los hallazgos de la investigación de AUSJAL, se resumen en: tomar el enfoque de derechos como horizonte en la acción pública, elevar la capacidad de ingreso de la población como condición para la disminución de la pobreza, enhebrar la política económica y social con un mismo propósito y atender desde la mirada de las desigualdades sociales los polos más excluidos. En este apartado se reconstruirán los procesos más significativos ocurridos en los últimos cinco años en México y se contrastarán con los hallazgos de la investigación de AUSJAL. La comparación arrojará luz sobre las fortalezas y las debilidades de tales hallazgos.

### *Sobre el enfoque de derechos en políticas de Estado*

Un dato relevante para analizar este período es la modificación del artículo 1º Constitucional en el 2011, de modo en la que los derechos humanos se elevan a rango constitucional y se especifican las obligaciones del Estado mexicano. Se señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, se obligan a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (Cámara de Diputados, 2016).

Se sabe perfectamente que la modificación legal no cambia inmediatamente el “habitus” en el proceder de los poderes públicos, ni tiene impacto, generalmente, en la dinámica estructural del corto plazo en un régimen de bienestar que viene de larga data, pero las bondades de la cobertura legal que proporciona la incorporación de un enfoque de derechos es indudable. El

ámbito normativo también es campo de lucha y de transformación social.

La lógica gubernamental con la que se ha pretendido lograr el desarrollo social en México no ha variado significativamente en más de 30 años y está lejos de este enfoque de derechos. Aunque para el 2012 hubo alternancia política en la Presidencia de la República el modelo de desarrollo dominante, no varió, como tampoco cambiaron los vínculos con los poderes fácticos de la esfera económica, ampliamente beneficiados con la dinámica real del poder político.

El neoliberalismo como programa intelectual (Escalante, 2015) y como programa político tiene un impacto determinante en “las leyes, arreglos institucionales, criterios de política económica, fiscal... y tiene el propósito de frenar y contrarrestar el colectivismo en aspectos muy concretos... hay una idea neoliberal de la economía, aspecto más conocido, pero también de la educación, de la atención médica y la administración pública (Escalante, 2015: 18).

Se encuentra, entonces, una contradicción entre la modificación constitucional que obliga a adoptar en todos los ámbitos de la acción gubernamental un enfoque de derechos, sobre todo en la vertiente de los derechos sociales, y la lógica con que el planteamiento neoliberal pretende lograr el bienestar.

El estatus formal de los derechos humanos a raíz del cambio constitucional del 2011 no fue registrado adecuadamente en el Coneval, y en su evaluación de la política del desarrollo social 2014 solo tiene referencias concretas al necesario alineamiento con la definición tradicional de derechos sociales contenido en la Ley General de Desarrollo Social.

A lo largo de su más reciente informe del 2014, el Coneval, entre otros, tiene tres señalamientos sobre los derechos sociales. La relevancia de sus afirmaciones y de sus lagunas, radica en el estatus que le marca la LGDS pues es el organismo independiente de medición de la pobreza y de evaluación que

el propio estado mexicano se ha dado, para auxiliar en las acciones públicas. Los tres señalamientos son:

1º El desarrollo social no se agota con la medición de la pobreza. De manera enfática, la Ley General de Desarrollo Social, así como la Constitución, establecen que el centro del desarrollo social debe ser el ejercicio de los derechos sociales... En 2014, el análisis se basa en los derechos sociales marcados por la ley y, a diferencia del documento de 2008, ya puede incorporar una medición multidimensional de pobreza a nivel nacional y estatal (2008, 2010 y 2012), además de municipal (2010). (Coneval, 2015: 13).

2º Es preciso dar mayor claridad en la definición material de los derechos sociales establecidos en el marco normativo para facilitar su exigibilidad por parte de las personas...es ineludible definir conceptualmente los adjetivos de los derechos sociales establecidos en la normativa, como son la calidad, la suficiencia y lo aceptable para identificar cómo se materializan los derechos sociales y determinar las responsabilidades individuales y estatales para satisfacerlos. (Coneval, 2015:199).

