

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**REFLEXIONES EN TORNO A LA LÓGICA ECONÓMICA-POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL
EN MÉXICO. EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES,
2003 – 2006.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE: **LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA:

FREDDY HERNÁNDEZ BAZÁN

ASESOR: DR. ARIEL KLEIMAN

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres y mi hermana,
que me han dado la oportunidad de
ser quien soy.*

*A toda mi familia,
a aquellos que me han apoyado
y creído en mi.*

*A los amigos y amigas de mi vida,
a aquellos que me han honrado con su estima
y aprecio incondicional.*

*A mis profesores, compañeros y a todos
a quienes he tenido la dicha de conocer
en mi camino.*

“The political problem of humanity is to combine three things: economic efficiency, social justice and individual freedom.”
(J.M. Keynes, *Liberalism and labour*, 1926)

“There are many fundamentally different ways of seeing the quality of living [...]. You could be *well off*, without being *well*. You could be *well*, without being able to lead the life you *wanted*. You could have got the life you *wanted*, without being *happy*. You could be *happy*, without having much *freedom*. You could have a good deal of *freedom*, without *achieving* much. We can go on.”
(A. Sen, *The standard of living*, 1987)

Hamlet.- ¡Cálmate, cálmate, ánimo en pena! ¡Así, caballeros, en vosotros confía mi cariño! ¡Y cuanto pueda hacer un pobre hombre como Hamlet para daros pruebas de su amistad y estimación, no ha de faltaros, Dios mediante! Retirémonos juntos y tened siempre, os ruego, el dedo en los labios! ¡El mundo está fuera de quicio! ¡Oh suerte maldita! ¡Que haya nacido yo para ponerlo en orden! ¡Ea, venid, vámonos juntos!
(W. Shakespeare, *Hamlet, príncipe de Dinamarca*, 1600/1601)

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	9
1. EL ESTADO LIBERAL Y EL BIENESTAR	13
1.1. ¿Qué es el Estado Liberal?	16
1.1.1. Liberalismo político y liberalismo económico	18
1.1.2. El liberalismo político de John Locke y el siglo XVII	23
1.1.3. El liberalismo económico y la filosofía política de Adam Smith	27
1.1.4. El liberalismo político de John B. Rawls	31
1.2. ¿Qué es el Estado de Bienestar?	34
1.2.1. Las bases de la intervención compensadora – la importancia de John M. Keynes	37
1.2.2. ¿Qué es el bienestar?	44
1.2.3. Los principios de igualdad y justicia social	47
1.2.4. Las bases de la seguridad social – William H. Beveridge	54
1.3. ¿Qué es la política social?	59
1.3.1. El papel de las políticas y la política social	61
1.3.2. La política social y el Estado de bienestar	63
2. CAUSAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO.	69
2.1. Utilidad, eficiencia, optimalidad y bienestar. De la teoría de la utilidad a la teoría del bienestar.	70
2.1.1. Los teoremas de la economía del bienestar y la función de bienestar social.	84
2.1.2. Las fallas de mercado en la asignación eficiente de recursos.	93
2.1.3. Criterios y razones de la redistribución del ingreso.	99
2.2. El papel de las instituciones desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico.	105
2.2.1. El intercambio y la elección	108
2.2.2. Racionalidad, acción colectiva y desempeño económico	111

3. LA POBREZA Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO	117
3.1. El estudio de la pobreza: criterios de medición	127
3.1.1. La metodología oficial para la medición de la pobreza en México.	135
3.2. La pobreza como una condición económica, política y social: incidencia de la pobreza en México, 2000-2004.	143
3.3. El Estado Social de Derecho en México	153
3.3.1. Formación e idea de los derechos sociales	155
3.3.2. Los derechos sociales mexicanos: aproximaciones sobre el marco jurídico de la rectoría económica del Estado, la seguridad social, y el combate a la pobreza.	161
4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS BENEFICIOS, IMPACTO Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES, 2003-2006.	171
4.1. ¿Cómo funciona el programa? – Diseño, operación y presupuesto del programa Oportunidades.	175
4.2. Consideraciones sobre la focalización y beneficios del programa, y su impacto en la incidencia de pobreza.	183
CONCLUSIONES FINALES. LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL Y SUSTANTIVA.	197
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	205
ANEXOS	211

INTRODUCCIÓN

Muy a menudo la relación entre Estado y mercado se entiende como marcada por la dicotomía de dos conceptos que resultan rivales y mutuamente excluyentes. Como dos entidades que conviven en un espacio común, del cual lo que ocupa una no puede ser ocupado por la otra, por lo que entonces, el avance o crecimiento de uno de estos dos conceptos significa necesariamente el retroceso o decrecimiento del otro, dentro de ese espacio común al cual podríamos denominar como la interacción social. Sin embargo, al describir someramente un breve significado de cada uno de estos conceptos nos es posible vislumbrar las limitaciones de estas consideraciones.

El mercado es aquel espacio común donde los individuos concurren para satisfacer necesidades tanto de consumo como de producción, resultando así un intercambio entre factores que un individuo puede aportar y otros que pueden necesitar; entendiéndose que el uso de precios para estos factores que se intercambian, ya sean bienes o servicios, es el medio corriente para determinar un valor de intercambio para ellos. No obstante, el desarrollo de los mercados es más amplio, y podemos encontrar así que inclusive existen mercados en los que las transacciones monetarias no son indispensables para llevar a cabo el intercambio, y en los que además, puede no existir un valor claro para algunos de los factores que se intercambian. Piénsese solamente en el ejemplo de un mercado “político” o “electoral”.

Por otra parte, al Estado se le entiende como una construcción abstracta, intangible, que se origina por la agrupación política de los individuos y las sociedades, que entraña una estructura de poder para ejercer la dominación legal y legítima sobre un territorio y una población. Por ello, por la intangibilidad del Estado, se reconoce que cuando se habla de él, la mayoría de las veces se está realmente refiriendo a quienes detentan su poder y las instituciones de que disponen para llevar a cabo sus acciones, es decir, el gobierno y la administración pública.

Por lo tanto, muchas de las veces lo que se pretende cuando se observa la relación entre Estado y mercado como una dicotomía, es que lo privado sea aquello que sólo se refiere al mercado, y lo público aquello que es materia exclusiva de lo estatal, concluyendo así que lo privado y lo público resultan como dos esferas discordantes, indiferentes la una de la otra y que sus intereses son contrarios e irreconciliables. Sin embargo, ¿qué no los miembros de una sociedad, que constituyen a los mercados los cuales al fin de cuentas son públicos, tienen

intereses privados (porque son exclusivos de cada uno de ellos) que han de satisfacer en espacios públicos? ¿O es que los individuos satisfacen sus necesidades privadas en el confinamiento sin la participación de nadie más que ellos mismos? Por estos y muchos otros cuestionamientos se hace necesario revisar los fundamentos de esa interacción entre el Estado y los mercados, entre lo público y lo privado, y aún más, entre lo económico y lo político, para plantear así el problema de la pobreza como un problema social que afecta a los intereses privados de quienes sufren esta condición y que además incumbe a los intereses públicos de la sociedad y el Estado mismo.

En otras palabras, en este trabajo que aquí se presenta, el problema de la pobreza se observa como un condicionamiento social y económico que afecta, no a masas o a grupos sociales, sino a individuos que tienen un rostro y un nombre, que por lo tanto hacen de la pobreza un problema del bienestar individual o privado, pero que, por argumentos económicos, políticos y jurídicos, que en este trabajo se estudian, resulta también un problema social y público, es decir, que importa a los intereses del Estado y de la sociedad, al bienestar social.

De esta manera el problema u objeto de esta investigación es 1) reconocer cuáles son los fundamentos económicos y políticos que dan sustento a la intervención económica del Estado a través de la política social como mecanismo de redistribución para el bienestar social; y 2) encontrar cuál debe ser el camino a seguir por el gobierno y la administración pública para combatir las causas y efectos de la pobreza. Por tal motivo, en su primera parte ésta es una investigación puramente conceptual con el propósito de poner en consideración los argumentos de la intervención económica desde una perspectiva liberal y social. Mientras que en su segunda parte se aborda de manera práctica, primero, el estudio de la pobreza y las metodologías oficiales del gobierno federal para su medición, y segundo, un acercamiento sobre las características de la política social y de un programa social de combate a la pobreza, el programa Oportunidades, para establecer cierta evidencia empírica sobre el papel que tiene el Estado de bienestar y la política social en el bienestar social en el caso de México.

Así, con el fin de comprobar que para que todos los individuos tengan al menos un nivel mínimo de bienestar, el Estado, a través de la administración pública, debe privilegiar una política social fuerte y sustantiva con acciones y programas eficientes que logren redistribuir recursos entre la sociedad, para satisfacer necesidades básicas de consumo y producción, y focalizada en aquellos sectores de la población con menores ingresos, la investigación se ha construido sobre dos ejes metodológicos, a nivel teórico, reconocer un marco teórico-conceptual para comprender el papel del gobierno y la administración pública en materia de desarrollo social y el combate a la pobreza, y; a nivel empírico-analítico, estudiar el caso del programa

Oportunidades como parte de la política social de la administración federal 2001 – 2006 para combatir y mitigar los efectos de la pobreza en la sociedad mexicana.

En la primera parte de esta obra se abordan los argumentos del bienestar social como un concepto que depende tanto de variables económicas como políticas, estas últimas no como una vertiente determinada por lo jurídico, sino como producto de una teoría liberal del Estado y del Estado de bienestar. De esta forma en el capítulo 1 se identifican los elementos del Estado liberal y el Estado de bienestar, sus orígenes y principios rectores, así como también se ofrece un concepto sobre las políticas sociales. El objetivo de este capítulo es ubicar la interacción entre el Estado, la sociedad, el bienestar y la política social como elementos primordiales del desarrollo y el bienestar social. En el capítulo 2 se aborda específicamente la interacción entre lo económico y lo social, haciendo una revisión de los teoremas de la economía de bienestar acerca de cómo se obtiene una asignación eficiente en los mercados. La importancia de este capítulo es que en él se analizan las condiciones bajo las cuales los mercados operan de manera eficiente para alcanzar una situación óptima de bienestar, señalándose con ello la importancia que tiene la intervención del Estado en el logro de la eficiencia y la equidad. De tal forma se plantea así la disyuntiva entre la eficiencia y la equidad como dos conceptos que aparentemente son rivales, pero que con la intervención eficiente del Estado es posible encontrar una situación de equilibrio entre ambos a partir de la simetría entre la política social y la política económica. Por último en este capítulo se consideran además los dilemas de la acción colectiva y el papel de las instituciones en ésta como medios para reducir la incertidumbre, los costos de transacción e incrementar el desarrollo económico.

La segunda parte de la investigación se focaliza en el tema de la pobreza y se formula un análisis más práctico sobre las dimensiones de este problema social. En el capítulo 3 se realiza una revisión de los diversos conceptos sobre pobreza, las consideraciones en torno a su estudio y su medición. Así, reconociendo que la pobreza es un fenómeno social difícil de ser medido de manera exacta – así como una longitud es medida con una regla o una masa con una balanza – se analiza la metodología oficial del gobierno federal y se la utiliza para brindar una descripción sobre la incidencia de la pobreza en el periodo 2000 – 2004. En la última parte de este capítulo, y no por ello menos importante, se estudia el concepto de Estado Social de Derecho como otro fundamento, jurídico éste, de la intervención económica del Estado y su papel preponderante en la promoción y protección del bienestar social.

Por último, en el capítulo 4 con el fin de comprobar si el programa Oportunidades contribuye a mejorar el bienestar social de las familias en condiciones de pobreza a través de la asistencia en alimentación, educación y salud, por medio de asignaciones presupuestarias del gasto público,

se considera el caso este programa federal para conocer su diseño, operación y cómo afecta el bienestar de sus beneficiarios. En este capítulo, primeramente, se plantean los lineamientos y principios de la política y los programas sociales en México de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Social, ambos del periodo 2001 – 2006. Posteriormente, se hace un análisis de documentos oficiales que señalan las reglas de operación, diseño y presupuesto del Programa Oportunidades, pero también se contrastan estas consideraciones con las de diversos autores sobre el impacto y limitaciones de los programas sociales de combate a la pobreza focalizados y de transferencias monetarias condicionadas. Por último, en este capítulo, siguiendo con los cálculos sobre la incidencia de la pobreza presentada en el capítulo previo, se realiza una estimación sobre el impacto que tienen las transferencias monetarias del programa en la incidencia de pobreza por estratos rural y urbano, siendo que a través de esta estimación será posible determinar cuántos individuos y hogares que sin los beneficios del programa entrarían dentro de una situación de pobreza.

Capítulo 1. EL ESTADO LIBERAL Y EL BIENESTAR

- 1.1 ¿Qué es el Estado Liberal?
- 1.2 ¿Qué es el Estado de Bienestar?
- 1.3 ¿Qué es la política social?

Fundamento y objeto de estudio para la Ciencia Política es el Estado; su construcción teórica y devenir histórico, desde el momento en que se ubican sus primeras y primitivas formas en las civilizaciones de la edad antigua, en las que ya existía la noción de agrupación política como medio de solución a demandas y necesidades de quienes decidían integrarlas. Bobbio (1989), en relación al origen del nombre “Estado”, comienza por decir que la palabra “[...] se impuso por la difusión y el prestigio del ‘Príncipe’ de Maquiavelo”¹, que ya para entonces era de uso corriente al hacer referencia a la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando.²

El éxito del término “Estado” lo atribuye a “[...] la necesidad de disponer de un término de género más acorde para representar la situación real [...]”³ de una época en que la relación de las partes con el todo se redefine, valorando a las partes como verdaderos constituyentes del todo, es decir, los individuos como creadores del Estado. Señala, que en Maquiavelo se define al Estado en relación al dominio que se ejerce sobre un territorio y una población, la cual deviene de una larga y reconocida tradición desde el *regnum*, la *res publica*, el *principatus*, hasta el *status rei publicae*. Puntualizando que, se trata “[...] de un significado genérico de situación a un significado específico de posesión permanente y exclusiva de un territorio y de situación de mando sobre sus habitantes [...]”⁴, traduciéndose en que el género de la agrupación política sería el Estado, y una especie o forma, la república.

Por tanto, para Bobbio, el término Estado debe ser empleado de manera cautelosa al referirse a las organizaciones políticas anteriores a este nuevo ordenamiento, a las formas de organización previas a la época renacentista, por lo general denominadas con el nombre de ciudad-Estado; que no cuentan realmente con los elementos de a lo que se refiere el nuevo concepto, pero que son – como tales – organizaciones políticas en sí mismas, por lo que “[...] el nombre nuevo no es más que el símbolo de una cosa nueva [...]”⁵.

¹ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. (1989) p. 86

² *Ibid.*

³ *Ibid.* p. 88

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.* p. 89

De tal forma es el término Estado producto de una tradición larga del pensamiento político, que “[...] la cuestión de si el Estado, existió siempre o si se puede hablar de Estado solamente a partir de una cierta época es un asunto cuya solución depende únicamente de la definición del Estado de la que se parte [...]”.⁶ El Estado al ejercer la dominación sobre un territorio y una población por medio del príncipe, de acuerdo con Maquiavelo, se construye como una forma de organización que otorga el ejercicio del poder público, y que observa un proceso de discontinuidad, en el que el Estado es una nueva forma de organización política bajo la forma de un principado o de una república.

El Estado como continuidad, ubica sus orígenes en la visión economicista de Engels, señalando el nacimiento de la propiedad privada, la división del trabajo y de clases, como la causa del surgimiento del mismo, al constituirse como el medio de preservación del dominio de una clase sobre otra recurriendo a la fuerza.⁷ Para Bobbio, esto es también un recordatorio de la “[...] reconstrucción fantástica de Rousseau que hace surgir la *sociedad civil* de quien por primera vez cercó un terreno y dijo ‘esto es mío’, es decir, de la institución de la propiedad privada.”⁸ Como discontinuidad, “[...] el nacimiento del Estado representa el paso de la época primitiva, dividida en salvaje y bárbara, a la época civil, donde ‘civil’ significa al mismo tiempo ‘ciudadano’ y ‘civilizado’.”⁹ Es la concepción de “Estado” como término nuevo, que señala una diferencia de las agrupaciones políticas anteriores, cuyas características son:

“[...] el proceso inexorable de concentración del poder de mandar en un territorio determinado incluso muy vasto, que se da a través de la monopolización de algunos servicios esenciales para el mantenimiento del orden interno y externo, como la producción del derecho mediante la ley, que a diferencia de la costumbre proviene de la voluntad del soberano, y el aparato coactivo necesario para la aplicación del derecho contra los reticentes; pero también a través del reordenamiento de la imposición y de la exención fiscal, necesarios para el ejercicio efectivo de los poderes que van haciéndose cada vez más grandes.”¹⁰

El Estado-nación de la época medieval, el de la formación de los grandes feudos, señaló el surgimiento de organizaciones políticas con las características descritas, que sin embargo, no tenían la connotación renacentista de Maquiavelo, y más tarde de Hobbes. Para Bobbio, es Max Weber el autor contemporáneo que describe con “extraordinaria lucidez” el surgimiento del Estado moderno como fenómeno de expropiación de parte del poder público de los medios de

⁶ *Ibid.* p. 91

⁷ *Ibid.* p. 99

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* p. 98

¹⁰ *Ibid.* pp. 90 – 91

servicio, y de los medios de producción de parte de los poseedores de capital.¹¹ De ahí que para Weber, el Estado sea la dominación legal y legítima de un aparato administrativo que se ocupa de la provisión de bienes y servicios públicos, así como del ejercicio del monopolio de la fuerza coactiva.¹² Tanto en Engels como en Weber, la formación del Estado parte de un fenómeno de apropiación y enajenación, en el primero acerca de la propiedad, y en el segundo, sobre el poder político.

En relación a sus fines, Bobbio señala que en el estudio de la ciencia política existen una concepción positiva y una negativa sobre el Estado. La primera se funda en el precepto aristotélico de que la *polis*¹³ subsiste “para hacer posible una vida feliz”, dado que no es sino a través de la actividad política que el hombre busca solución a sus necesidades teniendo como fin último su felicidad; de acuerdo con el autor clásico, todas las comunidades se constituyen para obtener el bien de sus ciudadanos, y las constituciones que así se empeñen en esta tarea, necesariamente serán justas.¹⁴ De tal forma en la concepción positiva, el Estado es “[...] una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, al progreso civil [...]”,¹⁵ fundado en una concepción racional “[...] dominada por la idea de que fuera del Estado subsiste el mundo de las pasiones desencadenadas o de los intereses antagonistas e inconciliables, y que el hombre puede realizar su vida de ser racional únicamente bajo la protección del Estado.”¹⁶

Sin embargo, el papel coactivo del Estado, al ser una institución que se superpone a las pasiones individualistas y antagónicas de los individuos para limitar sus conductas, es considerado para crear una concepción negativa que observa al Estado como un “mal necesario” (Bobbio). De acuerdo con lo anterior, autores como Hobbes vieron en el Leviathán un “[...] monstruo benéfico contrapuesto a Behemoth, el monstruo maléfico de la guerra civil”;¹⁷ y por esto justifica la monarquía absoluta como única forma para proteger y salvaguardar a la sociedad, dado que “[...] la soberanía del rey no residía en el derecho divino, sino en el mantenimiento del contrato que le había dado tal soberanía.”¹⁸ Donde los individuos al entrar al Estado o *commonwealth*, ceden su libertad a través de un pacto de sujeción por el cual reciben a cambio la protección del poder civil y eclesiástico.¹⁹

¹¹ *Ibid.* p. 91

¹² Cfr. Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. (1998)

¹³ La *polis* como organización política de la antigua Grecia es tomada aquí como referente antiguo del Estado.

¹⁴ Cfr. Aristóteles. *Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. (2000)

¹⁵ Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, p. 177

¹⁶ *Ibid.* p. 178

¹⁷ *Ibid.* p. 181

¹⁸ *Enciclopedia Hispánica*. Macropedia, Vol. 8. EUA, Britannica Publishers. (1991) p. 14

¹⁹ Cfr. Hobbes, Thomas. *Leviathan, o la material, la forma y el poder de un estado eclesiástico y civil*. México, Fondo de Cultura Económica. (1984)

Naturalmente, sea cual fuere la concepción utilizada para saber qué es el Estado, hasta aquí se reconoce que el mismo es una forma de organización política que ha transitado por un largo camino histórico que lo ha llevado hasta la forma, en que un grupo incauta los medios de coacción, de manera legal y legítima, por medio un aparato administrativo por el cual provee servicios públicos que coadyuvan a la realización del bien de la sociedad.

1.1 ¿Qué es el Estado liberal?

El Estado, como construcción abstracta y política de la sociedad, se presenta como un producto de la interrelación humana que genera la convivencia en sociedad. El Estado es posterior a la sociedad misma. Como construcción humana, se desplaza y transita al igual que la sociedad misma por el tiempo, adecuándose a las condiciones de momento y circunstancia que presentan las distintas sociedades. De igual forma, el Estado liberal es producto del devenir histórico que responde a las demandas de una sociedad renovada.

Derivado de la herencia contractualista formada durante los siglos XVII y XVIII, por autores como Hobbes, Locke y Rousseau, la concepción positiva del Estado perpetúa un papel preponderante del mismo en la realización integral de los individuos. En Hobbes, se rescata la importancia que tienen cada uno de ellos en la formación del Estado como agrupación política, a partir del convenio o pacto tácito en el que ceden la potestad del Estado a un monarca o príncipe, a cambio de la protección y seguridad que éste es encargado de proporcionar.²⁰ El liberalismo descrito por Locke, y desarrollado durante el siglo de la ilustración, construye una teoría que busca delimitar el poder del monarca ante la individualidad soberana que crea a la sociedad.²¹

Como producto de este liberalismo surge el Estado moderno o Estado de derecho, caracterizado por la sujeción del poder del Estado a un ordenamiento jurídico legítimo; y que en la visión jurídica de Kelsen, es la conjunción de una moralidad ideal con una realidad expresada en el derecho, que tiene por elementos constitutivos un poder, un territorio y un pueblo.²² Este Estado, fundado en la teoría liberal de los siglos XVII y XVIII pondría el acento en el dominio de la libertad individual y la naturaleza inviolable de los derechos de los individuos, basado en los fundamentos de una ideología que sería entonces el principal adversario del absolutismo.²³

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cfr. Campos, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*. México, Géminis Editores e Impresores. (2000)

²² Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. Madrid, Labor. (1934)

²³ Campos, Ricardo. *Op. cit.* pp. 25 -26

Para Arnaiz (1999), en la *Teoría de la Constitución* de Carl Schmitt se señala que el Estado, entendido como organización política, entraña en la figura del Estado moderno de derecho, una unidad jurídica que deriva de un poder político constituido y facultado para dictar leyes;²⁴ y expresa que “el poder político [(del Estado)] se origina por la unión de dos fenómenos sociales: a) la inherente tendencia humana a organizarse socialmente, y b) el hábito correlativo de mando—obediencia.”²⁵

El poder y la autoridad en el Estado devienen del poder político que da sustento al derecho; siendo ésta la relación entre el *imperium* y la *potestas* como el poder del Estado, y la *auctoritas* y la *majestas* como la autoridad y mando que ejerce el poder político para hacer cumplir la ley.²⁶ Esta relación supone que el poder político del Estado, en el Estado de derecho liberal, se sujeta a un mismo derecho constitucional para seguir y dictar leyes, deteniendo la arbitrariedad del mismo y preservando así la libertad individual. Por esto señala Arnaiz Amigo, haciendo alusión a los regímenes contemporáneos, que “mientras el poder del mismo [(del Estado)], por inherente, es permanente, la titularidad de la autoridad en nuestros sistemas democráticos recae, circunstancial y transitoriamente, en determinadas personas.”²⁷

Dentro del Estado de derecho y el liberal, el poder político del Estado y la unidad jurídica que éste presupone, derivan la noción de espacio público y privado, a partir del posicionamiento del derecho público y el privado. De acuerdo con Bobbio, la relación entre ambos es producto de la resultante histórica que comprende el devenir de un cuerpo jurídico que pretende regular, el derecho público, las relaciones entre los individuos y el Estado, y el derecho privado, las relaciones entre los individuos.²⁸ Donde tal relación se ha desarrollado de manera dialéctica movida por la supremacía de uno sobre el otro,²⁹ de acuerdo con el contexto y momento histórico que determinen la relación entre el poder del Estado y el derecho; haciendo que pertenezcan ambos a lo que Bobbio denomina como la supuesta gran dicotomía entre la esfera pública y la privada.

¿Es lo privado ajeno a lo público y viceversa? Desde la teoría liberal del siglo XVII, en el Estado liberal se plantea el problema de la igualdad y la propiedad como fundamentos de un derecho que prescribe y protege lo que es de todos y lo que es de cada uno. La dicotomía entre

²⁴ Arnaiz A., Aurora. *Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. (1999) pp. 283 - 286

²⁵ *Ibid.* p. 541

²⁶ *Ibid.* pp. 543 - 545

²⁷ *Ibid.* p. 543

²⁸ Cfr. Bobbio, Norberto. *Op. cit.*

²⁹ *Ibid.* pp. 22 - 32

el derecho público y privado surge a partir del sentido de pertenencia, entre “[...] lo que pertenece al grupo en cuanto a tal, a la colectividad, y lo que pertenece a [(cada uno de)] los miembros en específico [...]”.³⁰ Y es también el problema de la igualdad, ya que el derecho público rescata la igualdad de todos como sujetos a un mismo derecho, de las mismas garantías y obligaciones, a diferencia del derecho privado, que reconoce las desigualdades a partir de fundamentos como el derecho a la propiedad privada.

1.1.1 Liberalismo político y liberalismo económico

El siglo XIX fue conocido como el siglo de la “religión de la libertad” para Benedetto Croce (1996); ideología por la cual los individuos dejaban todo para unirse a la revolución, saquear, quemar y guillotinar en nombre de la libertad misma.³¹ El liberalismo no surge en el siglo XIX, pero si es en éste que se manifiesta y se posiciona como ideología predominante. Los orígenes del liberalismo, como una nueva doctrina de pensamiento, se encuentran en la franca oposición que éste presenta al dogma y moral católica del medioevo. Para Laski (1939), el movimiento del feudalismo al capitalismo significó durante el siglo XVI, la transición de una idea que veía al bienestar individual como efecto de la acción socialmente controlada a otra donde el bienestar social es efecto de la acción individualmente controlada.³² De acuerdo con Campos, el liberalismo en su forma de individualismo, tiene sus raíces en la formación de los grandes Estados nacionales, al haber servido durante el siglo XVI a la consolidación en Inglaterra y Francia de las nuevas monarquías centralistas, estando “[...] caracterizado hasta entonces por el apoyo a la idea de la unidad nacional y la teoría absolutista que se deriva de ella.”³³ No obstante, es oportuno señalar que “es un error creer que el liberalismo es y ha sido siempre una ideología homogénea, ascendente y en línea recta [...]”.³⁴

La libertad que buscaban los europeos de los siglos XVI al XIX no es la misma; la libertad de comercio que buscaban mercantilistas³⁵ y fisiócratas, y aún más tarde los clásicos como Smith y Ricardo, no es la misma libertad de los pensadores políticos como Locke, Rousseau y los

³⁰ *Ibid.* p. 13

³¹ *Cfr.* Croce, Benedetto. *Historia de Europa en el siglo XIX*. Barcelona, Ariel. (1996)

³² Laski, Harold J. *El liberalismo europeo*. México, Fondo de Cultura Económica. (1939) p. 26

³³ Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 26

³⁴ *Ibid.* p. 27

³⁵ Los mercantilistas buscaban una libertad comercial que hiciera legítima su actividad al cambiar “[...] la idea de control social de la Iglesia al Estado en el dominio económico.” Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 53. Acompañada de una serie de políticas proteccionistas e intervencionistas, por mucho el mercantilismo no es tan plenamente una corriente liberal; obsérvese cuando Laski dice: “El mercantilismo es, por lo tanto, el primer paso que da el nuevo Estado secular en su camino hacia la realización cabal del liberalismo.” Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 52

enciclopedistas, que buscaban limitar el poder absoluto y proteger la individualidad a través de la consolidación de derechos inalienables de la condición humana.

Rawls (1995) encuentra que “[...] el origen histórico del liberalismo político (y, más generalmente, del liberalismo) es la Reforma y sus secuelas, con las largas controversias acerca de la tolerancia religiosa en los siglos XVI y XVII.”³⁶ La fragmentación de la unidad religiosa heredada del medioevo, llevada a cabo por los reformadores Lutero y Calvino, significó para el pensamiento político de los siglos anteriormente nombrados, la apertura al camino del pluralismo religioso.³⁷ Para Laski, “[...] el espíritu nuevo [(el capitalismo)] se encuentra con esa revolución teológica llamada la Reforma, que fue un factor esencial en la modelación de sus doctrinas.”³⁸ Porque no sólo es el producto de la denunciada corrupción y excesos de Roma en mucha de la literatura medieval, sino también porque es la oposición al determinismo de la cosmogonía medieval que obligaba a cada uno a aceptar el puesto asignado en la existencia y observar la penuria y la abundancia como dones de Dios.³⁹ La Reforma significa para la gran corriente del liberalismo la concreción de un Estado secular, donde “la Iglesia, tal como estaba organizada, era considerada un verdadero estorbo para el nuevo orden social.”⁴⁰

Durante el siglo XVI esta concepción secular del Estado “[...] transforma a su vez el contenido de los principios cristianos hasta amoldarlos a sus propias necesidades.”⁴¹ Y en Estados como Inglaterra y Francia significa una evolución de la doctrina política porque “[...] forma una teoría del Estado como entidad capaz de bastarse a sí misma.”⁴², sin la intervención de la Iglesia como arbitro de la actividad económica. En toda Europa “[...] se construye una cosmología nueva que da lugar a una concepción científica [(y metafísica)] nueva [...]”⁴³, aunada a una teología nueva

³⁶ Rawls, John. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica. (1995) p. 18

³⁷ Cfr. Rawls, John. *Op. cit.* fundado en las aportaciones hechas por Hegel en su *Filosofía del Derecho*.

³⁸ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 27

³⁹ *Ibid.* pp. 27 - 33

⁴⁰ *Ibid.* p. 37

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.* p. 38

⁴³ *Ibid.* Además se puede observar los ejemplos que señala Laski: “El descubrimiento de Jansen del doble microscopio, la obra de Leonard Digges en telescopía, las grandes mejoras en los instrumentos náuticos, los grandes resultados conseguidos por Tycho Brahe en inventos astronómicos más exactos [...]. El desarrollo de las matemáticas en manos de hombres como Vieta y Cardan (*sic*) [...]. Stevin puso los cimientos de la hidromecánica moderna; y al final del siglo, Keplero (*sic*) había colocado la ciencia de la óptica sobre una nueva base.” “En botánica marcan época L’Ecluse y Mattioli, Bauhin y Cesalpini. Puede decirse que Vesalio hizo por sí solo una revolución en anatomía; y Servet y Fabricius pusieron la base para el descubrimiento de Harvey.” Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 65. La revolución teológica propiciada por la Reforma en sus autores va “[...] de Copérnico y Keplero (*sic*), de Cardan (*sic*) y Vesalio, a Galileo y Harvey, a Bacon y Descartes. [(De tal forma que)] Cuando llegamos al hombre del siglo XVII, el individuo posee un sentido de dominio sobre el universo, nuevo a la vez en profundidad y aspiración. Está preparado, por decirlo así, para disputar a Dios el derecho de supremacía sobre su destino.” Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 38

que en su formación, los grandes descubrimientos, no sólo geográficos sino también en el campo de las invenciones “[...] minan la influencia de la fe sobre la mente humana.”⁴⁴

La traducción de la Biblia al alemán y otras reformas realizadas por Lutero condujeron a que la tolerancia y pluralidad religiosa de un Estado secular, alcanzada en los siglos subsecuentes, también sentara las primeras bases del principio de igualdad en el liberalismo político; esto es, que todos los individuos pueden tener acceso al conocimiento del dogma, rompiendo con el celoso enclaustramiento del mismo por parte de la Iglesia. La Reforma y su nueva libertad religiosa, como origen del liberalismo político, también significó el “[...] principio [(de)] algo parecido al criterio moderno de la libertad de conciencia y de la libertad de pensamiento.”⁴⁵

La trascendencia de la revolución teológica, a partir de la Reforma, en el pensamiento de la civilización europea del siglo XVI, junto con el nuevo panorama que se abría a los intereses comerciales, hizo que tanto el desarrollo del liberalismo económico como el del político se encontraran íntimamente ligados con el desarrollo del modo de producción en las sociedades industriales modernas.⁴⁶ A esto, el mercantilismo del siglo XVI representó una señalada ruptura con las actitudes éticas y prescripciones de la antigüedad y el pensamiento medieval,⁴⁷ pues se caracterizó por su lucha para transformar las normas de conducta contradictorias que encontraba a su paso, dentro de los muros de la cultura medieval, con el fin de “[...] establecer el derecho a la riqueza con el mínimo de interferencia de cualquier autoridad social [...]”⁴⁸

El liberalismo económico pretendido por el mercantilismo significaba solamente romper con la intromisión de la Iglesia y su moral en la vida económica, puesto que detestaba – en realidad – la competencia y exigía una fuerte intervención del Estado en la economía para proteger su comercio y promover métodos opuestos a un más o menos claro liberalismo comercial. Algunos de estos métodos como los acuerdos o convenios entre vendedores respecto de los precios, la prohibición de aquella producción que presentara competencia y concesiones o patentes de monopolios, ya sea de productos o de comercio con determinada región,⁴⁹ fueron ejemplo claro de la actividad comercial que las empresas o compañías mercantes europeas llevaron a cabo en

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Rawls, John. *Op. cit.* p. 18

⁴⁶ Cfr. Hobsbawm, Eric. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México, Siglo XXI. (1971) Para observar el surgimiento en las sociedades precapitalistas de lo que habría de ser el modo y las condiciones de producción que darían paso a la primera y segunda revolución industrial (s. XIX), contrastando los fracasos reformistas de las monarquías absolutas y las políticas burguesas en Francia e Inglaterra durante el siglo XVII.

⁴⁷ Galbraith, John Kenneth. *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel. (1998) p. 49

⁴⁸ Laski, Harold J. *Op. cit.* pp. 21 – 22

⁴⁹ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* pp. 51 - 52

gran medida, no sólo en el mercado europeo sino también en los mercados de las colonias americanas, africanas y asiáticas.

La oposición que representó para el mercantilismo francés los postulados fisiócratas puede ser una aproximación más formal a los orígenes del liberalismo económico. Las aportaciones de los ministros de hacienda François Quesnay (1694-1774) y Robert J. Turgot (1727-1781) en Francia durante las épocas de Luis XV y XVI, a una política económica guiada por la noción de un *droit naturel* que prescribe “la existencia y protección de la propiedad [...] lo mismo que la libertad de comprar y vender – libertad de comercio – y las disposiciones necesarias para asegurar la defensa del Reino.”⁵⁰ construyeron un conjunto de ideas económicas que rechazaba la activa influencia y prestigio de los mercaderes, y cuyo [...] fin primordial era conservar, mediante reformas, una antigua sociedad en la que los propietarios rurales gozaban de superioridad social y privilegios [...].⁵¹

Para la fisiocracia las medidas mercantilistas como la protección y restricción al comercio interior, las concesiones monopolísticas y el funcionamiento de los gremios mercantiles, son una oposición franca al *droit naturel* por el que las cosas funcionan en razón de los motivos y restricciones naturales. Por tal motivo “la norma orientadora en materia de legislación y, en general, de gobierno debería ser [(el famoso lema)] *laissez faire, laissez passer*.”⁵² Para Campos, este liberalismo económico del siglo XVIII significó una corriente filosófica-metafísica que apelaba a los “[...] inalienables derechos económicos del hombre, [...] consistente en la creencia de una armonía preestablecida dentro de una comunidad formada por seres independientes unos de otros, y una corriente utilitaria constituida por los intereses del empresario capitalista, del comerciante y del artesano [...]”⁵³ De tal manera que *dejar hacer* y *dejar pasar* significaba para los fisiócratas, apegarse a aquellas implícitas “[...] leyes naturales que ningún legislador de carne y hueso puede modificar.”⁵⁴ Es decir, a un conjunto de leyes con un carácter absoluto e inmutable, evidentes por sí mismas, como el derecho a la propiedad, los principios de seguridad y de natural desigualdad entre los hombres,⁵⁵ y la libertad de justicia, contratación y de apropiación.⁵⁶

⁵⁰ *Ibid.* p. 64

⁵¹ *Ibid.* p. 63

⁵² *Ibid.* p. 64. Francia fue el país donde mayor desarrollo tuvo el pensamiento fisiócrata, de ahí que Galbraith (1998) de a esta corriente el nombre de “el proyecto francés”. Para una aproximación más completa del lema que orienta a la política económica fisiócrata: “*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*” [dejad hacer, dejad pasar, el mundo va por sí mismo].

⁵³ Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 18

⁵⁴ Meek, Ronald. *La fisiocracia*. Barcelona, Ariel. (1975) pp. 25 – 27 Citado en Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 20

⁵⁵ *Enciclopedia Autodidáctica Oceano*. Volumen 3. Barcelona, Ediciones Oceano. (1989) p. 750

⁵⁶ Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 18

De tal forma, cuando para el mercantilismo la riqueza de las naciones se debía al comercio con una necesaria política de severo proteccionismo a los intereses comerciales, cuyo objetivo era mantener una “[...] balanza comercial favorable destinada a promover la entrada de metales preciosos y dificultar su salida.”,⁵⁷ para la fisiocracia “[...] la riqueza verdadera es la que se puede consumir sin empobrecerse [...]”,⁵⁸ sosteniendo que la agricultura es la única área de la economía con la virtud de generar un excedente⁵⁹ o incremento de la riqueza; esto es la noción del *produit net* que “[...] afirmaba sencillamente que toda riqueza se origina en la agricultura, y ninguna en otras actividades económicas, oficios u ocupaciones [...] los mercaderes, en particular, compraban y vendían el mismo producto, sin agregarle nada en este proceso.”⁶⁰ Del mismo modo, por esta noción los terratenientes y aristócratas continuaron como clases privilegiadas con poder, lo que más adelante derivaría en grandes desequilibrios económicos y políticos que impulsarían el estallido de la revolución de 1789.

Posterior a estas dos corrientes de pensamiento económico, en la segunda mitad del siglo XVIII, el liberalismo económico adquiere mejor forma con la aportación de Smith; que otorga una “contextura económica suficientemente recia” para sobrepasar el mercantilismo y adoptar el individualismo filosófico en una teoría liberal para el modo de producción capitalista. Durante el siglo XIX, a la caída del Imperio Napoleónico, la restauración de las monarquías absolutas derivó en las contrarrevoluciones de 1830 y 1848, que fueron la evidencia de que la ideología libertaria de la revolución cultural e idealista de los siglos anteriores había impregnado la vida y mentalidad de los europeos, en una forma tal que nunca más Europa sería la misma.⁶¹ La “religión de la libertad” al decir de Croce tendría tal fuerza que, para el historiador y filósofo italiano, ésta recordaba a un pasaje de *La Divina Comedia* de Dante: “*Libertà va cercando, che è sì cara, /come sa chi per lei vita rifiuta.*” [Libertad va buscando, que es tan valiosa, /como sabe quien por ella vivir rehusa.]

En síntesis, el liberalismo político y el liberalismo económico pueden ser vistos como dos elementos en los que se puede descomponer el cuerpo de lo que podemos considerar como la gran corriente del liberalismo; siendo así que “para los liberales clásicos, el liberalismo económico y el político eran dos caras de una misma realidad, ya que la libertad de la industria y del comercio son una manifestación de la libertad individual y de igualdad entre los

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 20

⁶⁰ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 65

⁶¹ *Cfr.* Croce, Benedetto. *Op. cit.*

ciudadanos.”⁶² Y por tanto, para los fines de esta investigación podemos considerar que del liberalismo:

“El eje de la doctrina es por supuesto la libertad, el rechazo frontal a la opresión, el liberalismo reivindica la libertad individual sólo a medida que ésta produce bienestar social, la lucha contra todo tipo de privilegios, el proteccionismo, el corporativismo, el monopolio, las licencias, las discriminaciones de cualquier tipo, [(y)] tiene su fundamento no precisamente en la defensa de particulares sino en la preservación de la sociedad mediante la promoción de la libertad individual.”⁶³

1.1.2 El liberalismo político de John Locke y el siglo XVII.

Para el siglo XVII, el Estado secular en el campo de lo económico se había convertido en asistente fiel del comercio⁶⁴ a través de la puesta en marcha de una política económica con una gran intervención del Estado y medidas proteccionistas a favor de una naciente burguesía mercantil, la cual había pactado una alianza con las monarquías para “[...] extinguir el esfuerzo de los grandes feudatarios por retener algún vestigio de autoridad independiente.”⁶⁵ Por tanto, el gran triunfo del interés comercial en el siglo XVI no es solamente “[...] en lo moral la victoria para el utilitarismo [...]”⁶⁶ sino en lo político la generación de un Estado que fuera una autoridad central fuerte, para garantizar la propia conservación de la incipiente clase burguesa, al darle al príncipe “[...] amplios poderes porque cuanta mayor sea su autoridad, mejor la oportunidad para el renacimiento económico al que estorban los conflictos.”⁶⁷ De tal forma, el siglo XVI y la naciente burguesía mercantil habían visto “[...] consolidarse en Inglaterra y Francia principalmente, a las nuevas monarquías centralizadas [...]”⁶⁸ y al régimen absolutista.

El racionalismo y el empirismo fueron fundamentos filosóficos que guiaron el pensamiento político del siglo XVII. Descartes por una parte, construyó un científicismo racionalista basado en la validez del método; y Bacon por el otro, una filosofía que reconocía a la experiencia como fundamento del conocimiento y de la verdad. Su influencia en los pensadores de este siglo, y aún más en los de la Ilustración del siglo XVIII, es sustantiva en relación a su concepción deísta y mecanicista sobre el orden universal y el papel que tiene el hombre en éste. Para Laski, el siglo XVII es de genialidad por la excepcionalidad con la que los autores de esta centuria

⁶² Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 23

⁶³ *Ibid.* p. 31

⁶⁴ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 76

⁶⁵ *Ibid.* p. 71

⁶⁶ *Ibid.* p. 76

⁶⁷ *Ibid.* p. 71

⁶⁸ Sabine, George. *Historia de la teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica. (1945) p. 104
Citado en Campos, Ricardo. *Op. cit.* p. 26

desarrollaron las mejores percepciones de sus predecesores y formularon una filosofía política que más tarde modelaría la construcción de sistemas políticos en toda Europa y América.

John Locke (1632-1704) es autor de una filosofía política liberal impregnada por las corrientes del racionalismo y el empirismo; su pensamiento está sujeto a una concepción epistemológica según la cual el mundo únicamente puede llegar a ser conocido de manera indirecta y a través de experiencias, de manera que cualquier teoría alrededor de éste solamente puede ser una hipótesis que necesariamente debe estar sujeta a verificación empírica.⁶⁹ Su contexto es el de una sociedad inglesa que se renueva más rápido que el resto de Europa,⁷⁰ donde la guerra civil entre las fuerzas partidarias del rey Carlos I y las del parlamento representan la oposición entre el absolutismo y la teoría constitucional parlamentaria. El liberalismo de Locke representa una crítica al despotismo de los Estuardos y su “[...] esfuerzo para dominar todos los aspectos de la vida particular y pública en interés de un bienestar corporativo [...] [(y la consideración de)] los intereses individuales de los ciudadanos particulares como completamente subordinados”,⁷¹ por medio de una teoría que justifica la existencia de la propiedad privada y de un poder político sometido al consentimiento colectivo y a una ley civil.

En relación a la propiedad, para Locke, los frutos de la naturaleza, la tierra, la fauna y la flora “[...] pertenecen a la humanidad en común, en tanto que son producto espontáneo de la naturaleza, [...] [(y por tanto)] nadie tiene originalmente un dominio privado sobre ninguno de ellos que excluya al resto de la humanidad [...]”,⁷² sin embargo, al haber sido creados y dados por Dios a los hombres, “[...] necesariamente debe haber algún medio de apropiarse de ellos antes de que puedan ser utilizados, o resulten beneficiosos para algún hombre en particular.”⁷³ La primera propiedad que tiene todo individuo es su trabajo; por él, puede modificar el estado natural en el que se encuentran los objetos de la naturaleza y convertirlos así en parte de su propiedad, pues enuncia: “el trabajo lo hice yo, sacarlos del estado común en el que estaban ha establecido mi propiedad sobre ellas.”⁷⁴ No obstante limita esta apropiación individual al señalar, en relación de la tierra, que “[...] nadie puede cercar o apropiarse de parcela alguna sin el consentimiento de todos los miembros de la comunidad; porque las tierras han quedado en

⁶⁹ *Enciclopedia Hispánica. Op. cit.* Macropedia, Vol. 9. pp. 168-169

⁷⁰ Para el siglo XVIII, el único gobierno constitucional en Europa se encuentra en Inglaterra, con la proclamación de la república o *commonwealth* en 1649 y finalizando con la revolución de 1688, que al decir de Laski significó “[...] el término de los objetivos buscados en la rebelión de la clase media encabezada por Cromwell contra el intento de despotismo de los Estuardos.” Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 89

⁷¹ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 93

⁷² Locke, John. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil.* Buenos Aires, Editorial Losada. (2003) p. 23

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.* p. 24

común por pacto, es decir, por la ley de la tierra [...]”.⁷⁵ Para él, ese pacto es el que hace a todos los hombres iguales en el Estado de naturaleza, donde todo poder y jurisdicción son recíprocos, y gobierna lo que él llama “ley de la naturaleza” por la cual todos están obligados al uso de la razón y dicta que “[...] nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.”⁷⁶ Esta misma ley determina que todos los individuos tienen, en el Estado de naturaleza, la autoridad para ejecutarla y castigar a quienes la transgreden con la misma medida; y a este Estado donde “quien derrame la sangre de un hombre, estará condenado a que un hombre derrame la suya”⁷⁷ porque todos son jueces de la ley, le considera sin reserva que el gobierno civil es el remedio más apropiado para todos sus inconvenientes.⁷⁸

Tanto en el pensamiento de Locke como en el de Hobbes (1651), podemos reconocer que el paso del Estado de naturaleza al Estado civil es un tipo de salvación, que permite a los hombres librarse de las calamidades que puede significar vivir sin una ley positiva y civil además de la ley natural. Sin embargo, el pensamiento de Locke es una crítica a Hobbes en relación a su concepto sobre el pacto de sujeción, al señalar que “[...] no todo pacto pone fin al Estado de naturaleza entre los hombres, sino sólo aquél en el que acceden por mutuo acuerdo a entrar en comunidad y formar un cuerpo político.”⁷⁹ Para Locke la constitución del gobierno civil se realiza como liberación del “hecho de que los hombres sean jueces en sus propias causas” y el pacto de sujeción para él significa la subordinación a la discrecionalidad del monarca; ésta es su confrontación central al absolutismo, pues para él resulta inquietante cómo el Estado civil puede ser el remedio al Estado de naturaleza, si aún peor que en éste, el poder de decidir sobre la vida de los demás está en manos de una sola persona, “[...] donde un hombre al mando de una multitud tiene la libertad de ser juez en su propia causa y puede hacer con sus súbditos lo que se le antoje, sin la menor cuestión o control por parte de quienes ejecutan su parecer, debiendo los demás someterse a él en todo lo que haga, esté guiado por la razón, el error o la pasión.”⁸⁰

El gobierno civil detiene el arbitrio que cada individuo tiene derecho a ejercer en el Estado de naturaleza, sometiéndolo al arbitrio de la comunidad según “[...] normas y reglas establecidas e imparciales, aplicables a todos, y administradas por hombres autorizados por la comunidad para que las ejecuten.”⁸¹ Para Locke el derecho a detentar el gobierno es ejercido, al igual que en el

⁷⁵ *Ibid.* p. 27

⁷⁶ *Ibid.* p. 9

⁷⁷ *Ibid.* p. 12

⁷⁸ Obsérvese la comparación que puede existir entre la aportación de Locke y la que hace Hobbes en este mismo sentido, al señalar, con un tono más pesimista, que en el Estado de naturaleza “el hombre es el lobo del hombre”. *Cfr.* Hobbes, Thomas. *Op. cit.*

⁷⁹ Locke, John. *Op. cit.* p. 14

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.* p. 64

reino animal, por la apropiación del poder político por quienes son más fuertes.⁸² La ley común surge del poder político, pues éste es el “derecho de dictar leyes”, que es soberano, no por la apropiación y el sometimiento que ejerce el monarca con sus súbditos, sino por el consentimiento con que los individuos forman una sociedad política o civil, renunciando a su poder natural y dejándolo en manos de la comunidad misma,⁸³ para preservar la propiedad y castigar las ofensas. Al decir de Laski, ésta es una visión atómica de la sociedad por la conveniencia mutua con que los individuos se agrupan y le dan forma, conduciendo “[...] fácilmente a un Estado cuyas funciones limitan los poderes que ellos le confieren.”⁸⁴

La libertad para Locke en una sociedad política o civil “[...] consiste en no estar sujeto a ningún poder legislativo sino aquel establecido por consentimiento en el seno del Estado, ni bajo el dominio de ninguna voluntad o la restricción de ley alguna, excepto aquellas dictadas por el poder legislativo según la misión a él confiada.”⁸⁵ Principios que serían parte de las bases de todo el contractualismo moderno, con la Ilustración y la revolución de 1789, se encuentran en los capítulos IX y X del “*Segundo ensayo sobre el gobierno civil*” del médico y filósofo inglés aquí comentado; al señalar que la razón por la que los hombres renuncian a su libertad y su imperio, a su vida y sus posesiones, que es lo que él llama como propiedad⁸⁶, es el temor y el peligro continuos que significa la vida en un Estado, donde todos los hombres son tan “reyes” y tan iguales que la posibilidad de disfrutar de esta libertad natural “[...] es muy incierta y está constantemente expuesta a la invasión de otros.”⁸⁷

De esta forma, la ley común y el poder que el gobierno tiene deben servir al solo bien de la sociedad, sin la arbitrariedad y capricho de quien lo detenta. Al decir de Locke, el poder del gobierno debe “[...] ser ejercido mediante leyes establecidas y promulgadas, para que el pueblo conozca sus deberes y esté sano y salvo dentro de los límites de la ley, y para que los gobernantes, a su vez, se mantengan dentro de esos debidos límites y no se vean tentados, en razón del poder que tienen en sus manos [...]”⁸⁸ Tal como Bodino en 1577 evidenciaba ya, en la

⁸² *Ibid.* pp. 5-6

⁸³ De acuerdo con Locke, “aquellos que están unidos en un cuerpo y tienen una ley común establecida y una judicatura a la cual apelar, con autoridad para decidir las controversias entre ellos y castigar a los ofensores, forman entre sí una sociedad civil.” *Ibid.* p. 64

⁸⁴ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 101

⁸⁵ Locke, John. *Op. cit.* p. 20 En Inglaterra, durante el siglo XVII, la revolución civil confrontó el poder despótico de los Estuardos y el del Parlamento, encabezado por Cromwell, para finalmente convertirse en un verdadero régimen político parlamentario. En relación a esto último, para Locke el poder legislativo es el poder supremo de un Estado, “[...] pues es imposible concebir que un poder inferior prescriba lo que debe hacer uno superior [(se refiere al ejecutivo)], y no hay poder más alto que el de dictar leyes [...]” *Ibid.* p.97

⁸⁶ *Ibid.* p. 92

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* p. 104

“República” “[...] la necesidad, en toda sociedad política, de una autoridad suprema que dicte leyes a todos y que no las reciba de nadie.”⁸⁹ como medio para evitar la anarquía.

¿Cuál es la libertad que queda al hombre bajo el imperio de la ley civil? La razón, como fundamento de la naturaleza del hombre, es el instrumento que afloja las cuerdas del poder paternal sobre los hijos⁹⁰ al madurar, pues logran la capacidad para entender a la ley no como una limitación sino como la “[...] orientación de las acciones de un agente libre e inteligente hacia su propio interés y [(que)] no prescribe más de lo que es necesario para el bien general de quienes están sujetos a ella.”⁹¹ Tanto así que para Locke la “[...] sensación de un imperio ilimitado para la razón que hace del hombre individual amo del universo, no por revelación, sino por indagación; no por la fe, sino por la interrogación propia.”⁹², lo lleve a determinar que “si no hay ley no hay libertad”.⁹³

De acuerdo con Laski, John Locke fue el “filósofo de la revolución”, el “misionero eficaz de una fe nueva” cuyas teorías definirían “[...] los contornos esenciales de la doctrina liberal por cerca de dos centurias.”⁹⁴; su pensamiento, lleno de racionalismo, tolerancia y la idea de un gobierno constitucional, sin ningún exceso en alguna de estas consignas, se encontraba fundado en la visión de un mundo dividido en ricos y pobres⁹⁵, o de otro modo, en propietarios y no propietarios.

1.1.3 **El liberalismo económico y la filosofía política de Adam Smith**

Bobbio, en lo que llama la “concepción negativa del Estado”, reconoce que han existido dos percepciones acerca de éste: como un mal necesario y como un mal no necesario. La última es la que conlleva a la desaparición y fin del Estado mismo, mientras que en la que se considera al Estado como un mal necesario se asume a la figura del Estado mínimo, que es el “[...]”

⁸⁹ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 41 Sin embargo, Laski señala que Bodino buscaba crear un Estado secular fuerte, con la precaución de preveer los excesos a los que podría conducir esto: “Habiendo [(Bodino)] construido un Estado teóricamente incapaz de freno, sugiere entonces que hay ciertos principios a los cuales debe ceder la primacía [(del Estado)]. Éstos son la Ley Divina, las leyes fundamentales de la República y aquella ley ‘natural’ que prohíbe al príncipe despojar la propiedad de sus súbditos.” *Ibid.*

⁹⁰ Locke, John. *Op. cit.* pp. 42-44

⁹¹ *Ibid.* p. 43

⁹² Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 117. *Cfr. Ibid.* p. 85 Para observar como la famosa frase de Descartes: “*Je pense, donc, je suis*” [Pienso, así pues, existo] es citada por Laski como un ejemplo para simbolizar el contenido del racionalismo del siglo XVII.

⁹³ Locke, John. *Op. cit.* p. 43

⁹⁴ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 91 En su crítica, Laski declara que la necesidad del liberalismo, en el contexto de Locke y el parlamentarismo inglés, “[...] es una doctrina tejida con la hilaza de la conveniencia burguesa. [(donde)] Sus necesidades determinan el marco de su credo.” *Ibid.* p. 116

⁹⁵ *Ibid.* p. 80

denominador común de las mayores expresiones del pensamiento liberal.”⁹⁶ El Estado mínimo o el Estado visto como un mal necesario surge, de acuerdo con el mismo autor, en el momento en que “la sociedad civil, bajo forma de sociedad de libre mercado muestra la pretensión de restringir los poderes del Estado al mínimo indispensable [...]”.⁹⁷ Para Laski, la evolución del liberalismo hasta este momento (siglo XVIII) había sustituido a la iglesia por el príncipe como “[...] fuente de las normas reguladoras de la conducta social.”⁹⁸, y en Locke sustituyó al príncipe por el poder legislativo, el parlamento; siendo a su vez un elemento determinante de esta evolución el impulso de los intereses de la burguesía, y que con la reivindicación de Smith al comerciante, considera que “[...] el liberalismo económico era una doctrina al servicio de una parte pequeña de la comunidad.”⁹⁹

La aportación de Adam Smith al pensamiento liberal es conocida por haber propuesto el papel que el Estado debería guardar en la economía como protector de la propiedad privada y garante de la actividad individual espontánea¹⁰⁰, limitándose a solamente proveer servicios como la defensa de la nación, salvaguardar el orden interno¹⁰¹, la administración de justicia y la realización de obras públicas en las que la acción individual o privada no pudiera encontrar ganancia¹⁰² o sobrepasase sus posibilidades.¹⁰³ Es por tanto Smith, un crítico de los reglamentos industriales, de las tarifas protectoras, del derecho obrero y de los monopolios¹⁰⁴, puesto que restringen la acción individual libre en el mercado; no obstante, su aportación no sólo se limita al campo de lo económico sino que desde su filosofía moral, elaborada entre 1748 y 1764, construye una aportación filosófica al individualismo y la acción colectiva.

Desde una visión mecanicista y naturalista, Smith encuentra las raíces de las fuerzas que llevan al hombre a trabajar la naturaleza, transformarla, comerciar con sus productos y obtener una retribución por su trabajo y su propiedad, en la provisión que le ha dado la naturaleza de facultades y propensiones que lo motivan a satisfacer una necesidad de placer y de evitar el sufrimiento, “[...] donde en este contexto el placer se relaciona con un estado de la imaginación que comprende tranquilidad y serenidad [...]”.¹⁰⁵ En su obra “*Teoría de los sentimientos morales*” de 1759 enuncia que estas fuerzas de la naturaleza humana son también las que lo llevan a

⁹⁶ Bobbio, Norberto. *Op. cit.* p. 182

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 155

⁹⁹ *Ibid.* p. 167

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 153

¹⁰¹ Bobbio, Norberto. *Op. cit.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Campos, Ricardo. *Op. cit.*

¹⁰⁴ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 154

¹⁰⁵ Campbell, R.H., Skinner, A.S., Todd, W.B. “General introduction” en Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Campbell, R.H., Skinner, A.S. (editores) Todd, W.B. (editor de texto), Vol. I, Oxford, Clarendon Press. (1976) p. 1

sentir placer en aquellos que le son favorables y sufrimiento en quienes no, dado que para su propio bien busca la estima de los primeros y su desaprobación le resulta mortificante y ofensiva.¹⁰⁶ De esta búsqueda de estimación por los demás, Smith encuentra que el fin de los esfuerzos que el hombre emprende para mejorar su condición, para perseguir la riqueza y evitar la pobreza, la búsqueda del bienestar, el poder y la preeminencia, el fin de su avaricia y su ambición es “[...] para ser observado, atendido, para ser tomado en cuenta de la simpatía, de la complacencia, y la aprobación, [(que)] son todas las ventajas que podemos proponer para derivar de él.”¹⁰⁷ No obstante resalta que las acciones de esa búsqueda, mientras que son importantes fuentes de disputas entre los individuos, también “[...] sirven para despertar y mantener en continuo movimiento a la industria de la humanidad.”¹⁰⁸ De esta manera el interés de Smith por la psicología del hombre se centra en aquellas propensiones naturales que tiene éste para ver por su propio interés, y de como esto es un medio para obtener un bienestar colectivo.