3º La planeación de la política de desarrollo social vaya más allá de contar con un conjunto de programas sociales aislados a nivel federal, estatal y municipal y que existan más objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como una mayor integración entre las políticas sociales y económicas. (Coneval, 2015:201)

El fondo del planteamiento de AUSJAL y del Coneval es el mismo, aunque con matices diferentes dado que este es un órgano técnico-político, teóricamente autónomo, pero no deja de tener influencia gubernamental y sus informes y modos de difusión son *políticamente correctos*.

Y tal fondo se refiere a la necesidad de reestructurar la arquitectura del desarrollo social bajo el enfoque de derechos humanos y de los derechos sociales que le son inherentes, pues no es solo un catálogo de derechos a cumplir bajo cualquier régimen de bienestar, sino obliga al diseño de este,

el régimen de bienestar, a que siga los cambios necesarios para el cumplimiento de los derechos sociales:

Al introducir este concepto (derechos humanos) se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento (Abramovich, 2006: 36).

De este tamaño es el reto, para quien considerar seriamente en enfoque de derechos en políticas de Estado.

#### *Sobre desigualdad social y concentración del ingreso*

El énfasis puesto en este artículo sobre la desigualdad, implica una postura conceptual en donde los sectores empobrecidos y en general las y los excluidos sociales, se encuentran articulados estructuralmente, con un pequeño grupo que se beneficia de la desigualdad. El acaparamiento de unos cuantos, sea de privilegios, capital, oportunidades, posesiones —o todo junto—, provoca la escasez que vive el resto de la población.

Este vínculo de la desigualdad, al desagregarse en factores específicos, se presenta de una forma compleja, pues el tratamiento analítico que se le debe dar a la concentración del ingreso, es distinto, cuando se habla por ejemplo de inequidad en la salud, en la educación o en la vivienda. Y también adquiere matices diversos si se habla de inequidad racial, de género o étnica.

Dado el reducido espacio con el que se cuenta y por considerarse la importancia capital que posee sobre otras inequidades, los siguientes párrafos

se dedicarán a hablar de la desigualdad en el ingreso<sup>4</sup>, del cual, el Informe de AUSJAL, lo coloca como uno de los problemas más graves y persistentes del México contemporáneo.

Para el 2015, Esquivel (2015), documenta un proceso de acumulación de riqueza nunca antes vista en México: “mientras el PIB per cápita crece a menos del 1% anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se multiplica por cinco” (Esquivel, 2015: 5).

Este Informe de Esquivel, a diferencia de otros estudios exploratorios en donde se considera el comportamiento del decil de ingresos más alto de la población con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), indaga, sustentado en las cuentas nacionales, qué es lo que sucede en el 1% más rico de la población y los coloca en el contexto de las privatizaciones ocurridas en el país, en la década de los ochenta y los noventa.

El reporte de Esquivel tiene seis consideraciones sustantivas para la explicación del comportamiento del ingreso:

- México tiene un Coeficiente de Gini de 0.483, mientras que el promedio de ... otros países es de solo 0.404<sup>5</sup>...

Al ordenar a los países por desigualdad ascendente, México ocupa el lugar 107 de una muestra de 132 países; es decir, 80% de los demás países tienen menor desigualdad... México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. (Esquivel, 2015: 11).

- Entre mediados de los noventa y 2010 disminuyó significativamente la desigualdad del ingreso en México, pero... (con base)... en los datos de la OCDE en 2012, la magnitud de la desigualdad en México es mayor de lo que era a principios de los ochenta (Esquivel, 2015: 13).

- México es el país... en donde al 1% más rico le corresponde un mayor porcentaje del ingreso total (21%). En otros países, este porcentaje fluctúa en un promedio cercano al 10%. Una vez más, el ejercicio revela —o por lo menos sugiere— el importante grado de concentración del ingreso en el país (Esquivel, 2015: 15).

- El reporte WealthInsight revela que en el 2012, habría 145,000 individuos con una riqueza neta superior a un millón de dólares (sin incluir el valor de su residencia habitual)...Estos millonarios —representantes de menos del 1% de la población total— concentraban en ese año alrededor del 43% de la riqueza total del país. El reporte de señala que la riqueza de estos millonarios excede por mucho el promedio que corresponde a los millonarios de otros países, quienes concentran apenas el 29% de los recursos de sus respectivos países. El reporte asimismo señala que el número de millonarios en México creció un 32% entre 2007 y 2012; tendencia que contrasta... con la reducción de 0.3% a nivel mundial en ese mismo periodo (Esquivel, 2015: 16).

- Hasta 2002, la riqueza de los cuatro principales multimillonarios de México representaba únicamente alrededor de 2% del PIB mexicano. Sin embargo, a partir de 2003 inició un ascenso que para el lapso 2011-2014 alcanzó un promedio de 9% del PIB; es decir, 4.5 veces lo que representaba en los primeros años del periodo (Esquivel, 2015: 18-19).

- A partir de 1981 y 2012, la participación del capital en el ingreso nacional aumentó del 62% al 73% y la del trabajo disminuyó del 38% al 27%. Todo lo anterior favorece en 11 puntos porcentuales al ingreso nacional a favor del capital y a costa del trabajo... en una parte al menos, explica la creciente desigualdad del ingreso (Esquivel, 2015: 24-25).

Las explicaciones dadas por este estudio de Esquivel para OXFAM, refuerzan la preocupación de amplios círculos académicos y sociales sobre la exacerbada concentración de poder económico y político en pocas manos<sup>6</sup>, de modo que modificar las bases actuales del régimen de bienestar, pasa por modificar la actual correlación de fuerzas. Las fortunas de las cuatro personas con más riqueza en México están vinculadas a la privatización de bienes públicos como los el sector de las telecomunicaciones y la minería, lo que indica la estrecha

relación entre las decisiones políticas y la acumulación de riqueza. Este escenario proporciona un contexto adecuado para releer el reporte del Coneval en lo tocante al incremento del ingreso de la población, como condición indispensable para la disminución de la pobreza.

Bajo el apartado *El ingreso de las familias es bajo y se ha reducido desde 1992* se establecen tres retos: 1º Los ingresos laborales han perdido mayor poder adquisitivo respecto al valor de la canasta alimentaria que a la inflación. 2º Los salarios reales promedio no han variado en los últimos años y el acceso a la seguridad social sigue siendo la carencia más alta, con las consecuencias futuras que esto implica. 3º Sigue significando un reto de la política económica del país la generación de empleos de calidad y con salarios adecuados que impacten la productividad laboral (Coneval 2015). Y sugiere, de manera, muy velada la necesidad de revisar el salario mínimo:

...la evolución del salario mínimo real ha estado prácticamente sin cambio desde 2000 y con una caída importante desde finales de 1970... diversos países han usado esta herramienta, de manera moderada, para reducir la desigualdad salarial y la pobreza por ingresos. México, al menos, ya ha empezado a debatir este tema. (Coneval, 2015: 94).

Este debate se refiere al planteamiento realizado por varias redes académicas y retomado por el gobierno de la Ciudad de México, sobre la necesidad de elevar el salario mínimo de \$ 73.04 diarios a \$ 86.03<sup>7</sup>, propuesta que no ha sido bien recibida por el sector patronal ni por el gobierno federal.

Si bien es cierto que la medición de la pobreza multidimensional ofrece un panorama más completo, el Coneval, precisamente por reconocer el peso específico del ingreso en el problema del bienestar social, no ha dejado de medir la pobreza de ingresos.

De 1992 al 2014, el porcentaje de la población en pobreza medida por el método de ingresos es prácticamente la misma: 53% de la población (Co-

neval 2015b). No ha habido avances al respecto y resulta imprescindible encontrar caminos alternativos para elevar el ingreso, más allá del gastado discurso de subordinar los salarios a la elevación de una abstracta “productividad”.