De acuerdo con Campbell, Skinner y Todd, el pensamiento económico de Smith parte de dos premisas, la primera sobre la propensión de ver por uno mismo¹⁰⁹, y la segunda, la condición de que el trabajo de la economía requiere de un mínimo de justicia para su plena realización.¹¹⁰ La acción individualista guiada por esos impulsos y propensiones naturales se caracteriza por la oposición de intereses contrarios que puede llevar a que las acciones de un individuo en su búsqueda de bienestar y satisfacer sus preferencias afecten de manera directa o indirecta a otros, por lo que señala Smith, que una violación a la virtud de la justicia debe ser castigada por el poder del Estado y la condenación de la sociedad, para así obligar a su práctica por todos los individuos.¹¹¹ Smith, al igual que Locke lo haría sobre la necesidad del gobierno civil, advierte que “sin esta precaución, la sociedad civil se convertiría en una escena de masacre y desorden, cada hombre tomando venganza por su propia mano donde quiera que él se figurara ofendido.”¹¹²

El papel restrictivo que el Estado tiene en su pensamiento no es de manera injustificada. Para Smith el papel que tiene el Estado como garante de la justicia se relaciona con la rivalidad que existe ya en su siglo entre pobres y ricos, o dicho de otro modo, entre quienes tienen

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 8

¹⁰⁷ Smith, Adam. *The theory of moral sentiments*. (1759) libro I cap. iii.2.I

¹⁰⁸ Campbell, R.H., et al. *Op. cit.* p. 18

¹⁰⁹ Del término en inglés: *self-regarding propensity*; cuya idea refleja el sentido *egotista* con el que la acción individual es producto de los intereses y motivaciones personales que llevan a actuar a los individuos de tal o cual manera para obtener la satisfacción de sus necesidades.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 19

¹¹¹ *Ibid.* pp. 9-10

¹¹² Smith, Adam. *Op. cit.* libro VII cap. iv.36

propiedades tangibles (patrimonio) y aquellos que sólo cuentan con la propiedad de su trabajo,¹¹³ por lo que también es función del Estado salvaguardar la propiedad privada de los individuos. La única acción que el Estado puede tomar de manera directa en la economía es la de proveer servicios cuando el mercado ha fallado en hacerlo, en inversiones cuyo rendimiento no es atractivo para ningún individuo.¹¹⁴ No obstante señala que el principal problema con la provisión de servicios públicos es el de la eficiencia y la equidad, por lo que sugiere que cualquier servicio público debe ser pagado por quien lo usa.¹¹⁵ En términos de tributación, la recaudación del Estado debe estar de acuerdo con los “[...] cánones de igualdad, certeza, conveniencia, y economía, e insiste que [(las contribuciones)] no deben ser impuestas de manera que afecten la libertad del sujeto [...]”¹¹⁶

La gran aportación de Smith al pensamiento liberal no fue tanto como limitar el papel que el Estado tenía en la actividad económica, sino decir “[...] al negociante que era un benefactor público [...] [(haciéndole)] ver que cuanto menos se le constriñera en la persecución de su riqueza, tanto mayor sería el beneficio que pudiera hacer a sus semejantes.”¹¹⁷ Por lo que las verdaderas funciones del gobierno deben estar diseñadas para “[...] asegurar la libertad del individuo para perseguir sus propios (socialmente benéficos) fines y meramente requieren que el Estado provea determinados servicios en la medida en que faciliten la marcha del sistema, mientras que estén conformes a las limitaciones de la naturaleza humana y los mecanismos del mercado.”¹¹⁸

En “*La riqueza de las naciones*” el bienestar está definido en relación al nivel de ingreso con el que un individuo puede dirigir el producto o el trabajo de otros, y por otro lado, en la “*Teoría de los sentimientos morales*” el bienestar se define en términos de la calidad de vida, donde “calidad” se refiere a un “[...] nivel de experiencia moral mayor que aquel envuelto en el ‘intercambio mercenario [sic] de bienes de acuerdo con un valor acordado’.”¹¹⁹ De acuerdo con Laski, Smith en la evolución del pensamiento liberal, dio un paso más al añadir que “[...] con excepciones menores, no había necesidad de que el parlamento interviniese en absoluto.”¹²⁰, dado que en su modelo, las necesidades humanas, tanto de libertad como de intercambio,

¹¹³ Campbell, R.H., et al. *Op. cit.* p. 12

¹¹⁴ *Ibid.* p. 35

¹¹⁵ *Ibid.* p. 36

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 155 Es celebre la frase de Smith que en “*La riqueza de las naciones*” describe la importancia de reconocer al interés y la acción individual en la consecución del bienestar colectivo: “No hemos de esperar que nuestra comida provenga de la benevolencia del carnicero, ni del cervecero, ni del panadero, sino de su propio interés. No apelamos a su humanitarismo, sino a su amor propio.” Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*. Libro I, cap. 2

¹¹⁸ Campbell, R.H., et al. *Op. cit.* p. 36

¹¹⁹ *Ibid.* p. 38

¹²⁰ Laski, Harold J. *Op. cit.* p. 155

podían ser resueltas mientras que exista la condición mínima de justicia y defensa del orden, y la acción individual sea solamente constreñida por aquellas fuerzas de la naturaleza que en el hombre son las “[...] simpatías, interés propio, propiedad, propensión a permutar y traficar, hábito de trabajo tan cultivado que normalmente evita el exceso de producción y una propensión a ser libres [...]”.¹²¹

1.1.4 El liberalismo político de John B. Rawls

Habiéndose señalado la presunta dicotomía entre lo público y lo privado, con base a un Estado que resguarda los intereses de uno y de todos en sociedad, y que protege a la propiedad, tanto en su forma privada como pública; el Estado liberal del siglo XIX estuvo determinado por la presencia de una idea que tomó al liberalismo político tres siglos realizar, que la acción individual es fundamento de la acción social y que puede ésta llevar al bienestar colectivo, sin la determinación real de un poder político o religioso. No obstante, hasta ese momento el liberalismo político se había concentrado en la sola definición del papel del Estado y la sociedad en la actividad económica y política, de establecer sus límites y campos de acción de cada uno de estos actores, dando sustento a la argumentación de Bobbio sobre la existencia de las concepciones positiva y negativa sobre el Estado.

La filosofía política de Rawls se basa en la construcción de un concepto de justicia con la pretensión de resolver las profundas divisiones, que en la sociedad significan las diversas doctrinas comprensivas que practican sus integrantes. Rawls, en su obra “*Teoría de la justicia*” (1971), partió de la idea de una sociedad bien ordenada “[...] que promueve el bien de sus miembros y que se rige por una concepción pública de la justicia.”¹²², idea fundamental y base de las modificaciones de 1993 en la obra “*Liberalismo político*”, puesto que, para el autor las complicaciones éticas y morales que presuponían la concepción de una sociedad bien ordenada, fundada en un concepto público de justicia, lo llevaron a formular la siguiente pregunta: “¿cómo es posible que exista durante un tiempo prolongado una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, los cuales permanecen profundamente divididos por doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales?”¹²³ Así, el dilema que plantea Rawls es descubrir cómo la teoría liberal puede dar sustento a una sociedad, o más claramente, a un Estado, compuesto por individuos que profesan doctrinas comprensivas contrarias entre ellas y que son fuente de división en sociedad. ¿Qué concepción sería la más justa para una sociedad con estas características, para que sus integrantes puedan mantener su vida dentro de un régimen de

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Suárez-Iñiguez, Enrique. *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls y Nozick)*. México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. (2005) p. 78

¹²³ Rawls, John. *Op. cit.* p. 29

libertad que no sea limitante de sus doctrinas personales? Para Rawls, un verdadero Estado liberal no podría acoger una concepción moral de la justicia, puesto que significaría la imposición de una doctrina comprensiva a las otras doctrinas de los miembros de una sociedad plural, y por tanto el liberalismo político no habría podido tener cabida nunca en este Estado o sociedad.

De tal manera, el fin del liberalismo político, en términos contemporáneos, resulta ser la búsqueda de “[...] una concepción política de la justicia que, esperamos, pueda ganarse el apoyo de un consenso traslapado de las doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales, en una sociedad que se rija por esta concepción.”¹²⁴, es decir, por el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de doctrinas razonables que existen al interior de cada sociedad; por lo que el punto fundamental del Estado liberal, en este sentido, es que se reconoce a la sociedad como el conjunto resultante de una acción individual fundada en intereses y motivaciones personales comprendidas por doctrinas religiosas, filosóficas y morales, y que no sólo se limita al debate sobre la propiedad de tierra, la riqueza y el trabajo, sino que también al de la interacción libre de diversas individualidades, su reconocimiento y la tolerancia entre ellas.

Sobre la tolerancia y el pluralismo doctrinario, Kolakowski (1987) expresaría que la herencia de la Ilustración al pensamiento político contemporáneo ha derivado en un relativismo valorativo estrecho y ambiguo, caracterizado por la idolatría irracional hacia las doctrinas políticas y filosóficas, en el cual, las cuestiones sobre el bien y el mal son simplemente relativas a cada conjunto de ideas, y tacharlas de erróneas o incorrectas sería resultado de prejuicios y juicios de valor injustificados.¹²⁵ Por tanto, en el *Liberalismo político* de Rawls, el pluralismo razonable está constituido por una diversidad de doctrinas que racionalmente se suscriben a un concepto de bien, el cual está subordinado al concepto de correcto, siendo que “es bueno lo que constituye el bien de cada quien y es correcto lo que es justo.”¹²⁶ Por este motivo, para Rawls resulta necesario elaborar un concepto político de la justicia, puesto que los valores políticos son muy altos y se sobreponen a los valores de cada doctrina comprensiva¹²⁷. Los valores políticos “[...]”

¹²⁴ *Ibid.* p. 35

¹²⁵ Cfr. Kolakowski, Leszek. “La idolatría de la política” en *Revista Vuelta*, No. 132, México, noviembre de 1987. La crítica del autor se muestra consistente en el siguiente párrafo: “Con todo, el escepticismo humanista [(ilustrado)] encerraba una amenaza: hacía que estas mismas ideas de pluralismo e intolerancia fueran tan relativas como las ideas contrarias.” “Cuando nuestra generosa aceptación de la diversidad cultural llega a incluir a todas las reglas del bien y del mal; cuando, por ejemplo, declaramos que la idea de los derechos humanos es un concepto europeo inadecuado para las sociedades con otras tradiciones, que no pueden comprenderla, ¿lo que afirmamos es que a nosotros no nos gusta que nos torturen y nos encierren en campos de concentración, pero que eso no le afecta a los vietnamitas, ni a los iraníes o a los albanos, y que quizá hasta les agrada?” Kolakowski, Leszek. *Op. cit.* p. 18

¹²⁶ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 79

¹²⁷ Rawls, John. *Op. cit.* p. 141

rigen el marco básico de la vida social – el fundamento mismo de nuestra existencia – y especifican los términos fundamentales de la cooperación política y social.”¹²⁸

Dentro de un Estado liberal, la concepción sobre la justicia no puede estar fundada en los valores de una doctrina comprensiva por más razonable que ésta sea, puesto que debe unir puntos en común de cada una de las doctrinas razonables explícitas en la sociedad. Para esto, Rawls señala que el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o “[...] el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan las ventajas provenientes de la cooperación social.”¹²⁹ El primer principio que el liberalismo político debe seguir es que “[...] cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.”¹³⁰, lo que unido al concepto de la estructura básica, determina el reconocimiento de un juego institucional, donde las diferencias del pluralismo doctrinario están sujetas a reglas y normas básicas que aseguran los mismos derechos y libertades para cada una de ellas.

La concepción política de la justicia es útil para encontrar un consenso traslapado de las doctrinas razonables que comprenden a una sociedad, puesto que parte del supuesto de que existen instituciones libres en las sociedades democráticas que aseguran que los ciudadanos “razonables y racionales” son libres e iguales para decidir sobre la aceptación de ese consenso, de otra forma éste no podría ser para nada un consenso político liberal.¹³¹ La posibilidad del liberalismo político y el consenso traslapado, producto de un pluralismo razonable, dentro de una sociedad democrática y un régimen constitucional, apunta a que en ambos “[...] se trata de una relación de personas dentro de la estructura básica de la sociedad [...]” y a la idea de que “[...] el poder político es siempre coercitivo, respaldado por la utilización de sanciones por parte del gobierno [...]”¹³², dado por el principio liberal de legitimidad, según el cual su ejercicio es aprobado sólo cuando se realiza “[...] en concordancia con una Constitución, cuyos principios esenciales todos los ciudadanos libres e iguales pueden razonablemente suscribir a la luz de principios e ideales aceptables para su razón humana común.”¹³³

Hasta aquí, el primer fin de la filosofía política de Rawls ha sido ubicar el papel del liberalismo político como un arreglo de instituciones políticas y sociales que busca un concepto político de

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica. (1985) Citado en Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 53

¹³⁰ *Ibid.* p. 55

¹³¹ Rawls, John. *Liberalismo político*. pp. 144 - 146

¹³² *Ibid.* p. 138

¹³³ *Ibid.* p. 140

justicia cuyo primer principio es el que “cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e igualitarios completamente apropiado, esquema que sea compatible con el mismo esquema para todos; y en este esquema, las libertades políticas iguales, y sólo esas libertades, tienen que ser garantizadas en su valor justo.”¹³⁴ No obstante, se ha dejado para el siguiente subcapítulo el segundo principio de la concepción política de la justicia que versa sobre las desigualdades sociales y económicas, la igualdad de oportunidades y la explicación a detalle de la justicia como imparcialidad. Como señala Suárez-Iñiguez, la gran aportación de Rawls a la filosofía política fue vincular “[...] de nuevo la filosofía moral – la que distingue el bien del mal – a la filosofía política.” y “nos recordó que de lo que trata la política es de la justicia, como bien lo había entendido Platón.”¹³⁵

1.2 ¿Qué es el Estado de Bienestar?

De acuerdo con lo descrito al principio de este capítulo, el Estado como forma de dominación de un poder público sobre un territorio y población tiene, de acuerdo con Bobbio, un fin positivo que se encuentra en relación con la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los hombres que lo componen. Sobre el Estado de Bienestar su concepto no se refiere como tal a la forma de dominación legal y legítima, en el sentido estricto de Weber, sino a un “concepto de gobierno en el cual el Estado juega un papel clave en la protección y promoción del bienestar económico y social de sus ciudadanos.”¹³⁶ Es decir, como lo describe Barr, el Estado de Bienestar es un término que se utiliza como referencia de la actividad del Estado en áreas como: beneficios monetarios, servicios de salud, educación, comida, vivienda y otros servicios públicos.¹³⁷ Sin embargo, lo anterior es un concepto reciente sobre el Estado de Bienestar. Su origen y desarrollo desde la década de 1880 muestran un camino ascendente de leyes, programas y acciones de políticas gubernamentales como parte de un sistema socioeconómico que emplea el principio del bienestar en la realización de un cambio social.¹³⁸ Con frecuencia se piensa que el Estado de Bienestar es resultado del periodo inmediato después del fin de la Segunda Guerra Mundial, pero no es sino que el término “Estado de Bienestar” – como tal – se hizo popular en esos años como una promesa de los países aliados en la posguerra y en oposición al “Estado de poder” o “*power state*” de la Alemania Nazi.¹³⁹

¹³⁴ *Ibid.* p. 30

¹³⁵ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 51

¹³⁶ *Enciclopedia Británica*. Enciclopedia Británica Online (2005)

¹³⁷ Barr, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. California, Stanford University Press. (1993) p. 7

¹³⁸ Fitzpatrick, Tony. *Welfare theory. An introduction*. New York, Palgrave. (2001) p. 3 El autor se refiere a este sistema socioeconómico con el nombre de “*welfare system*”.

¹³⁹ Pierson, Christopher. *Beyond the welfare state?* Cambridge, Polity Press. (1991) p. 102 De acuerdo con esto, Pierson considera que esta común suposición puede ser justificada por la forma en que “[...] la mayoría de los países capitalistas desarrollados vieron un salto cuantitativo, y en ocasiones cualitativo,

En sentido estricto, el origen del Estado de Bienestar se encuentra en función de los efectos negativos del capitalismo liberal durante el siglo XIX, principalmente en dos rubros: las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora, y la precariedad de la mayoría de la población.¹⁴⁰ Este contexto provoca que “[...] el Estado vaya adquiriendo una actitud cada vez más activa e interventora, intentando corregir los males del capitalismo que repercuten sobre una población que el propio sistema necesita dispuesta a trabajar.”¹⁴¹ Los primeros rastros de los orígenes del Estado de Bienestar están en Alemania, donde el temor a la revolución de la clase trabajadora funcionó como incentivo a la reforma del canciller Otto Von Bismarck quien, entre 1884 y 1887, urgió al parlamento para la aprobación de “[...] un conjunto de leyes que otorgaba una protección elemental bajo la forma de seguros en previsión de accidentes laborales, enfermedades, ancianidad e invalidez.”¹⁴² En la misma década, Suiza, Italia, Dinamarca, Austria y Francia introdujeron innovaciones del mismo tipo a la seguridad social de los trabajadores. Por su parte, en Gran Bretaña existía un antecedente de legislación a favor de los pobres, la Ley de Pobres de 1601 que establecía la asistencia de las parroquias y monasterios para los indigentes e inválidos, y más tarde la reforma de 1834 guiada por el pensamiento clásico, que derivó en una asistencia más centralizada y dedicada solo a los inválidos.¹⁴³

Sin embargo, la asistencia y ayuda a los desvalidos, ya sea por condicionamientos físicos o psicológicos, así como también económicos, había estado presente desde la idea medieval de la “labor cristiana por la caridad”, que sin dudas “[...] reflejaba una visión de la naturaleza del bienestar [...] bastante diferente con el individualismo maximizador de los defensores del capitalismo liberal.”¹⁴⁴ Por tanto el problema del bienestar social, en sentido estricto, antes del último tercio del siglo XIX, no había sido objeto de las actividades del Estado de manera institucionalizada. No es sino con la promulgación de diversos componentes de una legislación social, que se establecían los inicios, en términos de Fitzpatrick, de un sistema de bienestar. Por lo tanto, el Estado de Bienestar es un sistema de bienestar – es decir un conjunto de leyes y previsiones a la seguridad social – dentro del cual el Estado tiene un papel central en la provisión de esos mismos servicios.¹⁴⁵

en la provisión de servicios públicos de bienestar [(o seguridad social)] en los veinticinco años posteriores a la guerra.” *Ibid.*

¹⁴⁰ Cfr. Montagut, Teresa. *Política social*. Barcelona, Ariel. (2000) p. 44. Pierson, Christopher. *Op. cit.* p. 104. Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 229

¹⁴¹ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 44

¹⁴² Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 229

¹⁴³ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 15

¹⁴⁴ Pierson, Christopher. *Op. cit.* p. 104

¹⁴⁵ Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 3

En el desarrollo de los Estados de Bienestar, Pierson identifica tres patrones secuenciales.¹⁴⁶ El primero de ellos es en cuanto a los *programas* de protección social que primero se enfocaron a las accidentes industriales, luego sobre seguros a la enfermedad y la invalidez, las pensiones a la vejez y finalmente el seguro de desempleo, este último entre 1905 (Francia) y 1945 (Australia),¹⁴⁷ más tarde, ya en la mitad del siglo XX, se introdujeron programas de pensiones a las familias y a la maternidad. En segundo término está la *cobertura* de estas medidas de bienestar, las cuales comenzaron por focalizarse únicamente a los trabajadores de industrias estratégicas o peligrosas, después se extendió a toda la industria, a los trabajadores del campo y más tarde a los dependientes y sobrevivientes de los trabajadores asegurados; ya en la segunda mitad del siglo XX se puede observar la extensión de la cobertura hacia el autoempleo y a la población en general, de acuerdo con la determinación de criterios de elegibilidad. Por último, la evolución en la *expansión* de los beneficios de los programas de bienestar, como la ampliación de los criterios de elegibilidad, beneficios recibidos y de las fuentes de ingresos.

De acuerdo con estos patrones, el periodo de 1880 a 1918 se caracteriza por la innovación en términos legislativos que diversos sistemas de bienestar habían logrado¹⁴⁸ como un mecanismo para atenuar los efectos sociales y económicos del sistema de producción y del pensamiento clásico liberal durante el proceso de industrialización. Eran estos, los fundamentos de un papel más activo del Estado para redistribuir una parte de los beneficios nacionales a la clase trabajadora; sin embargo, de acuerdo con la distinción de Fitzpatrick acerca de que “no todos los sistemas de bienestar son Estados de Bienestar”, los avances en legislación social de este período tenían una cobertura y expansión muy limitada pues “[...] existe claramente una diferencia cualitativa entre una comparativamente pequeña burocracia decimonónica dedicando unos pocos cientos de miles de libras cada año a la provisión de ayuda a los pobres y un moderno Estado dirigiendo tanto como la mitad de su masivamente ampliado gasto a la provisión de seguridad social.”¹⁴⁹ En el periodo de 1920 a 1940 se observan las consecuencias fiscales de esas iniciativas legislativas, y los efectos negativos de la depresión de la década de 1930 presentan la “primer crisis fiscal del Estado de Bienestar”, la cual demostró, como se observará con mayor detalle en el apartado siguiente, que “[...] la demanda del gasto social (especialmente la compensación al desempleo) estaba inversamente relacionada con la capacidad de una economía para cubrir ese mismo gasto y que para responder a este problema el recorte del gasto social simplemente intensificaría, en vez de aliviar, estos problemas económicos.”¹⁵⁰ Los años entre 1945 y 1975 se consideran como la “época de oro” del Estado de Bienestar pues se

¹⁴⁶ Pierson, Christopher. *Op. cit.* p. 115

¹⁴⁷ Para ver un detalle sobre la fecha de adopción de medidas de seguridad social en varios países de la OCDE. *Cfr.* Pierson, Christopher. *Op. cit.* pp. 108 – 109.

¹⁴⁸ *Ibid.* p. 117

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 106

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 118

caracteriza por “[...] rápidas reformas iniciales para crear un Estado de Bienestar más comprehensivo y universal basado en la idea de una ciudadanía compartida, el compromiso con el incremento directo de los recursos dirigidos a la rápida expansión de los beneficios y la cobertura al interior de este sistema [(de bienestar)] extendido, y un (exitoso) compromiso con el crecimiento económico y el pleno empleo.”¹⁵¹

El incremento en la cobertura y expansión de los programas que forman parte de los sistemas de bienestar tiene también relación con la implementación de las políticas económicas keynesianas para asegurar el pleno empleo y el crecimiento económico posterior a la década de 1940; este ascenso del Estado de Bienestar moderno se encontraba soportado por arreglos institucionales y un consenso de las fuerzas políticas, así como del capital y la fuerza laboral sobre instituciones sociales básicas (una economía de mercado y un Estado de Bienestar) y la acomodación de sus intereses en competencia a través de la negociación en niveles de élites.¹⁵²

1.2.1 Las bases de la intervención compensadora – La importancia de John M. Keynes

De acuerdo con Galbraith, el decenio de 1930 fue el más fértil en innovaciones en el campo de la política económica debido a las diversas acciones emprendidas como respuesta a los efectos de la crisis de 1929 y su posterior depresión económica en el bienestar de la población. En los Estados Unidos algunas de estas acciones fueron la adaptación de medidas directas para afrontar la caída de los precios industriales y agrícolas, la provisión de auxilio organizado a quienes más lo necesitaban, el desarrollo de obras públicas para crear oportunidades de empleo, y la implantación del subsidio al desempleo y el sistema de pensiones a la vejez. No obstante, en las palabras de Galbraith, “[...] subsistía el problema que implicaba el grave fracaso del sistema en su conjunto.”¹⁵³ El paro económico que significó en ese momento los cierres de las compañías, el creciente desempleo y la escasez de capital de inversión, generó una depresión económica vista por el paradigma de la economía clásica liberal como parte de un ciclo económico, del cual solamente se podía esperar que el tiempo fuera el instrumento de su recuperación. El paradigma clásico se caracterizaba por “[...] la ausencia de una teoría sobre las depresiones económicas.” y por lo tanto, en la economía política clásica “[...] no puede haber remedio para la depresión si ésta se halla excluida por la teoría.”¹⁵⁴ Las decisiones de política económica que se tomaban tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña y otros países

¹⁵¹ *Ibid.* p. 125

¹⁵² *Ibid.* p. 129

¹⁵³ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 242

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 213

industrializados, estaban guiados por la confianza en que “[...] la depresión debía seguir libremente su curso, [(como la)] única forma en que llegaría a curarse, de modo espontáneo.”¹⁵⁵

Para el economista británico John Maynard Keynes (1883 – 1946) “la depresión económica que comenzó en 1929 [...] pareció una repetición de anteriores ciclos económicos, hasta que dos años más tarde llegó a constituir una grave crisis.”¹⁵⁶ La obra de Keynes resulta ser un punto fundamental para comprender el contenido y significado del Estado de Bienestar en el siglo XX, puesto que sus aportaciones dan sustento a la necesaria intervención del Estado en la economía como un medio para evitar el paro general y la subutilización de los factores de la producción. Su crítica al sistema de producción capitalista y al paradigma del liberalismo clásico se focaliza en el hecho de que “la clase obrera no consumía más porque sus miembros tan sólo tenían derecho a una pequeña participación en el dividendo nacional.”, mientras que “la clase capitalista prefería el disfrute del poder de la riqueza acumulada al disfrute del consumo en una gran escala.”¹⁵⁷ Estas condiciones sistemáticas y teóricas de la economía política de principios del siglo XX fueron las que en Keynes generaron una actitud mental pesimista la cual le impulsó a pronunciarse “[...] contra la opinión clásica de que la frugalidad personal y el gasto estatal reducido son deseables, porque el ahorro individual y un presupuesto equilibrado facilitan la recuperación de la depresión.”¹⁵⁸

De Keynes se conoce muy bien, y en ocasiones se limitan sus aportaciones al plano de una simple teoría sobre “el equilibrio con subempleo, el rechazo de la ley de Say, [(y)] la necesidad de promover la demanda recurriendo a gastos públicos, más allá del límite de los ingresos disponibles [...]”¹⁵⁹, sin embargo, el pensamiento de Keynes es más extenso y complejo que esa simple exposición, pues como Dillard enuncia: “El propósito principal de Keynes puede calificarse de intento para afianzar el liberalismo político con un nuevo programa económico y de fortificar este programa con una nueva economía política.”¹⁶⁰; es decir, lo que al respecto señala Mattick sobre el convencimiento de Keynes acerca de la posibilidad de que una economía capitalista, para su mejor funcionamiento, pudiera ser regulada sin perder su carácter capitalista.¹⁶¹ Las aportaciones de Keynes son innovadoras en este sentido, pues lo que había encontrado después de la experiencia del “socialismo de guerra” en Inglaterra y el resto de Europa, y del “experimento” bolchevique en Rusia, era que el capitalismo podía no estar necesariamente

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 214

¹⁵⁶ Dillard, Dudley. *La teoría económica de John Maynard Keynes*. Madrid, Aguilar. (1973) p. 318

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 306

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 318

¹⁵⁹ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 242

¹⁶⁰ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 326

¹⁶¹ Mattick, Paul. *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*. México, Era. (1975) p. 12

restringido al terreno de un liberalismo económico a ultranza.¹⁶² Keynes, en una apreciación inédita con respecto a la tradición de su momento histórico, llegó a “[...] considerar el *laissez-faire* como una leyenda, y como algo metafísico.”¹⁶³ hasta llegar de tal manera, inclusive, a su repudio explícito.¹⁶⁴

Tal es la importancia de Keynes en la economía política contemporánea que se le ha dado el nombre de “revolución keynesiana” al conjunto de sus aportaciones, en específico, a las de la *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (1936). Esta connotación “revolucionaria” se le ha dado, en sentido estricto, por dos razones; la primera, es porque su doctrina “[...] produce resultados teóricos completamente distintos del conjunto del pensamiento económico existente en la época de su desarrollo.”¹⁶⁵; y la segunda, por su rechazo a la “ley del mercado” de Jean-Baptiste Say.¹⁶⁶ Sin embargo, la *teoría general* keynesiana “[...] tuvo una pequeña o no *tan directa* influencia en la mayoría de los países, no sino hasta un tiempo después de la Segunda Guerra Mundial.”¹⁶⁷; su aceptación, aunque en gran medida fue “[...] a consecuencia de la Gran Depresión y de la incapacidad de la economía clásica para lidiar con un suceso tan universalmente desestabilizador.”¹⁶⁸ también ha sido relacionada con la virtud de Keynes en su argumentación, análisis económico y originalidad de su expresión y actitud.¹⁶⁹

A diferencia del sistema clásico, en el que la depresión pasaría mientras que el nivel de los salarios bajara y con ello más personas obtuvieran un empleo, Keynes encontró que el problema inmediato “[...] era un problema de tipo de interés, de provisiones de beneficios, de distribución de la renta, de demanda efectiva, de oferta, de patrones monetarios y de especulación bolsística, pero nunca de salarios en cuanto tales.”¹⁷⁰; las condiciones críticas del sistema estaban determinadas por “la sobreproducción de capital con su decreciente rentabilidad, falta de inversiones, sobreproducción de bienes y creciente desocupación [(no sólo de mano de obra, sino también de otros factores como maquinaria o capacidad instalada y tierra cultivable)] [...]”.¹⁷¹ En la perspectiva de Mattick, son estas condiciones las predicciones que Marx había formulado y la “[...] causa obvia de los transtornos políticos de la época.”¹⁷² Por lo anterior, para Keynes “el problema decisivo de la economía no es el determinar cómo se establece el precio de las

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 326

¹⁶⁵ Klein, L.R. *The keynesian revolution*. Nueva York. (1947) p. vii Citado en Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 28

¹⁶⁶ Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 28

¹⁶⁷ Bateman, B.W. Rethinking the keynesian revolution en Davis, J.B. (editor) *The state of interpretation of Keynes*. Boston, Klower Academic Publishers. (1994) p. 103. (Las cursivas son del autor.)

¹⁶⁸ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 248

¹⁶⁹ *Cfr.* Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* pp. 241 - 258

¹⁷⁰ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 329

¹⁷¹ Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 33

¹⁷² *Ibid.*

mercancías. Tampoco la forma de distribuir los ingresos resultantes. La cuestión importante es averiguar cómo se determinan los niveles generales de producción y de empleo.”¹⁷³

Keynes encontró que el paro general estaba determinado por el escaso tamaño de la demanda en relación a la sobreproducción de mercancías (de igual manera que ocurría en el mercado laboral), y que lo que menos haría la disminución de los salarios era dar mayor capacidad adquisitiva a la sociedad para consumir ese excedente. La subocupación exigía un aumento en la oferta de inversiones, no obstante la condición de escasez estaba determinada por el hecho de que a pesar de existir una sobreproducción de capital, este no se reinvertía en el proceso productivo pues el excedente se encontraba sujeto al atesoramiento. Todo esto fue para Keynes, la mejor prueba de que ninguna oferta genera su propia demanda. En 1929 Keynes apoyó el programa de obras públicas que proponía Lloyd George como remedio al paro, pues el programa aseguraba que “[...] no implicaría un aumento de la imposición, ya que el aumento primario y secundario del empleo aumentaría el ingreso nacional imponible al mismo tiempo que disminuiría los gastos para ayuda de los *parados* en una cuantía suficiente para compensar los gastos adicionales para las obras públicas.”¹⁷⁴ lo que señaló sin dudas para Keynes, la génesis de su teoría del multiplicador,¹⁷⁵ por la cual el efecto inicial de un aumento en la inversión o consumo inducido (en el caso anterior, la inversión en infraestructura pública), repercute con un efecto mayor que el inicial en el aumento del ingreso nacional. Sin embargo, ya en la *Teoría General*, Keynes había de encontrar que el aumento en la inversión o el consumo por sí solos no serían el único detonante del crecimiento económico y de la solución a la depresión y el paro. Por el lado del aumento en el consumo, la *propensión marginal a consumir* disminuye en los niveles mayores de ingreso. El componente inducido del consumo disminuye conforme se van satisfaciendo las necesidades básicas y junto con el impulso por el atesoramiento hacen que “a menudo, cuando aumentan la producción, el empleo y el ingreso, [...] [(vaya)] disminuyendo el consumo obtenido de los aumentos adicionales del ingreso [...]”¹⁷⁶ Es decir, los pobres consumen más de cada aumento adicional en su ingreso, que los ricos de un aumento de la misma magnitud. Por la parte del aumento en la inversión, Keynes se aproxima a Marx pues “[...] ambos reconocieron el dilema capitalista en caso de una tasa decreciente de la formación de capital.”¹⁷⁷; sobre esto en la *Teoría General*, Keynes elabora el concepto de *eficacia marginal del capital* como “[...] el tipo previsto de porcentaje de beneficio por año sobre las inversiones

¹⁷³ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 253

¹⁷⁴ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 317 (Las cursivas son propias.) Se hace la aclaración de que a partir de este punto, en todas las citas textuales en las que se encontró el término “renta”, éste fue modificado por el término “ingreso” para ofrecer así una redacción más acorde al común de nuestra literatura.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 254

¹⁷⁷ Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 29

reales más eficaces.”¹⁷⁸ señalando que de cualquier inversión “la eficacia marginal [...] se caracteriza por la inestabilidad a corto plazo y por una tendencia hacia el descenso a largo plazo.”¹⁷⁹ Estas condiciones, en la visión del liberalismo clásico y el espíritu del *laissez-faire*, contribuyen a la continua ampliación de la disparidad entre lo que corrientemente produce la sociedad y lo que corrientemente consume;¹⁸⁰ manteniendo una situación de desempleo en gran escala y de larga duración, lo cual sin dudas conlleva graves consecuencias sociales.¹⁸¹

De acuerdo con Dillard, “Keynes se trocó de economista teórico clásico en anticlásico, a causa de un cambio de sus ideas acerca de la política económica.”¹⁸² Desde la publicación en 1919 de *The economic consequences of peace*, donde crítica las sanciones impuestas a Alemania en Versalles y las políticas de restauración y reactivación económica de Gran Bretaña, hasta la publicación de la *Teoría general*, Keynes modificó su percepción acerca de la desigualdad del ingreso y la riqueza, de ser una condición arbitraria favorable para el progreso económico, a constituir fundamentalmente la causa originaria del paro y el mayor obstáculo para el progreso económico.¹⁸³ Sin embargo, un elemento continuo en el pensamiento de Keynes es el gran impacto negativo que tenía para una economía el atesoramiento y la acumulación,¹⁸⁴ siendo así que en la *Teoría General* aprecia el dilema que representa la pobreza (causada por el paro y la subocupación) en un medio de abundancia potencial “[...] porque el aumento de riqueza hace necesaria una mayor cantidad de inversión, mientras que al mismo tiempo la acumulación debilita el aliciente para la inversión.”¹⁸⁵

Con sus aportaciones, Keynes propuso un programa de reforma cuya ejecución se considera dentro del marco del orden social existente,¹⁸⁶ en el cual su primer objetivo es la abolición del paro y el segundo es la distribución más equitativa y menos arbitraria de la riqueza y el

¹⁷⁸ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 42

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 43

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 340

¹⁸¹ Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 26

¹⁸² Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 303

¹⁸³ *Ibid.* p. 324 El autor aclara que en este sentido, Keynes considera al progreso económico en el sentido clásico de acumulación de capital.

¹⁸⁴ En 1913 con la publicación de *Indian Currency and Finance*, Keynes estableció su oposición al *Informe del British Fowler Committee* que en 1898 recomendó la adopción del patrón oro en la India, pues “estaba impresionado por las consecuencias antieconómicas que tenía para la India su propensión a atesorar grandes cantidades de oro y plata.” *Ibid.* p. 305 Más tarde en 1925, Keynes llegó a sostener una “brillante” polémica con el entonces ministro de hacienda, Winston Churchill, sobre la adopción del patrón oro en la Gran Bretaña. Un año más tarde, la consecuencia de esta decisión fue el alza de los precios de exportación de los productos británicos con respecto de los precios del mercado mundial, en especial del carbón, lo que orilló a una reducción de los costos de producción, en especial los salarios, teniendo como colofón la Huelga General de 1926. Keynes escribió en este mismo año *The economic consequences of Mr. Churchill*. Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* pp. 251 – 252.

¹⁸⁵ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 334

¹⁸⁶ *Ibid.* p. 335

ingreso.¹⁸⁷ Por lo que, la *Teoría General* como programa de acción es un programa reformista que tiende “por encima de todo [...] [(a la)] conservación de los derechos civiles y las libertades y a la creación de un medio ambiente económico que permita a los individuos desarrollar sus plenas potencialidades.”¹⁸⁸ De acuerdo con Bateman, el estudio profundo sobre el trabajo teórico de Keynes en un contexto histórico arroja claras perspectivas sobre el contenido y la intención original del programa de reforma social con el que se le vincula,¹⁸⁹ además de su influencia en la configuración de las políticas y programas públicos del Estado de Bienestar. Keynes observa necesaria la intervención del Estado en la economía para solucionar el problema de la inversión señalando lo siguiente:

“De esta forma, con los mercados organizados e influenciados de la manera en la que se encuentran hoy, la estimación del mercado de la eficiencia marginal del capital puede sufrir tan amplias y enormes fluctuaciones que no podrían ser suficientemente compensadas por las fluctuaciones correspondientes en la tasa de interés. Más aún, los movimientos correspondientes en el mercado de valores pueden, como lo hemos visto arriba, desalentar la propensión al consumo justo cuando es más necesario. De tal forma, en condiciones de laissez-faire el evitar fluctuaciones amplias en el empleo puede probar ser imposible sin un cambio, del que no hay razón para esperarse, de gran alcance en la psicología de los mercados de capitales. Concluyo que la tarea de ordenar el volumen corriente de inversión no puede, de manera segura, ser dejado manos privadas.”¹⁹⁰

Con lo anterior Keynes observa la obligación que debe tener el sector público para vigilar el tamaño de la inversión tanto pública como privada, de acuerdo con las necesidades de la sociedad, pero también la influencia que puede tener el sector público al participar como un agente activo por medio de lo que llamó la “socialización de la inversión pública”, que significa una participación más activa que el sólo hecho de realizar proyectos de obras públicas; no es meramente la nacionalización o el control estatal de la industria, sino la participación directa en los proyectos de inversión¹⁹¹ (públicos y privados) y en la generación de condiciones de estabilidad como medio de certeza para la inversión privada. Sin embargo, la necesaria participación activa del sector público en el aumento de la inversión neta y en el aumento del consumo de las personas con menores ingresos, ha formado parte de la argumentación tradicional que se ha hecho sobre Keynes, como promotor de la utilización de un presupuesto

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Cfr.* Bateman, B.W. *Op. cit.* p. 103

¹⁹⁰ Keynes, John M. *The general theory of employment, interest and money.* pp. 320 – 321 Citado en Bateman, B.W. *Op. cit.* p. 106

¹⁹¹ Bateman, B.W. *Op. cit.* pp. 106 – 108 No obstante lo anterior, Bateman señala que posterior a la *Teoría general*, para Keynes la nacionalización de grandes industrias “[...] podría ser una parte de un sistema de aumento y disminución de las inversiones en la manera en que fuera necesario para la sociedad en conjunto.” *Ibid.* p. 110

público desbalanceado como una herramienta contracíclica.¹⁹² Por el contrario de lo anterior, Keynes creía que el presupuesto público podía ser mejor direccionado para resolver los problemas de escasez y sobreproducción, de tal manera que refocalizando la dirección del gasto público se podrían obtener mejores resultados de los que un aumento absoluto en el presupuesto público podría hacer.¹⁹³

De esta manera, el programa social que se deriva de la teoría keynesiana, de acuerdo con Dillard, comprende en resumen tres líneas generales: “1) imposición progresiva para elevar la propensión al consumo de la comunidad; 2) inversión pública e intervención pública de la inversión privada para compensar y reducir la magnitud de las fluctuaciones de la eficacia marginal de la inversión privada; y 3) una autoridad monetaria fuerte para regular la oferta de dinero y disminuir el tipo de interés.”¹⁹⁴; por tanto, el objetivo de todas las políticas gubernamentales debía ser alcanzar el pleno empleo porque “sólo en condiciones de ocupación plena, una pequeña propensión a consumir puede llevar al aumento del capital.”¹⁹⁵, y junto con el apoyo de una política monetaria estable y de la “socialización de la inversión pública”, ayudar a crear expectativas más estables entre los inversionistas privados.¹⁹⁶ De tal forma, la distribución inequitativa del ingreso, no sería de esta manera, resuelta a través del subsidio al consumo en el largo plazo, sino por medio de una política enfocada a aumentar la inversión pública y mejorar la privada, con el objetivo de alcanzar la plena ocupación; no obstante la imposición progresiva serviría para “[...] redistribuir el ingreso de los individuos con escasa propensión al consumo (los ricos) a aquellos que tienen una elevada propensión al consumo (los obreros) y elevar así la propensión media al consumo de la comunidad.”¹⁹⁷ Es decir, “eliminar la deficiencia del consumo [...] [(como el medio para)] eliminar la gran desigualdad en la distribución del ingreso.”¹⁹⁸ Finalmente, tomando en cuenta que Keynes argumenta a favor del liberalismo político y de la acción individual como fundamento de un programa de reformas económicas y sociales, su defensa es como sigue:

“Mientras que, de esta manera, el crecimiento de las funciones del gobierno, involucradas en las tareas de ajustar de uno a otro individuo la propensión a consumir e inducir a la inversión, podría parecer para un publicista o a un financiero americano contemporáneo como un

¹⁹² *Ibid.* p. 114

¹⁹³ *Ibid.* La inclinación de Keynes por un presupuesto equilibrado no fue continua en su pensamiento, ya que “mientras que en 1929 y 1933 el había argumentado por proyectos de larga escala y discrecionales, lo cual llevaría a un presupuesto desequilibrado, para 1944 el estaba argumentando por un programa regularmente planificado de obras públicas en el contexto de un *presupuesto balanceado*.” *Ibid.* p. 112 (Las cursivas son del autor).

¹⁹⁴ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 335

¹⁹⁵ Keynes, John M. *Op. cit.* p. 322 Citado en Mattick, Paul. *Op. cit.* p. 27

¹⁹⁶ Bateman, B.W. *Op. cit.* p. 115

¹⁹⁷ Dillard, Dudley. *Op. cit.* p. 336

¹⁹⁸ *Ibid.*

*magnífico atropello al individualismo, por el contrario, definiendo a ambas tareas como los únicos medios practicables para evitar la destrucción de las formas económicas existentes en su integridad y como la condición para el exitoso funcionamiento de la iniciativa individual.*¹⁹⁹

1.2.2 ¿Qué es el bienestar?

Si las innovaciones legislativas sobre protección y seguridad de los trabajadores industriales en la Europa de finales del siglo XIX, que se conocen como los orígenes del Estado de Bienestar, fueron los efectos de un contexto de una creciente situación de apremio y precariedad en la reciente clase obrera, y si las sucesivas reformas impulsadas por las políticas keynesianas de pleno empleo después de 1945 fueron los cimientos del Estado de Bienestar moderno en lo restante del siglo XX, la cuestión que surge entonces resulta ser sobre los criterios y razones para justificar el papel preponderante del Estado en el aseguramiento del bienestar de los individuos. Sobre el estudio del Estado de Bienestar, los sistemas de bienestar y las políticas sociales, se puede decir que existe una denominada tradición teórica conocida como “teoría del bienestar”, la cual se define como el “[...] medio para obtener un conocimiento tanto trascendental como inmanente sobre los conceptos y principios que dan soporte al diseño y provisión de las políticas sociales para entender las maneras en que esas políticas afectan el bienestar de los individuos y la sociedad en su conjunto.”²⁰⁰ Más adelante en el apartado 1.3 se observará con mayor detalle el papel que la política social tiene en la provisión de estos servicios de bienestar. De los estudios sobre la teoría del bienestar se distinguen dos tradiciones:²⁰¹ la primera, sobre la administración de las políticas y programas de bienestar, es decir, sobre la gestión de los servicios de bienestar y qué efectos tienen en los individuos y la sociedad; y la segunda, sobre las razones y causas que justifican la acción de estas políticas, es decir, sobre por qué se necesita un Estado de Bienestar.

En cuanto a este último cuestionamiento resulta necesario aclarar qué se entiende por bienestar, ya que si en un Estado de Bienestar, el Estado tiene un papel clave y responsabilidad en el aseguramiento del bienestar de los individuos, ¿qué es lo que tiene entonces que asegurar el Estado? De acuerdo con Fitzpatrick, existen seis perspectivas principales. La *felicidad* entendida como un estado general de experiencia individual usualmente relacionado con la satisfacción o contentamiento, el cual no necesariamente se reduce a una sensación particular de euforia o alegría.²⁰² El bienestar podría también relacionarse con la sensación de *seguridad* puesto que en la medida que alguien tiene seguridad sobre su ingreso, empleo y vivienda puede

¹⁹⁹ Keynes, John M. *Op. cit.* p. 380 Citado en Bateman, B.W. *Op. cit.* p. 117

²⁰⁰ Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 4

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.* p. 5

decirse que disfruta de un mayor bienestar, pues implica “[...] el conocimiento previo de que las circunstancias personales no van a declinar en el futuro próximo y esta anticipación puede ser valiosa en sí misma aún para una persona con condiciones que no son envidiables.”²⁰³ Sin embargo, el bienestar puede estar también en función del nivel de satisfacción que los individuos tienen de sus *necesidades* y *preferencias*, por lo que “[...] también parece razonable el describir a alguien cuyas preferencias han sido satisfechas como una persona que disfruta de un mayor bienestar que alguien cuyos deseos no han sido cumplidos.”²⁰⁴ En este sentido, las preferencias ofrecen un concepto cuantificable del bienestar, pues “[...] de acuerdo con algunos economistas del bienestar, el valor de algo depende de cuanto un individuo esté dispuesto a pagar por él en el mercado.”²⁰⁵ La satisfacción de las preferencias como un indicador de bienestar provee un reflejo no tan claro sobre los fines que debe perseguir el Estado para cumplir con sus objetivos. No muchas de las veces las preferencias se relacionan con las necesidades reales de los individuos, por ejemplo, los gustos y preferencias por ciertos tipos de comida no reflejan necesariamente la necesidad que algunos individuos tendrán de una alimentación adecuada. Más aun, las necesidades de cada persona en la sociedad no son las mismas entre ellas y el Estado debe decidir cuales necesidades son más importantes de atender.²⁰⁶

El bienestar de un individuo puede estar también en relación de una cierta noción de *recompensa*, puesto que los servicios de bienestar, al ser administrados con fondos de contribuciones voluntarias y obligatorias de los ciudadanos, así como con parte de la recaudación fiscal, el bienestar de un individuo puede implicar una equivalencia entre lo que se contribuye y lo que se recibe a cambio en servicios de bienestar o seguridad social. Si lo que contribuye un individuo al sistema de bienestar es lo que recibe en servicios, entonces se puede decir que ha sido recompensando justamente, pero si no, entonces se puede decir en este caso que ha sufrido una injusticia.²⁰⁷ Una última perspectiva sobre lo que el bienestar puede significar se refiere a la *comparación relativa* del bienestar individual con el de la colectividad, es decir, que el bienestar de una persona puede estar también en relación con el bienestar de aquellos que lo rodean, no obstante, esta resulta una perspectiva poco clara para cuantificar un nivel de bienestar.

²⁰³ *Ibid.* p. 6

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ En este sentido Fitzpatrick señala: “Mi necesidad de comida es más importante que tu necesidad por un cigarrillo. En otras palabras, tenemos que distinguir entre (a) necesidades básicas, (b) necesidades no-básicas y (c) preferencias: las necesidades básicas pueden resultar relevantes al bienestar pero no necesariamente las otras dos categorías.” *Ibid.* p. 7

²⁰⁷ En esta perspectiva sobre el bienestar, la noción de recompensa hace surgir el problema de la justicia y con él el de la igualdad, puesto que la definición de estos conceptos se compone del cómo y con qué criterios se distribuyen los beneficios de un sistema de bienestar y de la seguridad social. Este tema se encontrará posteriormente con más detalle en el apartado 1.2.3

De estas perspectivas se derivan tres importantes distinciones que también modelan y establecen consideraciones para la elaboración de un concepto de bienestar. Se ha establecido que el bienestar puede ser una categoría metafísica relacionada con un estado de felicidad o con la sensación de seguridad que se tiene sobre las condiciones futuras, y que también, por otro lado, puede ser una relación sobre la satisfacción de necesidades, preferencias y un sentido de recompensa; lo que conduce a preguntar si el bienestar es una condición subjetiva u objetiva. “Si el bienestar es subjetivo, significa que éste se relaciona con las sensaciones, las percepciones, entendimiento y experiencias de determinada persona.”²⁰⁸ Tomando ambos condicionamientos en sentido estricto, el bienestar como subjetividad puede quedar reducido simplemente a una noción hedonista y a un estado mental interior, mientras que como objetividad, el bienestar de una persona puede estar determinado por condiciones externas que no reflejan en el individuo un mejor estado interior.²⁰⁹ Por tanto, se puede pensar en un punto medio de “débil objetivismo” en el cual el bienestar se relaciona con lo subjetivo de la felicidad, la seguridad y la satisfacción de las necesidades y preferencias, pero también corresponde a una forma de estándares externos a las personas, que por lo tanto permite comparar el bienestar que experimenta un individuo al que experimenta otro.²¹⁰

La siguiente distinción comprende si el bienestar es una condición universal o relativa, es decir, si “[...] el bienestar es lo mismo para todas las personas, sin importar su ubicación en el espacio y en el tiempo, o si depende del contexto [...]”²¹¹ de la época y lugar en el que viven. Si, como se ha establecido anteriormente, el bienestar es en parte resultado de la apreciación subjetiva de las personas, el bienestar está sujeto a la influencia de la cultura, religión, ideología, contexto social y medio ambiente. No obstante, una apreciación estrictamente relativista podría pretender que “[...] si todo es relativo, no podría haber tal cosa como necesidades básicas, puesto que por básicas se entiende ‘aquello que es común a todos’.”²¹² Por último, hasta el momento hemos hablado del bienestar como un bien individual puesto que subjetivamente se refiere a las experiencias internas de una persona, pero que objetivamente, el establecimiento de estándares externos a la apreciación individual, señala medidas que permiten comparar el bienestar de unos con el de otros; la distinción que surge en este contexto es por tanto si el bienestar es una condición individual o colectiva. Si el bienestar es visto como propiedad colectiva no se debe desasociar del bienestar de los individuos que viven en la sociedad,²¹³ para Fitzpatrick, esta distinción ha sido un gran asunto del pensamiento social y político durante los últimos dos siglos

²⁰⁸ *Ibid.* p. 9

²⁰⁹ *Ibid.* p. 10

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.* p. 11

puesto que concierne al debate sobre el individualismo y el colectivismo. En lo que resulta una aproximación al análisis normativo del bienestar del siguiente capítulo, el problema de si el bienestar es una propiedad de los individuos o de la colectividad ha sido visto como una cuestión de si es posible realizar la *agregación* del bienestar de cada uno de los individuos, de tal manera que en suma se obtenga el bienestar colectivo.²¹⁴

1.2.3 Los principios de igualdad y justicia social

Hemos tratado de aproximarnos a un concepto del bienestar de acuerdo con seis perspectivas y tres distinciones sobre lo que éste puede significar; sin embargo, considero que de este análisis resultan ser dos las mayores consideraciones sobre lo que es el bienestar y por ende cuáles y cómo son los medios y fines de las políticas sociales en un Estado de Bienestar: la primera, acerca de la distinción entre si el bienestar es una condición subjetiva u objetiva, así como la manera con que esta distinción puede determinar el grado de comparación relativa, felicidad, seguridad y satisfacción de necesidades y preferencias de los individuos; y la segunda, en relación a la perspectiva del bienestar como una recompensa de los individuos. Hasta el punto en que discutimos la distinción sobre la individualidad y colectividad del bienestar, éste había sido entendido como un bien privado en una dimensión estrictamente particular de cada individuo, lo que sin dudas implicaría que el bienestar de una persona no está en relación al de otras, y que si a alguna de ellas mejorara o empeorara su situación, este cambio no tendría ninguna incidencia en el bienestar de las demás personas. Sin embargo, las dos mayores consideraciones antes señaladas suscitan dos conceptos relacionados con el bienestar como una condición individual en relación con la colectividad: la igualdad y la justicia.

Si, como hemos establecido con anterioridad, el Estado liberal se distingue por el reconocimiento de la propiedad privada como un derecho inalienable de los individuos y que son estos los que de acuerdo con un conjunto de derechos políticos y civiles construyen y erigen al Estado como un mecanismo para proteger sus intereses y satisfacer sus necesidades, entonces el asunto de la igualdad surge como un concepto filosófico²¹⁵ que tiene que ver con el nivel de bienestar de un individuo, determinado por su contexto y situación económica, política y social, los cuales por ningún motivo son los mismos entre quienes componen a una sociedad. De alguna manera se podría decir que la igualdad ha sido un ideal permanente de los hombres que viven en sociedad²¹⁶ puesto que racionalmente todos los individuos desean las mejores condiciones para asegurar la mayor felicidad, seguridad, satisfacción y recompensas para así

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.* p. 21

²¹⁶ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 92

disfrutar del mayor bienestar posible.²¹⁷ Entonces ¿cómo se relacionan la igualdad y la justicia en torno al concepto de bienestar? Dado que el bienestar puede estar definido por un “débil objetivismo” se ha considerado que el bienestar está determinado por un grado limitado de subjetividad que se compone de las experiencias internas que tienen todos los individuos, así como también de estándares establecidos que permiten comparar el nivel de bienestar de una persona a otra de forma objetiva; dentro de esta definición, las percepciones sobre la felicidad, seguridad, satisfacción y recompensa, no son las mismas entre los individuos y resulta necesario privilegiar distintas consideraciones sobre el bienestar, al menos en cuanto a su subjetividad, por el hecho de que no todas las percepciones sobre éste son las mismas de un individuo a otro, y puesto que el Estado de Bienestar se caracteriza por el papel predominante del Estado en la provisión y aseguramiento del bienestar individual y colectivo, la igualdad y la justicia se relacionan con el bienestar en la medida en que es necesario determinar ¿qué tipo de igualdad es la que debe perseguir la sociedad en términos del bienestar? y puesto que el bienestar de una persona está en relación con el de otras, ¿cómo habría de ser una sociedad justa que asegure igualmente el bienestar de todos los individuos que la componen?,²¹⁸ o en términos de Rawls, ¿cuál sería el principio de justicia escogido por una sociedad que asegure el liberalismo político y el bienestar social?, es decir, ¿qué tipo de igualdad es justa para que todos los individuos puedan maximizar o al menos asegurar un nivel determinado de bienestar? y ¿cuáles son los medios para que de manera justa el Estado de Bienestar lleve a cabo acciones a favor de la tarea anteriormente señalada?

En términos del bienestar, al igual que Fitzpatrick nos enfocamos especialmente en la igualdad social, más allá de lo que significa la igualdad política y legal, que son también elementos contenidos en un Estado liberal.²¹⁹ La igualdad social está definida en relación a la presencia de dos términos comunes a todos los individuos: necesidades básicas y medios para la satisfacción de esas necesidades. Estos dos términos señalan, el primero, una característica universal inherente de todos los seres humanos, y el segundo, un reclamo legítimo de cada uno de ellos en la distribución igualitaria del bienestar social. Puesto que por igualdad social no se quiere decir una igualdad absoluta en términos como el ingreso, el nivel de bienestar u otros rubros,

²¹⁷ Si bien nos apoyamos en los ejercicios discursivos de Jon Elster sobre la racionalidad perfecta e imperfecta y el papel que tienen en la toma de decisiones la implementación de estrategias directas e indirectas como medios para la maximización de la utilidad individual, ya sea local o globalmente, en este punto nos referimos simplemente a la capacidad que tiene cada individuo para llevar a cabo de manera lógica mecanismos explicativos de una elección de distintos cursos de acción ante una disyuntiva determinada. Cfr. Elster, Jon. *Ulises y las sirenas*. México, Fondo de Cultura Económica. (1989) y *Tuercas y tornillos*. Barcelona, Gedisa. (2003)

²¹⁸ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 92

²¹⁹ Para el Estado liberal del s. XIX la igualdad política y legal había sido la resultante histórica del liberalismo político desde la Reforma religiosa del siglo XVI que significó la tolerancia al pluralismo doctrinario.

puesto que lo contrario sería irreal e indeseable²²⁰ ¿qué tipo y qué grado de igualdad social son justos? y ¿cuál sería el criterio de justicia que determinara el contenido de esta igualdad? Considérese lo siguiente:

“[...] imagine que tenemos un pastel el cual tenemos que dividir entre un grupo de cuatro personas con hambre. Si todas las personas están igualmente hambrientas, entonces parecería justo el dividir el pastel en partes numéricamente iguales, esto es, en cuartos. Sin embargo, si dos miembros del grupo están doblemente más hambrientos que los otros dos, la división del pastel no debería ser estrictamente numérica sino proporcional a la razón entre los miembros hambrientos y los no tan hambrientos. En resumen, el pastel debe ser dividido en rebanadas desiguales en orden de reflejar justamente los diferentes niveles de hambre y así asegurar que todos los apetitos sean igualmente satisfechos.”²²¹

En este ejemplo la igualdad proporcional, en razón del hambre de cada individuo, es más justa que una igualdad numérica por dos razones: la primera, porque todos los individuos pertenecen al mismo grupo de personas con hambre, y la segunda, porque todos tenían algún tipo de reclamo legítimo sobre aquello que era distribuido.²²² De la misma forma, ambos términos que definen a la igualdad social representan un principio de igualdad proporcional con el objetivo de asegurar igualmente el bienestar de cada uno de los individuos de una sociedad, puesto que justifican y legitiman la distribución de los bienes sociales. La presencia de necesidades básicas universales señala que todos los individuos pertenecen al mismo grupo, en este caso el género humano, y que entonces pueden recibir los beneficios de la distribución de los bienes sociales, y por otra parte, el reclamo universal de los satisfactores de esas necesidades es el instrumento que legitima la demanda de distribución de los bienes sociales entre cada uno de ellos y en proporción a esas mismas necesidades.²²³ De las dos consideraciones mayores que hicimos al principio de este apartado, la primera, sobre la subjetividad y objetividad del bienestar, se refiere al principio de la igualdad social puesto que se refiere a las necesidades y preferencias interiores de los individuos y la comparabilidad de su experiencia de bienestar entre ellos, es decir, cuan igualitariamente se puede considerar a los individuos para asegurar una satisfacción igualitaria de su bienestar; la segunda consideración, sobre el bienestar como recompensa, es el principio de la justicia social dado que nos indica cuan justo es un principio de igualdad social y lo justo

²²⁰ Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 22

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.* p. 23

²²³ *Ibid.* pp. 23 – 24 El autor señala que la idea sobre las necesidades básicas proviene de Doyal, L., y Gough, I. *A theory of human needs.* (1991) quienes reconocen que las necesidades básicas más esenciales del individuo son la salud y la autonomía. Si estas necesidades básicas son universales, y por tanto, son un común denominador de todos los individuos, deben existir elementos de satisfacción tales como “[...] alimentación, agua limpia, vivienda, un medio ambiente no dañino, servicios de salud, educación y seguridad física y económica.” *Ibid.* p. 23

también de la distribución de los beneficios de un sistema de bienestar. Más aún, si la igualdad y la justicia social parten de la noción de que existen de manera universal, necesidades básicas y requerimientos para satisfacer esas necesidades, ambos conceptos infieren que todos los individuos, sin importar su condicionamiento económico y político, tienen legítimamente derecho a los beneficios de un sistema de bienestar²²⁴ y en este sentido, hasta este punto, la igualdad social bien podría implicar “[...] la definición de un nivel mínimo de bienestar, debajo del cual nadie debería ser dejado caer [...]”.²²⁵

Específicamente, Fitzpatrick plantea cuatro principios o distinciones sobre igualdad social: igualdad de oportunidades – igualdad de resultados e igualdad de bienestar – igualdad de recursos. El objeto de los primeros dos principios de igualdad social es la distribución de beneficios como un medio para resolver las desigualdades sociales que resultan de condicionamientos preexistentes a los individuos, como el lugar donde se nace, la clase social y el acceso a servicios públicos, entre otros. Debido a este condicionamiento innato de algunos individuos, el principio de igualdad de oportunidades implica que todos los individuos estén sujetos a las mismas reglas de adjudicación y que todos tengan las mismas oportunidades de desarrollo (acceso a educación, servicios de salud, infraestructura, etc.). No obstante, el que todos los individuos estén sujetos a las mismas reglas no todas las veces es suficiente para compensar las desventajas heredadas, y brindar las mismas oportunidades a todos puede resultar una tarea imposible para cualquier sistema de bienestar, por lo que resulta necesario complementar la igualdad de oportunidades con el principio de igualdad de resultados, que implica el resarcimiento de las deficiencias ocasionadas por la suerte y accidentes en el nacimiento a través de beneficios directos a los individuos y no en las oportunidades de desarrollo y desempeño.²²⁶ La distinción entre igualdad de bienestar e igualdad de recursos se relaciona con el modo con que las demandas y necesidades de los individuos son satisfechas. Si, como habíamos establecido, el bienestar, en el sentido puramente subjetivo, puede definirse por el grado con que los individuos experimentan un estado de felicidad, seguridad, satisfacción

²²⁴ En este sentido, obsérvese como Pierson enuncia que uno de los principios que identifican el surgimiento y desarrollo de los Estados de Bienestar es la “extensión de la ciudadanía” en el sentido en que “[...] la provisión de seguros sociales es incrementalmente vista como una parte del ensamblaje de los derechos y deberes los cuales unen al Estado y a la ciudadanía [...]” de tal manera que “[...] la recepción de seguridad social se convierte no en una barrera para la participación política, sino en un beneficio de una completa ciudadanía.” Pierson, Christopher. *Op. cit.* pp. 106 - 107

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ En Fitzpatrick la distinción entre oportunidades y resultados se ejemplifica de manera análoga a una carrera, donde las iniquidades aleatorias de la vida se representan por el hecho de que no todos los individuos están sujetos a las mismas reglas, señalando en particular el caso de la discriminación, y que algunos también deben comenzar la carrera de más atrás de la línea de inicio, lo que significa que deben recorrer una mayor distancia. Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 26 La igualdad social como una igualdad de oportunidades significa intentar corregir esas deficiencias heredadas y preexistentes a los individuos, y como una igualdad de resultados significa intervenir al final de la carrera para incidir sobre el resultado. *Ibid.*

y recompensa, la igualdad de bienestar “[...] implicaría que todas las personas experimentarían el mismo grado de cumplimiento o satisfacción [(de sus gustos y preferencias, lo que)] probablemente requeriría de un Estado de Bienestar fuertemente paternalista.”²²⁷ y más activo (administrativa y políticamente) en la provisión de servicios de bienestar.²²⁸ Por su parte la igualdad de recursos implica que todos los individuos tengan los mismos medios, tanto físicos como intelectuales para poder satisfacer sus deseos y gustos, por lo que representa un tipo de igualdad social más idealista y difícil de conseguir.²²⁹

¿Cuál es el principio por el cual se puede considerar justa la medida o el grado en que sean utilizados estos principios de igualdad social? Para Rawls, el primer objetivo de las instituciones debe ser la justicia social²³⁰ representada por una concepción política de la justicia, la cual como hemos señalado con anterioridad en el subcapítulo anterior, es el elemento necesario del liberalismo político para obtener un consenso traslapado de las diferentes doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales que dividen a la sociedad, dada la realidad del pluralismo razonable. De los principios de esta concepción política de la justicia solamente abordamos con anterioridad el primero de ellos con el objeto de demostrar la posibilidad del liberalismo político y el consenso traslapado.

Para Rawls una concepción política de la justicia se obtiene de una noción de la “justicia como imparcialidad” que resulta de un ejercicio de análisis que él denomina: “posición original”; en ella “[...] nos invita a contemplar un grupo de individuos racionales, cada uno preocupado solamente con su propio interés individual, que se juntan para negociar los principios de la justicia.”²³¹ que han de regir en esa sociedad. Este ejercicio no tiene implicaciones metafísicas y es solamente un recurso de presentación²³² que utiliza Rawls para demostrar un estado natural hipotético²³³ en el que los individuos son puestos detrás de un “velo de ignorancia”, por el cual se supone que están “[...] bien informados sobre los hechos en general del mundo – psicología, economía, sociología, etc. – pero cada uno está privado de todo el conocimiento acerca de sí mismo, por ejemplo, de sus características naturales o dones, su posición en la sociedad, y el país o el

²²⁷ *Ibid.* p. 27

²²⁸ Para Fitzpatrick el principio de igualdad de bienestar representaría un problema para cualquier Estado de Bienestar, que a mi parecer sería principalmente fiscal, pues necesitaría de subsidiar gustos costosos: “Si yo deseara aprender piano, si yo estuviera insatisfecho al no ser capaz de hacerlo y si el Estado está comprometido con la igualdad de bienestar, entonces el Estado tiene el deber de pagar mis lecciones de piano.” *Ibid.* p. 28

²²⁹ *Ibid.* pp. 27 - 28

²³⁰ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 50

²³¹ *Ibid.*

²³² Rawls, John. *Liberalismo político.* p. 49

²³³ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 55

período histórico en el que nació.”²³⁴ De tal manera, para Rawls el recurso del “velo de ignorancia” evita que exista, como ocurre en la realidad, la tendencia de los negociadores a elegir principios de justicia que los favorezcan,²³⁵ por lo que en esta situación o posición original, la decisión que tomen los individuos sobre los principios de justicia habrá de ser completamente imparcial. ¿Cuáles son los principios de justicia que serían elegidos en esta situación de imparcialidad? De acuerdo con Rawls el negociador racional rechazaría cualquier principio de justicia que no fuera aquel que asegurara la maximización de la posición del individuo o grupo en la peor condición, ya que hasta donde los negociadores saben, cualquiera de ellos podría quedar en esa condición después de retirar el “velo de ignorancia”.

En el segundo principio de lo que Rawls denominó como la concepción política de la justicia, expresamente establece que: “las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones y estos cargos deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados.”²³⁶ El primer principio de la concepción política de la justicia por extensión podría ligarse al concepto de igualdad social, en el sentido en el que el acceso a los servicios de bienestar se ha convertido paulatinamente en derechos básicos e igualitarios para todos los individuos; y el segundo principio, enunciado anteriormente, concierne a lo que podemos definir como un verdadero principio de justicia social, de tal manera que la justicia como imparcialidad resulta para Rawls una justificación moral de los principios resultantes que los negociadores habrán de elegir como justos porque, estando detrás del velo de ignorancia, son seleccionados de manera racional e imparcial por cada uno de los individuos.²³⁷

Dado que, de acuerdo con el primer principio de la concepción política de la justicia, todos los individuos tienen igualmente derecho al esquema más extenso de libertades básicas iguales y compatibles con las de los demás, la igualdad social resulta ser para Rawls un objetivo de la sociedad y la justicia social tiene por objeto la estructura básica²³⁸ y la distribución de bienes primarios²³⁹ por medio de instituciones sociales comprometidas con la igualdad de oportunidades

²³⁴ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 50

²³⁵ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 55

²³⁶ Rawls, John. *Op. cit.* p. 30

²³⁷ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 51

²³⁸ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 58

²³⁹ Rawls utiliza el concepto de bienes primarios para elaborar una idea del bien en función de comparaciones interpersonales de diversas ideas del bien siempre y cuando estén sustentadas en doctrinas permisibles y razonables, y que necesiten de bienes primarios compatibles e igualitarios entre los individuos: “Aunque los ciudadanos no profesen la misma concepción (permisible) [(del bien)], con todos sus fines últimos y sus lealtades, dos cosas bastarán para obtener una idea compartida de las ventajas racionales: primero, que los ciudadanos profesen la misma concepción política de sí mismos

y el bienestar de los menos privilegiados en un proyecto que busca la cooperación y la fraternidad.²⁴⁰ Al decir de Rawls, este esquema de libertades igualitario debe ir acompañado por otro principio que señale la necesaria satisfacción de las necesidades más básicas de los individuos en orden de que puedan participar como ciudadanos en pie de igualdad.²⁴¹

La justicia como imparcialidad, producto de la negociación detrás del “velo de ignorancia” en la “posición original”, es una interpretación liberal sobre principios de justicia social²⁴² en la que se reconoce que las contingencias sociales y naturales no deben determinar quién ocupe los cargos y en cierta forma, como consecuencia, el bienestar individual, por lo que se vuelve necesario una justa y verdadera igualdad de oportunidades con puestos asequibles para todos y con el objetivo de “[...] maximizar las expectativas de los menos favorecidos.”²⁴³ De acuerdo con esto, Rawls redefine el segundo principio: “las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto a) para proporcionar la mayor expectativa de beneficio a los menos aventajados, como b) para estar ligados con cargos y posiciones asequibles a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades.”²⁴⁴ Esto es, que como señalábamos al principio de este apartado, la igualdad social no quiere decir una igualdad absoluta, y en términos de Rawls, el segundo principio de la justicia como imparcialidad determina que las desigualdades sociales y económicas son justas siempre que estas estén sujetas al principio de igualdad de oportunidades y existan “beneficios compensadores” a los que menos tienen.²⁴⁵ Por tanto, una distribución desigual no se considera injusta en tanto que sea ventajosa para todos y los puestos sean igualmente accesibles para todos.²⁴⁶ En conclusión de este apartado, la igualdad social ha sido definida como: 1) la determinación de un nivel mínimo de bienestar, y 2) como un sistema de instituciones guiado por un verdadero principio de igualdad de oportunidades que asegure que todos los puestos y cargos sean asequibles para todos, y que

como personas libres e iguales; y segundo, que sus concepciones del bien (permisibles), por diferentes que sean su contenido y sus conexas doctrinas religiosas y filosóficas, necesiten para su promoción más o menos los mismos bienes primarios; esto es, los mismos derechos y libertades básicos, las mismas oportunidades y los mismos medios generales, como los ingresos monetarios y la riqueza, todo ello sostenido por las mismas bases sociales del respeto a sí mismo.” Rawls, John. *Op. cit.* p. 177 Recordemos que Rawls busca un concepto político de la justicia como medio para obtener un consenso traslapado de los individuos que profesan diferentes doctrinas razonables; la idea del bien como resultado de las comparaciones interpersonales de bienes primarios resulta de que el “bien” como tal, siempre está ligado a conceptos morales en cada una de las distintas doctrinas razonables. *Cfr. Ibid.* pp. 171 - 173

²⁴⁰ Suárez-Iñiguez, Enrique. *Op. cit.* p. 58

²⁴¹ *Ibid.* p. 56

²⁴² *Ibid.* p. 60

²⁴³ *Ibid.* p. 61

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.* p. 55

²⁴⁶ *Ibid.* p. 56

las desigualdades sociales y económicas beneficien a los individuos o grupos menos aventajados.

1.2.4 Las bases de la seguridad social – William H. Beveridge

Diversos autores señalan que el Estado de bienestar en Gran Bretaña tiene sustancialmente su origen en las propuestas del *Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines* de William H. Beveridge de 1942. No se ubica a este hecho como el origen fundamental del Estado de bienestar británico puesto que ya existían antecedentes previos de una legislación social en la Ley de Pobres de 1601 y 1834; no obstante, el camino para construir formalmente el Estado de bienestar británico comienza con la promulgación en 1911 de leyes que sirvieron para implantar los seguros oficiales de enfermedad, de invalidez y más tarde de desempleo, bajo el patrocinio del entonces ministro de Hacienda, David Lloyd George.²⁴⁷

De acuerdo con Galbraith, en los comienzos de la década de 1940, la guerra contra las potencias totalitarias había tenido un efecto positivo para las economías nacionales al eliminar el paro sostenido que había sido el derrotero económico y social de la década anterior.²⁴⁸ Como habíamos mencionado, la influencia de Keynes no fue inmediata después de 1936, sino hasta aproximadamente 1945 con la finalización del conflicto bélico, y es que no es sino hasta el período de 1941 a 1946 que los países aliados, Gran Bretaña y Estados Unidos principalmente, se concentrarían en diseñar las medidas necesarias “[...] para asegurar que lo que había sido consecuencia pasiva de la movilización bélica se transformara en un objetivo activo de la política del gobierno.”²⁴⁹ Durante la guerra, las necesidades para hacer frente a ésta llevaron a extender la participación del gobierno en la vida económica al grado de que había “[...] podido exprimir mucha más producción de la maquinaria industrial que lo que los dueños del capital habían podido hacer antes [...]”²⁵⁰ y con ello establecer una prueba positiva de lo que la participación activa del gobierno y la planeación podían hacer.²⁵¹

El Informe Beveridge, como se llama comúnmente al informe de 1942, fue resultado de una comisión ordenada por el gobierno británico en 1941 para investigar sobre las vías posibles para la reconstrucción de Gran Bretaña y el mejor modo de fortalecer un sistema de bienestar y seguridad social estatal después de terminada la Segunda Guerra Mundial.²⁵² Por supuesto, la

²⁴⁷ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 230

²⁴⁸ *Ibid.* p. 275

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Yergin, D. y Stanislaw, J. *The commanding heights*. New York, Simon & Schuster. (1998) p. 23

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Cfr.* Field, Frank. “The welfare state – never ending reform” consultado el 17 de agosto de 2005 en http://www.bbc.co.uk/history/society_culture/welfare/field_print.html

capitulación definitiva de las fuerzas alemanas y japonesas no fue sino hasta 1945²⁵³, pero como Galbraith señala, “en Estados Unidos, lo mismo que en Gran Bretaña, los previsibles alegatos oratorios de la época destacaban que quienes arriesgaban sus vidas contra Hitler y contra el militarismo japonés tenían derecho, al regresar, a encontrarse con algo mejor que el desempleo y el marasmo económico de los años de la depresión.”²⁵⁴ Por tanto, para Beveridge la necesidad del gobierno británico, en este sentido, era principalmente hacer frente a los tiempos de guerra con un plan de seguridad social tanto para el momento de guerra como para después de concluida la movilización bélica con la victoria aliada. El plan para la seguridad social de Beveridge se elabora así con el objetivo de conseguir la concentración y máximo esfuerzo de los ciudadanos británicos en la guerra, brindándoles seguridad sobre su bienestar por medio de una eficiente planeación de un sistema de bienestar.²⁵⁵ Al decir de su autor, las necesidades de los tiempos de guerra y la seguridad social que se deseaba para hacer frente a estos, exigían de dos cambios que conforman lo que llamó como “un nuevo espíritu para la guerra total”; el primero de estos es que el Estado aceptara la responsabilidad directa del control de las industrias vitales y la redistribución de los ingresos, y segundo, que la motivación del esfuerzo de guerra, tanto en la industria como en el combate, fuera más bien el servicio prestado que el provecho personal, no porque se niegue el justo reclamo de los individuos a la recompensa de su trabajo, sino porque en tiempos de guerra, lo que importa es una idea de bien nacional como incentivo de un esfuerzo heroico, en vez del lucro personal.²⁵⁶

En el Informe Beveridge la seguridad social se define “[...] como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia.”²⁵⁷ con el principal objetivo de “[...] desaparecer la indigencia proporcionando ingresos mínimos en todas las épocas de la vida [...] [(por medio de)] una redistribución del ingreso nacional tanto en el sentido vertical como horizontal por medio de contribuciones de seguro.”²⁵⁸ De tal forma que el plan para la seguridad social se componía de tres partes principales: 1) un programa completo de seguros sociales en prestaciones de dinero; 2) un sistema general de subsidios infantiles; y 3) un plan general de cuidados médicos de todas clases. El financiamiento de este plan sería cubierto a través del pago de un timbre de seguros y también con apoyo del sistema tripartita de contribuciones diseñado por Lloyd George en 1911 (el pago de seguros sociales se reparte entre los trabajadores, empleadores y pagadores de

²⁵³ Italia, miembro del Eje Berlín – Roma – Tokio, detuvo su ofensiva militar a finales de 1943 como consecuencia del avance de las fuerzas aliadas desde el norte de África y la destitución de Mussolini por el Gran Consejo Fascista, ambos en julio del mismo año. *Enciclopedia Hispánica. Op. cit.* Macropedia, Vol. 7. p. 244

²⁵⁴ Galbraith, John Kenneth. *Op. cit.* p. 275

²⁵⁵ Beveridge, William H. *Las bases de la seguridad social.* México, Fondo de Cultura Económica. (1946) p. 13

²⁵⁶ *Ibid.* pp. 27 - 28

²⁵⁷ *Ibid.* p. 73

²⁵⁸ *Ibid.* p. 93

impuestos),²⁵⁹ por lo que estaría basado así en el “[...] principio contributivo de proporcionar beneficios basados en un derecho a cambio de contribuciones, más bien que subsidios libres procedentes del Estado [...]”.²⁶⁰ Beveridge argumentó a favor de su plan que dichas contribuciones formarían parte de un presupuesto para seguros sociales que no sería elevado si se comparara con el total del ingreso nacional y, que por lo tanto, sus beneficios harían ver a su plan de seguridad social como “[...] un medio para redistribuir el ingreso nacional, atendiendo primero a las cosas más importantes, asegurando la desaparición de la indigencia antes que el disfrute de comodidades.”²⁶¹

¿Qué proponía el Plan de Beveridge? Para el autor una distribución más igualitaria de la riqueza exigiría una distribución más amplia de las obligaciones y las funciones de la riqueza misma, lo que significaría “[...] un paso dado en la dirección correcta y acertada de utilizar los recursos materiales para la felicidad humana.”²⁶² No obstante aclara que tal proposición no implica la abolición de todas las desigualdades, sino solamente de las extremas, puesto que la igualdad absoluta en los ingresos no es práctico y resulta un objetivo equivocado ya que sería considerar a la envidia y el aprecio por las cosas materiales como pasiones dominantes de la conducta humana.²⁶³ Por lo anterior, en el plan para la seguridad social todo el mundo podrá estar asegurado y tener derecho a los beneficios que le sean apropiados conforme a una tasa uniforme de beneficio, independientemente de los ingresos y demás medios de los asegurados;²⁶⁴ siendo que incluye servicios y planes como: “[...] el seguro de enfermedad, el seguro de desocupación, las pensiones a la vejez, las pensiones a las viudas y los huérfanos, la compensación a los trabajadores por accidentes y enfermedades del trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, para la asistencia pública y la asistencia a los ciegos.”²⁶⁵

Comúnmente quienes se dan a la tarea de presentar la obra de William H. Beveridge en su *Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines* comienzan por hablar de los cinco grandes males que Beveridge señala como los derroteros de la seguridad social y el Estado de bienestar. En este caso hemos comenzado por describir el contenido y fin de su plan para luego presentar cómo el plan para la seguridad social es por sus características una respuesta a esas necesidades que Beveridge encuentra en el pueblo británico. Para el autor el interés por la seguridad social después de la guerra es porque el beneficio que ésta representa para los ciudadanos británicos es también la “[...] expresión de un deseo de hacer un mundo mejor para

²⁵⁹ Field, Frank. *Op. cit.* y Beveridge, William H. *Op. cit.* p. 86

²⁶⁰ Beveridge, William H. *Op. cit.* p. 81

²⁶¹ *Ibid.* p. 70

²⁶² *Ibid.* p. 41

²⁶³ *Ibid.* p. 43

²⁶⁴ *Ibid.* p. 87

²⁶⁵ *Ibid.* p. 72

los demás por medios democráticos.”²⁶⁶ y, si en este sentido la seguridad social tiene relación con la felicidad y el beneficio de los ciudadanos, entonces, existen cinco males gigantes que amenazan al bienestar y más aún la posible victoria en la guerra, siendo estos: la indigencia, las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad. La destrucción de la indigencia, la cual ya habíamos señalado como el primer objetivo de la seguridad social, “[...] significa que cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, tendrá suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando esté trabajando como cuando no pueda trabajar.”²⁶⁷ El cuidado de las enfermedades y el combate a la ignorancia son males que se relacionan con la incapacidad, a veces accidental en otras hereditaria, de la familia como unidad social para resolver en cada uno de sus miembros las necesidades básicas, por lo que el Estado, según Beveridge, debe actuar como un padre para la comunidad e intervenir cuando falla la familia con el fin de conceder oportunidades a los necesitados, sin tener en cuenta raza o clase.²⁶⁸ Particularmente, el combate a la ignorancia, como una cuestión sobre la instrucción escolar y más aún como la educación de los adultos también,²⁶⁹ significa conceder mayores e iguales oportunidades a todos los niños para desarrollar en la mejor forma sus capacidades.²⁷⁰ El mal de la suciedad es aquel que proviene del crecimiento no planeado y desordenado de las ciudades, y su combate “[...] significa una mejor ubicación de la industria y de la población [...] [(así como)] una revolución en los alojamientos.”²⁷¹ Por último, el mal de la ociosidad, o también denominado como mal de la desocupación, es el más importante para la seguridad social puesto que a partir del combate a éste se pueden atacar a los otros ya que es la causa principal de la indigencia, pues ésta resulta como efecto de una interrupción o pérdida de la capacidad para ganar dinero.²⁷² El combate de este mal significa “[...] asegurar a cada ciudadano una oportunidad razonable de realizar un servicio productivo y de ganar dinero de acuerdo con el servicio que realice.”, es decir en concreto, el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra y los recursos.²⁷³ Recordemos que de acuerdo con Beveridge, en los tiempos de guerra, Gran Bretaña requiere del máximo esfuerzo de los ciudadanos, tanto en la industria como en el combate para hacer frente a las necesidades de la guerra, y que durante la gran depresión el principal derrotero fue el problema del paro generalizado, por lo que el seguro de desocupación,

²⁶⁶ *Ibid.* p. 97

²⁶⁷ *Ibid.* p. 52 En su idioma original, Beveridge llama a este mal como “*want*”, que en una traducción más exacta podríamos comprender como la necesidad que todos los ciudadanos tienen, en un sentido muy general, de contar con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas o mínimas. *Cfr.* *Ibid.* pp. 102 – 103

²⁶⁸ *Ibid.* p. 46

²⁶⁹ *Ibid.* p. 52

²⁷⁰ *Ibid.* p. 43 Para el autor, las dos razones mayores para combatir la ignorancia son: “primera, que ninguna comunidad puede permitirse el lujo de desperdiciar sus talentos; segunda, y ésta es una razón muy humana, que todo talento desperdiciado es una fuente de infelicidad.” *Ibid.* p. 103

²⁷¹ *Ibid.* p. 52

²⁷² *Ibid.* p. 73

²⁷³ *Ibid.* p. 53

principal instrumento para el alivio de este mal, implica una redistribución real del ingreso pues significa apartar una parte del ingreso nacional, de los ingresos de cada hombre y mujer cuando lo tienen, “[...] y reservarla para las épocas en que algunos de ellos no pueden ganarlo.”²⁷⁴

De esta manera para William H. Beveridge conseguir una seguridad social satisfactoria necesita de tres supuestos: 1) que existan subsidios a los hijos de las familias cuando se tiene o no algún ingreso; 2) un amplio sistema de cuidados médicos, así como de servicios sanitarios y de rehabilitación, que sea de acceso universal; y 3) el mantenimiento de la ocupación, es decir, “la supresión del paro forzoso.”²⁷⁵ De este último supuesto se desprende que para el gobierno, se vuelve una responsabilidad la generación de empleos y con ello el que todos los ciudadanos tengan oportunidades reales de obtener un ingreso que al menos permita su subsistencia, además de que la plena ocupación también se refiere a los recursos materiales de que dispone el país. Por este motivo Beveridge dice que la planeación nacional, como un instrumento del gobierno para conocer las necesidades y los recursos con que se cuenta y con ello aprovechar las habilidades y trabajo de la población,²⁷⁶ es un medio muy eficiente para conseguir el mantenimiento de la ocupación pues con ella se asegura la utilización de todos los recursos productivos, “[...] ya sea directamente por medio de reglamentaciones e instrucciones, ya indirectamente, controlando la capacidad adquisitiva.”²⁷⁷ y en este mismo sentido hace eco de las propuestas keynesianas al decir que se necesita de una combinación selectiva de métodos entre la empresa privada y la empresa pública, entre varios tipos de control general como los precios, las inversiones, los transportes y las materias primas, se necesita “[...] probablemente en ciertos campos la propiedad por monopolios públicos, en otros la iniciativa privada, y todavía en otros la iniciativa privada libre de toda clase de control que no sean los generales.”²⁷⁸ No obstante, advierte que las propuestas de su informe solamente se enfocan en la elaboración de un plan de seguros sociales, y no sobre cómo mantener la ocupación de la mano de obra y los recursos materiales.²⁷⁹

Finalmente, la influencia del Informe Beveridge pudo materializarse con mayor ahínco en 1945 con el ascenso del gobierno laborista de Clement Attlee que tenía la consigna de “[...] un compromiso con la reforma y la justicia social, la búsqueda de la eficiencia, una creencia en aumento sobre la responsabilidad del gobierno hacia los ciudadanos, y una adopción de la acepción británica del socialismo.”²⁸⁰ Las propuestas del plan para la seguridad social de

²⁷⁴ *Ibid.* p. 101

²⁷⁵ *Ibid.* p. 120

²⁷⁶ *Ibid.* p. 58

²⁷⁷ *Ibid.* p. 54

²⁷⁸ *Ibid.* p. 130

²⁷⁹ *Cfr. Ibid.* pp. 168 – 169

²⁸⁰ Yergin, D. y Stanislaw, J. *Op. cit.* p 22

Beveridge dieron paso a una serie de actas legislativas que dieron origen al *National Health Service*:²⁸¹ en 1944 la ley Butler, que reformó el sistema educativo y estableció el compromiso por el pleno empleo; la ley de pensiones a las familias de 1945; la ley del seguro nacional de 1946; y la ley de salud nacional de 1948, que estableció por primera vez el concepto del mínimo nacional en cuanto a la seguridad social.²⁸² Por tal motivo como señalan Yergin y Stanislaw, “la influencia del reporte [(Beveridge)] sería global y de gran alcance, cambiando para siempre la manera en que no sólo Gran Bretaña, sino también el mundo industrializado entero, habrían de ver las obligaciones del Estado *vis-a-vis* el bienestar social.”²⁸³

1.3 ¿Qué es la política social?

De acuerdo con Esping-Andersen, el Estado de bienestar, más allá de los beneficios y la seguridad social que provee, es también un sistema de estratificación social – de las clases y el orden social –,²⁸⁴ en el cual las políticas sociales figuran como el instrumento por el cual, el bienestar social se transforma en movilización social y participación política de las clases sociales. El impacto social del Estado de bienestar se convierte en un poder de movilización porque “[...] al erradicar la pobreza, el desempleo, y la completa dependencia de los salarios, el Estado de bienestar incrementa las capacidades políticas y disminuye las divisiones sociales que son barreras para la unidad política entre los trabajadores.”²⁸⁵ Al decir de este autor, “los albores de la política social moderna descansan sobre el proceso por el cual las necesidades humanas y la fuerza laboral se convierten en mercancías y, entonces, nuestro bienestar viene a depender de nuestra relación con el intercambio monetario.”²⁸⁶ , pues considera que, bajo la perspectiva marxista de la alienación del trabajador y el proceso de acumulación de capital, en el mercado laboral, el trabajador no tiene otro remedio para sobrevivir que comportarse como una mercancía y, en consecuencia, el bienestar y la sobrevivencia del trabajador dependen de la voluntad de quien quiera contratarlo.²⁸⁷

²⁸¹ *Ibid.* p. 25

²⁸² Field, Frank. *Op. cit.*

²⁸³ Yergin, D. y Stanislaw, J. *Op. cit.* p 25

²⁸⁴ Esping-Andersen, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey, Princeton Univ. Press. (1990) p. 55

²⁸⁵ *Ibid.* p. 12

²⁸⁶ *Ibid.* p. 35

²⁸⁷ *Ibid.* pp. 35 - 36

El proceso inverso a esta alienación, denominado como *desmercantilización*²⁸⁸, es la pérdida del status de mercancía o producto de intercambio, que ocurre cuando los servicios de bienestar y la seguridad social son provistos como un derecho garantizado, y por tanto los individuos y las familias pueden mantener un estándar de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado.²⁸⁹; por tanto, el Estado de bienestar y las políticas sociales, de acuerdo con el tipo de relaciones sociopolíticas y el grado de cobertura y extensión de los sistemas de bienestar y la seguridad social, intentan corregir los efectos negativos de esa transformación en mercancía de la clase trabajadora. De tal manera que para Esping-Andersen, la desmercantilización en la política social representa una oportunidad para el ascenso de la clase obrera en la participación política y la movilización social, de tal modo que una ampliación en la cobertura y extensión de los programas sociales significa también una expansión de los derechos sociales y la ciudadanía misma,²⁹⁰ y por lo tanto, representa un medio para disminuir las desigualdades sociales y las divisiones de clase dentro del Estado de bienestar.²⁹¹

En función del tipo de relaciones sociales y políticas en un sistema político, y del grado de cobertura y extensión de los sistemas de bienestar, Esping-Andersen distingue tres regímenes de Estados de bienestar.²⁹² Estos tres regímenes, que son el liberal, el socialdemócrata y el conservador-corporatista, se caracterizan por el grado de influencia del Estado de bienestar en la movilización social y la participación política; para el autor, las causas u orígenes de los Estados de bienestar se encuentran en la prominente interacción de elementos causales como “[...] la naturaleza de la movilización de clases (especialmente la clase obrera); las estructuras de las coaliciones políticas de clases; y el legado histórico de la institucionalización del régimen.”²⁹³ Así, el régimen liberal se caracteriza por un Estado de bienestar modesto y una cobertura no tan amplia en los servicios de bienestar y seguridad social. En este régimen la participación del mercado es significativa y apoyada por el gobierno a través de medidas como los subsidios. Por el contrario de éste, el régimen socialdemócrata se caracteriza por la persecución de estándares altos de bienestar en vez de mínimos y con ello evita la polarización entre el mercado y el Estado así como entre la clase media y la obrera, en este régimen prevalecen de manera extensiva principios como el universalismo y la desmercantilización. En un régimen del tipo conservador-

²⁸⁸ Cfr. *Ibid.* pp. 21 – 22 para observar como de acuerdo con Esping-Andersen los obreros y la clase media al vender sus servicios en el mercado laboral y con esto depender su bienestar enteramente de su ingreso monetario, los trabajadores se vuelven “mercancías” o “productos”, a lo que llama con el nombre de “*mercantilización*” (del término inglés *commodification*); de ahí que el proceso inverso se denomine como “*de-commodification*”.

²⁸⁹ *Ibid.* p. 37

²⁹⁰ Cfr. Pierson, Christopher. *Op. cit.* pp. 110 – 111 Donde Pierson identifica que la extensión en los derechos sociales de los ciudadanos está mejor representada por la introducción del sufragio universal, el cual en algunos países como Francia e Italia no fue posible sino hasta 1945 y 1946, respectivamente.

²⁹¹ Esping-Andersen, Gosta. *Op. cit.* p. 21

²⁹² *Ibid.* pp. 26 - 27

²⁹³ *Ibid.* p. 29

corporatista “[...] la obsesión liberal por la eficiencia en los mercados y la mercantilización nunca fueron preeminentes y, como tal, la garantía de derechos sociales difícilmente fue un tema seriamente discutido.”²⁹⁴

De estos Estados de bienestar, el régimen socialdemócrata es el que se compone de una política social con un mayor grado de desmercantilización, pues en este régimen, el impacto social del Estado de bienestar se convierte en un poder de movilización ya que “[...] al erradicar la pobreza, el desempleo, y la completa dependencia de los salarios, el Estado de bienestar incrementa las capacidades políticas y disminuye las divisiones sociales que son barreras para la unidad política entre los trabajadores.”²⁹⁵; y con ello, al decir de Esping-Andersen, desde la teoría de la movilización de clases, resulta posible asumir que el Estado de bienestar hace más que simplemente aliviar los padecimientos del sistema capitalista, puesto que en el caso de un régimen socialdemócrata, las políticas sociales establecerán “[...] en su propio derecho, recursos críticos de poder a los trabajadores asalariados, y entonces fortalecerá los movimientos laborales.”²⁹⁶

Por tanto el Estado de bienestar puede ser visto no sólo como un mecanismo que interviene y que posiblemente corrige las desigualdades sociales, sino que también, la movilización y la participación de clases significan que el Estado de bienestar es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales,²⁹⁷ por lo que “el Estado de bienestar no puede ser solamente entendido en términos de los derechos [(sociales)] que garantiza [(sino que también)] [...] debemos tomar en cuenta cómo las actividades del Estado están interconectadas con los mercados y el papel de las familias en la provisión social.”²⁹⁸ De esta manera podemos decir que el Estado de bienestar es un modelo sociopolítico y económico que corresponde a una forma de organizar la vida social (comprendiendo dentro de ésta la política y la económica también) en las democracias capitalistas.²⁹⁹

1.3.1 El papel de las políticas y la política social

De acuerdo con Aguilar Villanueva es posible distinguir una noción descriptiva y una noción teórica sobre el concepto y contenido de las políticas. La primera de ellas, la noción descriptiva de las políticas, se caracteriza por un aspecto institucional en el que las políticas pueden denotar “[...] un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación social

²⁹⁴ *Ibid.* p. 27

²⁹⁵ *Ibid.* p. 12

²⁹⁶ *Ibid.* p. 16

²⁹⁷ *Ibid.* p. 23

²⁹⁸ *Ibid.* p. 21

²⁹⁹ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 44

deseada, una propuesta de acción específica, la norma o las normas que existen para una determinada problemática, [(o)] el conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones.”³⁰⁰ Desde luego, esta noción asume que la participación de la sociedad civil no interviene directamente en la hechura de las políticas, sino que solamente participa como un actor que demanda y es objeto de servicios o acciones del gobierno y la administración pública, por ello, las políticas son concebidas, en sentido estricto, como una “[...] decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos, etc.”³⁰¹ No obstante, no deja de lado la composición sistémica de las políticas, en la cual se distingue a las políticas no como una decisión singular, sino como un conjunto o secuencia de decisiones de largo plazo acerca de los medios y fines para conseguir objetivos generales o particulares de la acción gubernamental “[...] que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas.”³⁰²

En un sentido distinto, la noción teórica sobre el concepto y contenido de las políticas se focaliza en aspectos sociológicos y politológicos acerca de las estructuras y relaciones del poder político, en tanto que el consenso y el conflicto son determinantes en las políticas sobre el quién, cómo y para qué se toma una decisión o se realiza una elección.³⁰³ Las relaciones sociales y políticas, es decir, la actividad política (*politics*), se configura a partir de las expectativas que los diversos actores (los individuos, familias, y hasta el gobierno mismo) tienen acerca de los recursos o beneficios que pueden significar una determinada política; por lo que, si las políticas, como un conjunto de decisiones, representan la asignación de recursos de cualquier índole en un campo o área de acción gubernamental o colectiva, entonces “la política se juega en torno a las políticas” ya que “la competencia por llegar al gobierno persigue intencionalmente el objetivo de poseer o aumentar la capacidad de conseguir mayores y más permanentes conveniencias y provechos.”³⁰⁴ Por tanto, el objetivo determinante de la contienda política resulta ser la competencia por “[...] tener poder e influencia en las regulaciones y asignaciones de recursos, que toda política implica.”³⁰⁵, y de esta forma, las políticas “[...] no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas.”³⁰⁶ De acuerdo con Lowi, las políticas como arenas reales de poder tienden a desarrollar su propia estructura política, proceso político e interrelaciones de grupos y élites de

³⁰⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. Estudio introductorio en Aguilar V., Luis F. (compilador) *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. (2000) p. 22

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Plano, J. Et al. *Political Science Dictionary*. Hinsdale, The Dryden Press. (1973) Citado en Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* p. 24

³⁰³ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* p. 29

³⁰⁴ *Ibid.* p. 30

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.* p. 31

acuerdo con el siguiente esquema interpretativo: “1) El tipo de relaciones entre la gente está determinado por sus expectativas, por lo que cada actor espera obtener de la relación con los demás; 2) en política (politics), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (policies); 3) en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política.”³⁰⁷

A partir de este esquema de interpretación, Lowi realiza una clasificación de las políticas conforme a los costos y beneficios que una política significa para los actores y grupos interesados en ella, además de las relaciones y estructuras de poder que cada arena política genera. Para Lowi las políticas pueden ser distributivas, regulatorias y redistributivas; en una arena política distributiva los asuntos tratados son “[...] cuestiones no rivales, susceptibles de ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles [...]”³⁰⁸ y por ello son arenas donde la confrontación es relativamente pacífica. Las políticas regulatorias implican la negociación y conflicto entre grupos de poder en torno a una misma cuestión de la cual su solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas, por tanto existen afectados y beneficiados como resultado de un ordenamiento que regula un determinado campo de acción.³⁰⁹ Por último, las políticas redistributivas son aquellas arenas donde la confrontación y rivalidad es más conflictiva y tensa pues los asuntos que en ellas se debaten son cercanos a las clases sociales, su objetivo “[...] no es el uso de la propiedad sino la propiedad misma, no un trato igual sino igual propiedad, no el comportamiento sino la existencia misma.”³¹⁰; por ello Aguilar Villanueva señala que este tipo de políticas se asemejan a la clásica lucha de clases del marxismo puesto que su desenlace afecta “[...] irremediabilmente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social [...]”³¹¹ De esta manera la noción teórica sobre el concepto y contenido de las políticas, al fundarse sobre el principio de que “las políticas determinan la política”, determina que no exista una estructura de poder única, constante y global, que sea propiedad exclusiva del gobierno o que sea éste protagonista central de la política.³¹²

1.3.2 La política social y el Estado de bienestar

La política social, como una arena política redistributiva y un conjunto de decisiones sobre medios y fines, es un elemento fundamental en todo Estado de bienestar, que al igual que la

³⁰⁷ Lowi, Theodore J. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Aguilar V., Luis F. (compilador) *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. (2000) p. 99

³⁰⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* p. 32

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Lowi, Theodore J. *Op. cit.* p. 101

³¹¹ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* p. 33

³¹² *Ibid.* p. 35

relación entre sistema de bienestar y Estado de bienestar, en todo Estado de bienestar existe una política social pero, en el sentido opuesto, no toda política social implica la existencia de un Estado de bienestar.³¹³ De tal manera, la política social, en un Estado de bienestar que se caracteriza fundamentalmente por el papel preponderante que tiene el gobierno y la administración pública en el aseguramiento del bienestar social, resulta ser una arena de confrontación política donde los grupos de interés luchan por una redistribución de recursos y beneficios que haga más igualitaria la satisfacción de las necesidades básicas y el mejoramiento del bienestar por medio de la acción gubernamental en un campo o área particular. En este sentido, Montagut señala que existen diversas corrientes sobre la noción de política social, pero que de ellas es posible reconocer dos grandes bloques: aquellas corrientes que definen la política social “[...] como el conjunto de medidas que, afectando las estructuras de la sociedad, intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella [(la sociedad)] se generan [...]” y por otro lado aquellas en las que la política social se interpreta “[...] como el conjunto de medidas que – sin cuestionar el orden presente – intentan amortiguar y hasta resolver los conflictos generados, es decir, ayudan a su gobernabilidad.”³¹⁴

Por lo tanto podemos entender que la política social, en sentido estricto, es aquella política relativa a las acciones de la administración pública en el “[...] desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales.”³¹⁵, es decir de manera más específica, “la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de los ciudadanos, a base de proporcionarles servicios o ingresos.”³¹⁶ De acuerdo con Montagut, Titmuss propone una clasificación de las distintas políticas sociales en tres modelos: 1) el modelo residual, asume al mercado privado y la familia como los caminos “naturalmente” dados para la satisfacción de las necesidades de los individuos, y la intervención de las instituciones del bienestar social es solamente necesaria en los casos en los que alguna o ambas vías desaparezcan o fallen de manera indefinida o temporal; 2) el modelo basado en el logro personal – resultado laboral, “[...] asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía, sosteniendo que las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad.”; 3) el modelo institucional redistributivo, se guía por una noción más institucional y generalizada del bienestar social, fundada en amplios principios sobre las necesidades, la igualdad social y el cambio social.³¹⁷

³¹³ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 19

³¹⁴ *Ibid.* p. 22

³¹⁵ *Ibid.* p. 20

³¹⁶ Marshall, T.H. (1965) Citado en Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 20

³¹⁷ Montagut, Teresa. *Op. cit.* p. 25

Sobre esta clasificación y las corrientes teóricas mayores de las políticas sociales que propone Montagut, se desprende que, de acuerdo con el grado del conflicto y confrontación en torno a la modificación sobre las estructuras sociales, es decir, si solamente se mitigan los efectos de ellas o se cambia el orden completamente, y al modelo que explique la funcionalidad de las políticas sociales, la política social y los Estados de bienestar responden verdaderamente a la clasificación liberal, conservador-corporatista y socialdemócrata de Esping-Andersen, donde, de extremo a extremo y determinado por el grado de desmercantilización de la política social, una política social residual que sólo intervenga cuando el mercado o la familia fallan correspondería a un Estado de bienestar liberal, una política social basada en el logro personal y el resultado laboral correspondería a un Estado de bienestar conservador-corporatista en función de que los beneficios se distribuyen conforme al mérito y criterios de elegibilidad específicos determinados por el sistema político, por último, una política social institucional redistributiva que provee servicios de bienestar de manera general correspondería a un Estado socialdemócrata.

Por otra parte, en un sentido operativo, la política social requiere de racionalidad técnica³¹⁸ para conciliar los medios e instrumentos escogidos con los fines establecidos, y con ello asegurar, en cierta forma, el éxito de la política en sus objetivos. De acuerdo con De Torres, una política social debe seguir los siguientes principios: 1) el principio de adecuación de medios con fines, se refiere a la relación lógica y adecuada entre las acciones de la política social y sus fines establecidos; 2) el principio de economía o sencillez en los medios, significa que la política social debe tomar de entre los medios de igual eficacia, aquellos que resulten menos costosos en términos tanto monetarios como políticos; y 3) el principio de homogeneización, entre los fines de la política social y los otros tipos de políticas, evitando repercusiones indirectas desfavorables en otros sectores.³¹⁹ La conciliación entre estos principios determina la simetría con que las medidas y acciones de la política social se interrelacionan con los de otras áreas de políticas, especialmente con la política económica, en el sentido de que las acciones de la política social tienen un impacto inmediato que “[...] es la consecuencia inmediata de la propia medida.” y varios impactos secundarios que [...] son los provocados por el cambio de conducta de los individuos, como consecuencia o con ocasión del efecto impacto.”³²⁰ Al decir de De Torres, los impactos o efectos secundarios de la política social siempre se producen a través de un proceso de naturaleza económica que hace visible el “matrimonio indisoluble” de la política social con la política económica.³²¹

³¹⁸ De Torres, Manuel. *Teoría de la política social*. Madrid, Aguilar. (1954) p. 3

³¹⁹ *Ibid.* pp. 4 - 11

³²⁰ *Ibid.* p. 18

³²¹ *Ibid.* p. 20

En este sentido podemos inferir que la política social y la política económica son dos partes del mismo proceso, de la manera en que, en ambos sentidos, las causas de una son efectos de la otra; el autor señala como ejemplo de ello la redistribución del ingreso como un objetivo de ambas políticas: “la redistribución del ingreso nacional puede ser, por tanto, un objetivo de la política económica, cuando con la redistribución se pretenden conseguir ciertos resultados que afecten el orden económico [...] pero también [(debido a sus consecuencias sociales)] la redistribución del ingreso puede ser un objetivo de la política social.”³²², por lo que “[...] las finalidades sociales [(de los objetivos de la política social resultan tener)] [...] un estrecho enlace con lo económico.”³²³ y por tanto también las fronteras entre lo económico y lo social. No obstante se reconoce que “en la política económica, el fin más destacado es aumentar el ingreso nacional; [(y)] en la política social, por el contrario, el objetivo predominante es la redistribución.”³²⁴ por lo que, de esta manera, resulta ser la política social el medio para compensar el empeoramiento de las inequidades en el ingreso.³²⁵ Por lo tanto, si el objetivo de la redistribución del ingreso constituye el último fundamento de la política social,³²⁶ es posible distinguir, de acuerdo con De Torres, dos momentos de la política social. Siendo el primero aquel en cuanto a la confiscación o recaudación de ingresos, mayormente por la vía de la imposición fiscal a los salarios, los beneficios, o también por la confiscación de bienes y servicios privados. La redistribución de aquellos ingresos recaudados comprende el segundo momento de la política social, donde a través de subsidios y transferencias en dinero y especie se determinan los impactos inmediatos y secundarios de la política social y económica.³²⁷

En resumen de este primer capítulo, el concepto del Estado Liberal y el Estado de Bienestar se entrelazan a partir de la noción en que se reconoce a la sociedad como una resultante de la acción individual guiada por intereses y motivaciones personales que comprenden una serie de doctrinas religiosas, filosóficas y morales, las cuales por medio de un concepto político de justicia pueden coexistir dentro de un Estado en que todos tienen acceso al mismo número de libertades y derechos. Siendo así que se reconoce al liberalismo como una corriente que reivindica la libertad individual en la medida en que ésta genera bienestar social, y que se inserta así en un concepto de Estado de Bienestar, el cual no se refiere como tal a la dominación legal y legítima en un sentido weberiano, sino que se refiere a un modelo sociopolítico y económico que corresponde a una forma de organizar la vida social en función de que el Estado mismo juega un papel clave en la protección y promoción del bienestar económico y social de sus ciudadanos.

³²² *Ibid.* p. 11

³²³ *Ibid.* p. 16

³²⁴ *Ibid.* p. 26

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Ibid.* p. 132

³²⁷ *Ibid.* pp. 132 – 133

Así mismo, en lo que concierne al concepto de Estado de Bienestar, se identifican tres puntos trascendentales, primero, que el Estado de Bienestar tiene sus orígenes en las iniciativas legislativas de finales del siglo XIX para la protección de la clase obrera, segundo, que las aportaciones de Keynes no son el origen del Estado de Bienestar, sino que establecieron el sustento de la necesaria intervención del Estado en la economía como un medio para evitar el paro general y la subutilización de los factores de la producción, y tercero, que son las aportaciones de Beveridge las que establecen los fundamentos de la forma que habría de tener un Estado en el que se protegiera el bienestar social de la población por medio de un esquema de seguros con una cobertura amplia tanto en caso de empleo como en el paro.

De igual forma en este capítulo se ha establecido que existe diferencia entre los conceptos de Estado de Bienestar, sistema de bienestar y política social, siendo esta última el conjunto de medidas que implementa el gobierno para amortiguar y resolver los problemas que afectan al bienestar de la población sin intentar modificar el orden presente del sistema y régimen políticos, y la cual, además, representa un mecanismo por el cual se redistribuye la riqueza al interior de la sociedad, legitimando y justificando lo anterior con base en un principio de igualdad social definida como: 1) la determinación de un nivel mínimo de bienestar para toda la población, y 2) como un sistema de instituciones guiado por un verdadero principio de igualdad de oportunidades que asegure que todos los puestos y cargos en la sociedad sean asequibles para todos, y en el que las desigualdades sociales y económicas sean justas en la medida en que existan beneficios compensadores a los individuos o grupos menos aventajados.

Capítulo 2. CAUSAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

- 2.1 Utilidad, eficiencia, optimalidad y bienestar. De la teoría de la utilidad a la teoría del bienestar
- 2.2 El papel de las instituciones desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico

En el capítulo anterior hemos establecido que la política social, como un conjunto de ordenamientos legales y administrativos con el fin de asegurar y mejorar el bienestar de los individuos, puede resultar en una arena política redistributiva donde, dependiendo de su intensidad, los cambios que esa redistribución plantee pueden afectar no sólo el bienestar de un grupo de individuos sino el de toda la sociedad; y por otra parte, también establecimos, que sus finalidades sociales tienen un estrecho vínculo con lo económico, por lo que los fines y medios de la política social y la política económica necesitan guardar principios de adecuación, economía y homogeneización con el fin de obtener el éxito de un sistema de medidas sociales y económicas.³²⁸ En este sentido, desde el enfoque de la economía del bienestar es posible desarrollar un esquema para explicar y justificar el hecho de que el Estado asigne recursos o provea bienes y servicios de bienestar como la salud, educación, vivienda, entre otros, y que deje por otra parte a los mercados privados la provisión de otros bienes y servicios.³²⁹

La *economía del bienestar*, de acuerdo con Rosen *et al.*, es una rama de la ciencia económica que se concentra en la deseabilidad social de estados económicos alternativos³³⁰ que determinan, por medio de técnicas microeconómicas, las posibilidades de asignaciones eficientes de recursos en una economía y sus consecuencias en la distribución del ingreso con el objetivo de maximizar el nivel del bienestar social.³³¹ Al decir de Van Den Doel, la *economía del bienestar* consiste de tres elementos: “1) la formulación de las condiciones que deben obtenerse si el bienestar económico de un grupo de individuos se quiere ubicar en un nivel óptimo; 2) el estudio de cómo estas condiciones pueden ser realizadas por las instituciones del grupo y los medios de las políticas que serán llevados a cabo dentro de ese marco institucional; y 3) la evaluación crítica de la contribución de los grupos existentes de instituciones y políticas al bienestar económico.”³³² Por lo tanto, el problema principal de la economía del bienestar resulta

³²⁸ Cfr. De Torres, Manuel. *Teoría de la política social*. Madrid, Aguilar. (1954) pp. 4 - 26

³²⁹ Barr, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. California, Stanford University Press. (1993) p. 70

³³⁰ Rosen, Harvey S., et al. *Public Finance in Canada*. Toronto, McGraw-Hill. (2003) p. 19

³³¹ *Wikipedia, the free encyclopedia*. “Welfare economics” consultado el 27 de septiembre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Welfare_economics&oldid=75826999

³³² Van Den Doel, Hans. *Democracy and welfare economics*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1979) p. 8

ser la vinculación entre la eficiencia económica y la justicia social,³³³ dado que busca evaluar a la política económica y la política social en términos de sus efectos en el bienestar de la sociedad.³³⁴

La *economía del bienestar* es utilizada así para “[...] distinguir las circunstancias bajo las cuales se puede esperar que los mercados funcionen correctamente, de aquellas en las que los mercados pueden fallar en la producción de resultados deseables.”³³⁵, por lo que sus objetivos resultan ser la búsqueda de la eficiencia, tanto en los mercados privados como en la asignación de los recursos de la seguridad social y las acciones sobre la distribución y redistribución del ingreso, por lo que, en tanto que el bienestar social depende de factores económicos³³⁶, sus objetivos son también, el alivio de la pobreza, la seguridad social, el aseguramiento del ingreso, la reducción de la desigualdad, la integración y la solidaridad social, y la factibilidad administrativa del Estado de Bienestar mismo.³³⁷ De tal manera, si el Estado de Bienestar es, como lo conceptualiza Esping-Andersen, un sistema de estratificación y ordenación social, cuyo impacto social se traduce en la movilización y participación política, y si un sistema de bienestar, por medio la política social, significa la provisión de beneficios en dinero y en especie³³⁸ – transferencias, subsidios, servicios de salud, educación, etc. – las cuestiones resultantes son saber cuáles son los efectos en lo económico de un Estado de Bienestar, y aún más, cuáles son los argumentos que justifican ese papel preponderante del Estado en el aseguramiento y mejoramiento del bienestar social.

2.1 Utilidad, eficiencia, optimalidad y bienestar. De la teoría de la utilidad a la teoría del bienestar.

El utilitarismo ha sido en la ciencia económica y en el resto de las ciencias sociales una filosofía ética y, posteriormente, un principio metodológico de perdurable influencia desde la segunda mitad del siglo XIX.³³⁹ El principio de utilidad en la economía clásica es producto de la contribución filosófica de Jeremy Bentham, para quien “el placer y el dolor constituían [...] los móviles fundamentales de todas las acciones humanas” y por ello daba por sentado que “el hombre busca siempre, en la medida en que es racional, la maximización del placer y la

³³³ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 70

³³⁴ Cfr. *Encyclopaedia Britannica Online*. “Welfare economics” consultado el 3 de noviembre de 2005 en: <http://www.search.eb.com/eb/article-9076481>

³³⁵ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 19

³³⁶ Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 8

³³⁷ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 8

³³⁸ *Ibid.* p. 7

³³⁹ *Enciclopedia Hispánica*. Macropedia, Vol. 14. EUA, Britannica Publishers. (1991) p. 189

minimización del dolor.³⁴⁰ La utilidad, entonces, se deriva de la diferencia entre las sensaciones de dolor y felicidad, y el motivo fundamental de la conducta humana es, por tanto, la maximización de la utilidad del mayor número de personas posible.

El utilitarismo se define de esta manera como “[...] una corriente de la filosofía moral que se basa en la idea de que lo bueno es aquello que proporciona placer o felicidad a los seres humanos, y lo malo aquello, que genera dolor o infelicidad.”³⁴¹ El principio de utilidad de Bentham, además del supuesto de la maximización racional, asume que el bienestar económico se puede conocer por medio del “cálculo de la felicidad” o suma del placer y del dolor colectivos;³⁴² y que por lo tanto, “[...] la utilidad individual es algo plenamente mensurable, que admite toda clase de comparaciones entre personas distintas, y que puede ser ‘agregada’ a escala interpersonal.”³⁴³ El planteamiento utilitarista, de acuerdo con Bentham, era democrático e igualitario puesto que al suponerse la agregación de las utilidades individuales, cualquier cambio positivo en la utilidad colectiva es deseable no importa de que individuo provenga: “Así, si algo añade más al placer de un campesino de lo que quita a la felicidad de un aristócrata, es deseable desde el punto de vista utilitarista.”³⁴⁴ Sin embargo, uno de los principales seguidores de Bentham, John Stuart Mill, “[...] se mostró crítico con la visión excesivamente materialista que Bentham tenía del placer y con el ‘hedonismo egoísta’ de este autor.”;³⁴⁵ al establecer “[...] una distinción cualitativa entre los placeres morales, más elevados, y los meramente convenientes o físicos, y clasificó jerárquicamente las utilidades en función de principios morales intuitivos.”³⁴⁶ El interés de Mill se centraba en guiar el principio de utilidad hacia reformas sociales que llevaran a la redistribución de la riqueza, la igualdad de las mujeres, los derechos de los trabajadores y la educación, subrayando que ya en su obra “*Sobre la Libertad*” de 1874 se pronunciaba por una libertad personal que exigía la igualdad de oportunidades y no del ingreso o de los talentos.³⁴⁷

³⁴⁰ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Utilidad y bienestar: una historia de las ideas sobre utilidad y bienestar social*. Madrid, Síntesis. (1998) p. 18

³⁴¹ *Ibid.* p. 17

³⁴² Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Historia de la teoría económica y de su método*. México, McGraw-Hill. (1992) p. 137

³⁴³ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 19

³⁴⁴ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 137

³⁴⁵ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 21

³⁴⁶ *Enciclopedia Hispánica. Op. cit.* p. 189

³⁴⁷ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* pp. 199 – 223. El planteamiento de Mill sobre política económica reconocía dos tipos de intervenciones gubernamentales: “1) intervenciones ‘autorizadas’, que prohíben o limitan las fuerzas del mercado, y 2) intervenciones ‘de apoyo’, que aumentan las fuerzas del mercado.” *Ibid.* p. 224. A través de medidas como impuestos sobre las herencias, desgravación fiscal, y un plan de ingresos mínimos, Mill formuló un planteamiento para combatir la pobreza y combinar un concepto de justicia social con la economía de mercado, con el objetivo de que la asistencia pública influyera positivamente en la “baja condición moral” del pobre y que a la vez existieran en el mercado incentivos para trabajar y prescindir de la asistencia. *Ibid.* pp. 225 – 228

De acuerdo con Sánchez Molinero y De Santiago Hernando, la gran importancia del utilitarismo en el pensamiento económico se debe a que proporciona “[...] un lenguaje, unas categorías o un esquema conceptual para el análisis de las decisiones individuales [...]”³⁴⁸ – en breve, el principio de utilidad individual como un reflejo del bienestar y el comportamiento maximizador – no obstante, desde el momento de Bentham hasta, como veremos más adelante, el surgimiento de la teoría del bienestar y de la elección social, se plantea en los supuestos del utilitarismo el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad. Bentham consideraba que las comparaciones interpersonales eran necesarias para hacer posible una reforma social, a pesar de que éstas resultan ser “ilegítimas” por las diferencias que existen en los gustos, ingresos, objetivos y ambiciones individuales.³⁴⁹ Al decir de Ekelund y Hebert, el supuesto básico del utilitarismo, en relación con la medición del bienestar social, resulta ser una falacia lógica puesto que el interés colectivo no coincide con la suma de los intereses individuales y por tanto el primero no puede ser la suma de los segundos, por lo que los supuestos de Bentham pueden llevar a estimaciones imprecisas sobre el bienestar social.³⁵⁰

El principio sobre la utilidad adquirió mayor solvencia con el trabajo de William Stanley Jevons y su obra *La Teoría de la Política Económica* de 1871, la cual junto con las aportaciones de Carl Menger (*Principles of Economics*, 1871) y Léon Walras (*Elements of Pure Economics: or the Theory of Social Wealth*, 1874) forma parte de lo que se ha denominado como la “revolución marginalista de 1871 – 1874”³⁵¹ sobre el concepto marginal de la utilidad, su medición ordinal y la teoría subjetiva del valor. Jevons partió de la idea de que si bien era difícil, y en cierta medida inconsistente, el argumento de cuantificar los sentimientos de felicidad y dolor, si es posible medir éstos en función de sus efectos que están expresos en las decisiones que toman los individuos; por lo que consideró así que en el mejor de los casos solamente es posible obtener estimaciones ordinales de la utilidad.³⁵² Por lo que para él, la utilidad no resultaba ser una

³⁴⁸ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 22

³⁴⁹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 139

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1], *The New School for Social Research*. “Phases of the Marginalist Revolution” consultado el 27 de septiembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/margrev/phases.htm#revolution>

³⁵² *Ibid.* p. 377 Se ha decidido no profundizar en la distinción entre la medición cardinal y ordinal de la utilidad por ser un tema muy extenso y que requiere de un análisis matemático amplio; en este sentido sólo es pertinente mencionar que una medición cardinal implica que la utilidad, es decir la felicidad o el placer de consumir un bien, se puede medir de igual manera que otras magnitudes como la distancia, el tiempo y la temperatura, a través de una unidad denominada “util”; mientras que una medición ordinal de la utilidad, como veremos más adelante, se conforma con la colocación por orden de preferencia de diferentes combinaciones de consumo de distintos bienes. *Cfr. Wikipedia, the free encyclopedia*. “Ordinal utility” consultado el 10 de octubre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Ordinal_utility&oldid=74329690; y “Cardinal utility” consultado el 10 de octubre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Cardinal_utility&oldid=74329651

cualidad intrínseca o inherente de las cosas, sino un producto de la valoración individual, lo cual determina una función de utilidad que es la relación entre las mercancías que consume un individuo y la valoración individual de su consumo.³⁵³ Jevons resolvió que la utilidad total de una “[...] mercancía X es una función de la cantidad de X que posee el individuo.”³⁵⁴, esto es: $U_T = f(X)$, y que esta utilidad total es creciente hasta que alcanza un máximo donde después comienza a disminuir, pero que “[...] la utilidad de una unidad adicional [...] disminuye a medida que se van añadiendo unidades [...] al consumo del individuo.”;³⁵⁵ a esta utilidad decreciente de cada unidad de consumo Jevons le denominó “grado final de utilidad”, o mejor conocida contemporaneamente como utilidad marginal y que se expresa como “el cociente de una pequeña variación de la utilidad entre una pequeña variación [(del consumo)] de la mercancía X ”, esto es: la utilidad marginal, UM, es igual a la relación (du/dx) .³⁵⁶

Es importante mencionar que previamente habían existido acercamientos hacia una teoría de utilidad marginal en autores como Auguste Cournot (*Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth*, 1838) y Jules Dupuit (“*On the Measurement of the Utility of Public Works*”, 1844) quienes habían elaborado descripciones sobre la forma descendente de la curva de demanda y el efecto de una voluntad a pagar inversamente proporcional al aumento en el consumo. Sin embargo, el trabajo más destacado de estos acercamientos previos a la “revolución marginalista” es el de Hermann Heinrich Gossen (*The Laws of Human Relations and the Rules of Human Action Derived Therefrom*, 1854) quien estableció que “una persona maximiza su utilidad cuando distribuye su ingreso entre varios bienes de tal forma que obtiene la misma cantidad de satisfacción de la última unidad de cada bien, o, si se habla en términos monetarios, que obtiene la misma cantidad de satisfacción de la última unidad monetaria gastada en cada mercancía.”³⁵⁷; no obstante, el trabajo de Gossen no fue conocido sino hasta investigaciones posteriores de Jevons en 1878.³⁵⁸

Con base en la función de utilidad, Jevons desarrolló el “principio de equimarginalidad” al plantearse ¿cómo decide un individuo maximizar su utilidad en la asignación de un recurso X entre distintos usos? Suponiendo que solo se tienen dos opciones de usos, x e y , y que la cantidad de la que dispone el individuo es fija, Jevons determina que “la cantidad de X debe asignarse entre ambos usos de manera que el aumento de la utilidad resultante de la adición de una unidad de X al uso x sea igual al aumento de la utilidad resultante de la adición de una

³⁵³ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 378

³⁵⁴ *Ibid.* p. 379

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [I]. Op. cit.* Este enunciado es también conocido como la “segunda ley” de Gossen.