Una propuesta que circula en redes académicas y políticas, no es la del aumento del salario mínimo sino establecer una política relativa a una renta universal básica, justificada además, por la inexistencia en México de un seguro de desempleo<sup>8</sup>. Este planteamiento coincide con las preocupaciones expresadas por AUSJAL (2011) para el caso de México, de considerar un piso mínimo que asegure un ingreso que satisfaga la línea de bienestar mínimo y de la línea de bienestar económico y avance gradualmente hasta satisfacción de todos los derechos sociales consagrados en la Constitución. El mismo Coneval, ante la gravedad del problema, ha planteado la necesidad de analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso y propone tres estrategias: ampliación de los programas existentes, instaurar el Programa de Empleo Temporal Universal y una que aparecen por primera vez en sus reportes: “a) Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre o b) Piso mínimo solidario. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión de la población pobre, que puede ser no aceptada y transferida a grupos vulnerables” (Coneval, 2015: 198).

El Ingreso Ciudadano Universal, como ya se ha dicho, no solo sería un instrumento real de construcción de ciudadanía y empoderamiento sino sería un parteaguas contra el cambio civilizatorio que emprende ahora el neoliberalismo:

... para cambiar la sociedad hay que cambiar el trabajo e inversamente. Cambiarlo liberándolo del conjunto de las restricciones reificantes (horarias, jerárquicas, de rendimiento) que reflejan su subordinación al capital y que, hasta aquí, han determinado la esen-

cia de lo que se llama corrientemente “el trabajo”. Cambiarlo reconciliándolo con una cultura de lo cotidiano, un arte de vivir que, en lugar de estar separado de él, se convertirá tanto en una prolongación como en una fuente (Boltvinik en Yanes, 2007: 116).

Observar y entender la pobreza desde el problema a de la desigualdad adquiere pleno sentido en este momento, pues si bien es cierto que la sustentabilidad social pasa por no descuidar lo que sucede en la economía real, hoy, el país, posee recursos suficientes para abatir la pobreza y lograr una mejora sustantiva en el nivel de vida de la población. La distribución y redistribución del ingreso se debe hacer de forma más justa. La riqueza extrema está ligada estructuralmente a la pobreza extrema.

## CONCLUSIONES

En el artículo se revisaron los hallazgos de la investigación desarrollada por AUSJAL –concluida en 2010 y publicada en 2011– y se exploró la trayectoria posterior que ha seguido el país, en términos de bienestar social y particularmente de pobreza, para determinar la validez de los argumentos sustentados en el caso México. Se acudió para tal efecto, a nuevas investigaciones producidas por organismos nacionales e internacionales durante el período 2011-2016.

De acuerdo a los procesos documentados, los planteamientos sostenidos por AUSJAL para México siguen siendo válidos de cara a una adecuada reestructuración del régimen de bienestar: enfoque de derechos en la política pública, orientación común de la política económica y social y elevación del ingreso ciudadano considerando la actual desigualdad y polarización social.

La política del desarrollo social puede tener logros más significativos si el componente ingreso logra tener un repunte por un período largo de tiempo. De hecho ha habido avances lentos en los indicadores relacionados con servicios públicos, escolaridad, cobertura en salud y acceso a una mejor vi-



vienda, pero para el logro del progreso multidimensional sostenido la dimensión de ingreso debe de tener un mejor comportamiento. Su influencia es de radical importancia frente a la creciente mercantilización de los bienes que garantizan los derechos sociales como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación. La inmovilidad del indicador de pobreza por ingresos en México durante los últimos 20 años representa un obstáculo que puede revertir los logros alcanzados.

A diferencia de las estrategias exitosas aplicadas en otros países del área, como Brasil y Ecuador (AUSJAL, 2011) el Estado en México ha disminuido su capacidad distributiva y redistributiva y no ha tomado decisiones importantes para elevar el ingreso real de las y los trabajadores mexicanos. No se trata de reinsertar las visiones economicistas sobre la pobreza, que consideraban un solo indicador para conceptualizarla; el argumento central del artículo sostiene la necesidad de repensar el comportamiento del régimen de bienestar en cada una de las esferas que lo componen y de las interrelaciones del conjunto, bajo un enfoque en el que la ciudadanía sería titular de derechos y no *beneficiarios* de la política social. •

1. El Consejo de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (México), la Cepal, PNUD y OXFAM, entre otras.

2. En el 2010, fecha en que se hizo el reporte, el concepto de derechos sociales dominante tenía una connotación proveniente de una larga tradición mexicana, originada en la concepción de derechos consagrados en la Constitución de 1917 que no correspondía, como ahora, a la noción actual proveniente de los derechos humanos.