³⁵⁸ *Ibid.*

unidad de X al uso y .”, esto es: $(du/dx)=(du/dy)$. Lo que quiere decir que, de acuerdo con la definición de utilidad marginal, la maximización del comportamiento del individuo llevará a escoger una asignación del recurso X entre los usos x e y en la que la utilidad marginal del uso x sea igual a la utilidad marginal del uso y .

Al distinguir entre utilidad total y marginal, Jevons logró resolver la paradoja del agua y los diamantes de Adam Smith sobre el valor de las mercancías,³⁵⁹ pues la utilidad marginal decreciente fue el elemento subjetivo que integró el discurso entre la escasez, la demanda, la oferta y las preferencias individuales para concluir con la elaboración de una teoría subjetiva del valor y el intercambio;³⁶⁰ siendo así que elaboró una teoría sobre el intercambio con el fin de resolver ¿por qué y cómo se intercambian bienes entre los individuos en los mercados?³⁶¹ En esta teoría, Jevons resolvió que primeramente era necesario pasar de una situación multilateral a una situación bilateral suponiendo que se podrían dividir los mercados en grupos de individuos a los que llamó: “cuerpos comerciales”, los cuales en la presencia de instancias de arbitraje, actuarían como entidades bilaterales de intercambio y sería posible alcanzar una solución de equilibrio única.³⁶² Con base en lo anterior, dos cuerpos comerciales, A y B , estarían dispuestos a intercambiar parte de sus respectivos *stocks* de bienes mientras que la utilidad ganada del bien recibido fuera mayor a la del bien cedido, es decir, mientras que la utilidad neta del intercambio se mantenga positiva para cada uno de ellos. Jevons afirmó que esta situación se mantendría así hasta alcanzar una posición de equilibrio en donde la proporción o razón entre la utilidad marginal de los bienes x e y fuera la misma para ambos cuerpos comerciales, esto es: $(UM^A_x/UM^A_y)=(UM^B_x/UM^B_y)$, donde también, de continuar con el intercambio la utilidad neta para ambos cuerpos comerciales sería negativa. Más aún, la condición de equilibrio de intercambio de Jevons enuncia que el valor de las proporciones de las utilidades marginales de A y B para los bienes x e y cuando éstas son iguales, es también el valor de la proporción de intercambio

³⁵⁹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 378 La inquietud de Smith era resolver por qué un bien como el agua, que es tan indispensable para la vida, tiene un precio tan bajo mientras que otros bienes con un uso menos importante, como los diamantes, resultaban ser tan caros. Smith distinguió entre el valor de uso y el valor de cambio de las mercancías y en el caso de la famosa paradoja, el agua potable podía tener un valor de uso muy elevado y un valor de cambio muy bajo mientras que en el caso de los diamantes, con tan poco valor de uso, tenían un gran valor de cambio. Smith dejó de lado el valor de uso y se limitó a decir sobre el valor de cambio que “[...] el valor de cualquier posesión se mide, en definitiva, por la cantidad de trabajo por la cual puede ser cambiada.” *Cfr.* Galbraith, John Kenneth. *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel. (1998) pp. 79 – 80

³⁶⁰ *Cfr.* Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1]. *Op. cit.*

³⁶¹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 381

³⁶² Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [2], *The New School for Social Research*. “Edgeworth’s ‘Indeterminacy of Contract’.” consultado el 5 de octubre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/edgew/edgcore.htm>

entre las mercancías x e y , (dy/dx) ; por lo que componiendo, la condición “única” de equilibrio de Jevons se obtiene: $(UM^A_x/UM^A_y)=(dy/dx)=(UM^B_x/UM^B_y)$.³⁶³

Aún más, Jevons determinó que si se supone que la razón de intercambio (dy/dx) es única y que en los mercados es posible elaborar una situación bilateral que determina el intercambio entre dos cuerpos comerciales, era posible derivar que la razón de intercambio de los bienes es igual a la razón de los precios de los mismos bienes, esto es, $(dy/dx)=(p_x/p_y)$;³⁶⁴ y de esta forma es posible sustituir la razón de los precios por la razón de intercambio en la condición de equilibrio, resultando así: $(UM^A_x/p_x)=(UM^A_y/p_y)=(UM^B_x/p_x)=(UM^B_y/p_y)$; lo que significa, que la razón o proporción entre la utilidad y el precio del bien x para el cuerpo comercial A es igual a la razón de la utilidad y el precio del mismo bien para B , así como también son iguales para los casos del bien y .³⁶⁵ Sin embargo, Francis Ysidro Edgeworth escribió en 1881 (*Mathematical Physics: An essay on the application of mathematics to the moral sciences*) que la visión de Jevons no era del todo correcta cuando afirmaba que la razón de intercambio es determinada fácilmente y que sólo existe una razón de intercambio única para determinadas mercancías en un mercado; Edgeworth no discutió el tema de la igualdad entre la razón de intercambio y la razón de los precios, pero si argumentó que no es el intercambio sino los precios los que son únicos y fáciles de determinar, pues solamente en condiciones de competencia perfecta es posible considerar tal igualdad.³⁶⁶ Por el contrario de lo que Jevons había concluido, Edgeworth considera que existen múltiples situaciones en las que se presenta la condición de equilibrio de Jevons ya que esta condición implica en un diagrama de intercambio neto, la tangencia de las curvas de indiferencia de ambos agentes, por lo que concluye que puede existir un gran número de puntos de tangencia donde se cumple la condición $(UM^A_x/UM^A_y)=(dy/dx)=(UM^B_x/UM^B_y)$, fenómeno al que llamó como “indeterminación del intercambio”.³⁶⁷

Por su parte, las aportaciones de Menger y Walras concluyen, de igual manera que Jevons, sobre el carácter decreciente de la utilidad marginal y la segunda ley de Gossen, confirmando

³⁶³ Cfr. Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1]. *Op. cit.* y Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* pp. 381 – 382

³⁶⁴ Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1]. *Op. cit.*

³⁶⁵ H.H. Gossen había concluido en el mismo sentido a pesar de que sus aproximaciones no fueron conocidas por los autores de la “revolución marginal”. Para él la decisión de consumo de un individuo entre dos mercancías tenía que estar determinada por la igualdad entre las razones de utilidad marginal y precio de cada mercancía, esto es, $(UM_x/p_x)=(UM_y/p_y)$. Cfr. Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1]. *Op. cit.*

³⁶⁶ Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [2]. *Op. cit.*

³⁶⁷ *Ibid.* Edgeworth mostró la “indeterminación del intercambio” por medio de un ejercicio gráfico al que llamó: “diagrama de intercambio neto”; donde por medio de la contraposición de las curvas de indiferencia de ambos agentes involucrados en el intercambio resulta posible observar los múltiples puntos de tangencia donde se satisface la condición de equilibrio de Jevons, y por lo tanto, las múltiples opciones de intercambio a las que dio el nombre de “contratos”. Cfr. *Ibid.*

que el valor es una característica subjetiva que los individuos formulan sobre determinados bienes y no una cuestión intrínseca a ellos, así como también, que conforme se satisfacen las necesidades de consumo esa valoración es cada vez menor. Walras, particularmente, vinculó la utilidad con la escasez y determinó que la primera era una cuestión personal o subjetiva, a la que denominó como *rareté*, y la segunda es una cuestión objetiva relacionada con el límite en la disponibilidad de los bienes.³⁶⁸ La importancia de este autor se debe, además, a que con base en los conceptos básicos de Dupuit, Menger y Jevons, desarrolló un modelo, que a diferencia del modelo bilateral de intercambio de dos únicos bienes, busca “[...] la maximización de la utilidad del individuo, dadas todas las mercancías que consume y una restricción presupuestaria.”³⁶⁹, que ha recibido la denominación de “equilibrio general”.

De acuerdo con Sánchez Molinero y De Santiago Hernando, el pensamiento marginalista – la teoría de la utilidad – trajo consigo una nueva visión sobre el bienestar en cuanto éste se identificó con la asignación eficiente de los recursos en una economía, pues en el pensamiento clásico, en sentido estricto, no existió una teoría sobre el bienestar ya que “[...] se identificaba riqueza con bienestar [...] dando por supuesto que un aumento de dicha riqueza era equivalente a un aumento del bienestar.”³⁷⁰; de tal manera que el pensamiento marginalista trajo a consideración que la eficiencia, en un sentido privado, estaba relacionada con la conducta maximizadora en cuanto a las decisiones de consumo e intercambio. Por tanto, los cuestionamientos subsecuentes, que dieron forma a la nueva teoría y economía del bienestar, se formaron en torno a la posibilidad de saber si el nivel de bienestar corriente en una determinada asignación de recursos es el máximo posible, o si existe alguna otra asignación de recursos que proporcione un bienestar mayor, y en ese caso, ¿cómo es posible alcanzar tal asignación?³⁷¹

De tal manera, en una primera fase, el enfoque neoclásico cuyos principales autores fueron Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou, fue el enfoque dominante para explicar el bienestar en términos del excedente, según el cual, “[...] la contribución de cada industria al producto nacional se podría identificar con el excedente generado por dicha industria, y ese excedente era entendido como la diferencia entre el beneficio social generado por la industria en cuestión (la suma de las satisfacciones obtenidas por los consumidores de los bienes generados en esa actividad) y los costos de producción correspondientes.”³⁷² Dupuit había señalado con anterioridad una cierta noción sobre la diferencia entre el valor que cada individuo tiene de una

³⁶⁸ Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [1]. *Op. cit.*

³⁶⁹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 456

³⁷⁰ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 175

³⁷¹ *Ibid.* p. 172

³⁷² *Ibid.* p. 177 En esta cita como en otras que se obtienen de obras de origen Español o Sudamericano, se ha decidido adecuar los términos como “costes” o “renta” a los de uso mexicano, costos e ingreso, respectivamente.

mercancía y el precio exacto que pagaba por ella, pero Marshall es quien acuñó y desarrolló este concepto.³⁷³ Para Marshall la diferencia entre el precio que una persona estaría dispuesta a pagar antes que privarse de un bien, y el que realmente paga por él, si la diferencia es positiva, representa un excedente de satisfacción del consumidor, el cual puede ser medido en términos monetarios asumiendo que la utilidad marginal del dinero es constante.³⁷⁴ De la misma forma resulta posible identificar un excedente de los productores en la diferencia entre el precio de venta y los costos de producción, por lo que la suma de ambos excedentes, que se representan gráficamente en el cruce de las curvas de demanda y oferta, resulta en un “excedente social” que representa “[...] la ganancia total que la sociedad en su conjunto obtiene de cualquier industria.”³⁷⁵ Sin embargo, lo anterior tiene una limitación importante, el excedente del consumidor es de naturaleza subjetiva mientras que el excedente del productor es de naturaleza objetiva. Por su parte, Pigou (*The economics of welfare*, 1920) realizó la distinción con la que se ha caracterizado el nacimiento de la economía del bienestar como una rama propia del análisis económico, entre el “[...] análisis de cómo se deben emplear los recursos existentes de la forma más eficiente posible: es decir, de forma que se obtenga el mayor bienestar posible”, y acerca de si sería posible aumentar el bienestar, y con ello la equidad, por medio de la redistribución de la riqueza entre los diferentes individuos.³⁷⁶ Pigou, al igual que Dupuit y Marshall, considera que “[...] el valor social de cada bien se determina a partir de la función de demanda correspondiente.”³⁷⁷, por lo que establece que el bienestar es una cuestión de satisfacción de deseos y que por lo tanto puede ser medido en la voluntad a pagar por un bien que se expresa en la función de demanda, lo que nuevamente afirma que un aumento en el excedente social significa un aumento en el bienestar social.³⁷⁸

Sin embargo, el enfoque neoclásico incurre en la utilización de comparaciones interpersonales de utilidad, pues la función de demanda de Marshall representa la suma de las voluntades de cada individuo a pagar por un bien, y el excedente, por lo tanto, representa una suma de utilidades individuales expresada en términos monetarios.³⁷⁹ Pigou defendió esta posición enunciando que “[...] la utilidad se puede medir cardinalmente y que las unidades en que se mide son las mismas para todos los individuos.”³⁸⁰, por lo que el problema de la equidad lo plantea bajo los supuestos de que la función de utilidad marginal del ingreso es la misma para todos los individuos, y que la utilidad social – el excedente – es la suma de todas las utilidades

³⁷³ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 418

³⁷⁴ Marshall, A. *Principios de Economía*. (1890) p. 107 citado en Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 418

³⁷⁵ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 181

³⁷⁶ *Ibid.* p. 189

³⁷⁷ *Ibid.* p. 191

³⁷⁸ Fitzpatrick, Tony. *Welfare theory. An introduction*. New York, Palgrave. (2001) p. 12

³⁷⁹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 420

³⁸⁰ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 193

individuales.³⁸¹ Posteriormente surgieron planteamientos, como el de Lionel Robbins, en contra de las ideas utilitaristas de Pigou los cuales se centraron en la importancia de una economía del bienestar “libre de valores”³⁸²; Robbins (*Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 1932) consideraba que no existía forma de contrastar la magnitud de la satisfacción de una persona en comparación con la de otra, y por lo tanto que “[...] las comparaciones interpersonales de utilidad deberían ser consideradas como juicios de valor, puesto que no se puede demostrar su verdad por observación o introspección.”³⁸³

En este sentido, las aportaciones de Vilfredo Pareto (*Cours d'économie politique*, 1896, y *Manual of Political Economy*, 1906) sobre una noción que consideraba meramente a la utilidad como una representación ordinal de las preferencias personales entre varias combinaciones posibles de consumo³⁸⁴ se convirtieron en la prescripción más importante sobre una economía del bienestar libre de comparaciones interpersonales de utilidad. De acuerdo con Pareto, la medición cardinal de la utilidad en unidades denominadas como “utils” no sólo no podía representar la utilidad de una persona sino que tampoco podía ser utilizada para sumar o comparar la utilidad entre los individuos,³⁸⁵ y por ello, su análisis, el cual se funda en la prescripción de Walras sobre un equilibrio general de la demanda y oferta, utiliza “[...] las ‘curvas de indiferencia’ de Francis Y. Edgeworth (*Mathematical Physics*, 1881) para demostrar que, en el caso de una oferta de bienes fija, se obtendría un óptimo de bienestar en el intercambio cuando ningún individuo pudiera ganar con el intercambio sin perjudicar a otro.”³⁸⁶

Las aportaciones de Pareto se han resumido en lo que hoy se conoce como el “criterio de Pareto”, de acuerdo con el cual, el “[...] bienestar económico se encuentra en una situación óptima tan pronto como no es posible aumentar el nivel de utilidad de uno o más individuos sin

³⁸¹ *Ibid.* p. 194

³⁸² *Ibid.* p. 196 Para Robbins la imposibilidad e insuficiencia científica de las comparaciones interpersonales de utilidad le llevaban a pensar que “[...] el bienestar social *no* debía ser para nada un tema de estudio de la economía. Dado que la utilidad no es comparable entre los individuos, entonces la decisión sobre un óptimo social es necesariamente de carácter normativo, un juicio de valor, y *por lo tanto* no se encuentra en el ámbito de la ‘ciencia’ económica.” *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [3], The New School for Social Research*. “The Paretian System: IV – Social Welfare” consultado el 6 de noviembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/paretian/paretosocial.htm> (las cursivas son del autor).

³⁸³ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 197

³⁸⁴ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [3]. Op. cit.*

³⁸⁵ *Ibid.* En las propias palabras de Pareto: “Un hombre puede saber que el tercer vaso de vino le proporciona menos placer que el segundo; pero de ninguna manera él puede saber qué cantidad de vino debe tomar después del segundo vaso en orden de obtener el mismo placer que ha obtenido con el segundo vaso.” Pareto, Vilfredo. *Manual of Political Economy*. (1906) p. 191 citado en Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 24

³⁸⁶ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 464

reducir la utilidad de uno u otros individuos³⁸⁷ y por lo tanto en el sentido de Pareto, un cambio en el estado del intercambio se define como eficiente en tanto que “[...] por lo menos una de las partes del intercambio mejora su posición [(o utilidad)] sin empeorar la de otra.”³⁸⁸ Sin embargo fue en 1934 que Abba P. Lerner sería el primero en establecer y derivar el conjunto de condiciones de la optimalidad paretiana en el caso de una economía de producción de equilibrio general,³⁸⁹ y que daría sustento a los dos teoremas fundamentales de la economía de bienestar por los cuales se relacionan la eficiencia y optimalidad en el sentido de Pareto con las posibilidades de producción, intercambio y ocupación de los factores.³⁹⁰

El criterio de Pareto se desarrolló con el objetivo de superar el obstáculo metodológico que representaban las comparaciones interpersonales en la economía del bienestar; y por ello utiliza una medición ordinal de la utilidad o de la “satisfacción económica”, tal como le denominó Pareto, que se obtiene en relación a la satisfacción obtenida del consumo de dos bienes o a los usos de un solo bien o cualquier tipo de recurso determinado. El criterio, que se funda en el *diagrama de intercambio* de Edgeworth, determina las posibilidades de intercambio en que el cambio entre una asignación cualquiera y otra puede ser eficiente en el sentido en que no se empeore la condición de ningún individuo. La *curva de contrato*, que Edgeworth reconoció como la curva que conecta todos los puntos donde el intercambio satisface la condición de Jevons, representa los puntos o posibilidades de intercambio que resultan óptimos en el sentido de Pareto. Sin embargo, a pesar de que el criterio de eficiencia y optimalidad paretiana evita las comparaciones interpersonales de utilidad, no logra evitar los juicios de valor, pues habiendo varios puntos óptimos en la curva de contrato, “[...] el criterio no proporciona ningún medio para ordenarlos.”³⁹¹ y por lo tanto, queda al criterio de quien tiene a cargo la decisión o el análisis de una política o situación determinada, la elección entre diversas opciones de intercambio que significan el aumento o disminución del bienestar de uno u otro individuo, no obstante sean éstas eficientes y óptimas en el sentido de Pareto.

Por lo tanto, dado que el criterio de Pareto sobrepasa el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad pero no soluciona la presencia de juicios de valor en la economía del

³⁸⁷ Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 36 Sin embargo, resulta importante establecer que para Pareto, el concepto de utilidad no le parecía apropiado y por ello le reemplazo con el término “ofelinidad” o satisfacción económica. *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [3]. Op. cit.*

³⁸⁸ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 465

³⁸⁹ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [4], The New School for Social Research.* “Abba Lerner” consultado el 8 de noviembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/lerner.htm>

³⁹⁰ Debido a que en este apartado se ha pretendido solamente describir la evolución histórica de la teoría de la utilidad y la teoría del bienestar, el análisis de las condiciones de Lerner y la derivación del teorema fundamental de la economía del bienestar son los puntos centrales del contenido del siguiente apartado.

³⁹¹ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 198

bienestar, resulta insuficiente para evaluar o elaborar una asignación o situación de intercambio determinada; por ello, en este sentido, la eficiencia en el sentido de Pareto puede favorecer el *statu quo* ante situaciones donde las opciones de cambio siempre conlleven a disminuir el beneficio de algunos, a pesar de que sean muchos más los individuos o grupos beneficiados y la magnitud de sus beneficios obtenidos con una nueva asignación o intercambio,³⁹² y también, en un sentido completamente opuesto, puede favorecer una opción de intercambio donde se beneficie a ciertos individuos, sin perjudicar a ningún otro, no obstante que el cambio signifique aumentar la desigualdad en la distribución de la riqueza.³⁹³ De acuerdo con Van den Doel, la objeción práctica es que los cambios que se ajustan a las condiciones del criterio no suelen ocurrir con frecuencia, puesto que “casi cualquier mejoramiento en la utilidad de algunos individuos está asociada con la pérdida de utilidad de otros.”³⁹⁴ y por lo tanto se puede concluir que “el criterio de Pareto apenas puede ser aplicado a situación real alguna, pues casi siempre hay individuos que salen ganando y otros que salen perdiendo.”³⁹⁵

Al decir de Sánchez Molinero y De Santiago Hernando, para atemperar los defectos de la eficiencia y optimalidad paretiana surgieron dos líneas de investigación: los criterios de compensación y las funciones de bienestar social.³⁹⁶ Ambas líneas se guían por el incentivo de sobrepasar las restricciones de Robbins acerca de que el bienestar social no era un objeto de estudio de la ciencia económica y dan forma a lo que hoy se conoce como “Nueva Economía del Bienestar”. Estas dos líneas de investigación también se han denominado como las posiciones de “Harvard” y de la “London School of Economics”. La posición “Harvard” o la rama de las funciones de bienestar social, está asociada principalmente con las proposiciones de Abraham Bergson (“*A reformulation of certain aspects of Welfare Economics*”, 1938) y Paul Samuelson (“*Welfare and international trade*”, 1938; *Foundations of Economic Analysis*, 1947; y “*Evaluation of real national income*”, 1950) sobre una economía del bienestar que acepta la imposibilidad de las comparaciones interpersonales de utilidad y que la elección de un óptimo social (óptimo de Pareto) es un asunto normativo, pero no acepta que esto sea un asunto fuera del estudio de la teoría económica,³⁹⁷ y por lo tanto prescribe la posibilidad de formular una función que exprese la deseabilidad de diversos estados económicos y con ello de bienestar. Por su parte, la posición de la “London School of Economics” o la rama de los criterios de compensación se funda en la proposiciones de Nicholas Kaldor (“*Welfare propositions in economics and interpersonal comparisons of utility*”, 1939), John Hicks (“*The foundations of Welfare Economics*”, 1939) y Tibor Scitovsky (“*A note on welfare propositions in economics*”, 1941) sobre una propuesta que busca

³⁹² Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 13

³⁹³ Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 37

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 209

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [3]. Op. cit.*

complementar al criterio de Pareto, donde de igual manera se “[...] acepta que las utilidades individuales no son comparables, pero que no observa a la elección social como un asunto normativo, sino como un asunto claramente positivo.”³⁹⁸ Esto es, el criterio de compensación señala que un cambio en la asignación o intercambio “[...] incrementa el bienestar social si quienes ganan con el cambio pueden compensar a los que pierden y, aún así, seguir disfrutando de un mayor bienestar.”³⁹⁹ Por lo que si una opción de cambio en la distribución de la utilidad significa la presencia de ganadores y perdedores, es decir que no es eficiente en el sentido de Pareto, esta opción puede ser considerada como favorable en la medida en que existan beneficios compensatorios de quienes resultan beneficiados para con aquellos que son perjudicados. Kaldor considera que el principal problema de los economistas es desarrollar las condiciones bajo las cuales se mejora la eficiencia de la economía, por ejemplo, los casos en que una política determinada aumente la productividad física y el ingreso nacional; por lo que todos los cambios en la política económica que mejoren la eficiencia del sistema económico deben ser estimulados “[...] aún cuando esos cambios inflijan pérdidas a algunas personas e independientemente de si se compensa o no a esas personas por sus pérdidas a expensas de los ganadores.”⁴⁰⁰ De acuerdo con Scitovsky, la visión de Kaldor parece apreciar dos elementos en cada decisión que afecta a las políticas económicas: la decisión económica, sobre hacer o no el cambio en sí mismo, que concierne a la eficiencia, y la decisión política, sobre compensar o no a aquellos que resultan perjudicados por el cambio, es decir, que concierne a la equidad en una asignación determinada.⁴⁰¹ Por ello, Kaldor determina que el economista “para defender su argumento [(sobre una política o cambio determinado)] le basta con demostrar que aun en el caso de que se compense totalmente la pérdida de quienes sufren con la medida, el resto de la comunidad todavía estará mejor que antes.”⁴⁰² A este respecto, Scitovsky considera que la *nueva economía del bienestar* es solamente lo que conocemos como la posición de la “London School of Economics”, y que la posición de “Harvard” es otra línea de investigación la cual solamente se designa como la perspectiva de la función de bienestar social; sin embargo, de acuerdo a diversos autores, se considera que la *nueva economía del bienestar* comprende ambas aproximaciones y que la línea de investigación fundada en las aportaciones de Kaldor y Hicks recibe el nombre propio de criterios de compensación o escuela neoparetiana.⁴⁰³

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 209

⁴⁰⁰ Scitovsky, Tibor. “The state of welfare economics” en *The American Economic Review*, Vol. 41, No. 3. (1951) p. 309

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² Kaldor, Nicholas. “Las proposiciones del bienestar en la economía, y las comparaciones interpersonales de utilidad” en Arrow, Kenneth J. y Scitovsky, Tibor. (edit.) *Ensayos sobre economía del bienestar*. México, Fondo de Cultura Económica. (1971) p. 10

⁴⁰³ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [3]. Op. cit.*

Por su parte, el concepto de función de bienestar social fue introducido primeramente por Abram Bergson en 1938 (*"A reformulation of certain aspects of Welfare Economics"*) con la finalidad de construir una interpretación más positiva sobre la economía de bienestar. Una función de bienestar social es "[...] un tipo de función de utilidad colectiva, la cual expresa las preferencias de todas las personas en relación no solamente a la satisfacción personal de cada una sino también en relación al estado de la comunidad entera y la distribución del bienestar entre sus miembros."⁴⁰⁴ por lo que en ella, el bienestar puede depender de cualquier tipo de variables que generen utilidad a los individuos, "[...] como pueden ser las cantidades consumidas de los diversos bienes, la cantidad de horas que el individuo debe trabajar, la intensidad de ese esfuerzo, la remuneración, etc."⁴⁰⁵ así como también puede depender de la situación del bienestar de otros y de la comunidad en general.

De acuerdo con Scitovsky, la construcción de la función de bienestar social presenta dos serios problemas. Dada la definición y condiciones de Bergson, $W_s = F(U_1, U_2, \dots, U_n)$ resulta ser la expresión de la función de bienestar social, y por lo tanto "no existe ninguna restricción *a priori* sobre la forma de esta función, por lo que W [(el bienestar social)] se puede elegir de modo que todos los individuos cuenten lo mismo o que unos cuenten más que otros."⁴⁰⁶ Scitovsky considera que esto representa un problema para el economista puesto que se encuentra obligado a decidir sobre el peso o la ponderación que se asignará a cada una de las preferencias individuales al momento de ser agregadas en una función de una preferencia social o colectiva.⁴⁰⁷ Por lo que considera que si bien es un acierto del enfoque de la función de bienestar social el liberar a la economía del bienestar de los juicios de valor sobre la utilidad, satisfacción o bienestar de las personas, aún deja sobre sus hombros "[...] la nueva y muy similar responsabilidad de asignar un peso a las diferentes opiniones y preferencias de las personas."⁴⁰⁸ El segundo problema sobre las funciones de bienestar considera que corresponde a lo que Kenneth Arrow (*"A difficulty in the concept of social welfare"*, 1950; *Social Choice and Individual Values*, 1951) denominó como el teorema de la imposibilidad.⁴⁰⁹ Al decir de Scitovsky, Arrow señaló que en el caso de una elección social que comprendiera más de dos opciones y un número finito de miembros de una comunidad, no era posible "[...] construir una función de bienestar social que pudiera ser vista como una verdadera representación de las preferencias

⁴⁰⁴ Scitovsky, Tibor. *Op. cit.* p. 311

⁴⁰⁵ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 240

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Scitovsky, Tibor. *Op. cit.* p. 312

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ El nombre original del teorema de Arrow es "teorema general de la posibilidad", y se conoce como teorema de la imposibilidad por sus prescripciones sobre la formulación de una función de bienestar social. *Cfr.* Sen, Amartya. "La elección social y la justicia" en Sen, Amartya. *Economía del Bienestar. Escritos seleccionados*. Valencia, Universitat de Valencia. (1995) p. 175

individuales y que al mismo tiempo llevara a un ordenamiento social consistente y no contradictorio de todas las alternativas disponibles.”⁴¹⁰

Para Arrow una función de bienestar social debía ser una función que transformara cada conjunto de ordenaciones (o preferencias) individuales en una ordenación colectiva; esta posición surgió como respuesta a la pregunta de si es “posible que exista algún procedimiento de votación que permita determinar en cada momento qué es lo que la sociedad realmente desea, que no pueda ser manipulado arbitrariamente por nadie y que dé siempre un resultado claro y consistente.”⁴¹¹ Por lo que es posible inferir que para Arrow el problema de la ponderación o asignación de un peso a las preferencias individuales de las funciones de bienestar de Bergson y Samuelson, es un asunto que deja de lado, ya que su planteamiento implica cuatro condiciones⁴¹² que debe seguir la formulación de una ordenación colectiva, en las cuales se supone la existencia de un sistema plural y democrático donde todas las ordenaciones individuales tienen el mismo peso. La primera condición del teorema de Arrow señala que la elección social entre un conjunto de determinadas alternativas debe depender solamente de los ordenamientos individuales sobre las alternativas en cuestión y no de otras que resulten irrelevantes, se conoce como “condición I, de independencia de las alternativas irrelevantes”; el dominio de la función de bienestar social debe contener todas las combinaciones lógicamente posibles de las preferencias individuales sobre las alternativas relevantes, esta es la “condición U, de dominio no restringido”; el criterio de Pareto debe ser respetado al menos en su forma débil, esto es que “[...] si todos los individuos prefieren estrictamente la situación x a la situación y, entonces la función de bienestar social debe ser tal que x sea *socialmente* preferida a y.”⁴¹³ esta es la “condición P, del principio de Pareto”; y por último la cuarta condición prescribe que no debe existir una persona tal que si ella sola prefiere cualquier situación x a cualquier y, el resultado sea que x se prefiera socialmente a y, es decir la presencia de un dictador, y se le conoce como “condición D, de inexistencia de dictadura”.⁴¹⁴ Dadas estas condiciones, el teorema de Arrow “[...] establece que no existe ninguna función de bienestar social que satisfaga las cuatro condiciones anteriores.”, y en el caso de que se satisfagan las tres primeras, que son denominadas como condiciones de “sensatez”, entonces necesariamente se está en presencia de un dictador.⁴¹⁵

⁴¹⁰ Scitovsky, Tibor. *Op. cit.* p. 313

⁴¹¹ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 242

⁴¹² En la primera versión del artículo de Arrow de 1950 se establecen cinco requerimientos que no puede satisfacer ninguna función de bienestar social. En una versión posterior de 1976 se establecen las cuatro condiciones con las que se conoce el teorema. *Cfr.* Sen, Amartya. *Op. cit.* p. 175

⁴¹³ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 244

⁴¹⁴ *Cfr.* Sen, Amartya. *Op. cit.* pp. 175-176, y Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 242

⁴¹⁵ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 242

El problema de la función de bienestar social de Arrow plantea así la imposibilidad de formular una ordenación colectiva que refleje en un sentido coherente las preferencias de cada individuo que compone a una sociedad democrática y plural, puesto que exige la ausencia de un dictador que imponga sus preferencias como preferencias de la colectividad y dado que asume que todas las ordenaciones individuales cuentan de igual manera y tienen el mismo peso en la función de bienestar social. De acuerdo con Sen (1995) el problema de la imposibilidad se refleja también en el contexto del pensamiento político donde “[...] se emplean nociones agregadas tales como ‘la voluntad general’, ‘el bien común’, o ‘el imperativo social’.”⁴¹⁶ como asociaciones de una ordenación colectiva de preferencias sobre las opciones de políticas acerca de los problemas y asuntos públicos.⁴¹⁷ No obstante de sus resultados, el teorema de Arrow no invalida el uso de las funciones de bienestar social. Las aclaraciones de Scitovsky en este sentido sirven para observar que el teorema de la imposibilidad es solamente una demostración de sus limitaciones, así como también las limitaciones de los procesos democráticos y de votación como métodos para el establecimiento de una preferencia social.⁴¹⁸ Por ello, tal como Sánchez Molinero y De Santiago Hernando mencionan, la aproximación de Bergson-Samuelson y la de Arrow son funciones distintas que se refieren a problemas diferentes; el de Arrow es encontrar un método válido en todo tiempo y lugar para la ordenación de las preferencias individuales, mientras que el problema de Bergson y Samuelson es encontrar una función social que ordene los distintos estados sociales de acuerdo con juicios de valor definidos acerca de las preferencias individuales y las variables que determinan al bienestar social.⁴¹⁹

2.1.1 Los teoremas de la economía del bienestar y la función de bienestar social

La eficiencia económica ha sido una cuestión central en el estudio de la ciencia económica puesto que su objetivo ha sido en gran medida el desarrollar una metodología objetiva y precisa para elaborar y evaluar propuestas alternativas sobre las condiciones que permiten en una economía mejorar el bienestar individual y colectivo; no obstante, la eficiencia económica no es el único, ni mucho menos el factor más importante en cuanto al bienestar individual y social se refiere. Tal como habíamos descrito al principio de este capítulo, el objetivo de la economía del bienestar es desarrollar aproximaciones teóricas sobre las posibilidades de una economía para alcanzar el óptimo del bienestar económico. De tal forma, en este apartado tomamos a la

⁴¹⁶ Sen, Amartya. *Op. cit.* p. 187

⁴¹⁷ Cfr. Scitovsky, Tibor. *Op. cit.* pp. 313-314 Para observar como en el caso de las proposiciones que hace Black (“*The rational of group decision-making*”, 1948; y “*The decisions of a committee using a special majority*”, 1948) acerca de una ordenación unidimensional de las preferencias políticas; la ordenación colectiva no sigue un patrón recto ni unidimensional tal que los individuos de derecha prefieran siempre políticas de derecha o, como segunda opción, una política de centro, sino que en cualquier caso podrían preferir una opción de izquierda, lo cual satisfaría el resultado de Arrow.

⁴¹⁸ Scitovsky, Tibor. *Op. cit.* p. 313

⁴¹⁹ Sánchez Molinero, José M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 245

eficiencia económica como el instrumento para analizar el bienestar social en tanto que este depende de factores económicos, a pesar de los factores sociales y culturales que influyen en él, los cuales serán objeto de los siguientes capítulos, y desarrollaremos las condiciones bajo las cuales una economía competitiva es capaz de llevar a un resultado eficiente. ¿Cuál es el papel clave de la eficiencia económica en el bienestar social? ¿Bajo que condiciones la eficiencia económica resulta en el mejoramiento del bienestar social? Al decir de diversos autores, la eficiencia es una noción que se encuentra ligada con el criterio de Pareto y los teoremas fundamentales de la economía del bienestar. Como revisamos anteriormente, el criterio de Pareto establece que, para que una política o cambio en la asignación de recursos sea evaluada positivamente debe asegurar que al menos ningún individuo empeore su situación a pesar de los beneficios que pueda significar para otros; mientras que los teoremas de la economía del bienestar son aproximaciones teóricas sobre las condiciones en que los mercados pueden llevar a un resultado eficiente en el sentido de Pareto y cuyas conclusiones son solamente “[...] proposiciones lógicas en las que la conclusión (la eficiencia en el sentido de Pareto de la economía) se desprende de los supuestos”⁴²⁰ iniciales con que se construyen.

El primer teorema establece que si una economía es competitiva, además de otras condiciones, es posible llegar a un estado económico o asignación de bienes y factores eficiente en el sentido de Pareto, y el segundo teorema, el cual se relaciona con la distribución de recursos y bienes – tales como la riqueza en sí misma –, plantea que todas las asignaciones eficientes en el sentido de Pareto son equilibrios competitivos para una distribución apropiada de recursos, y que estas asignaciones pueden conseguirse por medio de “[...] mercados competitivos con una redistribución inicial de la riqueza.”⁴²¹, es decir, a través de la acción redistributiva del gobierno en la economía.

Si los mercados son competitivos, es decir, que todos los agentes que en ellos participan, tanto consumidores como productores, “[...] llevan a cabo decisiones para ofertar y demandar mercancías y factores bajo la suposición de que sus acciones no alterarán los precios de mercado que cada uno de ellos encara; esto es, que todos los participantes son *tomadores de precios*.”⁴²², el cruce de las curvas de oferta y demanda determinan un precio de equilibrio que es el precio que los consumidores están dispuestos a pagar por la última unidad de consumo de un bien o factor, y que en el caso de los productores, es igual al costo de producir la última unidad. Por lo que un equilibrio competitivo resulta ser un conjunto de precios de equilibrio tal

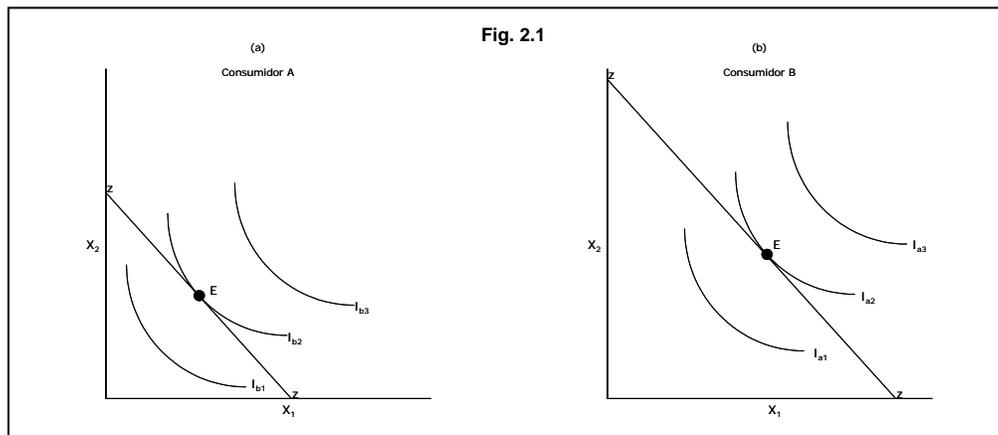
⁴²⁰ Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch Editores. (2000) p. 73

⁴²¹ *Ibid.* p. 72

⁴²² Boadway, Robin y Bruce, Neil. *Welfare economics*. Cambridge, Basil Blackwell. (1984) p. 64

que todas las mercancías producidas encuentran comprador y todas las intenciones de compra son satisfechas, es decir, que no hay exceso de oferta ni de demanda.⁴²³

Puesto que también se supone que todos los participantes son maximizadores racionales, se delinean tres aspectos de la eficiencia económica que al decir de Barr, se definen por la sujeción del bienestar social a las restricciones básicas de los gustos de los individuos, de la tecnología utilizada en la producción y de los recursos empleados.⁴²⁴ Estos aspectos se desarrollan en un modelo que involucra a dos consumidores de dos bienes sustitutos y dos empresas que producen cada una uno solo de esos bienes. La eficiencia entre los consumidores se denomina como eficiencia en el intercambio o eficiencia en el consumo y se encuentra determinada por la restricción presupuestal de los consumidores para gastar sus ingresos en el consumo de los bienes X_1 y X_2 . En la figura 2.1a y 2.1b, la recta zz es la restricción presupuestal que muestra la frontera de combinaciones posibles que los consumidores A y B pueden realizar en el consumo de los bienes X_1 y X_2 dados sus ingresos disponibles para comprar ambos bienes. Cualquier combinación por encima de la restricción presupuestal es imposible de alcanzar por A y B, mientras que cualquiera por debajo de ella significa la subutilización de su presupuesto.



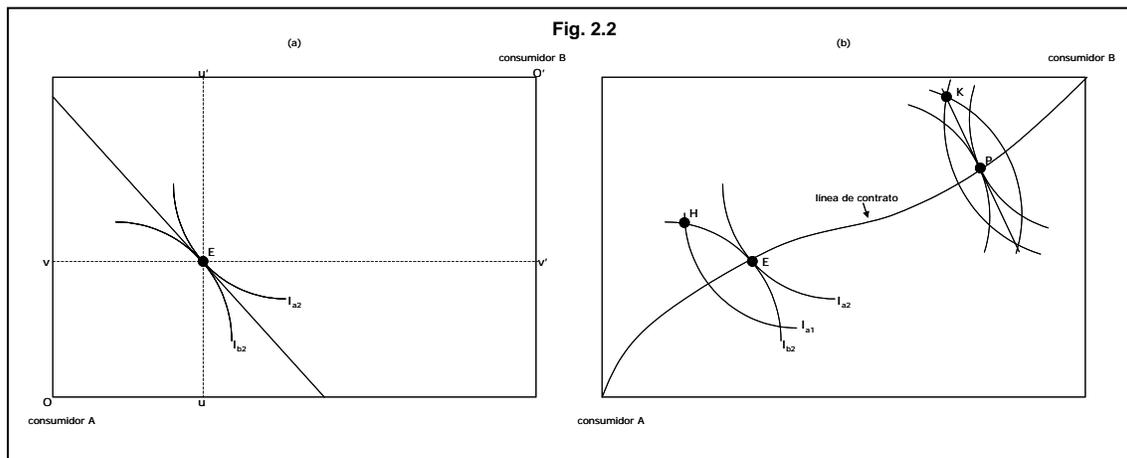
Las curvas marcadas como I_{a1} , I_{a2} , I_{b1} , etc. son curvas de indiferencia que describen las distintas combinaciones de consumo que representan un mismo nivel de utilidad o satisfacción de cada consumidor. La pendiente absoluta en un punto de las curvas de indiferencia de cada consumidor, dx_2/dx_1 , es la tasa o razón con la que un individuo está dispuesto a dejar de consumir una unidad de un bien por una determinada cantidad del otro, y se le denomina como relación marginal de sustitución. Dando por supuesto que los consumidores son maximizadores

⁴²³ Johansson, Per-Olov. *An introduction to modern welfare economics*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1991) p. 14

⁴²⁴ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 71

de utilidad, cada consumidor elegirá una combinación de consumo tal que la relación marginal de sustitución entre ambos bienes sea igual a la relación de precios entre ambos bienes. Dado que las curvas de indiferencia de los consumidores A y B nos muestran las relaciones marginales de sustitución, RMS^A_{21} y RMS^B_{21} , la pendiente absoluta de la restricción presupuestal que cada uno enfrenta es la relación de precios P_1/P_2 , y por lo tanto, la eficiencia en el consumo la encontramos en el punto donde $RMS^A_{21} = P_1/P_2$ y $RMS^B_{21} = P_1/P_2$, esto es el punto E en cada una de las figuras 2.1a y 2.1b, donde las curvas de indiferencia I_{a2} e I_{b2} son tangentes con la respectiva restricción presupuestal.

De acuerdo con Stiglitz, dada la suposición de una economía competitiva donde todos los consumidores se enfrentan a los mismos precios y cada uno iguala su relación marginal de sustitución con la relación de precios, se puede inferir que todos los consumidores tienen la misma relación marginal de sustitución;⁴²⁵ lo que se puede observar en la *caja de Edgeworth-Bowley*, donde se contraponen las figura 2.1a y 2.1b para encontrar todos los puntos de intercambio que son eficientes en el sentido de Pareto.⁴²⁶ En la figura 2.2a se representan las combinaciones posibles en las que el intercambio de los consumidores A y B se determina por la igualdad entre la relación de precios y la relación marginal de sustitución de cada consumidor. Las curvas de indiferencia contrapuestas, I_{a2} e I_{b2} son tangentes en el punto E y la recta que pasa por en medio del punto de tangencia es la línea de precio cuya pendiente absoluta es la relación P_1/P_2 .



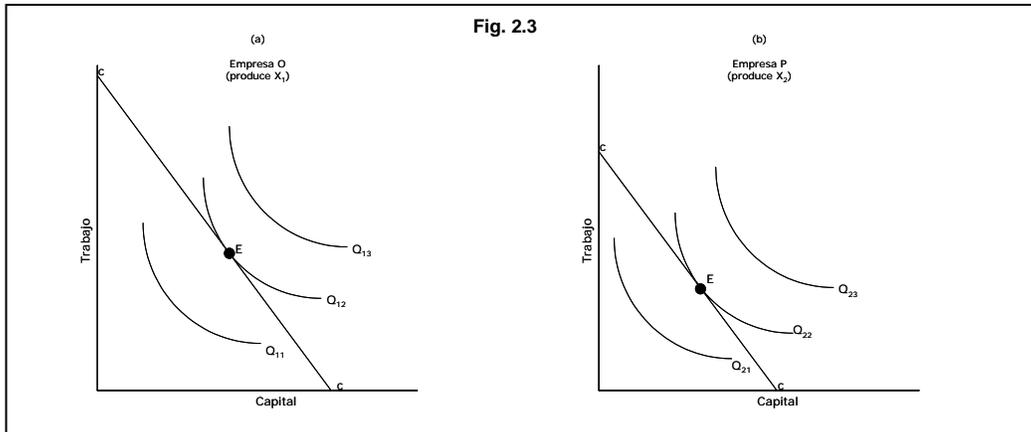
⁴²⁵ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 80

⁴²⁶ El gráfico donde se contraponen los mapas de indiferencia de dos consumidores en relación al consumo de dos bienes recibe el nombre de “caja de Edgeworth-Bowley” debido a su parecido con el diagrama de intercambio neto de Edgeworth y a que Arthur Bowley fue quien trazó una línea alrededor de este diagrama. No obstante, el gráfico aquí referido fue una aportación del mismo Vilfredo Pareto. *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [2]. Op. cit.*

Tal como el punto E existen un número indeterminado de puntos donde el intercambio resulta de igual manera eficiente en el sentido de Pareto.⁴²⁷ Si el intercambio de los bienes X_1 y X_2 entre los consumidores A y B comienza en otra posición como lo es H en la figura 2.2b, observamos que en H el consumidor A se encuentra en una curva de indiferencia inferior que I_{a2} , por lo tanto se encuentra en un nivel de utilidad menor, el cual puede ser mejorado sin modificar la utilidad de B en tanto que cambiamos a una nueva asignación como la del punto E, donde A se encuentra en una curva de indiferencia superior y B se mantiene en la misma, por lo que podemos decir que E es una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Ahora bien, imaginemos que la distribución inicial es K. En este punto la relación marginal de sustitución de ambos consumidores no es igual a la relación de precios indicada por la línea de precio que corta los puntos K y P, por lo que K no es una asignación eficiente en el sentido de Pareto. Sin embargo, si modificamos la distribución inicial K por medio de una redistribución de recursos, podemos obtener una nueva asignación como P donde ambos consumidores mejoran su utilidad al encontrarse en curvas de indiferencia superiores. Esto es parte de la comprobación del segundo teorema de la economía del bienestar.

Dado que el intercambio está sujeto a la producción de ambos bienes es necesario delinear bajo que condiciones los mercados competitivos permiten que la producción resulte también eficiente en el sentido de Pareto. En la figura 2.3 se observa la relación de las rectas isocosto (cc) y las isocuantas de dos empresas encargadas de la producción de uno de los dos bienes X_1 y X_2 utilizados en el modelo. Las rectas isocosto indican las diferentes combinaciones posibles de factores, en este caso trabajo (L) y capital (K), que cuestan lo mismo a las empresas dada su restricción presupuestaria; y las isocuantas indican las diferentes combinaciones de factores con las que las empresas obtienen la misma cantidad de producción. Al igual que con la eficiencia en el intercambio, la presencia de mercados competitivos supone que todas las empresas actúan como maximizadores de ganancias y minimizadoras de costos, por lo que las empresas utilizarán un punto de combinación de factores en el que sean tangentes una isocuanta con la recta isocosto, esto es E en ambos gráficos de la figura 2.3. Las isocuantas de la empresa O en la figura 2.3a están marcadas como Q_{11} , Q_{12} , Q_{13} y representan las combinaciones de factores para la producción del bien X_1 , de la misma manera, en la figura 2.3b, las isocuantas de la empresa P se marcan como Q_{21} , Q_{22} , Q_{23} y representan la combinaciones de factores para la producción del bien X_2 .

⁴²⁷ Esto es lo que F.Y. Edgeworth denominó como “indeterminación del intercambio”. Cfr. *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [2]. Op. cit.*



Dado que las isocuantas reflejan la tasa o razón con que una empresa cambia el uso de un factor por otro para obtener el mismo nivel de producción, la pendiente absoluta en un punto de las isocuantas, dL/dK , se conoce como la *relación marginal de sustitución técnica*. Por su parte, la pendiente absoluta de la recta isocosto es la relación de precios entre ambos factores, esto es en nuestro ejemplo, la relación entre el costo del capital (r) y la tasa salarial (w). Por tanto, en el punto E de ambas gráficas, la producción es eficiente dado que en ese punto se igualan la relación marginal de sustitución técnica entre los factores L y K, y la relación de precios de los factores, r/w . Más aun, la eficiencia en el sentido de Pareto requiere que la relación marginal de sustitución técnica entre dos factores sea la misma para todas las empresas que utilizan dichos factores. En este caso, dado que en E la relación marginal de sustitución técnica de ambas empresas es igual a la relación de precios de los factores, y que, como asume el modelo, todas las empresas son tomadoras de precios, es decir, se enfrentan a los mismos precios sin que estos se afecten por el comportamiento particular de cada una, la relación de precios de los factores es la misma para ambas empresas y por tanto se considera como eficiente la producción en E.⁴²⁸

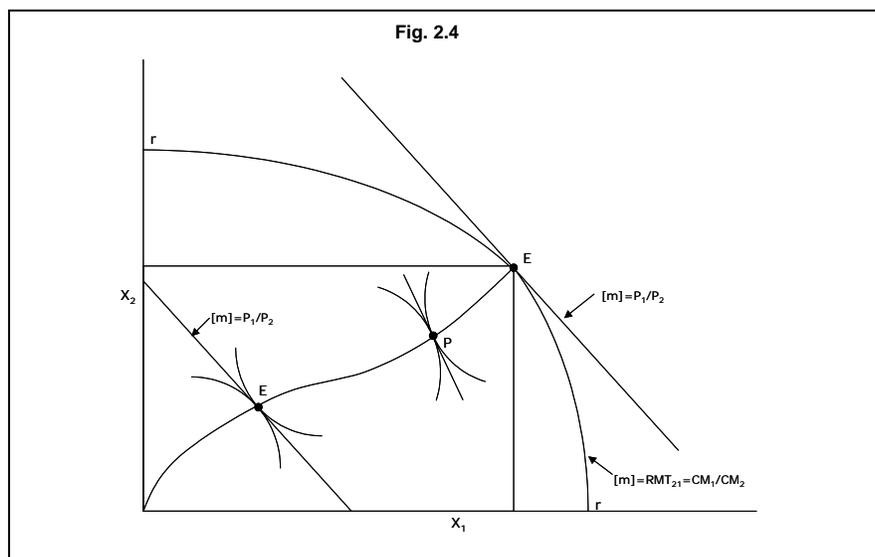
El último de los aspectos que compone al modelo de eficiencia económica es la combinación entre el intercambio y la producción, esto es, la elección de la mejor combinación de bienes X_1 y X_2 de acuerdo con las preferencias individuales y la viabilidad tecnológica y de recursos.⁴²⁹ Podemos observar como en la figura 2.4 se han conjuntado la caja de Edgeworth-Bowley de la figura 2.2b y la curva o frontera de posibilidades de producción (rr) de la economía en cuestión.

⁴²⁸ Cfr. Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* pp. 81-85 Para observar como al igual que en la eficiencia en el intercambio, la eficiencia en la producción se puede graficar por medio de una caja de Edgeworth-Bowley, donde se contraponen las isocuantas de cada empresa, es decir, de la producción de cada uno de ambos bienes, para encontrar las posiciones en que la producción resulta eficiente, es decir, donde las isocuantas de una empresa son tangentes a las de otra y la relación marginal de sustitución técnica es igual a la relación de precios de los factores.

⁴²⁹ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 85

Dicha frontera indica el máximo de combinaciones posibles de producción de los bienes X_1 y X_2 dada la disponibilidad de los factores y tecnología en una economía determinada.⁴³⁰ Dado que el primer teorema establece que en la presencia de mercados competitivos habrá de surgir un resultado eficiente tanto en el intercambio como en la producción, el punto marcado como E sobre la frontera de posibilidades de producción es tal que la pendiente de esta frontera en ese punto, denominada como relación marginal de transformación, RMT_{21} , es igual a la pendiente de la línea de precios (la relación de precios P_1/P_2) entre las curvas de indiferencia I_{12} e I_{22} , lo que significa que en una combinación como la que el punto E representa se cumple la condición: $RMS^A_{21}=RMS^B_{21}=P_1/P_2=RMT_{21}$.

Otra manera de llegar a esta misma conclusión la presentan Rosen et al., ya que establecen que dado que la pendiente de la frontera de posibilidades de producción representa la tasa o razón con la que una economía puede transformar una cantidad del bien X_2 en otra del bien X_1 , la tasa marginal de transformación resulta ser un reflejo de la relación entre los costos marginales de cada uno de ambos bienes, CM_1/CM_2 , por lo que podemos decir que $RMT_{21}=CM_1/CM_2$. Dado que una empresa competitiva maximiza sus ganancias produciendo hasta el punto en que el costo marginal es igual al precio de equilibrio, en nuestro caso ambas empresas producen hasta el punto en que $P_1=CM_1$ y $P_2=CM_2$, y por lo tanto se obtiene que $P_1/P_2=CM_1/CM_2$, lo que resulta en: $P_1/P_2=RMT_{21}$.⁴³¹



⁴³⁰ De acuerdo con Sánchez Molinero y De Santiago Hernando, Lerner fue quien primero derivó todo este conjunto de modelaciones como las condiciones de optimalidad paretiana (eficiencia en el intercambio, en la producción y en la combinación), no obstante el gráfico donde se conjuntan todas estas condiciones es de Francis Bator (“*The simple analytics of welfare maximization*”, 1957). Sánchez Molinero, José .M. y De Santiago Hernando, Rafael. *Op. cit.* p. 206

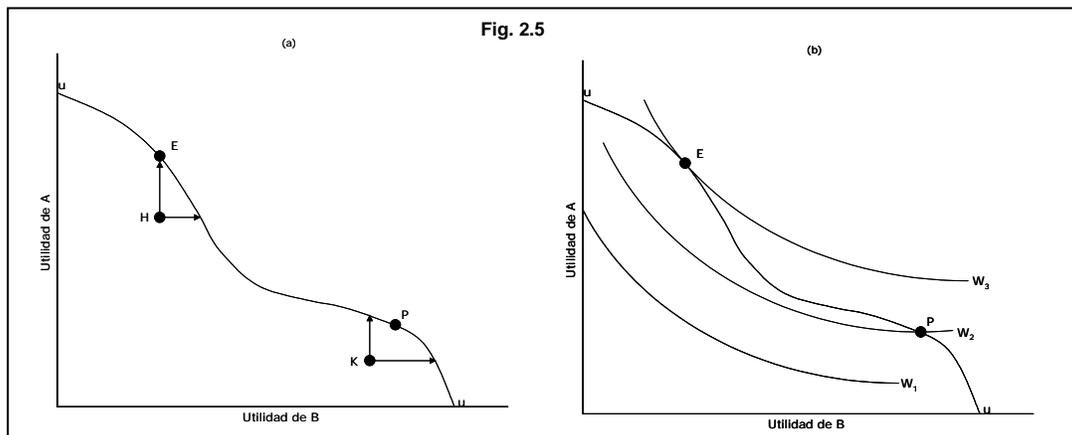
⁴³¹ Rosen, Harvey S. et al. *Public finance in Canada*. Toronto, McGraw-Hill/Ryerson. (2003) pp. 25-26

Por tanto, si las condiciones de competitividad y comportamiento de los agentes en los mercados se cumplen, consumo, producción y la combinación de ambos resultan eficientes en el sentido de Pareto, en tanto que ningún individuo puede beneficiarse del intercambio a costa del empeoramiento de otro, y además, tal distribución es óptima porque en ella no quedan recursos de la economía subutilizados, tales como capital y trabajo. Sin embargo, la indeterminación del intercambio dentro de la caja de Edgeworth-Bowley, señala que existe más de un estado económico en que los mercados son eficientes, los cuales están representados por todos los puntos de tangencia localizados sobre la línea de contrato. Tal como señala el segundo teorema, cualquier cambio en la distribución inicial de recursos podría significar un movimiento sobre la línea de contrato de una posición como E a otra posición como P, la cual resulta igualmente eficiente. Por lo que, si cambia la distribución inicial ya sea por la intervención del gobierno a través de una redistribución del ingreso, el segundo teorema nos dice que, de mantenerse las condiciones necesarias, surgirá por sí misma una nueva posición eficiente de intercambio. No obstante, el movimiento de E a P puede implicar sin lugar a dudas, una redistribución de la utilidad o bienestar de ambos individuos tal que unos mejoren su condición y otros resulten perjudicados.

Al decir de la literatura sobre economía del bienestar este es el problema de la eficiencia y la equidad. Si recordamos que en la caja de Edgeworth-Bowley, representada en la figura 2.2b, la disposición de los bienes X_1 y X_2 es fija, es decir no puede variar y tampoco pueden quedar recursos sin consumirse, una posición como E significa una distribución bastante desigual a favor del consumidor B puesto que su consumo $O'u'$ del bien X_1 es mayor al consumo O_u que realiza A, y de la misma manera, en el consumo del bien X_2 el consumo $O'v'$ de B es mayor al consumo O_v de A, por tanto tenemos una distribución desigual en E. Si otra distribución como P es igualmente eficiente en el sentido de Pareto, pero a diferencia de E, significa una distribución desigual a favor del consumidor A, ¿cómo puede la sociedad escoger entre ambas alternativas de intercambio? Tal vez, en este mismo sentido, la sociedad preferiría una distribución más igualitaria, representada por una asignación en el centro de la línea de contrato, lo que sin dudas significaría una relación igualitaria en la utilidad de ambos consumidores puesto que ambos se encontrarían en curvas de indiferencia que impliquen un mismo nivel de satisfacción para ambos, no obstante que la reubicación de una posición anterior a una nueva signifique empeorar el bienestar de uno de ellos para mejorar el del otro.

La línea de contrato en la caja de Edgeworth-Bowley sirve para construir lo que se denomina *curva o frontera de posibilidades de utilidad*, la cual al igual que una *frontera de posibilidades de producción* muestra todas las posibles combinaciones que en una economía pueden darse con los recursos disponibles, sólo que en su caso es entre la utilidad de ambos consumidores. En la

figura 2.5a, todos los puntos en la frontera de posibilidades de utilidad (uu), por ser derivada de la línea de contrato, satisfacen el criterio de eficiencia de Pareto, y cualquier movimiento sobre ella significa una redistribución en el bienestar tal que el mejoramiento del bienestar de un individuo necesariamente requiere la reducción del bienestar del otro.⁴³² Dado que los puntos E, P, H y K en la figura corresponden a los mismos puntos de la figura 2.2b podemos observar que H y K al no ser eficientes en el sentido de Pareto, implican posiciones en las que se puede mejorar el bienestar de ambos consumidores o de uno solo sin inferir perjuicio a ninguno, siendo estas posibles combinaciones aquellas que se encuentran dentro de las áreas señaladas por encima de H y K. ¿Cómo selecciona entonces la sociedad un punto de la frontera de posibilidades de utilidad? En este punto resulta conveniente la utilización de la *función de bienestar social* de Bergson y Samuelson, pues de acuerdo con Stiglitz, de la misma forma que los individuos resuelven cómo elegir una combinación de consumo por medio de la intersección entre una curva de indiferencia y su restricción presupuestal, la superposición de las funciones de bienestar social a la frontera de posibilidades de producción nos muestra la posible elección de la sociedad acerca de la distribución de utilidad entre ambos consumidores.⁴³³



Hemos establecido en el apartado anterior una definición de las funciones de bienestar social de Bergson y Samuelson, además de las limitaciones y problemas que incurre su utilización, por lo que para el bien de nuestra exposición se da por supuesta la posibilidad de convertir las preferencias individuales en un ordenamiento colectivo que refleje las preferencias sobre la distribución de utilidad, esto es, que las funciones de bienestar social en el mismo sentido que las curvas de indiferencia, representan todas las combinaciones en la distribución de utilidad entre ambos consumidores A y B que significan el mismo nivel de bienestar social.⁴³⁴ Por lo

⁴³² Johansson, Per-Olov. *Op. cit.* p. 25

⁴³³ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 113

⁴³⁴ De acuerdo con Johansson, se establece que una función de bienestar social tiene generalmente tres propiedades: debe depender solamente del nivel de utilidad de las familias o individuos representados en ella (criterio denominado como “welfarism”), debe satisfacer el criterio de Pareto dado que el

tanto, una función de bienestar social $W_s = F(U_1, U_2, \dots, U_n)$ puede graficarse como se muestra en la figura 2.5b, donde W_1 , W_2 y W_3 son curvas de indiferencia social de bienestar que representan niveles de bienestar social ascendentes de una curva inferior a otra. En el punto E, el cual es un punto de equilibrio y eficiencia en el sentido de Pareto, se presenta la tangencia con la curva de indiferencia social de bienestar W_3 , por lo que W_3 es el máximo nivel de bienestar posible dada la frontera de utilidad (uu). Al decir de Johansson, a este punto se le denomina en ocasiones como “punto de felicidad restringida” (*constrained bliss point*) puesto que “[...] representa la combinación de intercambio, producción y distribución [(sujeta a la disponibilidad de recursos y al estado de la tecnología,)] que conlleva al máximo bienestar social posible.”⁴³⁵ Por medio de estas ordenaciones colectivas de las preferencias individuales es posible decidir entre una asignación como E y P dado que se observa que el punto P se encuentra sobre W_2 lo cual representa un nivel de bienestar social menor al representado por W_3 , es decir que de la figura 2.5b se concluye que una asignación como E es preferida socialmente sobre otra como P.⁴³⁶

2.1.2 Las fallas de mercado en la asignación eficiente de recursos

Hasta este punto, derivado de nuestra exposición sobre los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, resulta posible concluir que el papel del Estado en la economía es intervenir solamente en los casos en que sea necesaria una redistribución de la riqueza para facilitar que se alcance una nueva asignación eficiente en el sentido de Pareto por medio de las propias fuerzas de los mercados competitivos.⁴³⁷ Al decir de Stiglitz, dentro de este marco de análisis, el papel del Estado es también la protección de los ciudadanos y la propiedad, “[...] a velar por el cumplimiento de los contratos y a definir los derechos de propiedad [...]”⁴³⁸ como actividades sobre las que se cimentan las economías de mercado. Por lo que si las condiciones y suposiciones de mercados competitivos se mantienen, el papel del Estado se limita al de regulador de las transacciones e intercambios entre los individuos en el consumo y producción, y a la redistribución de la riqueza. No obstante, ¿qué ocurre cuando esas condiciones no se

aumento en la utilidad de un individuo, *ceteris paribus*, aumenta el bienestar social, por lo que las curvas de indiferencia social tienen una pendiente negativa, y la intensidad del intercambio entre la utilidad de un individuo y otro depende en el grado de desigualdad por lo que las curvas de indiferencia social son convexas. Johansson, Per-Olov. *Op. cit.* pp. 27-28

⁴³⁵ Johansson, Per-Olov. *Op. cit.* p. 28

⁴³⁶ Sin embargo, Stiglitz remarca la importancia que tiene el recordar que debido a los supuestos que se establecen para la construcción de la función de bienestar social de Bergson-Samuelson se infiere la existencia de una manera “fundamentada” de medir la utilidad de cada persona y que además es posible comparar la utilidad de diferentes personas, es decir que subsiste el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad. Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 122

⁴³⁷ *Cfr.* Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 81 Para observar como se ha denominado también a estas conclusiones con el nombre de “teorema de la mano invisible” en asociación con las prescripciones de Adam Smith sobre la eficiencia de un resultado general en los mercados si tan sólo cada individuo buscara su beneficio particular.

⁴³⁸ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 92

cumplen y fallan los supuestos de la competencia perfecta? Sencillamente, como habíamos advertido al inicio del apartado anterior, las prescripciones que se derivan de los teoremas fundamentales son resultado de un mero modelaje sobre las condiciones en que una economía es capaz de alcanzar un equilibrio competitivo y eficiente en el sentido de Pareto, y que a su vez puede llevar a un máximo de bienestar social; por lo que ahora, en este apartado, analizaremos brevemente los casos en que los mercados son incapaces de alcanzar la eficiencia por si solos, y que por lo tanto, hacen necesaria la intervención del Estado en la economía a través de distintas formas como pueden ser la regulación, los impuestos, los subsidios, la producción de ciertos bienes y servicios, y la redistribución del ingreso.⁴³⁹

De acuerdo con la literatura en Microeconomía, en términos generales se reconocen cuatro fallas de mercado: competencia imperfecta o poder en el mercado (*market power*), fallas de la información o información asimétrica, provisión de bienes públicos, y externalidades.⁴⁴⁰ Las cuales, al decir de Barr, son las situaciones que motivan la intervención del Estado por razones de eficiencia; distinguiéndose de las causas por las que interviene el Estado por razones de justicia social.⁴⁴¹

En presencia de mercados competitivos se supone que todos los agentes enfrentan los mismos precios y que las acciones individuales de estos no pueden afectar los precios, lo que significa que no existen barreras para la entrada de más agentes a cualquier mercado y que tampoco existe ninguna discriminación hacia los agentes, independientemente de las diferencias que existan entre el nivel de ingresos de cada uno, por lo que se establece que todos los agentes son tomadores de precios y que existe igualdad de poder en el mercado.⁴⁴² El problema de la imperfección de mercados surge cuando una o varias empresas tienen por si solas una gran “cuota” de mercado,⁴⁴³ dando origen a lo que se conoce como monopolio, en el caso de una sola empresa, o de oligopolio, en el caso de varias empresas. En cualquiera de estos casos “[...] la situación se aleja del ideal [...] en el que cada empresa es tan pequeña que cree que no puede hacer nada para influir en los precios.”⁴⁴⁴ Y la empresa, o empresas, que participan en un mercado así aprovechan sus ventajas competitivas para establecer barreras de entrada a otras empresas pequeñas, siendo que dichas ventajas pueden ser utilizadas para adoptar conductas

⁴³⁹ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 81

⁴⁴⁰ Stiglitz reconoce dos fallas más de mercado: la presencia de *mercados incompletos* que es cuando “[...] los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste [*sic*] de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar.” Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 96. Y otras *perturbaciones económicas* como son el paro, la inflación y el desequilibrio. *Cfr.* Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* pp. 96-99, 101. No obstante solamente nos ocuparemos de las cuatro principales.

⁴⁴¹ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 81

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 93

⁴⁴⁴ *Ibid.*

estratégicas donde las empresas amenazan con bajar los precios si es que pretenden entrar rivales a esa industria.⁴⁴⁵ Lo anterior se explica por el hecho de que, en caso de monopolio u oligopolio, una empresa puede ser capaz de elevar el precio sobre el costo marginal al ofrecer un nivel de producción menor que el nivel de equilibrio (donde la oferta se intersecta con la demanda), por lo que se concluye que no se sostiene la condición de eficiencia sobre que la relación de los precios debe igualarse con los costos marginales.⁴⁴⁶

Otra importante suposición que toma el modelo es que los individuos tienen “[...] información completa acerca de todas las variables que son importantes para sus decisiones de consumo y producción, tales como los precios y la calidad de los bienes que consumen, su ingreso (o cualquier otro tipo de dotación), y la tecnología de la producción.”⁴⁴⁷; no obstante, en el mundo real los agentes tienen una información incompleta sobre estas y muchas otras variables, por lo que algunas actividades del Estado se justifican dada la convicción de que el mercado suministra por sí solo muy poca información.⁴⁴⁸ En términos generales, es posible reconocer dos tipos de fallas de la información, o situaciones en que la provisión de la información es asimétrica entre las partes: riesgo moral (*moral hazard*) y selección adversa (*adverse selection*). En la literatura en Microeconomía con frecuencia se utiliza la provisión de seguros como ejemplo de cómo actúan ambas formas, puesto que ambas se caracterizan por la falta de información de las empresas aseguradoras antes y después de contratar sus servicios. La selección adversa ocurre cuando en un mercado de seguros (de acuerdo con el tan utilizado ejemplo), las compañías de seguros carecen de información completa para estimar el riesgo de sus posibles asegurados y el cálculo, con base a esa estimación, de la prima correspondiente. Por su parte, el riesgo moral ocurre cuando, debido a la contratación de un seguro, las acciones de los asegurados, que no puede conocer la compañía de seguros, afectan la probabilidad o la magnitud de una pérdida o accidente. Por lo que la distinción entre ambas formas de falla de información está en que la selección adversa es un problema de información oculta, mientras que el riesgo moral es un problema de acciones ocultas.⁴⁴⁹

⁴⁴⁵ *Ibid.* Stiglitz además considera que la patentes son otra causa de imperfección en la competencia auspiciada por el propio Estado, a pesar del beneficio que pueden significar a la innovación productiva. *Cfr. Ibid.*

⁴⁴⁶ *Cfr. Ibid.* p. 94 y Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 35

⁴⁴⁷ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 36

⁴⁴⁸ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 99

⁴⁴⁹ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 37 Esta distinción fue sugerida por primera vez en Riley, John G. “Competition with hidden knowledge” en *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 5. (1985) pp. 958-976. Stiglitz señala que como consecuencia de las fallas de información en los mercados de seguros y capitales, en muchas ocasiones los mercados privados son incapaces de satisfacer la demanda por seguros, generando así otra falla de mercado conocida como mercados incompletos. Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 98

Por otra parte, el problema de los bienes públicos, como una falla en la eficiencia de los mercados, se encuentra en que un bien público es aquel que “[...] una vez que ha sido provisto para un individuo, puede ser provisto para otros sin ningún costo extra.”⁴⁵⁰, esto es que su consumo no está sujeto a la rivalidad de los consumidores, es decir, que lo que consume un individuo de un bien público, puede ser consumido por otro de manera simultánea sin afectarle ni mermar su disponibilidad; y además, que los bienes públicos también se caracterizan por que en su consumo no es posible, o bien es muy costoso, excluir a otros individuos. Los bienes públicos que tienen ambas características se conocen como “bienes públicos puros”. En el caso de esta falla de mercado el ejemplo más usual en la literatura es el de un espectáculo de fuegos pirotécnicos.

De acuerdo con Van Den Doel, un Estado de Bienestar económico óptimo es posible si en los mercados existentes la provisión de bienes privados y bienes públicos es eficiente.⁴⁵¹ ¿Cómo se obtiene la provisión eficiente de un bien público? y ¿cuál es la diferencia entre la provisión de un bien público y un bien privado? Consideramos que a diferencia de las anteriores fallas de mercado, los bienes públicos y las externalidades son las fallas en las que es posible reconocer que el papel del Estado es determinante en la obtención de un resultado eficiente. Dado que el consumo de un bien privado, como lo puede ser una taza de café, se caracteriza por ser rival y exclusivo ya que el café bebido por un individuo no puede ser bebido por otro y puede haber una exclusión a su consumo debido a su precio, la provisión eficiente de un bien privado requiere que la relación marginal de sustitución de los consumidores sea la misma, independientemente de su nivel de consumo, esto es, que la valoración hacia un nivel de consumo determinado sea la misma entre los consumidores; en otras palabras, la conclusión del primer teorema de la economía de bienestar: $RMS_{21}^A = RMS_{21}^B = RMT_{21}$.

Por el contrario, en el caso de un bien público, dado que el nivel de consumo es el mismo para todos los individuos (puesto que no es rival ni exclusivo), la valoración que cada uno tiene sobre el último fuego pirotécnico – en el ejemplo antes citado – provisto por el mercado es distinta entre ellos.⁴⁵² Por lo que la provisión eficiente de un bien público tiene que ser tal que: $RMS_{21}^A + RMS_{21}^B = RMT_{21}$, a esto se le denomina como “sumatoria vertical” de la valuación marginal de un bien público,⁴⁵³ y quiere decir, en términos claros, que la provisión eficiente de un bien público “[...] requiere que la suma de la valuación marginal de cada persona en la última

⁴⁵⁰ Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 26

⁴⁵¹ *Ibid.* p. 32 Cabe señalar que este autor utiliza el término “bienes sociales” en vez de bienes públicos.

⁴⁵² *Cfr.* Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 52-56 y Van Den Doel, Hans. *Op. cit.* p. 32-33

⁴⁵³ Dado que no es el objeto de este apartado ahondar en el análisis positivo de cada una de las fallas de mercado reconocidas, dejamos de lado el análisis gráfico que explica la diferencia entre la “sumatoria horizontal” de la cantidad demandada de un bien privado y la “sumatoria vertical” de la valuación de un bien público como procedimiento para obtener la demanda de mercado de ambos tipos de bienes.

unidad [(del bien público)] sea justamente igual al costo marginal.”⁴⁵⁴ De acuerdo con Stiglitz esta razón es la causa por la que los mercados privados no suministran suficientes – o suministran una cantidad nula – de bienes públicos puros, lo que hace necesaria la intervención del Estado en la provisión de servicios como defensa nacional y actividades culturales.⁴⁵⁵

De tal manera, la provisión de bienes públicos resulta ser una actividad la cual, debido a las características particulares de los bienes públicos mismos, está sujeta a la presencia de ineficiencias, las cuales necesitan de la intervención del Estado para acercar a los mercados hacia un resultado eficiente; no obstante, el problema sobre la sumatoria vertical de la valuación marginal que cada individuo tiene sobre un bien público, se mantiene puesto que aun con la intervención del Estado es imposible conocer la verdadera valuación de cada individuo. Por otra parte, las externalidades son el caso más exacto donde podemos reconocer la necesaria intervención del Estado a favor de la eficiencia en los mercados. Hasta este momento hemos revisado los casos en que acciones inequitativas entre los agentes generan un resultado ineficiente dentro de los mercados existentes, no obstante, ¿qué ocurre cuando no existen mercados para dar cabida a los efectos de las acciones de los agentes? Es decir, ¿qué ocurre cuando las acciones de unos agentes repercuten sobre las acciones de otros sin que haya ningún cargo o beneficio por ello? Cuando los agentes, ya sean consumidores o productores, confrontan sus necesidades y preferencias con precios de equilibrio en un mercado competitivo, de acuerdo con el primer teorema de la economía de bienestar, se obtiene un resultado eficiente dado que los agentes buscan maximizar su utilidad y minimizar sus costos, por lo cual hacen un uso eficiente de sus recursos para obtener el máximo beneficio posible. En cualquier situación donde no existen mercados que permitan el desarrollo de lo anterior, el resultado es la presencia de una externalidad que bien puede ser positiva o negativa para cualquier agente. Al decir de Stiglitz, las externalidades son “[...] casos en los que los actos de una persona o de una empresa afectan a otras personas o a otras empresas, en los que una empresa impone un coste [sic] a otras, pero no las compensa, o en los que una empresa genera un beneficio a otras, pero no recibe ninguna retribución a cambio.”⁴⁵⁶

Las externalidades pueden ser generadas por la acción de consumidores y productores, y sus beneficios o perjuicios pueden ser también recíprocos entre todos los agentes. Considérese el caso de la contaminación ambiental (que es el ejemplo más utilizado para ilustrar esta falla de mercado), donde la producción de una empresa es eficiente en tanto que maximiza sus ganancias al igualar la relación de precios de sus insumos con la relación marginal de sustitución técnica, no obstante, los desechos contaminantes que verte a un río o libera en la atmósfera son

⁴⁵⁴ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 56

⁴⁵⁵ Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 95

⁴⁵⁶ *Ibid.*

un resultado que tiene perjuicios para los habitantes de la zona sin que exista ningún costo o precio imputado a esta acción; por lo tanto se puede establecer que la empresa contaminante realiza un uso ineficiente de un bien que es el aire o agua limpia.⁴⁵⁷ Por su parte, un ejemplo de externalidad causada por los consumidores es el caso del tráfico vehicular, donde el costo marginal privado de cada individuo que utiliza una autopista es mucho menor que el costo marginal social que su entrada significa para el resto de automovilistas que también utilizan la misma autopista.⁴⁵⁸ En ambos casos o ejemplos, la intervención del Estado se manifiesta como regulador y proveedor de bienes públicos, ya sea en el caso de una empresa o industria contaminante al imponer un gravamen a la producción o vendiéndole derechos para emitir ciertos niveles de contaminación, en ambos casos las medidas representan una disminución de la producción contaminante con el fin de alcanzar el óptimo social;⁴⁵⁹ o bien, en el caso del congestionamiento vehicular, imponiendo el cobro de peaje para reducir la afluencia de conductores.⁴⁶⁰

Cabe señalar que la distinción entre una externalidad y la provisión de bienes públicos puede parecer algo ambigua, dado que, entre otras consideraciones, ambas fallas de mercado representan parte de la dicotomía entre los intereses privados y los de la colectividad en la búsqueda de beneficios públicos y privados. No obstante, se puede observar que su mayor diferencia está en que los bienes públicos son producidos de manera intencional para proveer algún tipo de beneficio a una comunidad, mientras que las externalidades son actividades donde el efecto producido en el bienestar de la comunidad es una consecuencia no intencional de la actividad que un individuo o empresa llevan a cabo para su propio beneficio.⁴⁶¹ En el caso de las externalidades positivas un ejemplo de ello es la presencia de economías externas de localización y urbanización.⁴⁶² Las economías de localización se presentan cuando una empresa

⁴⁵⁷ Cfr. Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* pp. 70-73

⁴⁵⁸ Cfr. O'Sullivan, Arthur. *Urban economics*. New York, McGraw-Hill. (2003) pp. 257-262

⁴⁵⁹ En el caso de la contaminación de un río, la tala inmoderada, o cualquier otro que implique el uso ineficiente de un bien cuyo usufructo es compartido por otra parte además de la empresa contaminante, el "teorema de Coase" explica que una vez que se establecen derechos de propiedad sobre el bien en cuestión resulta posible alcanzar una solución eficiente derivada de la negociación entre las partes, dejando de lado la necesaria intervención del Estado fuera del establecimiento de esos derechos. Cfr. Coase, Ronald. "The problem of social cost" en *Journal of Law and Economics*. (1960) pp. 1-44 citado en Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 74

⁴⁶⁰ Cfr. O'Sullivan, Arthur. *Op. cit.* pp. 262-267

⁴⁶¹ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 69

⁴⁶² La mayor parte de los primeros estudios sobre las externalidades fue realizado mayormente por los autores de la Escuela Neoclásica; entre estas aportaciones las de Pigou fueron las que llevaron a observar que las magnitudes marginales sociales y privadas difieren con frecuencia, algunos ejemplos de la presencia de economías externas en este autor son: "[...] la inversión en parques y jardines, que mejora el aire del barrio y de la ciudad; la inversión en carreteras y vías férreas, que eleva el valor de las tierras vecinas; el valor social de las invenciones y descubrimientos científicos; la construcción de una fábrica, que destruye parte del atractivo de una determinada zona, y el conocido ejemplo – tomado de

puede beneficiarse de entrar en una zona industrial donde puede compartir con otras empresas un mercado laboral, la oferta por parte de proveedores de insumos intermedios, e información útil para la toma de decisiones, a un costo menor que si afrontara esas necesidades en una localización aislada; las economías de urbanización se presentan cuando los costos de producción de una empresa disminuyen en la medida en que aumenta el nivel de producción total de una zona industrial o de toda un área urbana.⁴⁶³

2.1.3 Criterios y razones de la redistribución del ingreso.

En el apartado 1.2.3 y en general en la segunda parte del primer capítulo, se tomó a la igualdad y la justicia social como la punta de la madeja para deshilar el problema del bienestar y el papel del Estado en el bienestar individual y colectivo; y se abordó el tema de la política social como un medio por el cual la intervención del Estado repercute en el mejoramiento del bienestar de la población. Es así que, en cierta forma, hasta antes del capítulo segundo, el problema del bienestar había dependido solamente de variables sociales y políticas soslayando aquellas que, en términos generales, podríamos ubicar dentro de *lo económico*. Siguiendo la distinción que hace Barr sobre las razones por las que el Estado interviene en la economía, hemos revisado brevemente aquellas por las que interviene a favor de la eficiencia en los mercados; no obstante, ¿qué ocurre cuando los mercados son eficientes con la intervención del Estado y la participación de los agentes económicos, mas la distribución de los rendimientos entre los miembros de esa sociedad no es la deseada para el bienestar colectivo? Es decir, ¿cuál sería el papel del Estado cuando la distribución de los beneficios económicos entre los agentes no es la adecuada para mejorar el bienestar social? En otras palabras, estos cuestionamientos plantean la disyuntiva que señala Stiglitz entre la eficiencia y la equidad.⁴⁶⁴ En muchos de los casos la literatura sobre economía del bienestar plantea la siguiente disyuntiva: si existe en una sociedad determinada una opción o propuesta de política que pueda hacer más eficiente a los mercados pero que signifique una distribución de beneficios más desigual entre los miembros de esa sociedad que la del *status quo*, ¿debe llevarse a cabo la propuesta? Hemos revisado en el apartado 2.1.1 las condiciones bajo las cuales los mercados competitivos pueden alcanzar una asignación eficiente en el sentido de Pareto sin otra intervención por parte del Estado que la de su papel de regulador, y también señalamos que a lo largo de la curva de contrato, cualquier asignación es *Pareto no-comparable*⁴⁶⁵, es decir, equivalente en su eficiencia, y por lo tanto la decisión entre

Sidgwick – del faro en la costa, del cual pueden disfrutar todas las embarcaciones.” Pigou, Arthur C. *The economics of welfare*. (1920). Citado en Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 192

⁴⁶³ Cfr. O’Sullivan, Arthur. *Op. cit.* pp. 39-60

⁴⁶⁴ Cfr. Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* pp. 111-112

⁴⁶⁵ Se denomina como *Pareto no-comparable* a dos asignaciones cuando entre ambas no puede establecerse una relación que determine si una es superior o inferior a la otra en su eficiencia en el sentido de Pareto. Cfr. Boadway, Robin y Bruce, Neil. *Op. cit.* p. 63

una y otra depende solamente de la elección social, para lo cual utilizamos el criterio de las funciones de bienestar social de Bergson y Samuelson. Ahora bien, ¿cuáles pueden ser los criterios que justifiquen la distribución y redistribución del ingreso en una sociedad?

Podemos comenzar retomando aquello que mencionamos en el apartado 1.4 sobre la política social como una contraparte de la política económica teniendo cada una como objetivos, la redistribución del ingreso y el aumento del ingreso nacional, respectivamente, para establecer que los criterios sobre redistribución pueden ser guías que orientan a las políticas sociales en su perspectiva sobre el bienestar social; por lo que resulta que, como establece De Torres, la redistribución del ingreso puede constituir, por sí misma, un objetivo o fin social de carácter sustantivo con el motivo de desaparecer o atenuar, de acuerdo con el caso de un determinado tipo de política social, las “irritantes” diferencias en el ingreso que son características de la sociedad liberal.⁴⁶⁶ Al decir de Barr, la redistribución del ingreso es una tarea en que se hace expresa la intervención del Estado en la economía en razón de la justicia social, y que involucra necesariamente la imposición fiscal a los ingresos.⁴⁶⁷ Por lo que más allá de que la redistribución sea un objetivo o fin social en sí mismo, mucho depende su motivación de ideas, dogmas y convenciones fuera del orden lógico o científico,⁴⁶⁸ en otras palabras, la disyuntiva entre eficiencia y equidad depende extensamente en la ponderación o preferencia que tenga la sociedad hacia cada una de ambas.⁴⁶⁹ Recordemos que el criterio de la eficiencia paretiana nos ayuda cuando se comparan dos estados económicos donde se mejora al menos la utilidad de un individuo sin perjudicar la de otro, sin embargo, ¿qué ocurre cuando una nueva asignación puede significar un mayor bienestar social no obstante una más inequitativa distribución del ingreso? El criterio de Pareto había entonces resultado insuficiente.

La redistribución del ingreso puede ocurrir de distintas formas, pero en términos generales, como lo habíamos ya señalado con De Torres, existen dos momentos de la política social que nos hablan de su forma de acción, uno en el que se recaudan recursos de la sociedad y otro en que estos recursos se devuelven en la forma de servicios, en especie o en transferencias monetarias. El problema fundamental en la nombrada disyuntiva es que la eficiencia y la equidad son rivales en tanto que si se aumenta una, necesariamente habrá de reducirse la otra; no obstante, si las condiciones del primer teorema de la economía de bienestar se cumplen, el

⁴⁶⁶ De Torres, Manuel. *Op. cit.* p. 80

⁴⁶⁷ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 78

⁴⁶⁸ De Torres, Manuel. *Op. cit.* p. 121

⁴⁶⁹ Stiglitz utiliza la siguiente analogía para representar esta disyuntiva: “Otros afirman que la cuestión crucial es la eficiencia; mantienen que, a largo plazo, la mejor forma de ayuda a los pobres no es preocuparse por la forma de dividir el pastel [(la distribución y redistribución del ingreso)], sino por aumentar su tamaño, por hacer que crezca lo más deprisa posible [(la eficiencia económica)], para que haya más bienes para todo el mundo.” Stiglitz, Joseph E. *Op. cit.* p. 112

segundo teorema nos indica que dada una nueva distribución inicial de recursos será posible alcanzar una nueva posición *Pareto-eficiente*. Siendo así que es pertinente revisar los tipos de distribución y redistribución posibles dentro de una determinada economía, De Torres señala que existen tres niveles de distribución y redistribución: funcional, cuantitativa y cualitativa. Los tipos de distribución se originan por las propias fuerzas o mecanismos de la economía como están dados; la redistribución implica la intervención del Estado a través de las políticas sociales y económicas para modificar la distribución inicial. La distribución funcional se origina en la remuneración que recibe cada factor a través del mercado por razón de la función desempeñada en el proceso productivo;⁴⁷⁰ y da origen a su vez, a la distribución cuantitativa del ingreso entre los agentes económicos.⁴⁷¹ A cada concepto de distribución corresponde otro de redistribución. En el caso de la distribución funcional, la redistribución funcional “[...] implica la interferencia en el mecanismo económico y tiende a alterar su funcionamiento en forma esencial [...]”;⁴⁷² mientras que a la distribución cuantitativa corresponde la redistribución personal de la renta, que en términos generales solamente implica la afectación en forma directa al mecanismo económico puesto que significa la redistribución del ingreso de una persona a otra después de obtenido su remuneración funcional⁴⁷³, y se orienta por causas institucionales, es decir, los principios que orientan a la política social, la equidad, y la justicia social. Por su parte, la distribución cualitativa implica la distribución que se genera con base al consumo que realizan los agentes económicos; es decir, es la forma en que se materializa el derecho abstracto a parte de la producción real que confiere el ingreso monetario a los agentes. La redistribución que esta distribución confiere, implica “[...] una composición del consumo distinta a la que habría originado el mecanismo natural; es una interferencia en la voluntad de gasto de los ciudadanos [...]”.⁴⁷⁴

En resumen, por la parte de la distribución, “[...] el ingreso que tiene origen en un mecanismo de distribución funcional genera una distribución personal [(o cuantitativa)], y la estructura de esta última determina, en el mercado de los bienes de consumo, de una parte la distribución cualitativa, y de otra origina [(de manera cíclica, nuevamente)] el proceso de distribución funcional.”;⁴⁷⁵ y por la parte de la redistribución, la redistribución funcional implica la alteración de los mecanismos naturales y las funciones que llevan a cabo los agentes, la redistribución cuantitativa resulta en una intervención a favor de las transferencias netas de unos agentes a otros por medio de la recaudación fiscal y provisión de servicios de bienestar en especie o monetariamente, y la redistribución cualitativa “[...] surge en cuanto a un sector determinado se le

⁴⁷⁰ De Torres, Manuel. *Op. cit.* p. 82

⁴⁷¹ *Ibid.* p. 84

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ *Ibid.* p. 85

⁴⁷⁴ *Ibid.* p. 86

⁴⁷⁵ *Ibid.*

confisca parte de su ingreso monetario y como contrapartida se le ofrece una determinada mercancía o un servicio dado.”⁴⁷⁶

En el supuesto de que la redistribución personal del ingreso es la redistribución que con mayor frecuencia se encuentra en el contenido de las políticas sociales, puesto que en ella podemos observar de mejor manera los dos momentos de la política social, podemos establecer que existen dos formas en que este concepto de redistribución se materializa. La primera es con respecto a las causas institucionales que dan forma a una igualdad de oportunidades, esto es, la modificación de las causas que determinan los mecanismos de distribución reduciendo las que producen la concentración personal del ingreso; a esta forma de redistribución puede llamársele causal o indirecta.⁴⁷⁷ Por su parte, la redistribución personal del ingreso del tipo directo corresponde la redistribución que se efectúa después de realizada la distribución funcional, “[...] realizando una transferencia de ingreso desde las clases sociales que tienen más a las clases que tienen menos.”⁴⁷⁸ En este sentido, se deja funcionar al sistema y a los mecanismos económicos que asignan una distribución funcional del ingreso, luego, la acción del Estado es intervenir por medios jurídicos a través del instrumento técnico que es el impuesto sobre los ingresos individuales, es decir, la recaudación fiscal; después, en el segundo momento, se lleva a cabo la redistribución de las cantidades recaudadas por el impuesto, y es aquí donde se mide la eficacia de la política social porque entre ambos momentos se compara lo recaudado con lo redistribuido y “las diferencias constituyen las pérdidas del proceso de transferencia, o de la política social.”⁴⁷⁹

De acuerdo con Barr, un estado económico en el que la eficiencia económica y la justicia social se encuentren en una situación óptima requiere de combinar dos factores: primeramente, en la ponderación o preferencia relativa de la sociedad sobre la eficiencia y la equidad, es decir, qué es lo que prefiere más la sociedad, y en segundo término, una situación óptima depende de la eficiencia en los costos de la redistribución.⁴⁸⁰ Dado que la redistribución puede tomar principalmente dos formas, entregas en dinero y prestación de servicios o donaciones en especie, la eficacia depende de la incidencia que tengan los gastos de recaudación y de redistribución en la cantidad de recursos recaudados en el primer momento, puesto que estos gastos se restan a la cantidad recaudada inicial y lo que queda es la cantidad disponible para redistribuir en servicios de bienestar. Por lo tanto, el problema de la eficacia es de naturaleza administrativa y financiera, por lo que obliga a elegir aquella forma de recaudación más

⁴⁷⁶ *Ibid.*

⁴⁷⁷ *Ibid.* 120

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ *Ibid.* pp. 129-130

⁴⁸⁰ Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 78

económica, y también, es un problema de la elección que se hace sobre la clase y estructura de los impuestos.⁴⁸¹

Si los costos de la redistribución son eficientes y por consiguiente se puede obtener un óptimo en la recaudación y redistribución de beneficios, aun queda pendiente la situación sobre los criterios que orientan a la política social y la redistribución del ingreso; señalando que pueden ser dos temas independientes, en tanto que la eficiencia en los costos de la redistribución es un asunto que conviene a la administración tributaria y al tipo de impuestos, más no a los criterios que determinan el tamaño o forma de la redistribución. Con anterioridad habíamos revisado el criterio del utilitarismo fundado en las aportaciones de Bentham y Mill, donde primeramente se asumía que la utilidad es un concepto completamente medible y calculable de la diferencia entre la felicidad y el dolor. Así, el criterio del utilitarismo indica que las políticas, y entre ellas la política social, deben guiarse por el principio del mayor bien para el mayor número de personas, por tanto en el utilitarismo la redistribución del ingreso es favorable en tanto aumente la suma de las utilidades individuales y con ello el bienestar social.⁴⁸² La crítica al utilitarismo se cimenta en que asume que los individuos tienen funciones de utilidad iguales, punto que no es del todo sostenible puesto que sabemos que las preferencias y gustos personales hacen distinta la utilidad que cada individuo tiene de un bien determinado o del ingreso mismo. De igual forma, se le critica el hecho de que para el utilitarismo cualquier política que aumente el bienestar social es favorable no importando la distribución de beneficios que ella conlleve, es decir, que el utilitarismo aprobaría una medida que aumentara la utilidad de unos pocos individuos sin importar el aumento en las iniquidades sociales que la medida pudiera significar.⁴⁸³

Por su parte, el criterio de la eficiencia de Pareto justifica cualquier medida de redistribución en tanto se beneficie a algún sector de la población sin perjudicar a ningún otro; no obstante, dado que cualquier redistribución significa quitar algo del ingreso de un sector para redistribuirlo a otros, nunca la redistribución podrá ser una forma de mejorar el bienestar social de acuerdo con el criterio de Pareto.⁴⁸⁴ Al decir de Rosen et al., aplicando el criterio de Pareto a la redistribución se llega a esta conclusión por la suposición de que la utilidad de los individuos depende enteramente del ingreso monetario, sin embargo, si se asume que los individuos son altruistas y su utilidad no sólo depende de su ingreso sino también del bienestar de otros (en este caso de

⁴⁸¹ De Torres, Manuel. *Op. cit.* p. 130

⁴⁸² Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 93 Con frecuencia la interpretación del utilitarismo determina una función de bienestar social de la siguiente forma: $W_S=f(U_1+U_2+\dots+U_n)$. Donde U_1, U_2 , etc. representa la utilidad de cada miembro de la sociedad, y su sumatoria es la utilidad colectiva de la que depende el bienestar social. En esta representación si la utilidad de cualquier individuo aumenta y las demás se mantienen igual, el bienestar social mejora, y en el caso de que un individuo pierda lo que otro gana, el bienestar social se mantiene igual. *Cfr.* Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 93

⁴⁸³ Sen, Amartya. *On economic inequality*. (1973) p. 16. Citado en Barr, Nicholas. *Op. cit.* p. 49

⁴⁸⁴ Rosen, Harvey S., et al. *Op. cit.* p. 96

los sectores que reciben los beneficios de la redistribución) entonces la redistribución del ingreso resulta ser eficiente en el sentido de Pareto puesto que la confiscación de una parte del ingreso de los sectores más aventajados se compensa con la utilidad derivada de beneficiar a otros, y los sectores menos aventajados, por supuesto, mejoran su bienestar por los beneficios redistribuidos.⁴⁸⁵ No obstante, un problema con el criterio de Pareto, inclusive en el caso de una política que no signifique la redistribución del ingreso, es que tiende a favorecer al *statu quo* puesto que no importan cuan grandes puedan ser los beneficios para los individuos menos aventajados si es que se perjudica a unos pocos;⁴⁸⁶ y en el caso del supuesto anterior, con muy poca incidencia el altruismo forma parte de los motivos que explican las políticas y programas sociales de redistribución del ingreso.⁴⁸⁷

Por último, del principio de justicia que propone Rawls se deriva el criterio conocido como *maximin* porque propone que el aumento en el bienestar social debe depender del bienestar de la persona o el sector menos aventajado. Retomando el concepto de justicia como imparcialidad de Rawls, utilizado en el apartado 1.2.3, la sociedad bajo el velo de ignorancia en la posición original, habrá de escoger un principio de justicia que favorezca a los individuos más desfavorecidos en tanto que ninguno sabe cuál puede ser su situación en el mundo real. Por ello, como lo señala Fitzpatrick, Rawls se aparta del concepto de eficiencia y se dirige hacia una posición con relación a la justicia y la moralidad; de tal manera que el objetivo de la redistribución del ingreso debe ser maximizar la utilidad de la persona con la menor utilidad, teniendo el fin de aumentar el bienestar social por medio de una distribución más justa, al eliminar las desigualdades que resulten injustas de acuerdo con el principio de justicia como imparcialidad.⁴⁸⁸ Por lo que el criterio *maximin* o *rawlsiano* justifica la eliminación de las desigualdades injustas, en vez de todas las desigualdades por sí mismas, esto es de acuerdo con los principios de una verdadera igualdad de oportunidades, no de resultados, y que todas las desigualdades se justifican siempre que estén arregladas de tal manera que existan beneficios compensatorios para los menos aventajados.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 13

⁴⁸⁷ *Ibid.* p. 97 En este sentido, los autores reconocen que “[...] la redistribución del ingreso puede ser vista como un bien público, puesto que la utilidad de todas las personas es afectada por el grado de desigualdad social. Supóngase que cada persona se sentiría mejor si la distribución del ingreso fuera más igualitaria. Entonces, ningún individuo actuando por sí mismo estaría dispuesto a transferir parte de su ingreso a los pobres debido al problema del polizón [*free-rider*]]. [(Por lo tanto)] Si el gobierno utiliza su poder para forzar a todos aquellos que sean ricos a redistribuir parte de su ingreso a los pobres, la eficiencia económica aumentará.” *Ibid.*

⁴⁸⁸ Fitzpatrick, Tony. *Op. cit.* p. 13

2.2 El papel de las instituciones desde la perspectiva del Nuevo Institucionalismo Económico.

En el apartado previo hemos considerado los casos en que los mercados por sí solos no permiten obtener resultados eficientes, tanto en el sentido individual (como es el caso de las fallas en la información), así como también en el sentido colectivo o social, (los casos de la provisión de bienes públicos y las externalidades). Dentro de estos acercamientos se hubo observado que los mercados no resultan ser eficientes a causa de la misma interacción individual y las limitaciones en los supuestos conductuales de maximización y cooperación. Ahora bien, ¿son estas las únicas limitaciones que existen para que los mercados puedan ser eficientes? ¿no existen otros elementos que restrinjan el resultado de los mercados y con ello el bienestar social e individual, más allá de los cambios en los precios y los costos de producción, así como también la interacción entre la oferta y la demanda? Si consideramos, como desde el principio de este capítulo, que la política social junto con la política económica son un conjunto de medidas, instrumentos y acciones por parte del gobierno que tienen una influencia directa en el bienestar social, entonces no sería satisfactorio limitar solamente el problema del bienestar a la interacción de precios y costos dentro de los mercados. Por tanto, ¿qué papel tienen los condicionamientos exógenos a los mercados que son del tipo político, social y cultural, entre otros?

En la visión del *institucionalismo económico*, los mercados no son los únicos ni muchas veces los mejores mecanismos por medio de los cuales se lleva a cabo la asignación de recursos, sino que también existen, dentro de una economía determinada, conjuntos de instituciones y estructuras de poder que son también parte de los mecanismos que asignan y distribuyen los distintos recursos, sean estos el empleo, el ingreso, los servicios de bienestar, etc.,⁴⁸⁹ y por ello, colocar a los mercados como mecanismos que siempre conducen a resultados eficientes y óptimos por sí mismos, “[...] conduce a pensar que cualquier resultado [(sea cual sea)] es óptimo por definición.”⁴⁹⁰ Dado que ya discutimos los conceptos de eficiencia y equidad, sabemos que un resultado eficiente en condiciones de competitividad no significa, por sí mismo, una asignación tal que la equidad y la justicia social sean satisfechas, es decir, que pueden los mercados ser eficientes, incluso con la intervención del Estado, mas la situación social puede ser de grandes desequilibrios en el ingreso y el bienestar individual, por lo que resulta necesario observar a ese conjunto de elementos que son las instituciones. Por institución podemos entender “[...] un modelo bien establecido y estructurado de comportamiento o de las relaciones

⁴⁸⁹ Ayala E., José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica. (1999) p. 28

⁴⁹⁰ *Ibid.*

que son aceptadas como parte fundamental de la vida cultural”,⁴⁹¹ como pueden ser la familia, el matrimonio o cualquier ley u ordenamiento legal.⁴⁹² Las instituciones, en palabras de North, son “[...] reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”,⁴⁹³ y que por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio y las elecciones, ya sean políticas, sociales o económicas. De tal manera que las instituciones actúan como apoyos a las circunstancias materiales del intercambio y la elección, en tanto que pueden representar maneras de hacer las cosas, modos de pensar sobre las cosas o sobre la distribución de beneficios de acuerdo con las actividades que se realizan,⁴⁹⁴ y por ello funcionan como elementos que reducen la incertidumbre de la interacción social, económica y política, creando una estructura estable, aunque no siempre eficiente, de la interacción humana.⁴⁹⁵

Al nuevo institucionalismo económico, que busca explicar la interacción entre lo político y lo económico como partes de un mismo proceso⁴⁹⁶ a través del estudio del papel que juegan las instituciones políticas, económicas, sociales e históricas, tales como el gobierno, las leyes, los mercados, las empresas, los convencionalismos sociales, la familia, etc. en términos de la economía neoclásica,⁴⁹⁷ le antecede el institucionalismo tradicional o *americano* de finales del siglo XIX. Del cual, Thorstein Veblen (“*Why is economics not an evolutionary science?*”, 1898; *The theory of the leisure class: an economic study of institutions*, 1899; y “*The preconceptions of economic science*”, 1900), considerado el fundador de esta corriente, exponía que “[...] la economía es una red de instituciones y valores que organizan y moldean el comportamiento económico de los individuos y que, en consecuencia, los individuos no sólo reaccionaban y tomaban decisiones frente a los cambios en los precios (relativos), sino también consideraban las instituciones.”⁴⁹⁸ Por lo que los humanos le resultaban así criaturas significativamente más

⁴⁹¹ *Ibid.* p. 25

⁴⁹² Más adelante describiremos con mayor detalle la distinción entre instituciones formales e informales, que son categorías que distinguen entre lo que puede considerarse como normas sociales y normas jurídicas.

⁴⁹³ North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica. (1993) p. 13

⁴⁹⁴ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 483

⁴⁹⁵ North, Douglass C. *Op. cit.* p. 16

⁴⁹⁶ *Cfr.* Ayala E., José. *Op. cit.* pp. 45-49 De acuerdo con Ayala, el renacimiento del institucionalismo apoyó el desarrollo de la economía política como resultado de la “[...] necesidad de una teoría que relacione el análisis económico, político e institucional como un aspecto indispensable para entender los orígenes y el mantenimiento de las instituciones que organizan y gobiernan los sistemas económico y político, y cuáles son los procesos a través de los cuales se formulan e instrumentan las políticas públicas.” *Ibid.* p. 46; es decir, “[...] relacionar como partes de un solo proceso al *homo economicus*, al *homo sociologicus* y al *zoon politikon*.” *Ibid.* p. 49

⁴⁹⁷ *Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA) [5], The New School for Social Research.* “The new institutionalist schools.” consultado el 10 de febrero de 2007 en <http://cepa.newschool.edu/het/schools/newinst.htm>

⁴⁹⁸ *Ibid.* p. 33

complejas que se caracterizan por un comportamiento y unos hábitos particulares, y porque no todas las veces actuaban de manera eficiente puesto que el evitar el trabajo productivo y el disfrutar el derroche ostensible eran instituciones que forman parte de la sociedad contemporánea.⁴⁹⁹ Al decir de este autor, el resultado de la influencia utilitarista en la economía había sido que ésta se había transformado simplemente en una “ciencia de la riqueza”, en la que los individuos eran considerados como unidades inertes, guiados por una naturaleza e instituciones dadas, y cuya interacción se encontraba determinada por un sistema competitivo estático y sin ninguna función.⁵⁰⁰

Ya en la corriente del nuevo institucionalismo, Ronald H. Coase (*The firm, the market and the law*, 1988) expuso las limitaciones del paradigma neoclásico dado que en él, el intercambio y las elecciones tenían lugar en un vacío conceptual sin la especificación de un marco de instituciones, por lo que resultaba así que existían “[...] consumidores sin humanidad, empresas sin organización, y aun intercambio sin mercados.”⁵⁰¹ De tal manera que la visión de este nuevo institucionalismo comprende el estudio del comportamiento y las elecciones individuales moldeados por las instituciones existentes, considerando que “los mercados son lo que son y se desempeñan como lo hacen porque las instituciones operan como mecanismos de control social que restringen las acciones maximizadoras de los individuos [...]”⁵⁰²

Por lo tanto, ¿por qué resultan importantes o relevantes las instituciones al análisis económico y del bienestar? Dado que, como hemos establecido con anterioridad, el bienestar social, y aún el individual, es producto de un conjunto de variables internas y externas de los individuos, las elecciones individuales y el intercambio no son un fenómeno que afecte solamente a aquellos agentes involucrados en cada situación particular, sino que también tienen efecto en la colectividad, léase expresamente el caso de las externalidades, ya sean éstas positivas o negativas; por lo que resulta relevante observar las instituciones que explican como las elecciones económicas individuales conllevan perjuicios o beneficios colectivos, así como también, porque las instituciones determinan las tensiones y contradicciones entre la maximización individual y la maximización del bienestar colectivo.⁵⁰³ De esta manera, como en los casos de las externalidades y la provisión de bienes públicos, resulta evidente que “existe

⁴⁹⁹ Ekelund, Robert B. y Hebert, Robert F. *Op. cit.* p. 490

⁵⁰⁰ *Ibid.* p. 485 Al decir de los autores, Ekelund y Hebert, la mínima razón de estudiar la obra de Veblen es “[...] por la utilidad de recordarnos que la economía es una ciencia social, no una simple rama de la investigación matemática.” *Ibid.* p. 498

⁵⁰¹ Coase, Ronald.H. *The firm, the market and the law*. Chicago, The Univ. of Chicago Press. (1988) p. 3 Citado en Ayala E., José. *Op. cit.* p. 26 Más adelante, sobre este autor, retomaremos el famoso teorema que ya habíamos mencionado en cuanto a la solución de los problemas de las externalidades y la negociación a partir del establecimiento de derechos de propiedad.

⁵⁰² Ayala E., José. *Op. cit.* p. 27

⁵⁰³ *Ibid.* p. 41

una contradicción insalvable [sic] entre las elecciones individuales, que reflejan los intereses egoístas y maximizadores de los beneficios de los individuos, y de otra parte las elecciones públicas, maximizadoras del bienestar social, que reflejan las necesidades colectivas.”⁵⁰⁴ Ahora bien, en el apartado previo se había señalado que la más eficiente y notoria solución a esas fallas del mercado en que se evidencia la misma contradicción es la intervención económica del Estado por medio de distintos recursos, que bien pueden ser la imposición fiscal, subsidios, transferencias y otros recursos legales de los que dispone; no obstante, en esta parte el objetivo es reconsiderar el valor que tienen elementos exógenos, como la incertidumbre, los valores culturales, los marcos jurídicos, etc., que son todos ellos instituciones en el intercambio económico, las elecciones y en general, en todo el desempeño económico y el bienestar social. Por tanto, si la postura del nuevo institucionalismo es una respuesta a la rigidez y simpleza del paradigma neoclásico, puesto que considera débiles los supuestos conductuales de los mercados competitivos, es posible establecer que las instituciones reducen el riesgo y la incertidumbre del intercambio económico, político y social, mejorando la disponibilidad de información, vigilando el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, y dando solución a las controversias originadas por las fallas de los mercados.⁵⁰⁵

2.2.1 El intercambio y la elección.

Las instituciones como restricciones de la conducta maximizadora individual pueden distinguirse, de acuerdo con su naturaleza, entre informales y formales. Las instituciones informales son aquellas que los individuos se imponen a sí mismos de manera voluntaria y que tienen un carácter interno, es decir, no existe otro poder que la reprobación social para su cumplimiento, y se encuentran contenidas en las tradiciones, cultura y ética social, siendo así que son ejemplos de ellas la honestidad, puntualidad, confianza, calidad, integridad, reputación, etc.⁵⁰⁶, es decir, que comprenden a los valores y normas sociales⁵⁰⁷ cuya finalidad, se puede decir, es la promoción del orden y evitar colisiones costosas entre los intereses individuales dando al intercambio la mejor coherencia posible al estimular la cooperación, reducir la incertidumbre y fomentar la confianza entre los agentes económicos.⁵⁰⁸ Las instituciones informales se expresan en la interacción social en tanto que ésta se encuentra definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones, los cuales se transmiten socialmente por la herencia cultural ya sea a través de la enseñanza o imitación de

⁵⁰⁴ *Ibid.* p. 68

⁵⁰⁵ *Ibid.* pp. 72-73

⁵⁰⁶ *Ibid.* p. 76

⁵⁰⁷ *Cfr.* Elster, Jon. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* Barcelona, Gedisa. (2003) pp. 115-125. Más adelante detallaremos el papel de las normas sociales como elementos en el análisis sobre la racionalidad en la acción colectiva.

⁵⁰⁸ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 76

conocimientos y valores de una generación a otra.⁵⁰⁹ Es decir, las instituciones informales son las reglas no escritas de la interacción social, económica y política, y por su parte existen las instituciones formales que son reglas que sí están escritas, puesto que están contenidas en los distintos ordenamientos legales como pueden ser los reglamentos, leyes o hasta la constitución política de un Estado. Su obligatoriedad y capacidad coercitiva, derivada de su carácter jurídico, hacen que estas instituciones permitan “[...] especificar con mayor rigor los términos de los contratos asociados a un intercambio más desarrollado y sofisticado [...]”,⁵¹⁰ en tanto que es facultad de la autoridad pública su vigilancia y castigo a su infracción.

Más aún, al decir de Ayala, estas instituciones incluyen también las normas políticas que estructuran al sistema y régimen político, y que comprenden así mismo, las normas que regulan o que afectan a lo económico y lo social, caracterizándose por seguir una jerarquía que define limitaciones que pueden fluctuar desde reglas generales, tales como la misma Constitución, hasta especificaciones particulares sobre contratos entre uno o varios individuos.⁵¹¹ Así, las instituciones, tanto formales como informales, aseguran los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, ya sea de una manera jurídica u obligatoria por una autoridad pública o por medio de la amonestación social, respectivamente; entendiéndose por derechos de propiedad aquellos “[...] derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen.”,⁵¹² mientras que por contratos, “[...] las disposiciones específicas de un acuerdo particular en intercambio.”⁵¹³

De esta manera, las restricciones formales e informales determinan el resultado de los intercambios, tanto económicos como políticos y sociales, así como las elecciones que deciden los individuos, es decir, ambos elementos afectan el desempeño económico y el bienestar social. ¿Cómo se desempeña el intercambio dadas estas restricciones? De acuerdo con Ayala, las instituciones surgen y prevalecen dondequiera que exista una sociedad, no sólo por las necesidades elementales de sobrevivencia y cooperación, sino también porque se espera una ganancia o beneficio del intercambio económico, la cooperación social y la especialización del trabajo; y esa ganancia puede ser más grande si se facilitan y disminuyen los costos implícitos

⁵⁰⁹ North, Douglass C. *Op. cit.* pp. 54-55

⁵¹⁰ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 78

⁵¹¹ North, Douglass C. *Op. cit.* pp. 66-67 En cuanto a la jerarquía de las instituciones formales cabe recordar la celebre aportación de Hans Kelsen sobre la jerarquía de las normas jurídicas en la que se establece la supremacía del ordenamiento constitucional sobre las leyes, decretos y reglamentos. En el caso del derecho positivo mexicano la jerarquía jurídica tiene el siguiente orden descendente: Constitución; tratados internacionales y leyes federales; leyes ordinarias; decretos; reglamentos; y normas jurídicas individualizadas como lo son los contratos, sentencias, testamentos y resoluciones administrativas. *Cfr.* Floresgómez G., Fernando. y Carvajal M., Gustavo. *Nociones de derecho positivo mexicano*. México, Porrúa. (1999) pp. 57-62

⁵¹² North, Douglass C. *Op. cit.* p. 51

⁵¹³ *Ibid.* p. 67

en el intercambio, por tanto, se sostiene que los mercados no son solamente precios y cantidades, sino también las instituciones que alrededor de estos regulan y determinan el cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad.⁵¹⁴ El reconocimiento de estas restricciones determina que en el intercambio económico existan otros costos que afectan la eficiencia y la equidad de los resultados de los mercados. Estos costos son la diferencia entre la asignación efectiva y potencial de los recursos, o dicho de otra manera, la brecha entre la extensión efectiva y la extensión potencial del intercambio, y se les conoce como costos de transacción,⁵¹⁵ siendo los más comunes los costos de información, los costos de negociación y los costos de ejecución del intercambio.⁵¹⁶

Por lo tanto resultan insostenibles los supuestos del paradigma neoclásico sobre un intercambio donde la información es perfecta y disponible para todos los agentes, y que en la interacción entre oferta y demanda no existe negociación alguna. Ambos, información imperfecta y costos de transacción, son elementos que forman parte del intercambio y las elecciones, por lo que deben ser afrontados por los mismos agentes económicos, y en esto se materializa la influencia que tienen “[...] los estímulos provenientes del entorno institucional, como la información disponible o la definición de los derechos de propiedad, o la posibilidad de firmar contratos.”⁵¹⁷ De tal manera que ahora podemos establecer una definición de mercado, tal como lo hace Dasgupta en términos de estos condicionamientos más reales sobre la interacción de los agentes en los mercados:

“Por mercado entiendo una institución que hace posible a las partes interesadas tener la oportunidad de negociar el curso de acción de sus elecciones. Así, por un mal funcionamiento del mercado entiendo un mercado en donde tales acciones no son posibles, esto es, donde los mercados faltan, porque los derechos de propiedad son vagos y los costos de establecer un mercado elevados, o donde las negociaciones pueden realizarse en el mejor de los casos fuera del mercado, porque las partes no se conocen bien entre sí, y porque concluyen sus negociaciones sin ser capaces de explotar las posibles ganancias del comercio, o porque sus actividades están traslapadas.”⁵¹⁸

En este sentido, los derechos de propiedad son fundamentales en el intercambio porque con base en ellos, por medio de una negociación que también puede tener costos, se establece la proporción de los costos que cada agente involucrado debe cubrir; y este es un proceso político

⁵¹⁴ Ayala E., José. *Op. cit.* pp. 84-90

⁵¹⁵ Pejovich, S. *Fundamentos de economía. Un enfoque basado en los derechos de propiedad.* México, Fondo de Cultura Económica. (1985) pp. 44-48. Citado en Ayala E., José. *Op. cit.* p. 97

⁵¹⁶ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 98

⁵¹⁷ *Ibid.* p. 92

⁵¹⁸ Dasgupta, P. *An inquire into wellbeing and destitution.* Nueva York, Oxford Univ. Press. (1995) p. 137
Citado en Ayala E., José. *Op. cit.* p. 96

que requiere de “[...] negociaciones complejas que permitan a los individuos, voluntaria o coercitivamente, llegar a acuerdos [...] [(que serán solamente posibles)] a través de arreglos institucionales que superen el estrecho horizonte de los acuerdos meramente económicos o de mercado.”⁵¹⁹ Al decir de North, los supuestos fundamentales de la escasez y la competencia en el paradigma neoclásico han tenido consecuencia en la elaboración de una teoría donde el intercambio no tiene fricciones y donde los derechos de propiedad se encuentran perfecta y gratuitamente especificados, y por lo tanto resulta igualmente gratuita la adquisición de información.⁵²⁰ Más si existen fallas en la información, tal como vimos en los apartados anteriores, y el costo de la negociación y la información no es cero, el mismo autor considera que, como en la teoría de juegos, la cooperación es conflictiva puesto que una estrategia racional, dadas las limitaciones en la información y altos costos de negociación, resulta ser la de no cooperar y así obtener algún mínimo beneficio; esto es, que el supuesto de la maximización racional orilla a los agentes económicos a tomar la decisión de no cooperar en tanto que no conocen lo que sus competidores decidirán y prefieren perder un poco antes que perder todo en el caso de que uno mismo sea el único que decide cooperar y los demás no.⁵²¹

Las elecciones, en el paradigma neoclásico, parten de la premisa básica que los individuos tienen una conducta racional y maximizadora de beneficios, y la presencia de recursos escasos genera costos de oportunidad entre una elección y otra, aunque el intercambio no reconoce los costos de transacción ni el efecto del marco institucional.⁵²² Por su parte, la visión institucional reconoce que los agentes tienen una racionalidad limitada por instituciones y por las mismas elecciones de otros individuos, donde la cooperación se restringe por la falta de información y la búsqueda de beneficios de todos los agentes; por lo que es necesario aceptar que “[...] en el mundo real la información que tienen los actores es incompleta y su capacidad mental para procesar esa información es limitada. En consecuencia, establecen reglas y normas regularizadas para estructurar el intercambio.”⁵²³

2.2.2 Racionalidad, acción colectiva y desempeño económico.

De acuerdo con North, las instituciones han sido en la historia los componentes de una estructura básica que ordena y da mayor certeza a la interacción social, económica y política, por

⁵¹⁹ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 359

⁵²⁰ North, Douglass C. *Op. cit.* p. 23

⁵²¹ *Cfr. Ibid.* pp. 24-25 Obsérvese que el ejemplo más frecuente es el del dilema del prisionero, donde la estrategia dominante, dadas las restricciones de información y comunicación entre los jugadores, es la de que ningún jugador coopera y ambos resultan con un perjuicio, al menos, equitativo.

⁵²² Ayala E., José. *Op. cit.* pp. 106-111

⁵²³ North, Douglass C. “¿Qué queremos decir cuando hablamos de racionalidad?” en *Estudios Públicos*, No. 53. (1994) p. 7 Citado en Ayala E., José. *Op. cit.* p. 123

lo que “junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación y por consiguiente la utilidad y viabilidad del participar en la actividad económica.”, y con ello la evolución de esas instituciones y el desempeño económico han sido parte de una historia secuencial.⁵²⁴ No obstante, dado que en esa actividad económica, es decir, el intercambio y la elección dentro de los mercados, hemos establecido el papel restrictivo de las instituciones a la maximización individual y el egoísmo, ¿cuáles son los principios de la racionalidad en la acción colectiva y que, por medio de los mercados, llevan al desempeño económico? Tal como sugiere Ayala, el modelo de elección racional debe ser tomado sólo como punto de partida en tanto que “[...] los individuos no eligen en un vacío social e institucional, sino al contrario, sus elecciones están rodeadas por restricciones [...]”.⁵²⁵

Al decir de Elster, la elección racional conlleva a que cada elección se componga del ejercicio de dos filtros discriminantes de todas las opciones que un individuo podría tomar en una decisión. El primer filtro son las restricciones que tiene la elección ante el entorno físico, económico, legal y psicológico. Estas restricciones definen a su vez el segundo filtro que es el conjunto de oportunidades reales que tiene entonces el individuo para poder tomar una decisión.⁵²⁶ Por tal motivo, la elección racional, en sentido estricto, podría definirse como una toma de decisión en que se han usado de manera eficiente recursos escasos maximizando los beneficios dadas las restricciones y el conjunto de oportunidades de los que dispone un individuo.⁵²⁷ Ahora bien, de acuerdo con Elster, dado que en ocasiones las distintas opciones que se comprenden en una elección no son completamente diferenciables entre sí, la racionalidad fracasa porque los individuos no pueden llevar a cabo los filtros de racionalidad en tanto que no existen pruebas concisas de diferencias entre una opción y otra, denominando esto como indeterminación; y dado que los individuos tienen la fuerte tendencia a buscar razones sobre sus decisiones, en los casos de indeterminación se prefiere poner la confianza en probabilidades subjetivas ficticias.⁵²⁸ Supóngase, por ejemplo, el caso de las curvas de indiferencia, donde un individuo es indiferente a diversas opciones de consumo de dos bienes que le reportan el mismo nivel de utilidad, por tanto, las curvas de indiferencia muestran una indeterminación respecto a elegir una u otra combinación.