3. En el Capítulo VI de la LGDS, artículo 36, p. 8, señala que para la definición, identificación y medición de la pobreza se utilizarán, al menos, los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación, y VIII. Grado de cohesión social.

4. El peso específico de la desigualdad en el ingreso de la población como elemento explicativo de las diversas desigualdades, se debe tomar en el contexto de la comprensión de la pobreza en su modo multidimensional. Y adicionalmente no todo se reduce o se entiende a partir de la concentración del ingreso en pocas manos, pues resultaría insuficiente para comprender problemas torales de la sociedad mexicana como por qué se pisotean los derechos de las mujeres, cuál es la explicación de los distintos regímenes de seguridad social existentes o la exclusión de las y los indígenas.

5. Standardized World Income Inequality Database y con la base de datos del Banco Mundial conocida como World Development Indicators (OXFAM, 2015)

6. Como una muestra de esta preocupación se encuentran los 18 volúmenes de la serie Análisis Estratégico para el Desarrollo, suscrito por el Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo y cuyo objetivo se centra en establecer propuestas para un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

7. Para que se valore adecuadamente el nivel de la discusión, actualmente el precio de un dólar oscila entre \$ 18.00 y \$ 19.00, lo que significa que el aumento propuesto es de aproximadamente 70 centavos de dólar.

8. Seminario Internacional. Renta básica y distribución de la riqueza. Mesa de Diálogo: ¿Es pertinente un ingreso ciudadano universal (renta básica) en México? Notas sobre la intervención del Mtro., Pablo Yanes. Presidente del Ingreso Ciudadano Universal de México.

### Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la Cepal* 88, abril del 2006: 35-50.
- AUSJAL (2011). *Informe Latinoamericano de Pobreza 2010. Arquitectura de las heterogeneidades, estructura de riesgos sociales y respuesta de políticas públicas en América Latina*. México: KAS-AUSJAL.
- Boltvinik, Julio (2008), “El ingreso ciudadano universal y el florecimiento humano”, en Yanes, Pablo, *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.
- Cámara de Diputados (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Congreso de la Unión.
- Castells, Manuel (2004). *La era de la Información*. Vol. III. México: Siglo XXI.
- Casar, Amparo (2015). *México, anatomía de la corrupción*. México: CIDE, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Cepal (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas- Cepal.
- Cepal (2016). *Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas- Cepal.
- CONEVAL (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: Coneval.
- CONEVAL (2015 b). *Coneval informa los resultados de la medición de pobreza 2014*. México: Coneval.
- CONEVAL (2011). *Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008*. México: Coneval.
- Escalante, Fernando (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. El Colegio de México. México.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías posindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filgueira, Fernando (2006). “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”, en Carlos G. Molina (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, Washington, D.C./México: BID / Editorial Planeta.
- Esquivel, Gerardo (2015). *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*. México: Oxfam.
- Martínez, David y Mora, Arturo (2010). “Perspectivas del Universalismo en México: el papel de los gobiernos estatales”, en Valencia, Enrique (coord.), *Perspectivas del Universalismo en México*, México. ITESO, Universidad de Guadalajara, KAS, UIA León.
- Molina, Carlos (2006). *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington: BID, Planeta.
- Morín, Edgar (2011). *Hacia dónde va el mundo*. Madrid: Paidós.
- Ordoñez, Gerardo (2002). *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*. México: Sedesol. UNAM.
- PNUD (2015). *Panorama General Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas -PNUD.
- Yanes, Pablo (2008). *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Secretaría de Desarrollo Social.