⁵²⁴ North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica. (1993) p. 152

⁵²⁵ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 122

⁵²⁶ Elster, Jon. *Op. cit.* p. 23

⁵²⁷ *Cfr.* Elster, Jon. *Op. cit.* pp. 31-39. Así mismo *Cfr.* Dahl, Robert y Lindblom, Charles. *Politics, economics and welfare*. Nueva York, Harper & Row. (1963) sobre la racionalidad económica como una variante de la teoría de la elección racional, en la que los agentes elaboran una relación costo – beneficio de cada opción factible y toman la decisión sobre la opción que les representa un mayor valor neto, es decir, la opción con los menores costos y los mayores beneficios.

⁵²⁸ Elster, Jon. *Op. cit.* pp. 40-44

La racionalidad perfecta, como así le denominó Elster, es el resultado del ejercicio metafísico que emprenden los agentes para conseguir un nuevo estado que sea mejor al anterior, y en ello encuentra dos tipos de maximización de beneficios, la local y la global. Cuando se emplea una racionalidad que maximiza los beneficios de manera inmediata a un bajo costo y con una extensión corta, se habla de una maximización local; a su vez, cuando una elección implica tomar una decisión que conlleve a una situación desfavorable inmediata para después poder decir sí a una situación aún más favorable que en el caso de un máximo local, se habla de una maximización global.⁵²⁹ La maximización global implica la utilización de estrategias indirectas que pueden aparentar alejarse del objetivo final pero que en realidad significan un mayor y más provechoso acercamiento a las metas globales de los agentes; y esta forma de racionalidad resulta ser una conducta exclusiva de los seres humanos, aunque no por ello significa que sea plenamente utilizada.⁵³⁰ Ahora bien, en ocasiones no importa mucho a los individuos las condiciones objetivas que determinan la realidad y los conjuntos de oportunidad, puesto que existen otros elementos subjetivos internos en cada agente que actúan en contra de la racionalidad perfecta como son los deseos, que cuando son fuertes pueden vencer a la razón.⁵³¹ Por lo tanto, en estos casos se habla de una racionalidad imperfecta, y un conocido ejemplo de ella es el del Odiseo que se hace atar al mástil de su barco y ordena poner cera en los oídos de su tripulación para así él poder disfrutar sin ser víctima del pernicioso pero bello canto de las sirenas. La racionalidad es también imperfecta cuando las normas sociales, que son pautas de conducta sujetas a la aprobación de otras personas, restringen que las elecciones puedan ser racionales, y los individuos actúan o toman decisiones con base a lo que todo mundo sabe que está *bien hacer*, por lo que “la conducta guiada por la norma [(social)] es apoyada por la amenaza de las sanciones sociales que hacen que sea racional obedecer las normas.”⁵³²

Por lo tanto, la racionalidad que explica las elecciones no siempre es perfecta, en tanto que no es el producto de una relación costo – beneficio o del ejercicio de filtración entre restricciones y oportunidades, sino más bien se encuentra también determinada por componentes subjetivos, como son los deseos o las normas sociales.⁵³³ Estos componentes subjetivos parten del hecho de que la información que reciben los actores es tan incompleta y sus facultades para evaluar esa información pueden ser tan limitadas que se genera una diferencia entre lo que es el mundo

⁵²⁹ Elster, Jon. *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, Fondo de Cultura Económica. (1989) pp. 23-25. El autor utiliza la frase “*recouler pour mieux sauter*” (retrasarse para mejor saltar) con el fin de especificar la implementación de estrategias indirectas en una maximización global de la que “la inversión tal vez sea el ejemplo más sencillo de maximización global que exige superar un máximo local: un paso hacia atrás, para poder dar dos pasos adelante.” *Ibid.* p. 25

⁵³⁰ *Ibid.* p. 79

⁵³¹ Elster, Jon. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. *Op. cit.* p. 45

⁵³² Elster, Jon. *Op. cit.* p. 120

⁵³³ North, Douglass C. *Op. cit.* p. 31

real y la percepción y el razonamiento que el actor tenga de él;⁵³⁴ de tal manera que el procesamiento subjetivo e incompleto de la información desempeña un papel crítico en la toma de decisiones, además de la presencia que tienen las ideologías y percepciones subjetivas de la realidad.⁵³⁵ Entonces la pregunta resultante es: ¿cómo las instituciones afectan o intervienen en el desempeño de la actividad económica? Dado que las instituciones, formales e informales, definen un marco de restricciones económicas, sociales, culturales, etc., en el que los individuos actúan, se organizan e intercambian, “dichas instituciones pueden ser eficientes o no para generar un sistema de incentivos o desincentivos económicos y extraeconómicos, para que los individuos se involucren en procesos de intercambio socioeconómico complejos tales como inversión, ahorro, innovación tecnológica, acciones colectivas, diseño, aplicación y administración de políticas públicas, etc.”⁵³⁶

De tal manera que esos arreglos institucionales ayudan a administrar de mejor manera las fricciones sociales y los conflictos distributivos por medio las leyes que reglamentan el intercambio, los contratos, las regulaciones y los derechos de propiedad; y mejoran también el entendimiento sobre las relaciones entre los cambios en los precios relativos y las mismas instituciones, las elecciones individuales y colectivas, así como también el papel del Estado, tanto cuando actúa en la resolución de las fallas en los mercados como cuando actúa como tercero con la fijación y regulación de la observancia de las instituciones legales y la regulación y vigilancia de las áreas de intercambio.⁵³⁷ En este sentido, el gobierno participa, al igual que las instituciones, en la disminución de “[...] las expectativas de riesgos y frustraciones sociales para dar certidumbre al intercambio y favorecer la creación de un ambiente económico propicio para el crecimiento.”⁵³⁸ Por tanto, podemos concluir que el desempeño económico, y de ahí el bienestar social, depende de las restricciones institucionales existentes y la capacidad de renovación o evolución de estas mismas, es decir, de los tipos de derechos de propiedad, las modalidades de los contratos y las características del poder judicial, que es quien obliga el cumplimiento de esas instituciones, así como también de los costos de transacción que se derivan del procesamiento de información, del establecimiento y vigilancia de los contratos, es decir de la negociación, y la defensa de los derechos de propiedad, y por último, mas no menos importante, también depende de los procesos políticos derivados de la negociación y la acción colectiva.⁵³⁹ No obstante cabe señalar que si las instituciones determinan el desempeño económico, el bienestar social depende a su vez de este último, mas no es posible asegurar que

⁵³⁴ Simon, H. “Rationality in psychology and economics” en Robin M., H. et al. (eds.) *The behavioral foundations of economic theory*. (1986) p. 210 Citado en North, Douglass C. *Op. cit.* p. 38

⁵³⁵ *Ibid.*

⁵³⁶ Ayala E., José. *Op. cit.* p. 349

⁵³⁷ *Ibid.* p. 352

⁵³⁸ *Ibid.* p. 73

⁵³⁹ *Ibid.* p. 357

las instituciones *per se* garanticen la eficiencia y la equidad⁵⁴⁰ porque, como lo hemos visto en sus características, las instituciones pueden originarse en costumbres o herencias que no necesariamente aseguren por sí solas la equidad y la justicia social. Simplemente son un elemento más para analizar la interacción de los individuos en los espacios públicos, como los mercados, y los resultados que esos intercambios pueden tener en el bienestar y la política social.

Así, en resumen de este segundo capítulo hemos identificado que desde la perspectiva de la economía del bienestar resulta posible conocer los diferentes estadios económicos y sociales posibles en los que una sociedad puede concretar la búsqueda de la eficiencia, tanto en los mercados privados como en la asignación de recursos para la seguridad social y las acciones sobre la distribución y redistribución del ingreso, y con lo que, por consiguiente, sus enfoques también importan al alivio de la pobreza, el aseguramiento del ingreso, la reducción de la desigualdad, la integración y la solidaridad social, y la factibilidad administrativa de los distintos Estados de Bienestar.

De esta forma para cumplir con el logro de un entendimiento sustantivo sobre los conceptos y teorías que han formado a esta economía del bienestar se ha presentado también un ligero esbozo de las aportaciones más trascendentales en la teoría de la utilidad y la teoría del bienestar. Desde el comienzo del concepto de utilidad con Bentham y su teoría en la que la felicidad de una persona podía ser medida con exactitud y sumada a través de comparaciones interpersonales; la revolución marginalista y la elaboración del concepto de utilidad marginal decreciente con Gossen, Jevons, Walras y Menger, por los cuales se logró llegar a la consideración de que la eficiencia, en un sentido privado, estaba relacionada con la conducta maximizadora de los individuos con relación a las decisiones de consumo e intercambio; el nacimiento de la economía de bienestar como una rama propia del análisis económico con las aportaciones de Pigou, quien estableció junto con Alfred Marshall, que el bienestar es una cuestión de satisfacción de deseos y que por ello puede ser medido en la voluntad a pagar por un bien, la cual se expresa en cualquier función de demanda; la gran aportación de Pareto al considerar que la utilidad podía ser solamente una representación ordinal de las preferencias personales entre varias combinaciones posibles de consumo y que el bienestar económico encuentra su óptimo en tanto que no es posible aumentar la utilidad de uno o más individuos sin reducir la utilidad de otros; hasta llegar así a las aportaciones más recientes sobre las funciones de bienestar social de Bergson y Samuelson y la revolución del criterio de Pareto por medio de los criterios compensadores de Kaldor y Hicks ya en la primera mitad del siglo XX, y concluyendo con la puntual advertencia del teorema de la imposibilidad de Arrow por el que se

⁵⁴⁰ *Ibid.* p. 363

señala que en el caso de cualquier elección social en que hubiera más de dos opciones a escoger y un número finito de miembros de una comunidad, no es posible construir una función de bienestar social que represente las preferencias individuales de todos los miembros y que al mismo tiempo lleve a un ordenamiento consistente y no contradictorio de todas las alternativas disponibles.

No obstante las distintas aportaciones que se encuentran a través del desarrollo de la teoría de la utilidad y la teoría del bienestar, hemos encontrado que la economía del bienestar se concreta en dos teoremas fundamentales que establecen las condiciones de una economía eficiente y competitiva y que al decir de la literatura correspondiente son los siguientes: primero, que si una economía es competitiva, además de otras condiciones, resulta posible alcanzar un estado económico eficiente en el sentido de Pareto, y segundo, que cualquier asignación eficiente en el sentido de Pareto representa un equilibrio competitivo entre las tasas marginales de producción, intercambio y los niveles de precios, por lo que a través de acciones redistributivas es posible modificar estos equilibrios competitivos de tal manera que nuevos estados económicos sean alcanzados con una mejor distribución de los recursos disponibles.

Por ello, en este segundo capítulo, identificamos que el papel del Estado en la economía no se limita a ser solamente un “gendarme” de la actividad económica, sino que requiere de tener un papel preponderante en cuanto a la redistribución del ingreso, el aseguramiento y promoción de la eficiencia económica y la preservación de la justicia social; más allá de que existan esquemas institucionales que determinen el comportamiento de cada actor social y económico. Hemos establecido así, que como señala Barr, un estado económico en el que la eficiencia económica y la justicia social se encuentren en una situación óptima requiere de la ponderación de dos factores: primero, de las preferencias relativas que la sociedad tenga acerca de ambos conceptos, y segundo, de los costos de la redistribución de los ingresos, es decir, en el costo de las políticas sociales para redistribuir el ingreso.

Capítulo 3. LA POBREZA Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

- 3.1 El estudio de la pobreza: criterios de medición
- 3.2 La pobreza como una condición económica, política y social: incidencia de la pobreza en México, 2000-2004.
- 3.3 El Estado Social de Derecho en México

Al decir de Boltvinik, el problema de la pobreza no había sido un tema de gran interés en la mayoría de los países sino hasta ya entrada la década de 1980, tal vez como consecuencia del creciente costo social originado por la crisis de la deuda que había tenido lugar una década antes. En este periodo el problema se acentúa por la transformación acelerada de una creciente globalización de la economía mundial, el fin de la guerra fría, el derrumbe de las economías centralmente planificadas y la transición de éstas hacia economías capitalistas [sic], lo que conlleva a una transformación generalizada rumbo a una competencia global en el cual el desarrollo de las capacidades humanas es un requisito fundamental para el desarrollo económico.⁵⁴¹ Hemos analizado en los capítulos anteriores los conceptos de bienestar, de liberalismo y de Estado de bienestar, así como el papel que tienen las políticas sociales, y también las causas que explican la intervención del Estado, con el fin de encontrar la eficiencia y equidad en los mercados, y mas aun, la incidencia que tienen todos estos factores en el mismo, pero ¿qué es la pobreza? ¿cuáles son sus efectos en el bienestar individual y colectivo? Y mucho más importante, ¿cuál es el papel que tienen el gobierno y la administración pública para resolver este problema, en tanto que se pueda hablar de un Estado de bienestar?

La pobreza es un tema que, al igual que el bienestar, no se encuentra solamente dentro de la esfera de lo económico, y aunque en los capítulos anteriores se ha pretendido hacer una revisión sobre los fundamentos teóricos del liberalismo político y económico, del Estado de bienestar y las políticas sociales, el problema de la pobreza no había sido objeto hasta entonces de este estudio. Dado que consideramos al bienestar como una categoría de análisis sujeta a condicionamientos internos, como lo son las preferencias y deseos, y también externos, como la satisfacción de necesidades básicas, resta entonces discutir acerca de las situaciones en las cuales la ausencia de satisfactores a cualquiera de los anteriores condicionamientos es mínima o casi nula, al punto de que el bienestar individual, y por tanto, el colectivo, se encuentran en niveles perjudiciales para las personas.

⁵⁴¹ Boltvinik, Julio. “Introducción” en Boltvinik, Julio y Hernández L., Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo XXI. (2001) p. 11

En el apartado 1.4 del primer capítulo definimos a las políticas sociales como aquel conjunto de instrumentos y acciones que emprenden el gobierno y la administración pública para amortiguar y resolver los conflictos en torno a los problemas de educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales; y que de acuerdo con el grado de intervención o cobertura de estas acciones resultaba posible reconocer al menos tres tipologías de Estado de bienestar: residual, basado en el logro personal, e institucional redistributivo.⁵⁴² Sin embargo, de acuerdo con Lister, el papel y la definición de las políticas, no sólo la social, están en función del contenido y los términos de la definición que se utilice sobre la pobreza, en tanto que esta definición involucra juicios de valor que orientan la provisión y asignación de recursos públicos para los servicios vinculados al bienestar.⁵⁴³ Así, resulta evidente para la misma autora, una diferencia entre conceptos, definición y medición de la pobreza,⁵⁴⁴ siendo que los conceptos comprenden las ideas generales que tienen las personas sobre cómo se habla de y se visualiza el fenómeno de la pobreza, mientras que una definición es una declaración precisa sobre aquellas circunstancias o características que distinguen entre un estado de pobreza y uno de no pobreza. Ahora bien, las medidas de la pobreza son las técnicas o maneras que se tienen para identificar y contar a aquellos que son definidos como pobres, y representan las formas de poner en operación las definiciones y conceptos establecidos sobre la pobreza.

De tal manera y ligado con nuestras prescripciones sobre el bienestar, la pobreza no puede ser un tema que solamente sea entendido en términos de una condición de desventaja o privación causada por factores meramente económicos, sino también como una relación social que resulta avergonzante y corrosiva para quienes la enfrentan, en tanto que existen aspectos no materiales que la determinan como la carencia de participación, falta de respeto, humillación y un asalto a la dignidad y autoestima, vergüenza y estigmatización social, falta de poder, y detrimento en el ejercicio de derechos y de la ciudadanía.⁵⁴⁵ Sin embargo, debemos considerar que estos aspectos no materiales significan características de la condición de pobreza que no pueden medirse en términos precisos como bien se podría hacer con aspectos materiales tales como el ingreso, el empleo y el consumo. De acuerdo con Dieterlen, es posible explicar y distinguir dos conceptos sobre la pobreza, uno económico y otro ético; el primero depende extensamente del ingreso, y el segundo se define en relación a lo que Rawls llamó como las bases sociales del respeto a uno mismo.⁵⁴⁶ Un concepto económico de la pobreza es aquel que se define en tanto que la pobreza solamente depende de factores cuantitativos, es decir, que son posibles de medir objetivamente, como las características de vivienda, el consumo de una dieta nutricional, el nivel

⁵⁴² Cfr. Montagut, Teresa. *Política social*. Barcelona, Ariel. (2000) p. 25

⁵⁴³ Lister, Ruth. *Poverty*. Cambridge, Polity Press. (2004) pp. 12-13

⁵⁴⁴ *Ibid.* pp. 4-5

⁵⁴⁵ *Ibid.* p. 7

⁵⁴⁶ Dieterlen, Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica. (2003) p. 25

y tipo de escolaridad, y por supuesto, el ingreso y el consumo. Boltvinik es claro al afirmar que “[...] el concepto de pobreza lleva la impronta inevitable de la comparación entre una situación observada y una condición normativa.”⁵⁴⁷, es decir, que resulta de la contrastación de esos factores cuantitativos, entre los que realmente experimentan las personas y aquellos que se establecen como parámetros de una definición de pobreza.

Por lo tanto, en el sentido económico del concepto de pobreza podemos establecer que “pobres son aquellas familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los obligan a estar excluidos de una forma de vida mínimamente aceptable en los Estados en los que viven.”⁵⁴⁸, aclarando que ese “mínimo aceptable” no se refiere a un aspecto moral sino en tanto que se utilizan variables cuantificables para establecerlo. En este sentido podemos seguir el caso de Boltvinik (*Pobreza y distribución del ingreso en México*, 1999) quien conduce una investigación que toma como “fuentes de bienestar” o factores que determinan una condición de pobreza a los siguientes: a) el ingreso corriente; b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados); c) la propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado); d) los conocimientos y habilidades, entendidos no como medios de obtener ingresos sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer; e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; f) los activos no básicos, que incluyen los ahorros y la capacidad de endeudamiento.⁵⁴⁹ Del manejo de estos factores podríamos establecer un mínimo que podría ser parte de la definición de pobreza; no obstante se tienen factores como los conocimientos y habilidades que pueden ser difíciles de cuantificar, aunque sería posible utilizar una estimación sobre las expectativas de ganancias que puede esperar un individuo con base en ellas. La cuestión en este punto es que, dada una serie de factores cuantificables que condicionan la situación de pobreza y bienestar, resulta posible establecer un concepto y definición de pobreza en un sentido estrictamente económico.⁵⁵⁰

⁵⁴⁷ Boltvinik, Julio. “Conceptos y medidas de pobreza” en Boltvinik, Julio y Hernández L., Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo XXI. (2001) p. 31

⁵⁴⁸ Atkinson, A.B. “Promise and performance: Why we need an official poverty report” en Barker, P. (comp.) *Living as equals*. Oxford, Oxford Univ. Press. (1996) p. 126 Citado en Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 26

⁵⁴⁹ Boltvinik, Julio. “Introducción”. *Op. cit.* p. 18

⁵⁵⁰ Dado que es posible cuantificar la incidencia de esos factores materiales a los que se sujeta la condición de pobreza, es posible elaborar indicadores que señalen el estado y la presencia de cada factor en una familia o grupo de individuos, tales como la composición del hogar por el sexo y la edad, la presencia de analfabetismo, la actividad económica y el ingreso de las familias, la presencia de minusválidos, el acceso a los servicios básicos, a los bienes y a la propiedad de tierra y animales. Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 28. Trataremos la elaboración de indicadores como parte de las formas de medición de la pobreza en el siguiente apartado.

Por otra parte, ¿son estos factores materiales los únicos determinantes de la pobreza? Si factores no materiales como el respeto, la autoestima, la dignidad y la vergüenza son aspectos que también determinan el bienestar individual y con ello el desarrollo económico, entonces resulta posible reconocer que existe un aspecto ético acerca de la pobreza. Dieterlen establece que el respeto por sí mismo es un bien primario fundamental en la elaboración de un concepto ético sobre la pobreza, puesto que es por medio de éste que los ciudadanos tienen un sentido vivo de su propio valor como personas morales y son capaces de realizar sus intereses de orden supremo y promover sus fines con confianza en sí mismos.⁵⁵¹ Es decir, que se considera al individuo en tanto que su valoración personal se ve limitada por los condicionamientos económicos y que esto, a su vez, repercute en el ejercicio de sus libertades. El respeto propio se puede definir así en dos aspectos, “en primer lugar, incluye el sentimiento en una persona de su propio valor, su firme convicción de que su concepción del bien, su proyecto de vida, vale la pena de ser llevado a cabo. Y, en segundo lugar, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad, en la medida en que ello depende del propio poder, de realizar las propias intenciones.”⁵⁵² De aquí que este aspecto ético tenga, al decir de Dieterlen, mayor relevancia que su complemento económico puesto que se centra en la autonomía de los individuos e incrementa sus posibilidades de elección.⁵⁵³ Sin embargo, cabe señalar respecto de este componente ético, que no quiere decir que exista una relación directa con normas sociales, tal y como lo hemos discutido en el capítulo anterior; propiamente, el concepto ético lo que establece es la importancia de la moralidad de los individuos para ejercer su libertad y disponer de sus capacidades para satisfacer sus necesidades y procurar su bienestar, lo que sin duda queda limitado cuando existe una carencia (económica o de cualquier otro tipo) que se traduce en una situación de pobreza, y aún más cuando esta privación es tan grave que atenta en contra de las necesidades mínimas de supervivencia.

Ambos conceptos, el ético y el económico, nos llevan a pensar en cuáles son los factores que realmente importan para establecer una definición de pobreza. En *The standard of living*, Sen considera que el bienestar y la condición de pobreza se definen por la presencia de un nivel de

⁵⁵¹ Sen, Amartya. “Description as a choice” en *Choice, welfare and measurement*. Oxford, Blackwell. (1982) p. 433. Citado en Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 55

⁵⁵² Rawls, John. “Unidad social y bienes primarios” en *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid, Tecnos. (1986) p. 193. Citado en Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 55

⁵⁵³ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 43 Boltvinik ejemplifica al distinguir entre lo que podría considerarse como pobreza alimentaria y subnutrición: “Entiendo por pobreza alimentaria, la situación del hogar que no le permite acceder a los tipos de dietas, y participar en las actividades que conllevan el consumo de alimentos (como entretener a los amigos, celebraciones, fiestas, etc.) que se acostumbran o por lo menos son ampliamente promovidas o aprobadas, en las sociedades a que pertenecen; dicho de otra manera: el acceso a dietas que no avergonzarían a quien las consumiera. Por subnutrición entendería la ingesta insuficiente de alimentos o su asimilación deficiente, que termina por manifestarse en pérdida de peso y otros síntomas identificables médicamente.” Boltvinik, Julio. “Conceptos y medidas de pobreza”. *Op. cit.* p. 37

vida, el cual ha estado en la tradición de la economía neoclásica en función directa con la noción de utilidad, tanto en el sentido individual como colectivo, dependiendo principalmente ésta noción de elementos como el placer, la realización de deseos y las elecciones. Sin embargo, establece que ésta es una noción demasiado subjetiva para definir un nivel de vida, en tanto que depende de las percepciones individuales sobre la felicidad y el placer que se deriva de satisfacer las necesidades; por lo que considera que el nivel de vida es mejor identificado por medio de la posesión de mercancías y la opulencia, es decir, meramente el nivel del ingreso y los bienes y servicios que con él se pueden consumir.⁵⁵⁴

Si el concepto de pobreza se determina por la falta de satisfactores, ya sean de necesidades básicas o de cualquier otro tipo, es decir todas aquellas necesidades que señalen un nivel de vida debajo del cual nadie debe estar, y se consideren además los aspectos subjetivos del respeto propio y la libertad, es decir, los elementos de un concepto ético en términos de los bienes primarios de Rawls,⁵⁵⁵ entonces, la superación de la pobreza quedaría solamente limitada a la provisión o asignación mayor de recursos materiales. Siendo de ellos los instrumentos más específicos el ingreso y el consumo. Es decir que la solución a la pobreza sería solamente una cuestión de los recursos y los medios que tienen los individuos para asegurar ese determinado nivel de vida debajo del cual nadie debería encontrarse, ya sea que esto se logre aumentando el ingreso por medio del empleo, subsidios, transferencias, etc. o por la parte del consumo, a través de distintos mecanismos, entre ellos la provisión de bienes públicos gratuitos. No obstante Sen señala que el nivel de vida no es un estándar de la opulencia, aún cuando éste es influido entre otras cosas por las características y facilidades que significa la opulencia; el nivel de vida “[...] debe ser directamente un asunto sobre la vida que uno lleva en vez de los recursos y medios que uno tiene para llevar la vida.”⁵⁵⁶ En efecto, Sen considera que es equivocado que el nivel de vida y el éxito en la vida misma se definan por la posesión de mercancías y la opulencia de las personas, siendo que las mercancías no son otra cosa que medios y no fines, por lo que

⁵⁵⁴ Sen, Amartya. *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1987) p. 14 En este punto, Sen establece que: “Efectivamente, es más sencillo argumentar que es más plausible el identificar que alguien tiene un nivel bajo de vida en términos de la privación que él o ella sufren acerca de una vivienda digna, o una alimentación adecuada, o cuidados médicos básicos, que en términos de que él o ella estén simplemente tristes o frustrados.” Sen, Amartya. *Op. cit.* p. 15

⁵⁵⁵ De acuerdo con Rawls, los bienes primarios representan las oportunidades y medios generales, así como los derechos y libertades básicas para que los individuos, dadas las diferentes concepciones racionales, puedan llegar a una idea compartida de un principio político de justicia. Los bienes primarios son: a) los derechos y libertades básicas; b) la libertad de desplazamiento y la libre elección de ocupación en un marco de diversas oportunidades; c) los poderes y las prerrogativas de los puestos y cargos de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica; d) ingresos y riqueza; y e) las bases sociales de respeto a sí mismo. Rawls, John. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica. (1995) p. 177

⁵⁵⁶ Sen, Amartya. *Op. cit.* p. 16

“ultimadamente, el foco de nuestra atención debe ser en la vida que llevamos y en lo que podemos y no podemos hacer, en lo que podemos o no ser.”⁵⁵⁷

De acuerdo con Sen, ni el subjetivismo de la utilidad, ni el objetivismo de las medidas basadas en la posesión de mercancías o la satisfacción de las necesidades básicas son suficientes elementos para definir un nivel o estándar de vida;⁵⁵⁸ sino son las opciones reales que puede ser y hacer una persona en su vida, es decir, la vida que puede realmente llevar a cabo, los factores que realmente deberían de contar para juzgar el nivel de vida del que goza la persona. En la primera de sus *Conferencias Tanner* reflexiona: “Considere a dos personas *A* y *B*. Ambas son bastante pobres, pero *B* es más pobre. *A* tiene [(entonces)] un ingreso superior y [(por tanto)] tiene éxito particularmente en comprar más comida y consumir más de ésta. Pero *A* tiene también una tasa de metabolismo más alta y algún tipo de enfermedad parasitaria, por lo que a pesar de su más alto consumo de comida, él está, de hecho, más desnutrido y debilitado de lo que *B* está. Ahora la pregunta es: ¿quién tiene un nivel de vida mejor de los dos?”⁵⁵⁹

Por lo tanto resulta evidente que el nivel de vida no puede estar solamente en función de un nivel de ingreso o de la satisfacción de necesidades básicas, como lo es el tener una alimentación adecuada; sino también en lo que en realidad una persona puede lograr hacer o ser de acuerdo con la dotación que tenga, o que pueda obtener, de bienes y servicios. En el caso del ejemplo de Sen sería entonces correcto evaluar el nivel de vida en función de la nutrición, salud y rendimiento físico real que pudiera obtener cada individuo, dados sus condicionamientos físico-biológicos, y no solamente en el ingreso económico o los bienes comestibles a los que pudieran tener acceso ambos individuos. Por lo anterior Sen distingue entre “funcionamientos” y “capacidades”. Los funcionamientos se refieren a todas aquellas condiciones de vida o estados de existencia que puede una persona realmente lograr o llevar a cabo en su vida, es decir, lo que puede *ser* y *hacer*; mientras que las capacidades son las habilidades u oportunidades reales que tiene una persona para lograr determinados funcionamientos.⁵⁶⁰ De tal manera los funcionamientos y capacidades se diferencian de la mera utilidad derivada de la posesión o consumo de bienes y servicios, que éste enfoque aleja así el foco de atención de la mera posesión de mercancías y del papel preponderante que se le da al ingreso en el bienestar de las personas y en la definición de un nivel de vida. Las capacidades se refieren a las opciones reales que se tienen para transformar los recursos de los que se dispone en funcionamientos

⁵⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁵⁸ *Ibid.* p. 25

⁵⁵⁹ *Ibid.* p. 15

⁵⁶⁰ *Cfr. Ibid.* p. 16 y 36 Boltvinik traduce el término *functionings* como “realizaciones” dado que denominan a lo que realmente pueden ser o hacer las personas dado su conjunto de capacidades, sin embargo, utilizamos la traducción “funcionamientos” con el afán de mantener un apego a la intención del autor.

que determinan el nivel de vida y el bienestar, por tanto significan “[...] la efectiva libertad que tiene una persona de elegir entre las vidas alternativas que él o ella pueden efectivamente perseguir.”;⁵⁶¹ y el incremento de estas capacidades resulta en una mejoría en el bienestar en tanto que este incremento se traduce en un aumento de las actividades y los estados de existencia que se pueden alcanzar (por ejemplo, estar bien nutrido, no tener enfermedad, no sentir vergüenza por el vestido, etc.).⁵⁶²

De tal manera que podemos afirmar que el bienestar depende de los funcionamientos a los que tiene acceso una persona, y no solamente a la disposición o asignación de bienes y servicios que puede consumir dado un determinado nivel de ingreso. Estas provisiones de recursos se equiparan con los bienes primarios de Rawls que, de acuerdo con Sen, se consideran “[...] como *recursos* para fines generales que sirven a la persecución de las diferentes ideas del bien que los distintos individuos pueden tener.”, y que por lo tanto significan *medios para la libertad* puesto que influyen, entre otras cosas, en el conjunto de “vidas” alternativas entre las que una persona puede elegir.⁵⁶³ Por supuesto, como Sen aclara y distingue,⁵⁶⁴ las capacidades como representación de la libertad efectivamente disfrutada por una persona pueden referirse: 1) a los bienes primarios y otros recursos, en tanto significan la presencia de distintas tasas de transformación de una persona a otra de los bienes y servicios en

⁵⁶¹ Sen, Amartya. “Justicia: Medios contra Fines” en Sen, Amartya. *Economía del Bienestar. Escritos seleccionados*. Valencia, Universitat de Valencia. (1995) p. 465. Desai elabora una lista de capacidades básicas en las que se encuentran: 1) la capacidad para mantenerse vivo y gozar de una vida prolongada; 2) la capacidad de asegurar la reproducción (biológica); 3) la capacidad de tener una vida saludable; 4) la capacidad de interacción social; y 5) la capacidad de tener conocimientos, así como libertad de expresión y pensamiento. Desai, M. “Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable” en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Num. 5. (2003) p. 439

⁵⁶² Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 79 Dado que las capacidades y funcionamientos son aspectos que se distinguen de una simple provisión o posesión de bienes y servicios como una perspectiva distinta sobre el nivel de vida, considérese el siguiente ejemplo de Sen, que clarifica la distinción entre ambas perspectivas. De un bien como el arroz se destacan cuatro aspectos: “primero, la noción del *bien* (el arroz); segundo, la *característica* del bien (dar calorías o proporcionar nutrición); tercero, la noción de *funcionamiento* de una persona (vivir sin deficiencias de calorías); y cuarto, la noción de *utilidad* del bien (el uso del arroz, el placer que da su consumo o el deseo satisfecho que surge del funcionamiento relacionado con las características del arroz).” Sen, Amartya. “Rights and Capabilities” en Honderich, Ted. (comp.) *Morality and Objectivity*. Londres, Routledge & Kegan Paul. (1985) p. 138. Citado en Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 76. Por tanto, el funcionamiento de vivir sin deficiencias de calorías depende del conjunto de capacidades por las que el individuo puede alimentarse con una cantidad determinada de arroz y aprovechar la ingesta calórica.

⁵⁶³ Sen, Amartya. “Justicia: Medios contra Fines”. *Op. cit.* p. 466

⁵⁶⁴ *Ibid.* p. 467

funcionamientos,⁵⁶⁵ y 2) las “vidas” efectivamente elegidas, es decir, la elección de un conjunto diferente de funcionamientos en consonancia con sus objetivos particulares.⁵⁶⁶

Por lo tanto, como sugiere Dieterlen, la propuesta de Sen tiene la pretensión de situarse en un término medio entre la subjetividad de las preferencias y la objetividad de las necesidades,⁵⁶⁷ en tanto que no se desecha el papel que tienen los medios económicos como el ingreso y el consumo en la definición del nivel de vida, sino que se toman en consideración a partir de una relación empírica,⁵⁶⁸ y se observa el nivel de vida en función de los logros que tiene en su existencia una persona, como el estar bien nutrido, tener cultura y conocimiento, no sentir vergüenza de su condición social, y otros más estados de existencia que dependen tanto de los recursos materiales y bienes primarios a los que uno tiene acceso, como a los logros finales que puede realmente obtener con ellos en función de sus tasas de transformación como el metabolismo, la inteligencia y las capacidades cognoscitivas, etc.⁵⁶⁹

Al decir de Dieterlen, la realización de los funcionamientos depende de las oportunidades reales que disfrutan los individuos, y que se encuentran sustancialmente influidas por circunstancias (edad, discapacidad, propensión a la enfermedad, talentos especiales, género, maternidad, etc.) y por la diversidad del medio natural y social donde se vive (problemas epidemiológicos, niveles de contaminación, violencia local, etc.).⁵⁷⁰ Esas oportunidades reales, determinadas por las circunstancias y contextos natural y social, comprenden el conjunto de capacidades, y por ello, la libertad efectiva que disponen los individuos para realizar su vida. Por lo que se concluye que “las condiciones de vida son, en un sentido, estados de existencia – ser esto y hacer aquello. Los funcionamientos reflejan los varios aspectos de esos estados, y el

⁵⁶⁵ Boltvinik, Julio. *Op. cit.* p. 32 En este punto se hace referencia al ejemplo en el que una persona con un nivel de ingreso alto puede tener funcionamientos más bajos que los de una persona con menor ingreso dadas la diferencia en las tasas de transformación y la limitación de capacidades para elegir y alcanzar determinados estados de existencia.

⁵⁶⁶ Sobre este aspecto Sen ejemplifica: “Consideremos dos personas de las cuales ambas se mueren de hambre – una sin ninguna otra alternativa (puesto que ella es muy pobre) y la otra sin ninguna opción (puesto que él es muy religioso en un estilo particular). En un sentido sus logros acerca de sus funcionamientos en términos de desnutrición son exactamente similares – ambos están desnutridos, y permítasenos asumir que ambos están parejos en un grado determinado. Pero uno se encuentra en ayuno y el otro no. El que ayuna por su religión está *escogiendo el tener hambre*, mientras que el hambriento pobre no está ejerciendo alguna elección entre tener hambre o no.” Sen, Amartya. *The Standard of Living*. p. 37

⁵⁶⁷ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 76

⁵⁶⁸ Sen, Amartya. *Op. cit.* p. 27 El autor comenta que si se utilizan indicadores como el Producto Nacional Bruto y el Producto Interno Bruto es porque se considera que ambos son medidas adecuadamente agregadas y convenientemente completas, todo aparentemente parece contar en ellas. Sin embargo, “la pregunta, por supuesto es: todo en qué espacio. En el espacio de las mercancías, típicamente sí; en el espacio de funcionamientos y condiciones de vida, posiblemente para nada.” *Ibid.* p. 33

⁵⁶⁹ *Cfr.* Sen, Amartya. y Foster, J. “Espacio, capacidad y desigualdad” en *Comercio Exterior*. México, vol. 53, num. 5. (2003) p. 417

⁵⁷⁰ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 81

conjunto de las combinaciones de funcionamientos factibles son las capacidades de una persona.”⁵⁷¹

De esta manera, ¿qué tanto nos dicen estas prescripciones de Sen sobre lo que podríamos considerar como un concepto de pobreza entre las distintas sociedades? Es decir, si las “capacidades” de las que dispone una persona son el determinante de los funcionamientos que puede entonces realizar, y con ello ejercer su libertad efectiva, ¿no existen diferencias de una sociedad a otra entre las capacidades reales y las tasas de transformación de los bienes primarios que experimentan los individuos? En otras palabras, ¿es la misma pobreza la que sufren los pobres de los países desarrollados a la que se vive en los países en vías de desarrollo? En definitiva, primeramente, resultan obvias las diferencias que se pueden distinguir de una sociedad más aventajada a una en situación contraria en la provisión que cada persona disfruta de los bienes primarios; más la tesis de Sen persiste en cuanto a que es más importante concentrarse en cómo esos bienes primarios se transforman en funcionamientos para las personas. Por lo que es de aquí que se desprenden las discusiones entre un concepto de la pobreza absoluto y uno relativo, que es la distinción entre que si las necesidades de las personas son universales para todas las sociedades o son relativas a cada contexto y circunstancia.

De acuerdo con Dieterlen, existe un elemento absoluto en la noción de pobreza por el cual “las personas, independientemente de la sociedad en la que se encuentren, necesitan obtener niveles adecuados de comida, ropa y vivienda. [...] [(y no obstante a que pueden existir)] variaciones sobre lo que puede ser considerado ‘adecuado’ según las sociedades, no podemos negar que existe un imperativo biológico para satisfacer necesidades como la nutrición y la salud.”⁵⁷² En este sentido, siguiendo la propuesta de Doyal y Gough, las necesidades básicas son universales porque son igualmente necesarias en cualquier cultura para que cualquier individuo pueda participar de manera efectiva y alcanzar sus metas, siendo que reconocen como necesidades básicas la “salud física” y la “autonomía de los agentes”, es decir, la capacidad para tomar elecciones informadas en la realización de sus opciones.⁵⁷³ Por lo tanto, un concepto absoluto de la pobreza conlleva a la aceptación de que existe un núcleo irreductible de necesidades básicas de las cuales su satisfacción determina la realización de cada individuo, de igual manera que Rawls prescribe sobre el respeto de sí mismo y Sen sobre la libertad efectiva de realizar los funcionamientos que determinen las pretensiones individuales; y es en esta

⁵⁷¹ Sen, Amartya. *The Standard of Living*. p. 37

⁵⁷² Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 31

⁵⁷³ Gough, I. “What are human needs?” en Percy-Smith, J. y Sanderson, I. (eds.) *Understanding human needs*. London, IPPR. (1992) p. 9. Citado en Lister, Ruth. *Op. cit.* p. 31. También véase Doyal, L., y Gough, I. *A theory of human needs*. (1991).

noción que podemos relacionar los aspectos éticos y económicos de la pobreza en tanto que ese núcleo irreductible se origina de una “[...] noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión.”⁵⁷⁴

No obstante ello, la cuestión es tal como la resalta Sen sobre si es más importante la pobreza absoluta o la pobreza relativa. Al decir del autor la pregunta es si “debería estimarse la pobreza con una línea de corte que refleje un nivel debajo del cual la gente está – en algún sentido – absolutamente pauperizada [(que sea universal para todas las sociedades)], o un nivel que refleje los estándares de vida usuales de un país en particular?”⁵⁷⁵ Fuera de los elementos que comprenden el núcleo de necesidades básicas de la pobreza absoluta es posible que existan otros elementos que signifiquen un estado de pobreza relativo en cada sociedad, más allá de las necesidades que consideramos esenciales para la vida humana digna. Dieterlen señala como ejemplo que “las personas que viven en un estado de pobreza relativa en Australia pueden estar mejor que los pensionados en Gran Bretaña, y éstos no son pobres si los comparamos con los que existen en Mali o Etiopía.”⁵⁷⁶ Así, relativamente la pobreza resulta ser, de acuerdo con la definición de Townsend, la carencia de recursos que sitúa a las personas por debajo del promedio individual o familiar que es necesario para obtener un determinado tipo de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y comodidades que se acostumbran, o que por lo menos son aprobadas socialmente, y que por lo tanto, les excluye de los patrones y actividades ordinarias de vida.⁵⁷⁷ En este sentido, dado que los funcionamientos son aquello que las personas llegan realmente a realizar o a ser y las capacidades son aquellas oportunidades que las personas tienen para llevar a cabo los funcionamientos dados, la pobreza resulta ser un concepto absoluto en el espacio de capacidades y funcionamientos, y, por otra parte, un concepto relativo en el espacio de las mercancías (bienes y servicios) que sirven solamente como medios para la obtención de algún funcionamiento, que pueden variar de una sociedad a otra.⁵⁷⁸ Por lo que sería posible concluir que el núcleo irreductible de pobreza absoluta y la pobreza relativa forman parte, ambos, de una noción integral de pobreza.⁵⁷⁹

⁵⁷⁴ Altimir, Oscar. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile, Serie Cuadernos de la CEPAL, num. 27. (1979) p. 11. Citado en Boltvinik, Julio. *Op. cit.* p. 38

⁵⁷⁵ Sen, Amartya. “Poor, relatively speaking” en *Resources, values and development*. Oxford, Basil Blackwell. (1984) p. 325. Citado en Boltvinik, Julio. *Op. cit.* p. 38

⁵⁷⁶ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 31

⁵⁷⁷ Townsend, Peter. *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth, Penguin Books. (1979) p. 31. Citado en Lister, Ruth. *Op. cit.* p. 21

⁵⁷⁸ Boltvinik, Julio. *Op. cit.* p. 39

⁵⁷⁹ *Ibid.*

3.1 El estudio de la pobreza: criterios de medición

Sobre los conceptos que determinan una definición de pobreza hemos establecido que existen lo que podemos ahora denominar como dos vertientes de conceptos sobre la pobreza, por una parte los conceptos ético y económico, y por la otra los conceptos absoluto y relativo. No existe una separación entre ambas vertientes puesto que ambas parten de la noción de que la pobreza es un estado de privación en el que se impide o limita el acceso a un estado ideal o normativo que muchas de las veces se denomina como estándar o nivel de vida. De la misma forma, por nuestra argumentación previamente expuesta, podemos establecer que ambas vertientes no se desarrollan en un espacio de rivalidad, de tal manera que la definición de la pobreza esté sujeta a ser más de un concepto que del otro en cualquiera de ambas vertientes. Es decir, que la pobreza sea un concepto que pueda definirse más en términos éticos a expensas de lo económico o viceversa, e igualmente que pudiera hacerse como un concepto más absoluto o más relativo. Por tanto, lo ético y lo económico, así como lo absoluto y relativo, de la pobreza son espacios que comprenden elementos que determinan la idea que se formula de este problema social, y no debe soslayarse la importancia de uno a favor de otro debido a la interpretación o idea que se quiera formular sobre la pobreza. Ambas vertientes de los conceptos sobre la pobreza pertenecen más a dos niveles de análisis u observación de la pobreza, que a dos nociones indiferentes la una de la otra sobre el mismo problema.

Ahora bien, como habíamos descrito al principio de este capítulo, las acciones, los recursos y la forma en que se gestionan recursos por medio de la política social depende de sobremanera en la conceptualización y la definición que se tenga de la pobreza, por tanto, habiendo analizado lo anterior, resta discursar sobre las formas en que se conoce cuáles y cómo son las magnitudes de la pobreza; es decir, habiendo definido qué se entiende por pobreza, las preguntas a resolver ahora resultan ser: ¿cuánta pobreza existe? y ¿cuál es su magnitud? Por magnitud nos referimos a las dimensiones que tiene la pobreza en el bienestar de los individuos, y no como si la pobreza fuera “[...] un fenómeno que “está ahí”, en espera de que se le acerque el patrón de medida, como a una distancia se le aplica un metro, para saber su magnitud.”⁵⁸⁰ De acuerdo con Lister, la medición de la pobreza provee las evidencias necesarias para llamar a los gobiernos y la sociedad en general a tomar acciones para eliminar este problema como un imperativo moral y político, para lo cual es necesaria información sobre la extensión y severidad de la pobreza y cómo afecta ésta a diferentes grupos de la sociedad.⁵⁸¹ Sin embargo, al discutir sobre la medición de la pobreza es importante aclarar la relación entre los conceptos de pobreza,

⁵⁸⁰ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar” en Székely, Miguel. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de pobreza en México*. México, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa. (2005) p. 108

⁵⁸¹ Lister, Ruth. *Op. cit.* pp. 37-38

marginación y distribución del ingreso. Estos tres conceptos no son la misma cosa, en tanto que se desarrollan de manera independiente y sus significados no coinciden plenamente,⁵⁸² por lo que en este apartado nos enfocaremos exclusivamente a la medición de la pobreza.

Para llevar a cabo la medición de la pobreza surgen tres preguntas esenciales en la definición o elección de una metodología de medición: ¿qué indicadores se utilizarán? ¿cuál es el parámetro o estándar de pobreza? y ¿cuál es la unidad de análisis?⁵⁸³ Los indicadores corresponden al conjunto de variables que se determinan como relevantes para elaborar una descripción de las condiciones de vida que tienen las personas, pudiendo existir indicadores de vivienda, alimentación, educación, vestido, etc. El concepto de pobreza es muy importante en esta parte, puesto que si se considera que lo importante para establecer un nivel de vida son las capacidades y funcionamientos de un individuo, entonces los indicadores habrán de reflejar esta orientación considerando los estados de existencia que realmente llegan a realizar las personas, en vez de focalizarse en los bienes y servicios a los que tienen acceso. Si la pobreza es solamente medida en términos de un concepto material del nivel de vida, entonces los indicadores más apropiados serán el ingreso y el gasto de las personas, entre otras variables económicas importantes. De acuerdo con Lister, ambos elementos son importantes puesto que si solamente se mira al ingreso y las variables económicas, puede darse el caso de una familia donde una pérdida o disminución del ingreso se vea compensada con otras fuentes de ingresos no monetarios que resultan en un mismo nivel de vida antes y después del cambio en la situación económica; y en el caso contrario, si se mira al nivel de vida solamente como función de las realizaciones, se podría desconocer el costo real de la experiencia de la pobreza.⁵⁸⁴ Alternativamente al ingreso, por las complejidades técnicas que conlleva su medición, con frecuencia se utiliza el gasto de las personas como una mejor medida que se acerque al nivel de vida.⁵⁸⁵

No obstante, los indicadores por sí solos no son suficientes para decir algo definido y unívoco acerca de la cantidad y la importancia de la pobreza, por lo que resulta necesario convertir los indicadores en una estimación de la pobreza a través de su comparación con un estándar de pobreza, el cual, en un momento determinado, representa un umbral con el que se define quien es pobre y quien no lo es.⁵⁸⁶ Dependiendo de la metodología utilizada, el estándar de pobreza varía en su elaboración y contenido, de tal manera que cada metodología puede implicar un

⁵⁸² Boltvinik, Julio. “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México” en *Comercio Exterior*. México. (octubre 2001) p. 871

⁵⁸³ Lister, Ruth. *Op. cit.* p. 38

⁵⁸⁴ *Ibid.* p. 39

⁵⁸⁵ *Ibid.* p. 40

⁵⁸⁶ *Ibid.* p. 41

estándar diferente, el que, por lo tanto, significa un nivel de pobreza distinto.⁵⁸⁷ Al decir de Lister, en la definición de un estándar de pobreza pueden participar de manera combinada el conocimiento profesional y la opinión de la sociedad en general y de aquellos que sufren la pobreza por medio de encuestas, así como la formación de consensos sobre la pobreza.⁵⁸⁸ El conocimiento profesional se caracteriza por dar respuestas que buscan ser objetivas y por la elaboración de metodologías precisas para establecer quien puede ser considerado como pobre. Mientras que las otras dos fuentes, que se denominan como democráticas y participativas, respectivamente, son más subjetivas y con frecuencia tienden no a establecer un umbral de pobreza específico, sino una idea sobre los requerimientos de los individuos para tener acceso a una calidad de vida.

Por su parte, la unidad de análisis se refiere a si la pobreza se estima con relación a indicadores individuales o de familias u hogares completos. Usualmente las mediciones de pobreza pueden desagregarse por ambas unidades de análisis, sin embargo es muy importante que se consideren diversos factores que se determinan por la convivencia dentro del hogar y que influyen en el bienestar de los individuos; ya que al interior de los hogares los individuos comparten el consumo de varios bienes y servicios, y esto se refleja en la medición del bienestar si es que se considera una medición *per cápita* o por el total del ingreso o consumo del hogar.⁵⁸⁹ Por lo tanto, toda metodología empleada en la medición de la pobreza, sea por hogares o individuos, se compone de los elementos enunciados por Lister y determinan el resultado de la estimación que se logre hacer de la pobreza.

Como lo expresa Dieterlen, puesto que la información obtenida es el material importante para la implantación de políticas para la solución de este problema, la elección de un método para medir la pobreza puede tener repercusiones peligrosas si los estándares de pobreza dejan sin asistencia a personas que realmente la necesiten.⁵⁹⁰ Por ello es importante que se considere qué tipo de indicadores, de estándares y unidades de análisis se utilizan en la medición. Ahora bien, aún sobrepasando los problemas que plantean estos cuestionamientos, quedan los problemas que acarrea “[...] la inevitable inexactitud de la información, en ocasiones capaz de cambiar diametralmente la percepción de lo que se quiere medir.” a lo que se añaden “[...] las dificultades para agregar la información de los individuos, a escala de hogares, comunidades, regiones o del país entero. Agregación no sólo de individuos u hogares, [(sino)] también de

⁵⁸⁷ Adelante, más cuando se presenten los métodos de medición más usuales, se observarán estas diferencias.

⁵⁸⁸ *Ibid.* pp. 43-47

⁵⁸⁹ *Ibid.* p. 48

⁵⁹⁰ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 41 Más adelante, en el capítulo siguiente se discutirá sobre las consideraciones de las políticas de focalización y la incidencia de los errores de las pruebas de hipótesis.

carencias.”⁵⁹¹ Por tanto el problema resulta no sólo ser la respuesta a esas preguntas que determinan la metodología a utilizar, sino también que la información obtenida no siempre es la más fiable para conocer la realidad del nivel de vida y la situación de pobreza de las personas.

De acuerdo con Boltvinik, los principales puntos de desacuerdo en la elección de una metodología de medición de la pobreza son: a) los criterios para la fijación de las normas que separan a los pobres de los no pobres, es decir, los estándares de pobreza; y b) el carácter multidimensional o unidimensional de los indicadores elegidos para las mediciones.⁵⁹² En cuanto al carácter de los indicadores podemos establecer que se dicen multidimensionales cuando se combinan indicadores de bienestar en dimensiones múltiples, como pueden ser recursos económicos y capacidades, en un índice único.⁵⁹³

Los criterios para la fijación de los estándares de pobreza varían de acuerdo con las distintas metodologías. Este autor realiza una comparación de los métodos más utilizados de acuerdo al enfoque y procedimientos de cada uno de ellos. Primeramente tenemos el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que es una metodología de análisis social la cual “consiste en definir un mínimo en cada necesidad y calcular la población debajo de cada uno de ellos (por ejemplo, analfabetismo, agua, situación nutricional, etc.), y conduce a listas fragmentarias de brechas específicas [(de cada necesidad)].”⁵⁹⁴ En términos generales, se trata de comparar la situación de cada hogar estudiado, en cuanto a un grupo de necesidades, con una serie de normas que expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha determinada necesidad.⁵⁹⁵ De este método se identifican diversas variantes que dependen del número de necesidades analizadas en cada medición; así, la variante restringida tradicional sólo incluye necesidades como vivienda, servicios en la vivienda y asistencia escolar de los menores.⁵⁹⁶ Boltvinik amplía el número de necesidades tomadas en cuenta y elabora un orden de estratificación de los grupos de pobres, a lo que denomina como “método de variante restringida mejorada”. Una variante más es la generalizada y ésta comprende indicadores de todas las necesidades básicas y es el método utilizado por Townsend y Lansley. El método de NBI también fue el utilizado en México entre 1980 y 1982 en las investigaciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) sobre necesidades esenciales en México.

⁵⁹¹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 109

⁵⁹² Boltvinik, Julio. *Op. cit.*

⁵⁹³ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 118

⁵⁹⁴ Boltvinik, Julio. “Conceptos y medidas de pobreza”. *Op. cit.* p. 45

⁵⁹⁵ *Ibid.* p. 55

⁵⁹⁶ *Ibid.* pp. 45-46

En este mismo método se consideran como pobres a aquellos hogares que tienen una o más necesidades básicas insatisfechas, y por tanto también a todos los miembros de dichos hogares. Por esto resulta importante la selección de las necesidades contempladas y la definición de los criterios mínimos, así como a partir de cuantas necesidades básicas insatisfechas se defina la situación de pobreza.⁵⁹⁷ Al decir de Boltvinik, este método en sus aplicaciones usuales elige indicadores de satisfacción de necesidades como vivienda inadecuada o improvisada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia de sistemas para la eliminación de excretas, inasistencia a la escuela primaria de los menores, y un indicador indirecto de los ingresos del hogar que asocia el nivel educativo del jefe de éste con la tasa de dependencia económica del mismo.⁵⁹⁸ Estos indicadores “[...] básicamente dependen en América Latina de la propiedad de activos de consumo (vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria), por lo cual implícitamente [(con este método se)] deja de tomar en cuenta a las demás fuentes de bienestar.”⁵⁹⁹ como el ingreso corriente; los niveles educativos, habilidades y destrezas (entendidas como capacidades para llevar a cabo funcionamientos); el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y las labores domésticas; y los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento.⁶⁰⁰

Por otra parte, otro método de medición es el método de Línea de Pobreza (LP). El cual es considerado como un método de carácter monetario dado que utiliza como principales indicadores de bienestar solamente al ingreso corriente o el consumo de las personas y los hogares.⁶⁰¹ En términos generales el procedimiento de esta metodología es construir una canasta normativa⁶⁰² de satisfactores (alimentación, vivienda, etc.), calcular su costo, y por medio de la utilización del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto que se dedica a alimentos), transformar ese costo en una línea de pobreza total.⁶⁰³ En este método el ingreso o consumo de los hogares o individuos se compara con la línea de pobreza para definir si estos son pobres o no. Boltvinik considera que la limitación principal de este método es que procede “[...] como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado

⁵⁹⁷ *Ibid.* p. 55

⁵⁹⁸ *Ibid.*

⁵⁹⁹ *Ibid.*

⁶⁰⁰ *Ibid.* p. 56

⁶⁰¹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 126

⁶⁰² Existen dos tipos de canastas de satisfactores: las normativas y las observadas o empíricas. “Las normativas señalan lo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Las empíricas suelen ser la descripción de los patrones de consumo de algún estrato social o de todos los hogares de un país.” Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes” en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Num. 5. (2003) p. 474

⁶⁰³ Boltvinik, Julio. “Conceptos y medidas de pobreza”. *Op. cit.* p. 46. Dieterlen señala que “la aplicación de dicho método nos permite incorporar un concepto más amplio de pobreza y combinar la Variante Restringida Mejorada de Necesidades Básicas Insatisfechas con la Canasta Normativa Generalizada y la Línea de Pobreza Modificada para alcanzar un indicador que refleje tanto aquello que las personas necesitan como lo que perciben que necesitan.” Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 41

corriente [...]” y que, por lo tanto, no toma en cuenta otras fuentes de bienestar como el acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito o subsidiados y los activos acumulados que proporcionan servicios de consumo básico, además de otras fuentes que de igual forma no toma en cuenta el método de NBI.⁶⁰⁴ Por ello, Boltvinik considera a ambos métodos, tanto el de NBI como el de LP, como parciales en su medición de la pobreza y elabora una propuesta que se conoce como Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) en el que se combinan ambos, “[...] identificando la satisfacción de algunas necesidades por NBI – especialmente aquellas cuyo acceso es a través de bienes públicos y/o semipúblicos – y el resto a través de LP, esto es, las necesidades cuya satisfacción deriva de acceso a formas mercantiles de adquisición.”⁶⁰⁵

Sin embargo, el método de LP es el que tiene un uso más extendido y por tanto el que describiremos con mayor detalle. Este método parte de la elaboración o construcción de una canasta que incluye todos los satisfactores que se consideran relevantes para establecer una definición de pobreza. Así, una canasta normativa debe estar conformada por: una lista de rubros incluidos, las cantidades requeridas de cada uno de ellos en el período estipulado, los precios unitarios de cada rubro, el costo de cada rubro, y el costo total de la canasta.⁶⁰⁶ En México existen dos referentes de canastas normativas. La primera es la que elaboró COPLAMAR en 1981 y que recibió el nombre de Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE). Ésta incluía entre otros, “[...] los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de la salud e higiene, cultura y recreación básica, transporte y comunicaciones, vestido y calzado, y pequeñas partidas para presentación personal, y calculó su costo anual promedio para un hogar típico de 4.9 miembros a precios de 1981.”⁶⁰⁷ La segunda canasta normativa es la que elaboró el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1992, la cual solamente contempla el rubro de alimentación y fue creada con base en la estructura de consumo de 1989, pero para su valoración monetaria se utilizaron los costos unitarios de los alimentos reportados en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) del año 1992.⁶⁰⁸ A esta canasta normativa se le conoce con el nombre de Canasta Básica Alimentaria (CBA).

⁶⁰⁴ *Ibid.* p. 55-56

⁶⁰⁵ Hernández L., Enrique. “Retos para la medición de la pobreza en México” en Székely, Miguel. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de pobreza en México*. México, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa. (2005) p. 41

⁶⁰⁶ Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”. *Op. cit.* p. 474

⁶⁰⁷ Hernández L., Enrique. *Op. cit.* p. 48

⁶⁰⁸ Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales” en *Economía Mexicana*. Nueva época, vol. XIV, núm. 2. (2005) p. 222

Existen diversas variantes metodológicas en cuanto al uso de líneas de pobreza. En términos generales, el valor monetario de las canastas normativas se establece como umbral de pobreza, es decir, que los individuos u hogares cuyo ingreso es menor al costo de la canasta normativa se consideran como pobres. En la CNSE, utilizada por COPLAMAR, “[...] los rubros de alimentación, vivienda y algunos gastos menores en salud, higiene y material educativa básico, conforman lo que COPLAMAR denominaba como canasta submínima (CSM), el costo de la cual determina la línea de ‘pobreza extrema’.”⁶⁰⁹ En el caso de la metodología de INEGI y CEPAL utilizada en el estudio de medición de pobreza que hicieron en 1992, el valor monetario de la CBA es la línea de pobreza extrema, y para el costo de satisfacción de necesidades básicas no alimentarias, se estima un presupuesto de consumo privado igual al doble del presupuesto básico en alimentación (valor de la CBA) para áreas urbanas, y un factor de 1.75 para áreas rurales.⁶¹⁰

Al utilizar el valor monetario de la CBA como umbral de pobreza, que en el caso de la metodología de INEGI y CEPAL se denomina como pobreza extrema, lo que en realidad se establece es un umbral de pobreza que sólo se refiere a las necesidades alimentarias de los hogares. En este estudio, INEGI y CEPAL utilizan como unidad de análisis los hogares y como indicador principal el ingreso *per cápita* en ellos. Así entonces, dado que se considera como pobre extremo al hogar (y a todos sus integrantes) cuyo ingreso *per cápita* no es el suficiente para comprar todos los bienes de la canasta alimentaria, solamente se considera la insatisfacción de las necesidades alimentarias de esos hogares. No obstante, como habíamos establecido previamente, INEGI y CEPAL consideran también un factor de expansión de la canasta alimentaria con el cual se incluyen necesidades no alimentarias para la fijación de una línea de pobreza la cual denominan como pobreza intermedia o de hogares pobres en niveles intermedios.⁶¹¹

Por lo tanto el solo valor de la canasta alimentaria resulta insuficiente para construir una línea de pobreza que se refiera al total del ingreso o el consumo de los hogares, es decir, que considere otras necesidades básicas no alimentarias.⁶¹² Así, el procedimiento más común para construir una línea de pobreza total es el de multiplicar el valor de la canasta alimentaria por un factor de expansión que es el inverso del coeficiente de Engel. Este coeficiente representa la proporción del gasto que un hogar realiza en alimentos en relación con el gasto total o el ingreso total del hogar, y recibe su nombre en honor del estadístico alemán Ernst Engel (1821-1896). De acuerdo con Engel, la proporción del gasto alimentario del gasto total de un hogar es la mejor

⁶⁰⁹ Hernández L., Enrique. *Op. cit.* p. 48

⁶¹⁰ CEPAL-INEGI. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico.* Aguascalientes, INEGI. (1993) pp. 32-33

⁶¹¹ *Cfr.* CEPAL-INEGI. *Ibid.*

⁶¹² Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 134

medida del nivel material de vida de una población,⁶¹³ y esta proporción (el coeficiente que lleva su nombre), en tanto el ingreso de un hogar es menor, es decir, es más pobre, resulta mayor puesto que se destina una proporción mayor del gasto total a la alimentación. Este enunciado es conocido como la ley de Engel. Sin embargo, esta relación indirectamente proporcional entre el coeficiente de Engel y el ingreso es una relación *ceteris paribus*, esto es, que sólo se mantiene mientras que los precios y las preferencias de consumo se mantengan constantes.⁶¹⁴

De esta manera es posible establecer que la línea de pobreza total, z_t , se compone de dos elementos: un componente de necesidades básicas alimentarias, z_a , y otro componente de necesidades básicas no alimentarias, z_{na} , las cuales pueden comprender rubros como salud, educación, vestido, vivienda, etc., de manera que: $z_t = z_a + z_{na}$. Dado que el componente alimentario está definido por el valor de la canasta alimentaria y de acuerdo con la definición del coeficiente de Engel podemos decir que: $z_{na} = z_t(1 - E)$; donde E es el coeficiente de Engel del hogar cuyo ingreso es igual al valor de la canasta alimentaria. De tal manera se concluye que la línea de pobreza total, z_t , es igual al cociente del componente de necesidades básicas alimentarias (que es igual al valor de la canasta alimentaria) entre el coeficiente de Engel, E. Esto es: $z_t = z_a / E$; lo que es igual a decir que $z_t = (z_a)(E^{-1})$, el valor de la canasta alimentaria multiplicada por el inverso del coeficiente de Engel o factor de expansión.

Por el contrario de esta metodología existen otras variantes de líneas de pobreza como la utilizada por Banco Mundial, para el cual una persona es considerada como “pobre extremo” si su ingreso promedio diario es menor a un dólar estadounidense, y como “pobre” si el mismo es menor de dos dolares por día; así como también es el caso de la Unión Europea donde la línea de pobreza reconocida por sus países miembros distingue como pobre a quien obtiene un ingreso inferior al 50% del ingreso promedio *per cápita* del país en cuestión.⁶¹⁵

Por otra parte, resulta importante mencionar que en el uso de los hogares como unidad de análisis en cualquiera de las variantes del método de línea de pobreza, los resultados de la medición sobre la pobreza dependen también de qué tratamiento se de a la composición demográfica de los hogares. Esto es que, como en el caso de la metodología utilizada por INEGI y CEPAL donde se considera el ingreso *per cápita* de los hogares, se deja de lado la composición de los hogares, esto es, el número de miembros que lo integran, sus edades y sexo, entre otras características que sin duda influyen en el impacto del ingreso del hogar. Al decir de Boltvinik, la composición de los hogares afecta la construcción, primordialmente, de la canasta alimentaria, y

⁶¹³ Zimmerman, Carle. “Ernst Engel’s Law of Expenditures for Food” en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 47, num. 1. (1932) p. 80

⁶¹⁴ Aguirregabiria, V. “Engel coefficient” en *Encyclopedia of World Poverty*. California, Sage Publications.

⁶¹⁵ Hernández L., Enrique. *Op. cit.* pp. 45-48

de las líneas de pobreza en tanto que “los satisfactores de las necesidades son específicos por grupos de edad y sexo y, además, cuantitativamente distintos. Los requerimientos calóricos y proteínicos, por ejemplo, varían en función de la masa corporal del individuo y, por tanto, son mayores (en promedio) entre los varones que entre las mujeres y mayores para éstas que para niños y bebés.”⁶¹⁶ Por tal motivo, suponer que las necesidades y el consumo de los miembros del hogar son las mismas para todos sus integrantes puede resultar en una medición distorsionada de la realidad. Al parámetro que mide las diferencias entre los distintos miembros de un hogar se le conoce como “equivalencias adulto” y resulta de “[...] dividir el costo estimado que representa un niño en hogar, dividido entre el costo (mayor) que representa un adulto.”⁶¹⁷

Así mismo, la medición del gasto o del consumo *per cápita* mide por igual el gasto del hogar entre los miembros del hogar, por lo que no considera el hecho de que los individuos en el hogar comparten el consumo de algunos bienes, lo que hace que el costo por persona de la vivienda vaya reduciéndose al crecer el número de sus ocupantes, adecuadamente alojados.⁶¹⁸ A este consumo de bienes y servicios compartidos en el que no existe exclusión ni rivalidad en su uso se le denomina como “economías de escala”; y significa, en términos técnicos, que una vez provisto el bien o servicio en el hogar, el costo marginal de que un ocupante más lo consuma es cero y que a su vez, el costo promedio del consumo sea, dentro de ciertos límites, en el corto plazo, decreciente.

3.1.1 La metodología oficial para la medición de la pobreza en México

Si no existe una manera de determinar fielmente una opción metodológica para conocer la magnitud de la pobreza y el nivel de vida, entonces sólo se puede afirmar que cualquier variante escogida para hablar de la cantidad de pobres y las dimensiones de su condición es sólo una aproximación a la realidad que pueden experimentar cada uno de los grupos, hogares o individuos en situación de pobreza. En este sentido hemos revisado que existen distintas aproximaciones metodológicas, y que cada una presenta ventajas y desventajas para conocer su objeto de estudio. En el caso de nuestra exposición escogimos analizar con mayor detalle el método de líneas de pobreza, no sólo por su popularidad y el alto nivel de practicidad que ofrece en sus mediciones, sino también porque es el método utilizado hoy en día por el gobierno federal para estimar el nivel y la incidencia de la pobreza en México. Así, la metodología que estamos por describir es la propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) de la

⁶¹⁶ Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”. *Op. cit.* p. 480

⁶¹⁷ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 136

⁶¹⁸ Boltvinik, Julio y Marín, Alejandro. “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes”. *Op. cit.* p. 480

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del gobierno federal. Esta propuesta, que elaboró CTMP de julio de 2001 a agosto de 2002, fue aceptada por la SEDESOL como la metodología oficial para que el gobierno federal se pronunciara, como una acción sin precedentes,⁶¹⁹ sobre cifras específicas acerca de la pobreza en el país y con ello tener – a su vez – un instrumento para la evaluación y diseño de la política y los programas sociales del orden de gobierno federal.

Tal como el uso del método de líneas de pobreza implica ciertas limitaciones para comprender absolutamente todas las dimensiones del nivel y calidad de vida, la metodología oficial tiene las mismas limitaciones. Al utilizar el ingreso y el gasto de los hogares como indicador de pobreza, las líneas de pobreza que se determinan son medidas únicamente monetarias, y dejan de lado la información sobre el valor de los bienes y servicios proporcionados con escasa intervención del mercado, como los bienes públicos proporcionados por el gobierno, así como también el valor de los servicios derivados de la posesión de activos.⁶²⁰ En el documento “*Medición de la Pobreza: Variantes Metodológicas y Estimación Preliminar*” (2002)⁶²¹, el cual contiene la metodología diseñada por el CTMP, se establecen primeramente las decisiones metodológicas que fueron tomadas para diseñar dicha propuesta. Como se reconocen las limitaciones de este método de medición, resulta valioso conocer estas decisiones a las que llega el CTMP. Por tanto, en la metodología oficial se reconocen tres niveles o líneas de pobreza: a) *nivel 1*, referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria, aun haciendo uso de todos los recursos monetarios disponibles en el hogar; b) *nivel 2*, corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; y c) *nivel 3*, se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimenticios considerados como necesarios en general.⁶²² Cabe señalar que los niveles 2 y 3 fueron redefinidos más tarde por la SEDESOL; más adelante en este mismo apartado examinaremos a fondo esta cuestión.

Para la metodología oficial, el CTMP no elabora una canasta alimentaria propia, sino que retoma la elaborada por INEGI y CEPAL en 1992. Dicha canasta, a pesar de solamente incluir satisfactores alimentarios, fue elegida en lugar de la canasta de satisfactores esenciales de COPLAMAR (1975), que en cambio sí incluye satisfactores no alimentarios, por ser un referente del consumo de los hogares más reciente. La canasta básica alimentaria (CBA) de INEGI y CEPAL

⁶¹⁹ Cfr. Székely, Miguel. “Introducción” en Székely, Miguel. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de pobreza en México*. México, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa. (2005) pp. 13-32

⁶²⁰ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 151

⁶²¹ La primera versión de este documento fue publicada en 2002 por la SEDESOL, se utiliza aquí esta fecha puesto que es con la que en la mayoría de la literatura sobre este tema se hace referencia a este documento.

⁶²² *Ibid.*

distingue los requerimientos de alimentación para las zonas urbanas y rurales. En tanto que para los requerimientos no alimentarios, al no existir una fuente de información que pueda utilizarse para establecer un estándar de pobreza, en la metodología oficial, al igual que en otras mediciones con líneas de pobreza, se utiliza la alternativa del inverso del coeficiente de Engel para expandir el valor de la canasta alimentaria y con ello obtener el valor de las líneas 2 y 3 de pobreza. Por medio de este método al replicar la estructura del gasto del hogar de referencia en la línea de pobreza, lo que se logra es asignar el mismo nivel de bienestar a un hogar grande y a un hogar pequeño (de acuerdo con el número de miembros), si ambos asignan la misma proporción de su presupuesto total en el gasto de alimentos.⁶²³

Por otra parte, el CTMP adopta como indicador de pobreza o concepto de recursos disponibles al ingreso total después de impuestos de los hogares. Se escoge al ingreso en vez del gasto porque se considera que el gasto es un indicador que por su relativa estabilidad, no se le pueda asociar con cambios en el ingreso de los hogares más pobres dado que éstos disponen, en situación de reducción de los ingresos (desempleo por ejemplo), de activos que permiten enfrentar determinadas situaciones de emergencia.⁶²⁴ Así, la unidad de análisis resulta ser el hogar, y dado que se decidió no tomar en consideración la presencia de economías de escala por la suposición de que no existe información sobre el grado de aprovechamiento de los recursos comunes de un hogar y que se supone que éstas resultan no introducir cambios significativos en la medición de la pobreza, se opta por considerar el ingreso *per cápita* de los hogares para confrontarlos con las líneas de pobreza.⁶²⁵

Como parte de la exposición sobre los métodos de líneas de pobreza, con frecuencia se presentan también los problemas que se originan en las fuentes de información disponibles para evaluar el ingreso y el gasto de los hogares. En ocasión del apartado anterior se ha dejado de lado esta problemática con la intención de retomarla en esta parte del trabajo. La fuente de información que determina el CTMP para la medición de la pobreza es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que desde la década de los años ochenta levanta el INEGI. Las ENIGH recaban información sobre los recursos corrientes con que cuenta cada receptor por hogar, los cuales se detallan en cuarenta rubros distintos de ingreso laboral y no laboral, monetarios y no monetarios y doce categorías de percepciones financieras y de capital, así como también los gastos monetarios y no monetarios, que se detallan en 571 categorías de bienes y servicios.⁶²⁶ Sobre el ingreso corriente monetario en estas encuestas se agrupan seis fuentes: remuneraciones al trabajo, ingreso empresarial, renta de la propiedad, cooperativas de

⁶²³ *Ibid.* p. 136

⁶²⁴ *Ibid.* p. 154

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.* p. 144

producción, transferencias y otros ingresos;⁶²⁷ mientras que el ingreso corriente no monetario resulta de “[...] imputar el gasto que se evita por el hecho de no pagar renta (alquiler estimado de la vivienda propia), o producir un bien en lugar de comprarlo (autoconsumo), así como las retribuciones [(no monetarias)] por servicios prestados (pago en especie).”⁶²⁸

Sin embargo, las ENIGH presentan los gastos e ingresos de sólo una muestra de la población nacional, y en la ponderación de la información recabada existen evidencias claras de que la cuantificación de los ingresos personales en los hogares sufre el efecto de dos factores: la subdeclaración o subregistro de ingresos por parte de las personas encuestadas y el truncamiento. Por este motivo con frecuencia se hace uso de las Cuentas Nacionales como punto de referencia para comparar los ingresos que reportan las encuestas, “[...] en virtud de que [(las Cuentas Nacionales)] integran un sistema de registros que necesariamente son consistentes entre sí, y que abrevan de una amplia variedad de fuentes de información de los sectores público y privado [...]”⁶²⁹ así como de las distintas unidades de producción (empresas, hogares, sector externo, etc.). De tal manera se supone que la información del agregado de los ingresos de los hogares que ofrecen las Cuentas Nacionales son una medida más confiable, que la que se obtiene a partir de agregaciones en las encuestas de presupuestos de los hogares.⁶³⁰ Así, se utiliza el *Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuentas por Sectores Institucionales*, el cual publica el INEGI desde 1993, para comparar los datos de las ENIGH. De acuerdo con Altimir, la subdeclaración es un fenómeno común en la mayoría de los países de América Latina donde se comparan los resultados de las encuestas de hogares, así como también los censos de población, con los sistemas de Cuentas Nacionales disponibles para cada país.⁶³¹

Ahora bien, ¿qué es en estricto sentido la subdeclaración y qué es el truncamiento? El primer fenómeno es un problema “[...] que se circunscribe a la entrevista, el cuestionario, el control del trabajo de terreno [(campo)] y la evaluación de la congruencia de la información en cada hogar durante el levantamiento [...]”⁶³² la subdeclaración se origina porque las personas entrevistadas no declaran u ocultan las cantidades reales de sus ingresos. Al decir de Cortés Cáceres, que en su estudio compara las ENIGH de 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998 con el censo de 1990 y el

⁶²⁷ Cortés, Fernando. “El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos” en *Comercio Exterior*. México, Vol. 51, Num. 10. (2001) p. 879

⁶²⁸ Cortés, Fernando. et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Serie Documentos de Investigación. México, SEDESOL. (2002) p. 10

⁶²⁹ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 138

⁶³⁰ *Ibid.*

⁶³¹ Altimir, Oscar. “Income distribution statistics in Latin America and their reliability” en *The Review of Income and Wealth*. Series 33, Num. 2. (1987) Citado en Hernández L., Enrique. *Op. cit.* p. 42

⁶³² Cortés, Fernando. “El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos.” *Op. cit.* p. 881

SCNM, la subdeclaración es un problema que se acentúa más en los hogares más adinerados que en aquellos con ingresos menores.⁶³³ Por su parte, el truncamiento es un problema que refiere a los procedimientos de muestreo: “[...] tamaño de la muestra, criterios de estratificación, marcos muestrales y representación adecuada del ingreso de los sectores sociales, en particular los que tienen probabilidad cercana a cero de ser seleccionados, pero que tienen muy altos niveles de ingreso, etc.”⁶³⁴ El truncamiento significa que por las características maestras de las encuestas de la distribución del ingreso entre todos los hogares, quedan fuera de la medición, por el lado izquierdo de la distribución, los hogares con ingresos muy bajos y por el lado derecho los hogares cuyos ingresos son muy altos. Por tanto, “[...] el truncamiento por la izquierda sesga las mediciones de pobreza y combinado con el truncamiento por la derecha conduce a subestimar la medición de la pobreza relativa y los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.”⁶³⁵ De esta forma, la combinación de ambos fenómenos, subdeclaración y truncamiento, resulta en una faltante de ingreso en las ENIGH en relación con el que se reporta en el SCNM, puesto que actúan de forma combinada la subestimación del ingreso de los hogares por la subdeclaración y el truncamiento por ambos extremos de la distribución del ingreso.

De acuerdo con Hernández Laos y Cortés Cáceres,⁶³⁶ el ingreso reportado por las ENIGH representa en promedio, de las encuestas de 1984 a 1998, un 55.3 por ciento del ingreso en las Cuentas Nacionales, teniendo que la ENIGH de 1994 fue la más aproximada con el 62.5 por ciento. Por este motivo en la literatura se plantea como necesario el ajuste de los datos de las ENIGH a las Cuentas Nacionales. Altimir ha diseñado una propuesta para el ajuste a Cuentas Nacionales para México, la cual fue aplicada más tarde, por la CEPAL a diferentes países de América Latina,⁶³⁷ y consiste en términos generales, en reescalar proporcionalmente los ingresos de los hogares multiplicando la distribución del ingreso (curva de Lorenz) construida a partir de los datos de la encuesta, por el ingreso total de los hogares reportados por el SCNM.⁶³⁸ Sin embargo, de acuerdo con Cortés Cáceres, la ponderación de los datos de la ENIGH hasta alcanzar los correspondientes valores de las Cuentas Nacionales resulta adecuada para la porción del sesgo que proviene de la subdeclaración, aunque este ajuste induce una redistribución estadística del ingreso que no tiene una contrapartida real, imputando así el ingreso de los hogares excluidos o truncados de la muestra a favor de los que sí están incluidos,

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ *Ibid.* p. 882

⁶³⁶ *Cfr.* Hernández L., Enrique. *Op. cit.* p. 49 y Cortés, Fernando. “El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos.” *Op. cit.* pp. 880-881

⁶³⁷ *Cfr.* Altimir, Oscar. “La distribución del ingreso en México (1950-1977)” en *Ensayos sobre la Distribución del Ingreso en México*. México, Banco de México. (1983)

⁶³⁸ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 138

y por lo tanto, el ajuste se traduce en menor pobreza y cambios en la desigualdad.⁶³⁹ De esta forma, para no sobreestimar el ingreso de los hogares más pobres, en la metodología oficial, el CTMP decidió no realizar ajuste alguno de los datos de las ENIGH a Cuentas Nacionales.

Para cuantificar la incidencia de la pobreza, la metodología del CTMP se aplicó por primera vez a la ENIGH del año 2000. En este ejercicio se siguen los siguientes pasos. Primero se obtiene el valor de la canasta alimentaria, conservando la estructura y composición de la CBA de INEGI y CEPAL, pero siendo necesario convertir los precios de 1992 a precios de agosto de 2000, que es el mes central del levantamiento de la ENIGH 2000. Así, de tal forma se proyectan los precios de los bienes de la CBA por sus subíndices específicos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), y en los casos en que esto no resulta posible, se utiliza el rubro de precios conceptualmente más próximo.⁶⁴⁰ De acuerdo con el documento original del CTMP, la actualización del valor de la CBA a precios de agosto de 2000 arrojó un costo mensual por persona de 652.57 pesos para las zonas urbanas y de 485.71 pesos para las rurales, donde como zona urbana se considera a las localidades con una población mayor a 15 mil habitantes, y como zona rural a aquellas que tuvieran una población menor. Sin embargo, artículos posteriores al documento original del CTMP, inclusive la *Presentación de la Medición Oficial de la Pobreza en México en el año 2000* hecha en agosto de 2002 por la SEDESOL, utilizan un valor de la CBA a precios de agosto de 2000 distinto: 626 pesos para zonas urbanas y 462.9 pesos para zonas rurales.⁶⁴¹ De la misma forma existe discrepancia en el aporte nutrimental de la CBA que establece el CTMP en su documento original y la que se utiliza en documentos posteriores, entre ellos el de Székely y Rascón (2005).⁶⁴² Por tanto, debido a estas diferencias y con el objetivo de mostrar en el apartado siguiente cifras sobre la incidencia de la pobreza en México, tomaremos los datos de los artículos posteriores al documento original del CTMP.

⁶³⁹ Cortés, Fernando. “El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos.” *Op. cit.* pp. 883-884

⁶⁴⁰ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 159

⁶⁴¹ Cfr. SEDESOL. “Presentación de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000” en Székely, Miguel. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de pobreza en México*. México, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa. (2005) pp. 211-219; Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales” *Op. cit.*; Cortés, Fernando. et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. *Op. cit.*; y SEDESOL. “Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la enigh, 2002” consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/medicionpobreza.htm>.

⁶⁴² En CEPAL-INEGI. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico*. *Op. cit.*, y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.*, se establece una canasta alimentaria la cual representa un aporte nutrimental de 2,220 kcal/día para las zonas urbanas y 2,180 kcal/día para las zonas rurales, mientras que en otros documentos posteriores (los señalados en la nota previa) se establece que el aporte nutrimental de la CBA es de 2,180.01 kcal/día para las zonas urbanas y 2,219.98 kcal/día para las zonas rurales.

El indicador sobre el ingreso de los hogares se obtiene de calcular el ingreso corriente total de los hogares, que es la suma de las percepciones de sus miembros, considerando tanto el ingreso monetario como el no monetario, ambos después de impuestos. Sin embargo, de los datos que reportan las ENIGH, se excluyen los rubros “otros ingresos” y “regalos otorgados”, el primer rubro por tener como contrapartida una disminución de activos (por ejemplo, venta de vehículos) y el segundo para eliminar la doble contabilización de un regalo, monetario o en especie, que cambia de manos en varias ocasiones.⁶⁴³ Con el fin de expresar todas las magnitudes monetarias en la misma dimensión temporal, en pesos constantes de agosto de 2000, y tomando en cuenta que la ENIGH 2000 registró las percepciones entre febrero y octubre de ese año, se deflactan los ingresos por el valor correspondiente en el INPC. Posteriormente, se procede a calcular el ingreso promedio mensual, y finalmente, se divide este ingreso total mensual entre el tamaño del hogar para así obtener el *ingreso neto total mensual per cápita expresado en pesos de agosto de 2000*.

De acuerdo a la metodología adoptada finalmente por la SEDESOL en 2002, los tres niveles de pobreza del CTMP se conocen como líneas de pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio.⁶⁴⁴ La línea de pobreza alimentaria “[...] lleva a calificar como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria [...]”⁶⁴⁵ por tanto se considera pobres a los hogares cuyo ingreso per cápita sea menor a 20.87 pesos diarios en las zonas urbanas (626 pesos mensuales) y 15.43 pesos diarios en las zonas rurales (462.9 pesos mensuales), en pesos de agosto de 2000.⁶⁴⁶ Los hogares cuyo ingreso *per cápita* mensual es menor al valor de la CBA no pueden, ni siquiera destinando todos sus recursos al gasto alimentario, comprar los bienes de la CBA, por lo que se consideran pobres alimentarios. La pobreza de capacidades, de acuerdo con las observaciones hechas previamente con relación a las diferencias entre el documento original del CTMP y lo adoptado oficialmente por la SEDESOL,⁶⁴⁷ “[...] da cuenta del hecho de que el ser humano para potenciar sus capacidades personales necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimenticias, tales

⁶⁴³ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Op. cit.* p. 160

⁶⁴⁴ Para definir cada línea de pobreza se utilizan cifras sobre la medición que realizó SEDESOL para el año 2000. En el apartado siguiente se mostrarán las cifras correspondientes para el año 2002, así como la incidencia de la pobreza por hogares y personas.

⁶⁴⁵ SEDESOL. “Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la ENIGH, 2002” *Op. cit.* p. 7

⁶⁴⁶ SEDESOL. “Presentación de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000” *Op. cit.* p. 211

⁶⁴⁷ De acuerdo con Cortés, Fernando. et al., en el documento Hernández, Daniel y Székely, Miguel. *La medición de la pobreza en México: perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Social*. México, Cuadernos de Desarrollo Humano. SEDESOL. (2002) la SEDESOL adopta las mismas bases conceptuales sugeridas por el CTMP para medir la pobreza, sin embargo, por las limitaciones del tercer nivel de pobreza que establece el CTMP, se decide adoptar que el nivel 2 contenga las necesidades de alimentación, educación y salud, mientras que las de vestido, calzado, transporte y vivienda se ocupan en el tercer nivel. Cortés, Fernando. et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. *Op. cit.* pp. 8-9

gastos son los referentes a cuidados de salud y educación básica.”⁶⁴⁸ Para el cálculo de esta línea es necesario expandir el valor de la CBA puesto que no se tiene una canasta normativa de necesidades no alimentarias; por lo tanto se usa un coeficiente de Engel “modificado” el cual en vez de medir la proporción del gasto alimentario con el gasto total del hogar, mide la proporción del gasto alimentario (G_a) entre la suma del gasto en alimentos, educación (G_{edu}) y salud (G_{sal}), esto es: $LP_{cap} = \text{valor de CBA} / [G_a / (G_a + G_{edu} + G_{sal})]$.⁶⁴⁹

Para obtener el coeficiente de Engel modificado se ubica, del total de la distribución de hogares de la muestra, al hogar que potencialmente podría atender sus requerimientos alimentarios exactamente con el ingreso de que dispone, esto es, que su ingreso mensual *per cápita* sea igual al valor de la CBA. Dado que ésta es solamente una situación potencial, este hogar, al que se le denomina “hogar de referencia”, tiene una estructura de gasto (en alimentos, educación, salud, transporte, vivienda, etc.) la cual se proyecta para estimar la cantidad de recursos necesarios para evitar una determinada línea de pobreza. No obstante que, como señalan Székely y Rascón, “[...] sólo existirá un hogar que tenga un ingreso neto inmediatamente superior al valor de la canasta alimentaria, resultaría poco robusto determinar los patrones de consumo [(estructura del gasto)] con base en el hogar ‘pivote’.”⁶⁵⁰ Por tal motivo se procede a construir un *decil móvil* en torno al hogar de referencia, de tal manera que se comprende la estructura del gasto del diez por ciento de los hogares; y de esta forma las medidas de gasto y coeficientes de Engel del concepto de pobreza que se quiera definir, pertenecen a un decil de referencia y no solamente a un hogar en particular. De acuerdo con Székely y Rascón (2005) los coeficientes de Engel para la línea de pobreza de capacidades en el año 2000 son del orden de: 0.8157 en localidades urbanas y 0.8439 en localidades rurales. De los cuales se obtienen sus inversos y se multiplican por el valor de la CBA, lo que arroja una línea de pobreza de capacidades igual a: 767.7 pesos en el estrato urbano y 548.4 pesos en el estrato rural.⁶⁵¹ Por tanto aquellos hogares cuyo ingreso mensual *per cápita* sea menor a esta línea serán considerados como pobres de capacidades.

Para el tercer nivel de pobreza, o línea de pobreza de patrimonio, se agregan no sólo las necesidades alimentarias, de educación y salud, sino también aquellas que permiten al ser

⁶⁴⁸ SEDESOL. “Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la ENIGH, 2002” *Op. cit.* p. 7

⁶⁴⁹ Cfr. Cortés, Fernando. et al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX.* *Op. cit.* p. 11

⁶⁵⁰ Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales” *Op. cit.* p. 227

⁶⁵¹ *Ibid.* p. 229

humano vivir de manera digna,⁶⁵² y son: vestido y calzado; vivienda, servicios de conservación, energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda; y, transporte público. Si representamos el gasto en todas estas necesidades como G_{vctv} , obtenemos que el coeficiente de Engel modificado (E_{pat}) para este nivel de pobreza es: $E_{pat} = G_a / (G_a + G_{edu} + G_{sal} + G_{vctv})$; y por tanto la línea de pobreza de patrimonio (LP_{pat}) resulta: $LP_{pat} = \text{valor de CBA} / E_{pat}$, lo que es igual a decir que $LP_{pat} = \text{valor de CBA} / [G_a / (G_a + G_{edu} + G_{sal} + G_{vctv})]$. De esta forma, de acuerdo con Székely y Rascón (2005), los coeficientes de Engel urbano y rural para esta línea de pobreza son 0.4988 y 0.5494; los cuales conducen a una línea de pobreza de 1,255.3 pesos para el estrato urbano y 842.6 pesos para el rural.⁶⁵³

Las proyecciones sobre la incidencia de la pobreza resultan de la comparación del ingreso neto mensual *per cápita* con las líneas de pobreza obtenidas. En el caso de este apartado se han utilizado las cifras para el año 2000, esta metodología se ha replicado para el año 2002 y 2004, ajustando la deflactación del valor de la CBA de precios de 1992 a cada uno de los años objetivo, así como también los ingresos y gastos de los hogares, conservando la esencia de la metodología.

3.2 La pobreza como una condición económica, política y social: incidencia de la pobreza en México, 2000-2004.

Hasta este punto hemos abordado el tema de la pobreza como un tema que puede conceptualizarse en el plano de lo económico y lo ético. Siendo que en el primero, la pobreza se define en términos de la comparación que se hace con patrones normativos sobre la satisfacción de necesidades y variables cuantificables como el ingreso; mientras que en lo ético, la pobreza se define por un conjunto de elementos no cuantificables que determinan la moralidad de las personas para hacer uso de su libertad y disponer de sus capacidades para satisfacer sus necesidades y procurar su bienestar. No existe una relación directa entre estos conceptos de la pobreza y la propuesta de Sen sobre el papel de los funcionamientos y las capacidades en el nivel de vida. Sen no habla sobre una dimensión ética del nivel de vida, sino de la libertad efectiva que significa para los individuos obtener los funcionamientos deseados a partir de los bienes y servicios a los que puedan tener acceso y sus tasas de transformación; por lo que no es directo el vínculo entre una aproximación y la otra, pero sí se distingue que lo importante de ambas es que la pobreza no es una condición que meramente se explica en términos de ingreso y consumo, o en la posesión o acceso a bienes y servicios, o a las mercancías que se pueden

⁶⁵² SEDESOL. “Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la ENIGH, 2002” *Op. cit.* p. 7

⁶⁵³ Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales” *Op. cit.* p. 229

obtener en los mercados. La pobreza es por tanto, un estado o condición en el que el nivel de vida es afectado ya sea por la privación de satisfactores materiales (bienes y servicios), o por la negación de los estados de realización que buscan los individuos en la sociedad con base en el acceso posible que tengan a los satisfactores materiales (funcionamientos).

Por tanto, si la privación relativa, al decir de Townsend, se define en tanto que una persona no tiene la capacidad para “[...] satisfacer del todo o en forma suficiente las condiciones de vida – es decir, dietas, comodidades, estándares y servicios – que le permitan desempeñarse, relacionarse y seguir el comportamiento acostumbrado que se espera de ella por el simple hecho de formar parte de la sociedad.”;⁶⁵⁴ y por otra parte, el concepto ético de la pobreza comprende una serie de efectos sociales, como la carencia de participación, falta de respeto, humillación y el asalto a la dignidad y autoestima, vergüenza y estigmatización social, falta de poder, y detrimento en el ejercicio de derechos y de la ciudadanía, los cuales se originan en relaciones sociales avergonzantes y corrosivas causadas por la privación de un ingreso suficiente, entonces, resulta posible identificar que la situación de pobreza, además de inferir un perjuicio en el bienestar individual por la privación en diversos rubros (alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, calzado, etc.), determina también los aspectos sociales de los individuos, es decir, su interacción con los demás miembros de la sociedad a la que pertenecen.

En este sentido, Dieterlen señala que la importancia de distinguir entre lo económico y lo ético de la pobreza es que de esta manera el combate a la pobreza no solamente se limita a mejorar el ingreso y el bienestar económico de los individuos, sino que también busca proporcionar los medios necesarios para que los individuos desarrollen su autonomía con el fin de que logren establecer sus propios planes de vida y puedan buscar los medios adecuados para llevarlos a cabo. De tal manera que la autonomía es, en términos de la filosofía de Kant, la propiedad que tiene la voluntad de ser ella misma su ley, por lo que resulta ser así, la condición de posibilidad de la libertad.⁶⁵⁵ Dicha autonomía, referida como un elemento que posibilita el ejercicio de la libertad, es también la libertad a la que se refiere Sen, la cual se observa en las elecciones sobre las diferentes formas de vida que por alguna razón tienen valor para los individuos; y esta libertad es la que efectivamente se puede ejercer con base en los múltiples funcionamientos que puede realizar una persona, es decir en las cosas que puede realmente ser y hacer.⁶⁵⁶ Por tal motivo Sen señala que si el interés de la justicia es la libertad, no resulta entonces adecuado concentrarse en los medios para la libertad, es decir, en los recursos de que se dispone, los bienes y servicios, las mercancías, sino lo que realmente debe importar es la libertad

⁶⁵⁴ Townsend, Peter. “La conceptualización de la pobreza” en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Núm. 5. (2003) p. 450

⁶⁵⁵ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* pp. 44-49

⁶⁵⁶ Sen, Amartya. “Justicia: Medios contra Fines” *Op. cit.* p. 465

efectivamente disfrutada por las diferentes personas. En otras palabras, la libertad que realmente se tenga para escoger un estado de realización.⁶⁵⁷ De esta forma la pobreza no se restringe nada más a lo económico y lo social, sino que también tiene una dimensión política puesto que su presencia determina la capacidad para elegir libremente sobre los diferentes modos de vida que para los diferentes individuos tienen una razón de ser considerados valiosos. Por tal motivo, al decir de Dieterlen, los pobres resultan un grupo relevante excluido, no en el sentido de la imposibilidad para acceder a servicios, sino en el sentido de que no constituyen una fuerza política que llame la atención y por ello incluso quedan fuera del análisis de la filosofía política.⁶⁵⁸

De acuerdo con Lister, la pobreza es un fenómeno que puede entenderse mejor como una función de las estructuras y procesos sociales, económicos y políticos; los cuales crean y perpetúan una inequitativa distribución de recursos al interior y entre las sociedades.⁶⁵⁹ No obstante, señala que existe una diferencia entre la pobreza y la desigualdad. Tal diferencia es la experiencia de la privación tanto en su forma material como social que se experimenta en una situación de pobreza. Previamente habíamos establecido la diferencia entre marginación y pobreza, que son dos conceptos que usualmente van de la mano pero que no tienen significados similares. De igual forma aquí, la desigualdad resulta ser un concepto distinto pero no ajeno del tema de la pobreza. En el capítulo 1 de esta investigación habíamos establecido que la igualdad, entendida como igualdad social, estaba referida a las necesidades básicas y los medios para la satisfacción de esas necesidades y que, de acuerdo con la concepción política de la justicia como imparcialidad de Rawls, no es posible buscar una igualdad absoluta de resultados, sino una igualdad de oportunidades en la que todas las desigualdades sociales y económicas se justifican en tanto que estén relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de una justa igualdad de oportunidades, y que además, estas posiciones y cargos se ejerzan en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos aventajados. Por lo tanto, desigualdad y pobreza resultan conceptos que se relacionan en el bienestar social, pero que no necesariamente se necesita de uno para explicar al otro.

De esta manera, siguiendo a Lister resulta posible identificar que lo social estructura el impacto y la experiencia de la pobreza de acuerdo con distintas dimensiones que determinan el desempeño de las personas y su posibilidad de procurar su bienestar de manera autónoma.⁶⁶⁰ Dichas dimensiones son: el género, la raza, la incapacidad física, la edad y la situación geográfica. Cada una juega un papel en la configuración de las divisiones sociales y posición

⁶⁵⁷ *Ibid.* pp. 466-467

⁶⁵⁸ Dieterlen, Paulette. *Op. cit.* p. 13

⁶⁵⁹ Lister, Ruth. *Op. cit.* p. 51

⁶⁶⁰ *Ibid.* p. 55

que se tiene en el curso de la vida. Al decir de la autora, en la primera dimensión las diferencias de género son un determinante en la situación de pobreza de quienes se ven afectadas o afectados por la presencia de discriminación sexual y la formación de estereotipos. En este sentido, y reconociendo que son las mujeres el grupo más vulnerable a esta desigualdad social, las mujeres pueden ser objeto de una situación de pobreza determinada por una posición de poder inferior en la división del trabajo, que es guiada por una ideología a favor de la dependencia económica de las mujeres. Siendo así que en la vida dentro de los hogares, este sea un factor de particular importancia en los casos en que se presenta violencia doméstica.⁶⁶¹ En cuanto a la raza, Lister considera que la pobreza es un fenómeno “racializado” en cuanto a la incidencia de la discriminación racial y la formación de estereotipos, de igual forma que en la desigualdad de género.⁶⁶² Cabe señalar que, al igual que estas dos categorías que acabamos de revisar, el papel de la edad, tanto en el caso de la infancia como en el de la senectud, los condicionantes sociales que infligen una situación de pobreza son similares, puesto que se determinan por la formación de estereotipos y la discriminación. Sin embargo, tanto en la infancia como en la senectud, las limitaciones físicas y mentales para procurar el bienestar son un factor preponderante en ambas etapas de la vida. Tanto los niños necesitan de una dieta adecuada para potenciar sus facultades biológicas y psicológicas, como los adultos mayores necesitan de dietas, medicamentos, suplementos vitamínicos y cuidados especiales para conservar la salud y un buen nivel de vida. En relación a la incapacidad física, Lister considera que de igual forma juega un papel preponderante la discriminación en el tratamiento de las personas discapacitadas, pero que también es un factor que implica necesidades adicionales asociadas con gastos en dietas especiales, adaptaciones y equipamiento, transportación especial, etc.⁶⁶³, los cuales son gastos que en el caso de un bajo ingreso son difíciles de cubrir y aumentan la magnitud de la pobreza. Por último, la situación geográfica se presenta como un factor que resulta determinante en una situación de pobreza porque se refiere a la experiencia que se obtiene dentro de los espacios sociales y físicos de los vecindarios o asentamientos en donde se comparte una situación de pobreza.⁶⁶⁴

De esta forma, se reconoce que existe una inmensa cantidad de literatura que se adentra en cada uno de estos factores o categorías que hemos mencionado. En la cual, la cuestión principal siempre es cuál es la relación y el impacto que tiene determinado factor en la magnitud e incidencia de la pobreza. Si la pobreza es una condición que no sólo se explica por factores económicos, sino que también existen dimensiones sociales y políticas en la definición de un concepto y la realidad de su experiencia, ¿cómo es posible elaborar una aproximación para

⁶⁶¹ *Ibid.* pp. 60-61

⁶⁶² *Ibid.* p. 62

⁶⁶³ *Ibid.* pp. 64-65

⁶⁶⁴ *Ibid.* p. 69

conocer la influencia de cada dimensión sobre la pobreza que experimentan las personas? Tal y como establecimos con anterioridad, en cuanto a las limitaciones metodológicas para el estudio y medición de la pobreza, de igual forma aquí reconocemos el enorme trabajo que sería pretender presentar un estudio sobre cada factor relevante en cada uno de los dimensionamientos de la pobreza. Es por ello que, continuando con la metodología oficial usada por la SEDESOL y propuesta por el CTMP, se presentan cifras sobre la incidencia de la pobreza en México, reconociendo la limitación de utilizar medidas monetarias y unidimensionales sobre la pobreza, además de las que implica el uso de las ENIGH.

En términos generales, resulta posible elaborar una comparación sobre la incidencia de las tres líneas de pobreza de la SEDESOL a través de un determinado espacio de tiempo, siempre que se deflacten los valores, tanto de la canasta alimentaria como de los ingresos y gastos de los hogares a precios de los años en cuestión. Recuérdese que la metodología oficial sólo considera la canasta alimentaria de INEGI y CEPAL de 1992, por lo que cualquier índice de pobreza que se construya para un año distinto a este, requiere la conversión del precio de la CBA por los subíndices correspondientes de cada rubro del INPC. En el cuadro 3.1 se muestran los valores en pesos de agosto de cada año de las tres líneas de pobreza para los años 2000, 2002 y 2003. El valor de la línea de pobreza alimentaria es el valor de la CBA, mientras que las líneas de pobreza de capacidades y patrimonial se obtienen al multiplicar el valor de la CBA por el respectivo inverso del coeficiente de Engel. En este cuadro es posible observar que el valor de cada línea es incremental para cada año posterior a 2000. La columna de tasa de crecimiento entre 2000 y 2004 nos muestra un incremento casi igual en el valor de todas las líneas de pobreza, lo que significa que en dicho periodo se incrementó el ingreso adicional con que debe contar un hogar como porcentaje de la canasta alimentaria para poder satisfacer necesidades básicas no alimentarias.⁶⁶⁵

⁶⁶⁵ Para observar el mismo análisis en el periodo 2000-2002 *Cfr.* Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales” *Op. cit.* pp. 228-230. En este documento los autores reportan que la pobreza patrimonial rural fue la que observó el mayor aumento en dicho periodo, siendo éste del 12.3%.

Cuadro 3.1. Coeficientes de Engel y líneas de pobreza

Tipo de pobreza	Estrato	Inverso del coeficiente de Engel			Líneas de pobreza			Tasa de crecimiento de LP 2000-2004 ^b	Diferencia entre la tasa de crecimiento e inflación general ^b
		2000	2002	2004 ^b	2000	2002	2004 ^a		
Alimentaria	Urbano	-	-	-	626	672.3	739.6	18.1%	-3.54%
	Rural	-	-	-	462.9	494.8	548.2	18.4%	-3.24%
Capacidades	Urbano	1.226	1.179	1.23	767.7	792.6	909.7	18.5%	-3.14%
	Rural	1.185	1.187	1.189	548.4	587.3	651.8	18.9%	-2.74%
Patrimonial	Urbano	2.005	2.034	2.011	1,255.3	1,367.4	1,487.3	18.5%	-3.14%
	Rural	1.8201	1.913	1.825	842.6	946.5	1,000.4	18.7%	-2.94%

Fuente: Székely, M. y Rascón, E. "México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales" en *Economía Mexicana*. Nueva época, vol. XIV, núm. 2. (2005)

^a Fuente: Székely, M. "Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y 2004" en *El Trimestre Económico*. Vol. LXXII(4), núm. 288. (2005); y Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. "Medición de la Pobreza 2002-2004" consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/presentaciones/MediciondeLaPobreza2002-2004.ppt>

^b Cálculos propios. La inflación general entre agosto 2000 y agosto 2004 fue de 21.64%. Cfr. <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calcdelInflacion/calcdelInflac.html>

De esta forma, en el caso de la pobreza patrimonial, que es la línea de pobreza más completa puesto que comprende las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado), en 2000 un hogar urbano requería de un 100.5% adicional del valor de la CBA urbana para poder satisfacer las necesidades básicas no alimentarias de esta línea de pobreza, mientras que un hogar rural requería de un 82.01% adicional del valor de la CBA rural. Al recalcular los coeficientes de Engel para 2004 con base en la deflactación de la CBA rural y urbana para ese año, se obtiene una distribución distinta del gasto de los hogares en comparación con 2000. En 2004 un hogar urbano requería de un 101.1% adicional del valor de su respectiva CBA, mientras que en los hogares rurales el ingreso adicional requerido era de 82.5% del valor de la CBA rural. Siguiendo el análisis de Székely y Rascón, el incremento en las líneas de pobreza reportado por su tasa de crecimiento no es un incremento real puesto que no considera el impacto de la inflación general del INPC total. Por lo tanto, dado que para el periodo 2000-2004 la inflación general fue de 21.64%, podemos observar que el INPC crece a una tasa más rápida que el valor de las líneas de pobreza, por lo que en el cuadro 3.1 la diferencia entre la tasa de crecimiento y la inflación general resulta ser una aproximación más real del incremento en el valor de las líneas de pobreza.⁶⁶⁶

⁶⁶⁶ Cfr. Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. "México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales" *Op. cit.* Además, en este artículo referido al periodo 2000-2002, los autores encuentran que para ese periodo la tasa de crecimiento del INPC, es decir la inflación general, es mayor a la mayoría de los deflatores de los rubros de consumo incluidos en la CBA; lo que significa que el valor de la canasta se "abaratara" en términos reales (relativo al INPC total). Por lo que establecen que al utilizar el ingreso como indicador de bienestar y deflactar el valor de éste utilizando el INPC, "[...]

El ingreso *per cápita* de los hogares comprendidos en las ENIGH de 2000, 2002 y 2004 se compara con las líneas de pobreza mostradas en el cuadro 3.1 para conocer la incidencia de la pobreza en México para esos años. Las ENIGH de estos años son representativas a nivel nacional y por estratos urbano y rural, siendo que se considera como localidades rurales a aquellas con una población menor a 15,000 habitantes y como urbanas a aquellas con una población igual o mayor a 15,000 habitantes. Dado que se cuenta con información de las ENIGH tanto por hogares como por personas, es posible obtener datos sobre la pobreza de acuerdo con ambas unidades de análisis.⁶⁶⁷ En el cuadro 3.2 se muestran las cifras relativas de la incidencia de las tres líneas de pobreza por hogares, es decir el porcentaje de hogares pobres para el periodo 2000-2004. Hasta el momento de la elaboración de este trabajo, no existía ningún análisis o resultado de la ENIGH 2006, por lo que se considera 2004 como el año más reciente con estimaciones de pobreza.

Cuadro 3.2. Porcentaje de hogares pobres

<i>Tipo de pobreza</i>	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>			<i>Nacional</i>		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Alimentaria	9.79	8.54	8.66	34.07	28.50	22.31	18.61	15.82	13.68
Capacidades	16.20	12.19	14.21	41.37	36.53	29.43	25.34	21.07	19.80
Patrimonial	37.37	35.36	34.17	60.73	59.39	48.81	45.86	44.12	39.55

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2000, 2002 y 2004.

De acuerdo con las cifras del cuadro 3.2, en 2004 el 39.55% de los hogares en México eran, en un término general, pobres puesto que al ser insuficiente su ingreso para satisfacer la línea de pobreza más completa, podemos considerar que todos los hogares incluidos sufren al menos uno de los tres tipos de pobreza, es decir, que su ingreso *per cápita* no era el suficiente para superar alguna de las tres líneas de pobreza. Este 39.55% de los hogares representa en términos absolutos un total de 10,222,399 hogares que vivían con un ingreso *per cápita* igual o menor a los 1,000.4 pesos mensuales en el estrato rural y 1,487.3 pesos mensuales en el estrato urbano. Si consideramos que el tamaño del hogar promedio en cada estrato, de acuerdo con la

la situación es equivalente a un desplazamiento de la línea de pobreza hacia abajo. *Ceteris paribus*, este ‘abaratamiento’ de la canasta alimentaria relativo al INPC total tenderá a reducir la pobreza.” *Ibid.* p. 225

⁶⁶⁷ Cabe aclarar que los cálculos aquí presentados se realizaron a partir de las bases de datos de las ENIGH consultadas en <http://ogp.colmex.mx/>, sitio web del Observatorio de Género y Pobreza (COLMEX-UNIFEM-SEDESOL), y también con información obtenida en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Dichas bases de datos ya contaban previamente con las líneas de pobreza tanto por hogares como por personas, por lo que no fue necesario realizar el cálculo de las variables necesarias para obtener la incidencia de pobreza.

ENIGH 2004, es de 4.18 miembros en localidades rurales y 3.95 en localidades urbanas, entonces podemos inferir que el 48.81% de los hogares en localidades rurales tenía un ingreso menor a los 4,181.67 pesos mensuales y, que a su vez, el 34.17% de los hogares urbanos tenía un ingreso menor a los 5,874.84 pesos mensuales.⁶⁶⁸ Si consideramos como pobres, en un término general, a los hogares que se encuentran en pobreza patrimonial, entonces podríamos también considerar como pobres extremos a aquellos que se encuentran en situación de pobreza alimentaria, en tanto que esta primer línea de pobreza implica que el ingreso *per cápita* no es suficiente ni siquiera para satisfacer las necesidades más básicas y primordiales que son las de alimentación. De tal manera, en el mismo cuadro se muestra que para 2004 a nivel nacional el 13.68% de los hogares vivían en condición de extrema pobreza al tener un ingreso *per cápita* mensual menor a los 548.2 pesos en el estrato rural y 739.6 pesos en el estrato urbano. Este porcentaje de hogares en pobreza extrema o alimentaria equivale a un total de 3,535,053 hogares en todo el país que contaban con un ingreso mensual por hogar de menos de 2,291.48 pesos en localidades rurales y 2,921.42 pesos en localidades urbanas.⁶⁶⁹

Sin embargo, al analizar la magnitud del ingreso *per cápita* y por hogar de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema (pobreza patrimonial y alimentaria), resalta el hecho de que por las características de la metodología de coeficientes de Engel y líneas de pobreza, los hogares considerados como pobres alimentarios e inclusive los hogares de referencia para obtener los coeficientes de Engel, están más lejos de poder comprar la CBA de lo que se puede creer. Puesto que, al ser los coeficientes de Engel menores a 1 quiere decir que los hogares no destinan todo su ingreso al gasto alimentario, por lo que ni siquiera en el caso de los hogares de referencia, que son aquellos cuyo ingreso *per cápita* es igual al valor de la CBA, pueden comprar los bienes de la canasta alimentaria. Por ejemplo, veamos el caso de los hogares rurales para el año 2004, ya que de acuerdo con el cuadro 3.2 en este estrato la cantidad de hogares pobres es tres veces mayor que en el ámbito urbano: 22.31% de hogares rurales son pobres alimentarios en comparación con 8.66% de hogares en el ámbito urbano. De acuerdo con el cuadro 3.1, el inverso del coeficiente de Engel para calcular la línea de pobreza de capacidades es 1.189, lo que significa que el coeficiente de Engel es de 0.841. Ya que este coeficiente se obtiene de dividir el gasto en alimentación entre la sumatoria del gasto en alimentación, educación y salud, el coeficiente de 0.841 significa que el gasto alimentario representa solo el 84% de la agregación de los gastos mencionados, y por lo tanto se infiere que representa también una proporción mucho menor respecto al ingreso total. Así, se evidencia que incluso los hogares del decil de referencia, que cuentan con un ingreso igual al valor de la CBA, no satisfacen las necesidades

⁶⁶⁸ Para obtener estas cifras el procedimiento consiste en multiplicar el valor de la línea de pobreza patrimonial por el tamaño promedio de los hogares obtenido a partir de la ENIGH 2004.

⁶⁶⁹ Véase el Anexo 1 para observar un concentrado total sobre la incidencia de la pobreza, tanto en cifras relativas como absolutas, por líneas de pobreza, estratos y año de referencia.

básicas alimentarias puesto que no destinan una parte de su ingreso suficiente al gasto alimentario. La cual para adquirir los bienes de la CBA debería ser del 100% de su ingreso, y de esta forma, en el caso de los hogares que se clasifican como pobres alimentarios, la distancia entre su gasto alimentario real y el valor de la CBA debe ser aún más grande.

No obstante, también se dispone de cifras por personas acerca de la incidencia de la pobreza a pesar de que la metodología oficial agrega los ingresos personales y después divide el total del ingreso del hogar entre el número de miembros. Por lo tanto, cabe señalar que por esta metodología, una persona puede ser clasificada como pobre a pesar de tener un ingreso superior a la línea de pobreza si el resultante ingreso *per cápita* del hogar al que pertenece no lo es. En el cuadro 3.3 se muestran los porcentajes de hogares pobres por estrato y a nivel nacional de acuerdo con las tres líneas de pobreza. Probablemente no haciendo caso de la advertencia previa sobre la utilización del ingreso *per cápita* como estándar de pobreza, las cifras por personas serían un dato más fiel sobre la magnitud de la pobreza en la población mexicana. De acuerdo con el cuadro, en 2004 de una población total de 104,175,825 habitantes en el país, el 47.01% era pobre, esto es 48,971,350 mexicanos que no contaban con un ingreso adecuado para sufragar los gastos básicos en vivienda, transporte, vestido y calzado. ¿Por qué sólo se mencionan los gastos básicos en las necesidades no alimentarias propias de la pobreza patrimonial? De ese 47.01% de la población estamos seguros que tienen un ingreso menor a las líneas de pobreza patrimonial urbana y rural, 1,487.3 pesos y 1,000.4 respectivamente. Dentro de este porcentaje se incluyen las personas que son clasificadas como pobres alimentarios y de capacidades, puesto que su ingreso, al ser menor que las líneas de pobreza alimentaria y de capacidades, es también menor que la línea de pobreza patrimonial. Sin embargo, no todos los hogares en pobreza patrimonial tienen un ingreso inferior al de las dos líneas de pobreza previas. Así, solo 23,317,394 personas son únicamente pobres patrimoniales, es decir, que su ingreso les permite sufragar los gastos básicos en alimentación, educación y salud, más no aquellos gastos para vivienda, transporte, vestido y calzado.⁶⁷⁰

⁶⁷⁰ Cálculos propios con base en la ENIGH 2004. El procedimiento consiste en filtrar de la base de datos a aquellas personas que reportan pobreza alimentaria y de capacidades dejando solo a aquellos que únicamente reportan pobreza patrimonial. De igual forma es posible realizar estos cálculos a partir del concentrado total que se presenta en el Anexo 1.

Cuadro 3.3. Porcentaje de personas pobres

<i>Tipo de pobreza</i>	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>			<i>Nacional</i>		
	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>	<i>2000</i>	<i>2002</i>	<i>2004</i>
Alimentaria	12.58	11.43	11.00	42.38	34.76	27.58	24.23	20.27	17.31
Capacidades	20.25	15.96	17.80	49.97	43.79	35.73	31.88	26.50	24.63
Patrimonial	43.76	42.04	40.95	69.28	67.47	56.87	53.74	51.67	47.01

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2000, 2002 y 2004.

Si observamos ambos cuadros, 3.2 y 3.3, es posible notar una tendencia decreciente en todas las cifras mostradas. Los resultados de las investigaciones posteriores a 2002 que han replicado la metodología oficial convergen en concluir que la pobreza en el periodo 2000-2004 ha disminuido de forma considerable tomando en cuenta el casi nulo crecimiento económico de esos años. Székely y Rascón ofrecen pruebas sobre la comparabilidad de las ENIGH a pesar de las modificaciones que se han realizado en los cuestionarios con el objeto de hacer más precisa la recolección de información de los hogares encuestados. Los resultados de dicha investigación señalan que para el periodo 2000-2002, la reducción de la pobreza se debió a la combinación de dos factores: la expansión en cobertura y derrama económica de programas sociales como Oportunidades, principalmente, y Procampo, y la estabilidad económica, que se refleja en tasas de inflación reducidas y en la estabilidad del tipo de cambio, lo cual dio lugar a incrementos de los salarios reales y a reducciones en el costo de la CBA.⁶⁷¹ De igual forma, Cortés Cáceres *et al.* ofrece un estudio sobre la evolución de la pobreza de 1992 a 2000 replicando la metodología oficial. Su evolución se muestra en el cuadro 3.4, donde resulta posible observar el efecto de la crisis económica de 1994 en los porcentajes de personas pobres en 1996 con respecto a los de los dos años previos.

Cuadro 3.4. Porcentaje de personas pobres, 1992-1998

<i>Tipo de pobreza</i>	<i>Urbano</i>				<i>Rural</i>			
	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1998</i>
Alimentaria	13.5	9.7	26.5	21.3	35.6	36.8	52.4	52.1
Capacidades	18.4	17.1	35.0	29.0	41.8	46.2	60.2	57.6
Patrimonial	44.0	43.6	61.9	55.8	65.0	72.0	80.8	74.9

Fuente: Cortés, F. et. al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Serie Documentos de Investigación. México, SEDESOL. (2002)

⁶⁷¹ Székely, Miguel. y Rascón, Ericka. "México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales" *Op. cit.*

3.3 El Estado Social de Derecho en México.

Hasta este punto hemos considerado a la pobreza como una condición que afecta el bienestar social por su acción en distintas esferas del desarrollo de la vida de las personas. Junto con la revisión de los fundamentos económicos y políticos del Estado de Bienestar en el primer capítulo, la pobreza aparece como una limitante al desarrollo óptimo del bienestar individual y colectivo de las sociedades. Como un problema que tiene explicaciones, fundamentalmente económicas, y que también deriva en un conjunto de factores sociales y políticos, como la interacción de los individuos con el resto de la sociedad y la capacidad de ejercer una libertad de decisión sobre los modos de vida. En el primer capítulo, el Estado de Bienestar se expuso como una tipología de los Estados en los que el gobierno y la administración pública tienen un papel preponderante en la procuración del bienestar social e individual, mas poco se abordaron las cuestiones sobre las instituciones jurídicas que establecen los fundamentos legales de éste. Los orígenes del Estado de Bienestar se localizan en las nuevas legislaciones sociales de fines del siglo XIX en Alemania, porque señalan el comienzo de la preocupación de los Estados por el bienestar de los grupos más desprotegidos y la necesaria intervención para mantener funcionando el sistema de producción.

De esta manera, se entiende por Estado Social de Derecho al sistema y forma de organización política y social que se gesta a partir de las innovaciones legislativas en materia social de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. El Estado Social de Derecho es un Estado que se caracteriza porque su estructura política se encuentra sometida a la ley, esto es, al decir de Martínez de Pisón, que se inspira en el ejercicio de cuatro notas fundamentales: que se sujeta al imperio de la ley; que su organización política obedece al principio de división de poderes; que el gobierno y la administración pública se encuentran sometidos al principio de legalidad, control y responsabilidad conforme a Derecho; y que se reconocen y garantizan los derechos fundamentales de la persona humana.⁶⁷² Sin embargo, este Estado Social no es igual al Estado Liberal que se había conseguido con las revoluciones del siglo XVIII y la promulgación de derechos políticos y civiles. Así, de acuerdo con Martínez de Pisón, existe en la literatura política una hipótesis sobre la polarización irreconciliable entre el Estado Liberal del siglo XIX y el Estado Social posterior a la Segunda Guerra Mundial, en tanto que ambos “[...] constituyen dos modelos diametralmente opuestos de vertebración política de una sociedad [...]”,⁶⁷³ en tanto que “[...] el

⁶⁷² Martínez de Pisón, José. *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, Tecnos. (1998) p. 25

⁶⁷³ *Ibid.* p. 23

Estado Liberal se construye sobre los derechos civiles y políticos y el Estado Social lo hace sobre los derechos sociales.”⁶⁷⁴

No obstante, lo anterior no significa que el Estado Social se olvide de las garantías y derechos individuales que se habían logrado para detener el poder del Estado ante los individuos y su libertad. El Estado Social encuentra su legitimidad “[...] en su vertiente social que se concentra en el reconocimiento de los derechos sociales y en la obligación de materializar realmente un bienestar generalizado a todos los ciudadanos.”;⁶⁷⁵ incorporando a su vez, los principios y valores propios del Estado Liberal en tanto que es también un Estado de Derecho, y por ello su configuración final sigue girando en torno a los derechos del hombre y del ciudadano.⁶⁷⁶ Al decir de Martínez de Pisón, el Estado Social ya no es un Estado pasivo, absentista o gendarme, como lo era el Estado Liberal, sino que es un Estado que actúa decisivamente en la vida social y económica con la intención de “[...] conferir a la vieja defensa de los derechos una versión más material y real que, de verdad, promueva la igualdad y libertad de todos.”⁶⁷⁷ Así, en el paso del Estado Liberal al Estado Social, se entiende que el mero reconocimiento formal de los derechos civiles y políticos no garantizaba la igualdad social de todos los ciudadanos si existían desigualdades de riqueza y de oportunidades.⁶⁷⁸ Por lo tanto, el Estado Social de Derecho es un Estado que se fundamenta en el imperio de la ley, la protección de las libertades individuales y los derechos civiles y políticos, y es también un Estado en el que se establece como obligación del mismo, materializar el bienestar social dado el reconocimiento de derechos sociales de los ciudadanos.

Ahora bien, en gran parte de la literatura se considera al Estado Social como un sinónimo del Estado de Bienestar. Esta conclusión es válida en tanto que el concepto del Estado Social establece una diferencia ante el Estado Liberal, la cual se cimenta en la obligación que significan los derechos sociales al Estado para lograr el bienestar social. Sin embargo, consideramos que, si las características que se señalan del Estado Social son las mismas que las del Estado de Bienestar, al menos en un concepto generalizado, es porque son estas características el efecto que resulta de la promulgación de un ordenamiento jurídico que señala nuevas competencias por parte del Estado. Por tanto, a nuestro juicio, el Estado Social de Derecho es esa entidad conceptual que se compone por las instituciones jurídicas y legales que dan forma a un nuevo Estado. De aquí que la diferencia entre el Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho es que el primero es un modo de organización política, económica y social que se identifica por los

⁶⁷⁴ *Ibid.* p. 25

⁶⁷⁵ *Ibid.* p. 46

⁶⁷⁶ *Ibid.* p. 27

⁶⁷⁷ *Ibid.* p. 28

⁶⁷⁸ *Ibid.*

resultados visibles de un sistema de bienestar, mientras que el segundo se identifica por la cimentación jurídica que en él se contiene, es decir, por los derechos sociales promulgados que conforman un marco jurídico para la acción del Estado en la procuración del bienestar social.

Ambos conceptos son distintos del Estado Liberal, el cual es guiado por los principios del liberalismo político y económico durante parte del siglo XVIII y el siglo XIX, más no entrañan un mismo significado puesto que, dada nuestra exposición en el primer capítulo, el Estado de Bienestar podría bien ser el producto del Estado Social de Derecho, siempre que se considere que, un Estado Social de Derecho define un sistema de bienestar, en tanto que establece las reglas y lineamientos jurídicos, responsabilidades, obligaciones y derechos que dan forma a éste; y, dependiendo de la cobertura, extensión y programas que ese sistema de bienestar incluya, se deriva entonces la existencia o no de un Estado de Bienestar. De este modo pasamos a revisar las ideas en torno a la formación y la trascendencia de los derechos sociales que son el fundamento del Estado Social de Derecho.

3.3.1 Formación e idea de los derechos sociales.

Al decir de Dieterlen, la asignación de un derecho, como lo son los derechos sociales, presenta serios problemas tanto morales, como políticos y económicos.⁶⁷⁹ El conflicto se origina en tanto que la asignación de derechos sociales significa la imposición de deberes a ciertas personas para satisfacer los derechos de bienestar de otros miembros de la comunidad, lo que se traduce en una carga impositiva a los contribuyentes. Por lo tanto establece que: “[...] los derechos de bienestar [(o derechos sociales)] imponen obligaciones a personas que no las aceptaron previamente y que, por lo tanto, no dependen de acciones voluntarias.”⁶⁸⁰ Sin embargo, Dieterlen rescata que la justificación de los derechos sociales y la obligación de ayudar a combatir la pobreza puede resolverse, no viendo a estos como derechos, en sentido estricto, sino como una cuestión de valores y tradiciones sobre una ética consecuencialista para evitar los males de la pobreza, y también con base en ciertas virtudes y un principio de justicia.⁶⁸¹ Sin embargo, el planteamiento sobre los derechos sociales como lo hace Dieterlen es válido si se observan éstos como un producto de generación espontánea en la vida social y al interior de los Estados. En cambio, si el planteamiento sobre los derechos “de bienestar” o derechos sociales, se construye desde los orígenes y causas de éstos a finales del siglo XIX, la perspectiva de Dieterlen sobre lo injusto o inequitativo de los derechos sociales no tiene fundamento; y aún

⁶⁷⁹ Dieterlen, Paulette. *Op.cit.* pp. 92-97

⁶⁸⁰ *Ibid.* p. 98

⁶⁸¹ *Ibid.* pp. 103-112

más, si se contrasta con el principio de justicia de Rawls y la igualdad social mencionados en el primer capítulo.

Para hacer frente a la realidad del periodo entre 1880 y 1918, sobre las condiciones de explotación de la clase trabajadora y los efectos negativos en lo económico y lo social del sistema de producción y del pensamiento clásico liberal, al decir de Alvarez del Castillo, muchos Estados descubrieron posible mantener el sistema jurídico puesto en marcha por el liberalismo tratando de reformar y atenuar sus consecuencias más indeseables, siendo que a dicho proceso se le llame como “constitucionalismo social”.⁶⁸² Así, la ascensión de los derechos sociales al rango de leyes supremas, ese constitucionalismo social, se da primeramente con la promulgación de la Constitución Política de México de 1917, en la cual, por primera vez, se adiciona a los tradicionales derechos individuales “[...] los nuevos derechos sociales que elevan a norma fundamental la defensa de los derechos de los trabajadores y la limitación de la propiedad privada en términos de su función social.”⁶⁸³ Tras dicha innovación legislativa seguiría la Constitución de Weimar de 1919, en la que se establece la protección particular del Estado al trabajo y su relación con el capital, donde además se inscribe con toda firmeza el derecho al trabajo y a obtener lo necesario para conducir una existencia digna.⁶⁸⁴ Además, también las Constituciones rusas de 1918 y 1936, y la Constitución de la República Española de 1931. Ya posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, de acuerdo con Alvarez del Castillo, la evolución de los derechos sociales se caracteriza por su reconocimiento a nivel internacional, siendo los documentos más importantes la *Declaración Universal de Derechos Humanos* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948 y, posteriormente, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en 1966 por este mismo organismo. En el documento de 1948 se inscribe un catálogo de derechos civiles y políticos, así como una referencia a algunos derechos sociales entre los que sobresalen: el derecho a la seguridad social y derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores (art. 22); el derecho al trabajo y a condiciones equitativas y protección contra el paro, y el derecho a sindicarse (art. 23); el derecho a descanso y asueto, y a vacaciones periódicas y pagadas (art. 24); el derecho a un nivel de vida suficiente, el derecho a la salud y bienestar, alimentación,

⁶⁸² Alvarez del Castillo, Enrique. “El Derecho Social y los Derechos Sociales Mexicanos” en Alvarez del Castillo, Enrique. (coord.) *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*. México, Manuel Porrúa. (1979) p. 87

⁶⁸³ Villalpando, W. *Defensa de los Derechos Humanos*. Buenos Aires, Tierra Nueva. (1976) p. 12 Citado en Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 88

⁶⁸⁴ Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 88

vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales (art. 25); derecho a la educación (art. 26); y el derecho a participar en la vida cultural y a disfrutar del progreso científico (art. 27).⁶⁸⁵

El surgimiento de los derechos sociales irrumpe con la tradicional división entre el derecho público y el derecho privado. En el derecho liberal se observa que la no intervención del Estado en lo económico es la pauta para considerar, por un lado, un derecho público que se refiere al interés general, del cual se entiende que se resuelve y satisface de manera espontánea. Siendo así éste un derecho que prescribe la abstención del Estado en la vida económica y social puesto que éstas corresponden al derecho privado, el cual es de carácter patrimonial y se considera como el derecho de los empresarios individuales y autónomos. El derecho privado prescribe en sí que “la acción de los particulares debe preservarse en un libre juego de las fuerzas económicas, y de impedirse al orden público liberal intervenir tanto en la organización social como en la económica.”⁶⁸⁶ Así, la intervención del Estado en la actividad económica, propiciada por la promulgación de derechos sociales como un medio para regular constitucionalmente el modelo liberal económico y político, significa en lo jurídico la confusión en la dicotomía entre derecho público y derecho privado. Lo que lleva a la formación de un nuevo derecho social que organiza las relaciones entre las clases sociales y el Estado. De igual manera que se forma un nuevo derecho económico por el cual la organización de la economía se da por encima de la división entre derecho público y derecho privado.⁶⁸⁷

En efecto, los derechos sociales son una nueva perspectiva sobre la tradicional dicotomía porque implican una participación activa del Estado en lo económico y social, pero sin hacer a un lado las reivindicaciones políticas de los derechos civiles y políticos. Es así que, como señala Alvarez del Castillo, no hay duda ni contradicción posible en el tránsito de los derechos liberales a los derechos sociales, en tanto que los primeros están encuadrados en el marco de los segundos; y esto propicia que sea posible la libertad y justicia dejando de lado la opresión del liberalismo tradicional a las clases desprotegidas.⁶⁸⁸ Por lo tanto, siguiendo este análisis, resulta

⁶⁸⁵ Martínez de Pisón, José. *Op. cit.* p. 89 El autor expone que dichos derechos sociales fueron incluidos a causa de la presión de los representantes de los países “socialistas” (*sic*) en dicho organismo internacional.

⁶⁸⁶ Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 91

⁶⁸⁷ *Ibid.* p. 87 Para el autor, la elaboración de esta nueva legislación social propicia la formación de dos nuevos estatutos. Por un lado, un derecho económico que regula a los empresarios y el capital, y por otro, un derecho obrero que comprende los derechos del trabajo y su relación con los empresarios. Sin embargo, ambos estatutos resultan como una mezcla de normas del derecho público y el derecho privado, pero que, al decir de los constituyentes de la Constitución de Weimar, entre ellos Gustav Radbruch, “[...] los dos estatutos se van compenetrando cada vez más y, con ello, han de crear una nueva relación jurídica que no pertenece ni al derecho público ni al derecho privado, sino que constituye el derecho social del porvenir [...]” *Ibid.* p. 93

⁶⁸⁸ *Ibid.* p. 86

la usual clasificación de los derechos en generaciones,⁶⁸⁹ siendo que los derechos civiles y políticos corresponden a la “primera generación”.⁶⁹⁰ Más tarde, durante el siglo XIX, el surgimiento de movimientos sociales que reivindicaron un cambio en la orientación de los derechos individuales buscando una mayor igualdad, el desarrollo de la sociedad industrial y el surgimiento del proletariado, significaron la formación de derechos económicos, sociales y culturales, los cuales comprenden la “segunda generación”. Por último, se reconoce también una “tercera generación” de derechos difusos o poco claros, que son la expresión de los derechos sociales en un ámbito globalizado y tecnológicamente más avanzado. Entre ellos el derecho a la paz, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, al medio ambiente, al patrimonio cultural de la humanidad, etc.⁶⁹¹

Ahora bien, si los derechos sociales surgen como una iniciativa para corregir los efectos negativos del sistema de producción y el liberalismo clásico, ¿cuáles son las características de estos derechos sociales que los hacen diferentes a los derechos de la primera generación? Al igual que abordamos en el primer capítulo, sobre los orígenes del Estado de Bienestar, las primeras innovaciones en legislación social se dieron en el terreno de la protección laboral del proletariado y después a los trabajadores del campo. Por tal motivo, los derechos sociales, de acuerdo con De la Cueva, se pueden definir como: “los [(derechos)] que se proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humana.”⁶⁹² Mas, como hemos expuesto con anterioridad en aquel primer capítulo, los derechos sociales ampliarían su cobertura y expansión durante el siglo XX, alcanzando a otro grupos y clases de la sociedad. Por tal motivo, como señala Mendieta y Núñez, al derecho social le corresponderían, entre otras, las leyes del trabajo, de la asistencia, las agrarias, las de seguros sociales, las de economía dirigida en diversos aspectos, y las que simplemente regulan la intervención del Estado en materia económica, así como también las referidas a la legislación cultural.⁶⁹³ Por lo tanto, no es sino hasta el periodo de 1945 a 1975, que es donde se presenta una cobertura más comprehensiva y

⁶⁸⁹ Martínez de Pisón, José. *Op. cit.* p. 69

⁶⁹⁰ Las propuestas de esta generación de derechos se recogen en diversos documentos trascendentales de distintos acontecimientos revolucionarios, entre ellos, la Revolución inglesa y su *Bill of Rights* de 1689, la Revolución de las colonias británicas en América del Norte y su *Declaración de Independencia* de 1776, con las posteriores declaraciones sobre los derechos del hombre de cada uno de los nuevos estados formados, siendo la más famosa la *Declaración del Buen Pueblo de Virginia* de 1776, y finalmente, la Revolución Francesa y su *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789.

⁶⁹¹ *Ibid.* p. 72

⁶⁹² De la Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. México, Porrúa. (1977) p. 80 Citado en Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 98

⁶⁹³ Mendieta y Núñez, Lucio. *El Derecho Social*. México, Porrúa. (1967) Citado en Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 104

universal hacia todos los ciudadanos y la expansión de los beneficios y de recursos dirigidos, que es lo que Pierson denomina como la “época de oro” del Estado de Bienestar,⁶⁹⁴ que podemos considerar a los derechos sociales como todo el conjunto de derechos que señala Mendieta y Núñez, y más aún, que podemos considerar al cuerpo del derecho social como un derecho de toda la sociedad para mantener su autonomía y buscar su desarrollo por medio de la conservación, seguridad y el bienestar de sus miembros.⁶⁹⁵

De esta forma, cuando ya los derechos sociales forman un conjunto de ordenamientos jurídicos autónomos que “[...] establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.”⁶⁹⁶ entonces es posible desarrollar un concepto más amplio, que no solamente se circunscribe a la protección de la clase obrera o a la socialización de la propiedad privada. Sino un concepto en el que los derechos sociales se consideran como expectativas o pretensiones de recursos y bienes dirigidos a satisfacer necesidades básicas de las personas, en aspectos como la educación, la salud, la vivienda o el ingreso; y que por lo tanto, “su reivindicación, [...] interesa a todas las personas, pero sobre todo a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a dichos recursos suele ser residual, y no pocas veces, inexistente.”⁶⁹⁷

Sin embargo, dada la diferencia entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos, se asume que los derechos de la primera generación son derechos negativos en tanto que prescriben la ausencia y no acción del Estado en la vida individual, mientras que los derechos de la segunda generación, los derechos sociales, prescriben una actuación intervencionista y activa del Estado. Así, dicha distinción, o dualización, como le llama Martínez de Pisón, conlleva a una visión reduccionista y a la estigmatización de los derechos sociales como derechos relativos, particulares y alienables, mientras que a los derechos civiles y políticos se les consideran como derechos absolutos, universales e inalienables.⁶⁹⁸ Dicha dualización lleva a pensar sobre la exigibilidad de los derechos sociales, que al ser considerados como derechos de un grupo o sector social particular, pueden ser alienables en tanto que su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y por lo tanto no resulta posible exigir su cumplimiento al Estado.⁶⁹⁹ Sin embargo, al decir de Abramovich y Courtis, no es del todo correcto asegurar que

⁶⁹⁴ Pierson, Christopher. *Beyond the Welfare State?* Cambridge, Polity Press. (1991) p. 125

⁶⁹⁵ Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 105

⁶⁹⁶ Mendieta y Núñez, Lucio. *Op. cit.* p. 59. Citado en Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 105

⁶⁹⁷ Pisarello, G. “El Estado Social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia.” En Abramovich, Victor. et al. *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso.* México, Fontamara. (2003) p. 23

⁶⁹⁸ Martínez de Pisón, José. *Op. cit.* p. 75

⁶⁹⁹ Abramovich, Victor. y Courtis, C. “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales.” En Abramovich, Victor. et al. *Op. cit.* p. 56

todos los derechos civiles y políticos son derechos negativos, así como tampoco, que todos los derechos sociales son derechos positivos, dado que existen derechos individuales que establecen la acción y no la abstención del Estado, y por otra parte, derechos sociales que no son solamente prestacionales, sino que exigen, por el contrario, la no intervención del Estado.⁷⁰⁰ Por lo tanto, los autores concluyen que “[...] no existe derecho económico, social o cultural que no presente al menos alguna característica o faceta que permita su exigibilidad judicial en caso de violación.”;⁷⁰¹ puesto que cualquier derecho representa, en diferentes niveles, una obligación positiva o negativa para el Estado, ya sea ésta una obligación de respetar, proteger, asegurar o promover un derecho en cuestión.⁷⁰²

Ahora bien, si la exigibilidad de los derechos sociales resulta tan válida como la de los derechos civiles y políticos, entonces la extensión de los derechos sociales a diversas clases o grupos sociales, es decir su universalización, de acuerdo con Pisarello,⁷⁰³ se describe por una conflictiva existencia histórica donde el reconocimiento político y jurídico de los derechos sociales ha operado, tanto desde lógicas emancipatorias como desde lógicas de dominación social. Es decir, tanto orientándose a ampliar la autonomía de los grupos más vulnerables, (piénsese en la lógica de desmercantilización expuesta por Esping-Andersen en el primer capítulo) como a la formación de políticas dirigidas a reproducir jerarquías y privilegios, sometiendo a ciertos grupos o clases sociales a nuevas formas de subordinación. De esta manera, y siguiendo al mismo autor, el conjunto de innovaciones legislativas surgido con el “constitucionalismo social” del siglo XX, resulta limitado, deformado o simplemente cancelado en su alcance efectivo por la realidad y configuración del sistema político; siendo así que “la burocratización y el autoritarismo anquilosan el ensayo constitucional alumbrado en Querétaro, en 1917.”⁷⁰⁴

⁷⁰⁰ *Ibid.* p. 57. Los autores señalan como ejemplo, de un derecho civil que implica la acción del Estado, el derecho a contar, en caso de acusación penal, con asistencia letrada costada por el Estado; en el caso de un derecho social que demanda la no intervención, el derecho a huelga o el derecho a la negociación colectiva. *Ibid.*

⁷⁰¹ *Ibid.* p. 67

⁷⁰² *Ibid.* pp. 58-59. Tales “niveles” de obligaciones se desarrollan de la siguiente manera: “Las *obligaciones de respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las *obligaciones de proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las *obligaciones de asegurar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las *obligaciones de promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.” *Ibid.* p. 59

⁷⁰³ Pisarello, G. *Op. cit.* p. 23

⁷⁰⁴ *Ibid.* p. 26

3.3.2 Los derechos sociales mexicanos: aproximaciones sobre el marco jurídico de la rectoría económica del Estado, la seguridad social, y el combate a la pobreza.

El constitucionalismo social mexicano fue el primero de su tipo en aparecer como producto de una revolución social que significó el establecimiento de las bases para la construcción de un Estado Social de Derecho, con el fin de dar una solución a los efectos negativos del liberalismo económico y el naciente sistema de producción capitalista en el bienestar social durante la segunda mitad del siglo XIX. Ahora bien, si el Estado Social de Derecho es el conjunto de instituciones jurídicas que determinan la configuración y elaboración de un sistema de bienestar, ¿cuál es el contenido de esas instituciones en el caso de nuestro país? Los derechos sociales mexicanos al día de hoy se encuentran plasmados en una extensa red de ordenamientos jurídicos que van desde la ley suprema, la Constitución, hasta ordenamientos reglamentarios y tratados internacionales, así como también en ordenamientos de carácter administrativo, en acuerdos, circulares y oficios. Por lo tanto, resultaría casi imposible presentar en este espacio una revisión sobre todo el estado del arte de las normas jurídicas que conforman a los derechos sociales mexicanos; de tal manera que resulta así más viable el realizar una aproximación sobre las bases constitucionales que determinan nuestros derechos sociales. Como señala Noriega, el constitucionalismo social es la resultante de las innovaciones revolucionarias jurídico-políticas propiciadas por la Revolución Mexicana de 1910; la cual se transformó de un movimiento meramente político que tenía el sólo fin de acabar con el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, a una verdadera revolución social incitada por las ideas sociales, políticas y económicas que se gestaron durante el conflicto armado.⁷⁰⁵ De la misma forma que hemos expuesto el surgimiento de los derechos sociales en el apartado previo, en el caso de la Revolución Mexicana, factores como la desigualdad, el abandono, la opresión política y económica,⁷⁰⁶ fueron los detonantes para la generación de un nuevo orden constitucional que reconociera la necesaria protección del Estado para asegurar verdaderamente el desarrollo de las libertades políticas. De tal manera que, como señala Alvarez del Castillo, la Revolución establecería en la Constitución de 1917, “[...] la conservación de los derechos inalienables de libertad individual, el desconocimiento de la propiedad como un derecho absoluto, la intervención del Estado como rector político de la economía y un sistema progresivo de los derechos sociales correspondientes a las clases y grupos desprotegidos.”⁷⁰⁷

De esta forma, las principales aspiraciones que quedarían consagradas en el constitucionalismo social mexicano serían el reconocimiento de los derechos de los trabajadores,

⁷⁰⁵ Noriega C., Alfonso. *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*. México, IJ-Universidad Nacional Autónoma de México. (1988) pp. 81-84

⁷⁰⁶ *Ibid.* p. 99

⁷⁰⁷ Alvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 111

una justa y adecuada distribución de la tierra y de la propiedad, y la defensa y protección de los recursos naturales nacionales.⁷⁰⁸ Por tal motivo, como se considera en la literatura sobre este tema, los artículos 27 y 123 son los principales artículos en los que se condensan esos principios, siendo que en el primero se establece un sistema de propiedad caracterizado por su función social y el reconocimiento de tres modalidades distintas: la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social, siendo esta última el sistema de propiedad agraria comunal denominada como ejido; y, el segundo artículo, el 123, establece los fundamentos de los derechos de los trabajadores. En el artículo 27 constitucional se establece un precepto sobre la propiedad el cual tiene un impacto tanto social como económico. En él se establece que la propiedad de las tierras y aguas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, “[...] la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”⁷⁰⁹ Esto establece así el derecho natural de la Nación sobre la propiedad de la tierra, las aguas y los recursos naturales, y por lo tanto, con base en ese derecho natural, determina que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y también el derecho de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación y explotación en beneficio de la sociedad.⁷¹⁰ ¿Qué significa esto? Señala Álvarez del Castillo, el derecho de propiedad de los individuos no es un derecho absoluto sino relativo, no es un derecho natural ni anterior al Estado, sino que proviene de la Nación, la cual se personifica en el Estado⁷¹¹ y su administración queda a cargo del gobierno y su administración pública. En efecto, estas son las mismas palabras de Locke pronunciadas en el siglo XVII,⁷¹² en las que establece que la propiedad de la tierra, la fauna, la flora y los frutos de la naturaleza es común a toda la humanidad en tanto que ha sido creada de manera espontánea y dada por Dios para el disfrute de todos los seres humanos. Sin embargo, aclara que la única propiedad inalienable y natural del hombre es su trabajo, y que, con base en éste, saca del estado de naturaleza a los frutos de la tierra, y que el único medio de apropiación de la propiedad común a todos es por medio del consentimiento de la colectividad. Así, de igual manera en el artículo 27 se reconoce la propiedad colectiva de la tierra y sus frutos al establecer que la Nación es quien ha tenido originariamente su propiedad, y determina que sólo por medio del consentimiento que la Nación haga, será posible transmitir el derecho sobre ella a los particulares. Mas debido a este derecho natural, la Nación conserva para sí en todo el tiempo el derecho a retirar aquel derecho concedido de propiedad de acuerdo con las necesidades del interés público y la sociedad.

⁷⁰⁸ Noriega C., Alfonso. *Op. cit.* p. 100

⁷⁰⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (2006) Art. 27

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ Álvarez del Castillo, Enrique. *Op. cit.* p. 89

⁷¹² Véase el apartado 1.1.2 de esta investigación.

Sin embargo, no es así que ocurra con la primera propiedad que todo hombre tiene, el trabajo, dado que no legisla sobre ello en este artículo y en otros, como el 5 y el 123, se reconoce el derecho absoluto y natural que tienen los hombres sobre su trabajo. Así, en el artículo 5 constitucional se establecen la libertad para ejercer cualquier trabajo lícito y el derecho a una justa retribución por ello, además de que ningún contrato laboral puede efectuarse en menoscabo de los derechos políticos y civiles del individuo. En el artículo 123, que es en donde se consagran los derechos del trabajo, se establece que el trabajo es un derecho de los individuos y el Estado tiene la obligación de promover el empleo y su organización social.⁷¹³ El artículo 123, además de prescribir el derecho a la asociación laboral, es decir la sindicalización, el derecho a huelga y al paro y la resolución de los conflictos obrero-patronales a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, establece también lineamientos sobre la duración de la jornada laboral, el salario mínimo, el trabajo de los menores de 14 años, el descanso semanal obligatorio, la igualdad de género en la actividad laboral y remuneración salarial, la protección al trabajo y prestaciones de las mujeres embarazadas, y la participación de utilidades, entre otros. De acuerdo con Noriega, el artículo 123 surgió por el deseo de establecer un excepcional precedente en el constitucionalismo social mexicano sobre la consagración de los derechos laborales, ya que en un principio se había considerado incluir sus preceptos como parte del artículo quinto.⁷¹⁴

Por su parte, el artículo 27 no sólo significa una reconsideración sobre el derecho a la propiedad privada en relación al derecho absoluto que la Nación tiene. El planteamiento sobre la propiedad privada en este artículo no es algo nuevo que signifique un cambio del Estado liberal o del liberalismo anterior, como muchas de las veces se plantea, puesto que ya era un fundamento de la teoría liberal construida desde el siglo XVII, ya que así lo evidencia la exposición de Locke. Es más bien, una reconsideración sobre la propiedad privada y la propiedad pública de cómo había sido entendida durante la dictadura porfiriana; reconsideración a la que se suma también la creación de una nueva figura que es la *propiedad social*. Así, en el citado artículo constitucional, quedaban también plasmados los reclamos sobre el despojo de tierras y su acaparamiento en la forma de latifundios. Para lo cual se establece la intervención directa del Estado para “[...] restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no tuvieran tierras, se les debería dotar de ellas [...]” realizando las expropiaciones y fraccionamientos necesarios, en especial de los latifundios que existían.⁷¹⁵

⁷¹³ Sin embargo, es oportuno señalar que como tal, el derecho al trabajo digno y socialmente útil no fue establecido sino hasta la reforma de 1978. Anterior a esta reforma, en este artículo solamente se señalaba la obligación del Congreso a expedir leyes sobre el trabajo y los derechos de los trabajadores. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano*. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura. (2006) p. 333

⁷¹⁴ Noriega C., Alfonso. *Op. cit.* p. 104

⁷¹⁵ *Ibid.* p. 110

Estos dos artículos que se han aquí expuesto, el 27 y el 123, condensan principalmente las grandes aspiraciones y principios sociales del constitucionalismo social de 1917, sin embargo no son los únicos en los que podemos encontrar el contenido social y los lineamientos más acabados sobre el Estado Social de Derecho en México. Así, en tanto que los derechos sociales entrañan derechos económicos que señalan la regulación de la actividad económica con el fin de proteger a los grupos en mayor desventaja y asegurar el cumplimiento de los derechos individuales procurando la igualdad social y el bienestar social, la Constitución de 1917 comprende además la consagración de principios que señalan una participación activa del Estado en la economía y que determinan lo que se ha usado por denominar como la rectoría económica del Estado. De acuerdo con Acosta Romero, la *rectoría económica del Estado* es “[...] el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico. [(Donde)] el Estado promueve, induce y orienta la acción hacia los objetivos del desarrollo, lo que hace mediante instrumentos y políticas como la acción tributaria, el gasto público, la [(política)] arancelaria y la financiera.”⁷¹⁶ De tal forma que esa responsabilidad queda expresada en el ámbito constitucional de los artículos 25 al 28 y 73, los cuales establecen la potestad del Estado para elaborar normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad donde se desplieguen, esto es, que el Estado asume un papel activo dentro de la actividad económica a través de sus funciones legislativa y administrativa.⁷¹⁷

En el artículo 25 constitucional se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional por medio del fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso, con el fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.⁷¹⁸ Se establece además que el Estado tendrá las funciones de planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, y que tendrá a su cargo la regulación y fomento de las áreas de la actividad económica que el interés general demande, respetando las libertades que la misma Constitución otorga y la concurrencia de los sectores privado, público y social en la economía.⁷¹⁹ Por su parte, el artículo 26 señala la obligación del Estado en la planeación del desarrollo, estableciendo las bases de la organización de un sistema de planeación democrática el cual se caracteriza por la participación de los diversos sectores sociales y la elaboración del plan nacional de desarrollo al cual se sujetarán

⁷¹⁶ Acosta R., Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo II. México, Porrúa. (1999) p. 8

⁷¹⁷ Burgoa O., Ignacio. *Las garantías individuales*. México, Porrúa. (2000) p. 726

⁷¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2006) Art. 25

⁷¹⁹ El artículo 25 adquiere su contenido actual con la reforma de 1983 con la que su contenido sobre los servicios de correspondencia y estafetas, pasó a formar parte del artículo 16. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano. Op. cit.* p. 64

los programas de la administración pública federal.⁷²⁰ Al decir de Burgoa, la planeación democrática debe orientarse por el principio del bien común y por tanto, “[...] formularse y desarrollarse legislativa y administrativamente para beneficio de todos los sectores que forman la sociedad.”⁷²¹ En cuanto al artículo 27, como ya hemos expuesto, establece los principios que reconsideran la naturaleza del derecho a la propiedad privada como una transmisión que hace la Nación de su dominio a los particulares, de acuerdo con el interés público. Así, el artículo 27 junto con el 25 y 26 conforman un conjunto de principios constitucionales que sientan las bases del papel que tendrá el Estado en la economía y afirman los principios de un programa de gobierno para la regulación de la actividad económica del país,⁷²² asegurando también, el papel del Estado como garante de derechos sociales y políticos y la concurrencia de los tres sectores en la actividad económica y el desarrollo nacional.

Sin embargo, en el artículo 28 constitucional se establecen funciones que determinan con mayor especificidad la intervención y participación del Estado en la actividad económica. En dicho artículo se prescribe la obligación que tendrá el Estado en la regulación y vigilancia de la eficiencia económica y la equidad de las condiciones de los mercados. Así, en este artículo se establece la prohibición de los monopolios, con excepción de no considerar como tales a aquellos que por causa del interés público tenga el Estado, la fijación de precios máximos, la regulación sobre las condiciones de la distribución de mercancías, la protección de los consumidores, y el otorgamiento de subsidios. Además se establece el papel del Banco de México como el principal agente regulador del sistema financiero y de la política monetaria,⁷²³ y también prescribe que el Estado contará con organismos y empresas para el manejo de las áreas estratégicas y actividades prioritarias de la economía a su cargo, ya sea sólo o con la participación de los sectores social y privado. De tal forma que esto determina el que el Estado pueda “[...] ejercer la rectoría económica mediante entidades paraestatales que pueden ser organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria estatal.”⁷²⁴ Por su parte, en el artículo 73 se señalan las facultades del Congreso en materia social y económica para

⁷²⁰ De la misma forma que el artículo 25, el artículo citado obtiene su contenido actual con la reforma de 1983. Anterior a esto su contenido versaba sobre el alojamiento y obligaciones de los ciudadanos con el ejército en tiempo de guerra.

⁷²¹ Burgoa O., Ignacio. *Op. cit.* p. 730

⁷²² Acosta R., Miguel. *Op. cit.* p. 9

⁷²³ Cfr. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI. (1998) p. 137-140. Carpizo señala como facultades de carácter económico las que tiene el Ejecutivo Federal en la política monetaria a través del Banco de México, siendo estos instrumentos: el depósito legal que las instituciones bancarias tienen que depositar en el Banco de México, la emisión de billetes y la acuñación de moneda, las operaciones de redescuento, la compra-venta de valores en el mercado abierto, el establecimiento de las tasas mínimas y máximas de las operaciones de las instituciones bancarias y los regímenes selectivos de crédito.

⁷²⁴ Burgoa O., Ignacio. *Op. cit.* p. 735 De este postulado se desprende el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

legislar sobre las contribuciones fiscales al presupuesto, las bases para la celebración de empréstitos por parte del Ejecutivo Federal, la expedición de las leyes sobre planeación del desarrollo económico y social, las leyes sobre programación y promoción para la producción de bienes y servicios, y las leyes sobre la inversión nacional y extranjera.

Por otra parte, sobre la seguridad social no existe una prescripción concreta en el orden constitucional que señale algún derecho u obligación del Estado para la provisión de estos servicios; no obstante, dentro del apartado A del artículo 123 se menciona la utilidad pública de la Ley del Seguro Social la cual comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familias.⁷²⁵ Además que en la fracción XIV de este artículo, se señala la responsabilidad de los empresarios de las accidentes y enfermedades de trabajo. En el apartado B, sobre los trabajadores del Estado, del citado artículo, se expone con mayor detalle las bases de la seguridad social de los trabajadores, siendo que se comprenden además otros elementos como las prestaciones a las mujeres durante el embarazo, la asistencia médica y provisión de medicinas a los trabajadores y sus familias, y el establecimiento de centros vacacionales.

En materia de salud, el artículo cuarto señala el derecho de todos los individuos a la salud y la concurrencia de los gobiernos federal y estatal en la provisión de los servicios médicos. Se establece además el reconocimiento a los derechos de los niños a tener una alimentación adecuada, a la salud, a la educación y al sano esparcimiento.⁷²⁶ En este mismo artículo se establece la igualdad legal del varón y la mujer, lo que es sin dudas un precepto que colabora en la búsqueda de la igualdad social, y además se hace mención del derecho de todos los individuos a un medio ambiente adecuado. Con respecto a la vivienda, que en ocasiones se considera como parte de la seguridad social, el tema se encuentra en diversos artículos, siendo que en el artículo cuarto también se menciona el derecho de la familia a la vivienda digna y decorosa. Sin embargo, es en el tan extenso artículo 123 que se establece el derecho de los trabajadores a contar con habitaciones cómodas e higiénicas proporcionadas por los empresarios, y se establece además el que dicha obligación se cumplirá a través de un fondo

⁷²⁵ Originalmente la fracción XXIX de este artículo consideraba solamente de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares para la prestación de los servicios de seguridad social, estableciendo con ello la obligación del Estado a fomentar la organización de estas instituciones. No es sino hasta la reforma de 1929 que se establecen las bases para la expedición de la Ley del Seguro Social; y más tarde con la reforma de 1974 se establece la utilidad pública de esta ley y la extensión de la cobertura a los no asalariados, campesinos y otros sectores sociales. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano. Op. cit.* pp. 330-332

⁷²⁶ Esto último como resultado de la ratificación por México de la Convención sobre los Derechos del Niño en el año 2000. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano. Op. cit.* p. 64

nacional de la vivienda a fin de constituir un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos a los trabajadores para adquirir la propiedad de sus habitaciones,⁷²⁷ y que la administración de dicho fondo se hará con base en la ley que expida el Congreso. Por último dentro de aquellos preceptos que podemos considerar como parte de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917 se encuentra el artículo tercero, el cual establece el derecho a la educación y la obligatoriedad de los niveles primaria y secundaria, así como también las bases y lineamientos de la educación impartida por el Estado (laicidad y gratuidad).⁷²⁸

De esta forma resulta posible observar un panorama general sobre las instituciones jurídicas con las que el constitucionalismo social mexicano establece los fundamentos de un Estado Social de Derecho que señala el papel preponderante del Estado para procurar el bienestar social. Sin embargo, no existe dentro del orden constitucional algún precepto que nos pueda otorgar un indicio concreto sobre las acciones, responsabilidades o derechos que pueden consagrarse al combate de la pobreza, a pesar de que sí resulta claro el que el conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917 tienen una relación directa con las obligaciones que el Estado emprende y que pueden coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida, el ingreso, y la igualdad y la justicia social. Por tal motivo, hemos de considerar pertinente hacer mención de un ordenamiento jurídico de menor jerarquía que el ámbito constitucional, pero que sin lugar a dudas señala las bases jurídicas del combate a la pobreza en el Estado Social de Derecho mexicano. La Ley General de Desarrollo Social, publicada en diciembre de 2003, tiene la pretensión de ser el documento formal de donde partan los principios de la rectoría y diseño, no sólo de una política nacional de desarrollo social, sino también de las políticas y programas sociales que sean impulsados por cualquiera de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. De acuerdo con su artículo primero, el principal objeto de esta ley es garantizar el ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917, señalar las obligaciones del gobierno, establecer un sistema nacional de desarrollo social, y regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales, entre otros. Su contenido orgánico describe las organizaciones a cargo de la puesta en marcha de la política nacional de desarrollo social y de los programas y políticas que de ella se desprenden,

⁷²⁷ En un principio sólo se señalaba la obligación de los empresarios a otorgar habitación a los trabajadores, no es sino hasta la reforma de 1972 que se establecen las bases para la creación del Fondo Nacional para la Vivienda. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano. Op. cit.* p. 332

⁷²⁸ En el texto original de 1917 no se establece como tal el derecho a la educación, sino hasta la reforma de 1993 donde se inscribe formalmente la frase “todo individuo tiene derecho a recibir educación”. La gratuidad en la educación impartida por el Estado se limitaba a la educación primaria, hasta la reforma de 1946 con la que tal característica se extendió a toda la educación impartida por el Estado. Asimismo la exención en la obligatoriedad del nivel primaria apareció hasta la reforma del mismo año, y la de la educación secundaria hasta la reforma de 1993. *Cfr. La Constitución del Pueblo Mexicano. Op. cit.* pp. 28-29

de la coordinación y cooperación de todos los actores que ella involucra en el combate a la pobreza y el desarrollo y bienestar social. Por su parte, en el contenido dogmático se distinguen las valoraciones ideológicas que dan fundamento, no sólo al desarrollo social, sino también a la intervención del Estado en su procuración.

De acuerdo con esta ley, la política nacional de desarrollo social es el producto de la programación y presupuestación para el desarrollo social trazado desde el Plan Nacional de Desarrollo. Sus objetivos se focalizan a las áreas prioritarias para impulsar el desarrollo con base en una importante premisa, el fomento del sector social de la economía; de tal forma que considera como mecanismo del desarrollo social la generación de empleo y mayores ingresos para las familias, y el estímulo a la organización de los individuos para la promoción de proyectos productivos. Entre los objetivos de este ordenamiento jurídico se encuentran: 1) propiciar condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, 2) promover un desarrollo económico con sentido social, 3) fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y 4) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social. Sin embargo este último objetivo queda expresado en el texto de la Ley de una manera que escasamente asegura formas de participación ciudadana directa y transparente en un sentido plenamente democrático. Cabe destacar que esta ley señala como un fundamento de la presupuestación de la política nacional de desarrollo social que ningún presupuesto podrá ser menor al anterior, señalando así, que su incremento anual deberá ser al menos igual al crecimiento del Producto Interno Bruto, lo que significa una garantía a la aportación de recursos monetarios y financieros al desarrollo social y el combate a la pobreza.

En cuanto al contenido dogmático de la ley, se establece el reconocimiento del bienestar y desarrollo social como un derecho de todos los mexicanos, y la obligación de los distintos órdenes de gobierno y la administración pública para llevar a cabo acciones para procurar que estos derechos no sean negados o puestos en peligro. De acuerdo con el texto de la ley son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.⁷²⁹ En cuanto a la obligación del gobierno y la administración pública señala que éstos, en sus respectivos ordenes y ámbitos, “[...] formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.”⁷³⁰ De tal forma

⁷²⁹ *Ley General de Desarrollo Social*. (2004) art. 6

⁷³⁰ *Ibid.* art. 9

que la exposición de esta ley nos brinda un acercamiento más preciso sobre las bases que señala el Estado Social de Derecho para la conformación de un sistema de bienestar orientado a mejorar el desarrollo social y el combate a la pobreza, lo que, de acuerdo con sus resultados, puede señalar el grado y tipología de un Estado de Bienestar.

Por lo tanto, resumiendo este capítulo, para determinar una definición de la pobreza podemos establecer dos ejes conceptuales: primero, sobre la pobreza como un concepto económico y ético, y segundo, sobre la pobreza como un concepto absoluto y relativo. Siendo así que en el primer eje conceptual la pobreza se define, en lo económico, como una situación de carencia de satisfactores materiales y de aspecto cuantitativo como el ingreso, el consumo de una dieta adecuada, las características de las viviendas, la escolaridad, etc.; y a su vez, en lo ético, como una situación social en la que también existe una ausencia o menoscabo de bienes primarios como el respeto, la autoestima, la dignidad y la vergüenza. Ahora bien, en lo que respecta al segundo eje conceptual, la pobreza se define, en términos absolutos, por un conjunto de necesidades básicas que requieren todos los individuos para tener un nivel mínimo de subsistencia determinado por lo que la biología, física y química del cuerpo humano dictan; y al mismo tiempo, en términos relativos, implica los elementos y bienes que de manera relativa a cada sociedad y tiempo se establecen como los condicionantes de un nivel de vida satisfactorio.

No obstante hemos identificado que ambos ejes conceptuales no son excluyentes y que ambos forman parte de lo que significa la pobreza, y que aún más, la distinción entre lo ético y lo económico, y entre lo absoluto y lo relativo, significan perspectivas para determinar la definición de la pobreza en términos de los objetivos de las políticas y programas sociales que se implementen. Por lo tanto, recuperamos la propuesta de Sen sobre los funcionamientos, capacidades y la calidad de vida. Donde los funcionamientos representan los estados de vida que una persona realmente logra llevar a cabo en su vida, y las capacidades son aquellas oportunidades reales que tienen las personas para lograr determinados funcionamientos, y por ello, la calidad de vida no es una materia que debe depender de bienes o satisfactores a los que tiene acceso una persona, sino a los funcionamientos que realmente logra llevar a cabo.

Por otra parte, la pobreza, dada la complejidad de su conceptualización, difícilmente puede ser una magnitud medida de manera concreta y objetiva; existen diversas propuestas para determinar la incidencia de la pobreza en las sociedades, que han incurrido en diversos elementos de todo lo que el concepto de pobreza puede comprender. Sin embargo, cualquier metodología resulta parcial al análisis holístico de este problema social. Por ello, dentro de los convencionalismos en esta materia se ha reconocido al método de líneas de pobreza como el más claro y directo para medir la magnitud de la pobreza, aceptando que por sus características

no deja de ser un método parcial y que sólo se focaliza en aspectos monetarios, concretamente en el ingreso y el gasto.

Así, en el caso de México, la SEDESOL se ha encargado de elaborar a través del CTMP la propuesta metodológica de tres líneas de pobreza a partir de una canasta básica alimentaria y la utilización de los inversos del coeficiente de Engel, resultando así en una línea de pobreza alimentaria la cual representa el mínimo de ingreso de un hogar para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, una línea de pobreza de capacidades la cual representa el mínimo de ingreso de un hogar para cubrir sus necesidad de alimentación, salud y educación básica, y una línea de pobreza de patrimonio la cual representa el mínimo requerido para que un hogar cubra sus necesidades de alimentación, salud y educación básica más aquellas en los rubros de vestido, calzado, transporte y vivienda. De tal manera que la utilización de estas líneas de pobreza ha dado como resultado una medición por la cual se ha demostrado, de acuerdo con diversas investigaciones, que las cifras de pobreza han disminuido en el periodo 2000 – 2004 de manera significativa, resultando así que para 2004 el 17.31% de la población nacional vivía en condiciones de pobreza alimentaria, el 24.63% en pobreza de capacidades y el 47.01% en pobreza patrimonial.⁷³¹

De igual forma, en este capítulo establecimos que el Estado Social de Derecho es un sistema de organización política y social sometido al imperio de la ley, la protección de las libertades individuales y los derechos civiles y políticos, y que así mismo cuenta con una vertiente social la cual se concentra en el reconocimiento de derechos sociales y en la obligación de materializar el bienestar social de todos los ciudadanos. Por lo que el concepto de los derechos sociales se establece como prerrogativas de los ciudadanos para proteger y asegurar su bienestar social y, que de igual forma que otros derechos, su exigibilidad es incuestionable puesto que se encuadran dentro de los derechos liberales como un mecanismo para preservar la libertad y justicia a través del combate a los efectos nocivos del capitalismo en las clases más desprotegidas. Siendo así que estos derechos sociales se plasman dentro del constitucionalismo social mexicano de 1917 y los artículos que en materia de seguridad social, trabajo y propiedad señala la Carta Magna del Estado Mexicano.

⁷³¹ Obsérvese que estos porcentajes no son acumulativos ya que cada línea de pobreza sucesiva incluye a quienes se ubican como pobres dentro de una línea anterior. Así, teniendo que el 47.01% de la población que vivía en pobreza patrimonial, esto es 48,971,350 personas, esta cifra incluye a los 7,619,790 personas que resultaron pobres de capacidades y a los 18,034,166 personas que resultaron pobres alimentarios.

Capítulo 4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS BENEFICIOS, IMPACTO Y PRESUPUESTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES, 2003-2006

- 4.1 ¿Cómo funciona el programa? – Diseño, operación y presupuesto del programa Oportunidades.
- 4.2 Consideraciones sobre la focalización y beneficios del programa, y su impacto en la incidencia de pobreza.

Desde el primer capítulo hasta el inmediato anterior se ha tratado de elaborar un marco teórico para comprender la importancia y necesidad de la intervención del Estado, a través de las acciones del gobierno y la administración pública, en las esferas económica y social como medio para asegurar que todos los miembros de una sociedad tengan al menos un nivel mínimo de bienestar que asegure la satisfacción de las necesidades más esenciales en alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Hemos identificado que la política social es el instrumento por el cual se busca mitigar los efectos de las desigualdades económicas y colaborar en la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos; por lo que ahora en este capítulo, habremos de ajustar nuestra atención al nivel de los programas que derivan de las políticas sociales como medios para concretar los fines de éstas y llevar a cabo acciones específicas en la solución del problema de la pobreza.

Como habíamos señalado al final del primer capítulo, es posible identificar dos momentos en la política social. El primero sobre la recaudación de recursos a través de la imposición fiscal y las contribuciones al financiamiento público, y el segundo sobre la provisión de bienes y servicios de bienestar a la población. En este sentido, los programas sociales de combate a la pobreza se circunscriben al segundo momento, en tanto que sólo implican la provisión de beneficios a una población o grupo social determinado. En este apartado, el objeto de nuestra atención es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del gobierno federal, el cual puede ser categorizado como un programa de transferencias monetarias condicionadas y de desarrollo humano focalizado. De acuerdo con Levy y Rodríguez, resulta posible señalar tres vertientes de los programas sociales de combate a la pobreza: 1) los programas dedicados a desarrollar las capacidades y potencialidades de las familias pobres, a través de inversiones en su nutrición, salud, educación, etc., es decir, inversiones en capital humano; 2) los programas cuyo propósito es generar empleos, facilitar el acceso al crédito y mejorar las condiciones con que las familias pobres participan en las actividades productivas; y 3) los programas dirigidos a desarrollar la infraestructura social básica de comunidades marginadas, es decir, el mejoramiento de la

infraestructura eléctrica, de transporte, hidráulica y de telecomunicaciones, entre otras.⁷³² Por lo tanto, en este sentido, y como habremos de desarrollar durante todo el capítulo, el programa Oportunidades es un programa de la primer vertiente puesto que tiene como principal objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema potenciando las capacidades de sus miembros y ampliando sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar por medio del mejoramiento de sus opciones en educación, salud y alimentación con el fin de mejorar sus condiciones socioeconómicas y su calidad de vida.⁷³³

Así, los programas sociales de combate a la pobreza que se reconocen como programas de transferencias condicionadas o de desarrollo humano focalizado son programas que se elaboran bajo un enfoque de integralidad acerca del problema de la pobreza, con la premisa de que “[...] el acceso a la salud, la nutrición y la educación incrementa significativamente las oportunidades para los niños y jóvenes de eludir una vida de pobreza crónica.”⁷³⁴; por lo que su principal objetivo y característica principal es el aumentar la capacidad de los pobres para acumular capital humano con el fin, a largo plazo, de erradicar las causas estructurales de la pobreza al fomentar la inversión en el capital humano de las siguientes generaciones, y, en el corto plazo, mitigar los efectos de la pobreza en el presente, por medio, principalmente, de transferencias monetarias condicionadas.⁷³⁵ ¿Cuál es la razón que motiva a la elaboración de estos programas? Si bien la principal razón es el alivio del problema de la pobreza, la causa que motiva al diseño de estrategias cuyo fin es invertir en la acumulación de capital humano para las generaciones futuras bajo ciertos esquemas de condicionamientos se puede dividir en dos vías específicas. De acuerdo con la literatura en este aspecto, los autores coinciden en que una de las razones de las transferencias monetarias condicionadas a las familias pobres, es que en la mayoría de los casos de extrema pobreza, las familias no tienen la capacidad de mejorar por sí mismas su calidad de vida y salir de la pobreza. Así, los programas sociales que buscan invertir en el desarrollo de la infraestructura educativa, de servicios de salud y acceso a alimentación adecuada se consideran como intervenciones por el lado de la oferta; mientras que las intervenciones por medio de transferencias monetarias condicionadas a las familias pobres, se

⁷³² Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. *Sin herencia de pobreza: El programa Progres a – Oportunidades de México*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – Editorial Planeta. (2005) pp. 6-7

⁷³³ *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2003) p. 8 Debido a que en muchos aspectos como el diseño, objetivos, lineamientos y mecánica de operación, las reglas de operación, entre otros, en el periodo 2003 – 2006 no varían sustancialmente, se decidió tomar como única referencia las reglas de operación del año 2003 en todos aquellos casos en que no exista variación alguna dentro del periodo de análisis.

⁷³⁴ Adato, Michelle. “Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales” en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo XXI. (2004) p. 348

⁷³⁵ Legovini, Arianna y Regalia, Ferdinando. *Targeted Human Development Programs: Investing in the next generation*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. (2001) p. 1

consideran como intervenciones por el lado de la demanda.⁷³⁶ Siendo así que esta relativamente nueva forma de programas sociales se muestra como un mecanismo más eficiente para mejorar el bienestar de las familias en condición de pobreza. No obstante resulta importante recalcar que estas intervenciones por el lado de la demanda no pueden ser consideradas como el único instrumento para el combate a la pobreza, sino como un complemento a las acciones que por el lado de la oferta significan el mejoramiento en cantidad y calidad de los servicios educativos, de salud y demás servicios sociales.⁷³⁷

La segunda razón de estos programas sociales, que atañe a la condicionalidad de las transferencias, se debe a que por medio del condicionamiento de sus beneficios se asegura el cumplimiento de los objetivos a largo plazo, principalmente, el romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza.⁷³⁸ Las transferencias monetarias en estos programas se distinguen de los programas sociales de subsidios generalizados, en que su otorgamiento se sujeta al cumplimiento de ciertas acciones o corresponsabilidades por parte de los beneficiarios, entre las que destacan la obligación de enviar a los hijos a la escuela y apoyarlos en sus estudios, cumplir con la asistencia a los servicios de salud, y destinar los apoyos monetarios al mejoramiento de la nutrición dentro del hogar. Así, una vez que se cumplen con las condiciones de los programas, se puede esperar que los beneficiarios mejoren la satisfacción de sus necesidades básicas, en educación, salud y alimentación, por medio, tanto del beneficio que significan las transferencias monetarias como por el cumplimiento de sus corresponsabilidades.

De tal manera, este es el caso del programa Oportunidades creado en 2002 como continuación del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA),⁷³⁹ implantado en 1997 con el fin de apoyar mediante becas educativas, apoyos monetarios para alimentación y servicios de salud a las familias pobres en el medio rural. PROGRESA fue el primer programa de transferencias monetarias condicionadas de gran escala en América Latina.⁷⁴⁰

⁷³⁶ Cfr. Rawlings, Laura y Rubio, Gloria. *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2003) p. 11 y Legovini, Arianna y Regalia, Ferdinando. *Op. cit.* pp. 1-3

⁷³⁷ Legovini, Arianna y Regalia, Ferdinando. *Op. cit.* p.3

⁷³⁸ *Ibid.* p. 1

⁷³⁹ Con frecuencia se entiende al programa Oportunidades como un programa presente durante toda la administración de Vicente Fox Q. en el Ejecutivo Federal (2001-2006), sin embargo, a pesar de que Oportunidades es una continuación sustancial de PROGRESA, es aceptable reconocerlo formalmente como un programa social distinto, dado que además implicó la extensión de su cobertura al ámbito urbano y la creación de un nuevo componente patrimonial de beneficios. Por ello, se considera al “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA como órgano desconcentrado de la SEDESOL publicado el 8 de agosto de 1997” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002, como el decreto de creación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Es por este motivo que, con el fin de mostrar cifras sobre el presupuesto y beneficios de Oportunidades de ejercicios fiscales completos, se escogió como primer año de nuestro análisis el 2003.

⁷⁴⁰ Rawlings, Laura y Rubio, Gloria. *Op. cit.* p. 11

Además del PROGRESA, también se considera como antecedente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), emprendido de 1988 a 1994 con el fin de combatir la pobreza extrema por medio de la asistencia social, subsidios generalizados y la inversión en proyectos de infraestructura social. Así, el programa Oportunidades se inscribe dentro de una estrategia global del gobierno federal denominada como “Superación de la Pobreza: Una tarea Contigo”, la cual deriva de los principios y lineamientos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En dicho plan, respondiendo a lo estipulado en el artículo 26 constitucional sobre la planeación democrática del desarrollo, tal como fue expuesto en el capítulo previo, se expresan las ideas generales que orientan la intervención del Estado en la esfera económica y social con el fin de asegurar el bienestar social. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal emprenderá una política social caracterizada por el compromiso del gobierno a mejorar la calidad de vida de los mexicanos, asegurando el ejercicio de la libertad y la convivencia armónica, y comprometiéndose con la educación y salud de toda la población; la política social se orientará por la búsqueda de romper con el círculo vicioso de la pobreza promoviendo la capacidad e iniciativa de los ciudadanos para que puedan bastarse por sí mismos a través de la educación y preparación adecuada; es decir, en términos generales, llevar a cabo una política social equitativa, solidaria y que ofrezca respuestas eficaces ante las necesidades de la sociedad.⁷⁴¹

Por su parte, en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se desarrollan de manera más específica los ejes rectores, estrategias⁷⁴² y objetivos de la política social y los programas sociales durante la administración correspondiente. Resaltan dos reconocimientos que se hacen sobre las necesidades y contenidos de la política social y los programas sociales: a) que la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de patrimonio, y la equidad, son los elementos esenciales para el desarrollo pleno de las personas, las familias, las comunidades y el país en su conjunto; y b) que el crecimiento económico es una condición indispensable para el desarrollo social, pero no suficiente para alcanzar niveles de bienestar social sostenidos y equitativos, por lo que se establece que la política social, entendida como una política de desarrollo social y humano, no debe estar subordinada a la política económica y su coyuntura.⁷⁴³ No obstante resulta importante señalar que estos lineamientos y principios contenidos tanto en el plan nacional como en el programa nacional, representan en términos generales las guías que orientan la acción del gobierno y la administración pública en dichas materias, y que por lo tanto, no existen medios

⁷⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Secretaría de Desarrollo Social. (2001) pp. 48-53

⁷⁴² Vease el anexo 2: “Cuadro de ejes rectores y estrategias de la política social en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001- 2006.”

⁷⁴³ *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Resumen ejecutivo*. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2001) pp. 4-5

fieles para exigir y evaluar su cumplimiento. En otras palabras, no hay recursos legales sobre su exigibilidad y penalización a su incumplimiento, sino solamente aquellos que se señalan, como en el caso del mismo programa Oportunidades, en los decretos de creación, reglas de operación y disposiciones en el Presupuesto anual de Egresos de la Federación, entre otros.

Por tal motivo es que recogemos aquí parte del contenido de ambos documentos para señalar, de manera general, otras fuentes que establecen la obligación del Estado y el papel que tienen el gobierno y la administración pública respecto del bienestar social, y a su vez, como el programa Oportunidades es parte de la concretización y puesta en marcha de esos principios rectores de la política social. Así, resulta importante señalar que en el Programa Nacional de Desarrollo Social se establecen como objetivos de la estrategia de superación de la pobreza: 1) reducir la pobreza extrema para que todos los mexicanos pueden satisfacer sus necesidades básicas y gozar de una vida digna; 2) generar una igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; 3) apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza; y 4) fomentar la participación de la sociedad en el desarrollo social y comunitario.⁷⁴⁴ Por lo tanto, de esta manera, la pregunta que resulta sobre esta introducción es ¿cuánto de estos principios, lineamientos y objetivos cumple el programa Oportunidades en su tarea de aliviar las condiciones de pobreza de las familias e invertir en la acumulación de capital humano de las siguientes generaciones?

4.1 ¿Cómo funciona el programa? – Diseño, operación y presupuesto del programa Oportunidades

Un programa social de combate a la pobreza es una expresión más tangible sobre el contenido de la política social, el sistema de bienestar y el tipo de Estado de bienestar. El programa Oportunidades es un programa que combina el enfoque de las transferencias monetarias condicionadas y de la inversión en el desarrollo humano de manera focalizada, puesto que así lo evidencian las características generales que se han señalado de este programa. Sin embargo, existen características más específicas que podemos revisar sobre el programa y que nos pueden brindar una percepción más clara sobre cómo funcionan las transferencias y su inversión en el desarrollo humano. De acuerdo con sus objetivos específicos,⁷⁴⁵ el programa pretende mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mejorando las opciones que pueden tener estas familias para acceder a servicios de calidad en las tres áreas mencionadas. Para ello busca integrar acciones para asegurar la asistencia de los niños y jóvenes menores de 21 años a los centros escolares

⁷⁴⁴ *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Resumen ejecutivo. Op. cit. p. 12*

⁷⁴⁵ *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Op. cit. pp. 8-9*

correspondientes, su aprovechamiento y buena alimentación. Para con los adultos y jóvenes mayores de 21 años busca asegurar un nivel satisfactorio de nutrición y estado de salud, de igual forma que con los miembros del hogar que asisten a la escuela, todo lo anterior bajo un esquema de promoción de la participación tanto de los padres de familia como del resto de los miembros del hogar en el mejoramiento de su educación, salud y alimentación, así como también de la calidad en los servicios educativos y de salud.⁷⁴⁶

De esta forma el programa busca generar una red de servicios de bienestar comprendida por cuatro áreas de beneficios, las cuales se conocen como: a) componente de alimentación, b) componente de salud, c) componente educativo, y d) componente patrimonial. Los beneficios de cada uno de estos componentes se pueden clasificar en monetarios y no monetarios, y de los beneficios no monetarios podemos encontrar algunos que se proveen en la forma de servicios y otros en especie.⁷⁴⁷ Así, dado que un mero aumento en el ingreso de las familias o individuos en situación de pobreza puede no ser una medida suficiente para mejorar realmente su calidad de vida, es decir, ampliar de manera efectiva sus capacidades y con ello generar la posibilidad de mejores y mayores funcionamientos, la red de servicios de bienestar que ofrece el programa con sus cuatro componentes y los beneficios de cada uno, tanto monetarios como no monetarios, asegura un mejor acercamiento al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo. El componente de alimentación tiene el fin de contribuir a mejorar la calidad y diversidad de la alimentación y con ello elevar el estado de nutrición de las familias;⁷⁴⁸ para lo cual el programa otorga beneficios monetarios directos a las familias beneficiarias, así como también se otorgan beneficios en especie que consisten en suplementos alimenticios a los niños de 4 a 23 meses de edad, a los menores de cinco años con problemas de desnutrición y a las mujeres embarazadas y en lactancia. El apoyo monetario mensual en alimentación por familia aumentó de 155 pesos en el último semestre de 2003 a 180 pesos en el mismo semestre de 2006, y se entrega con una periodicidad bimestral en módulos de atención del programa o a través de instituciones liquidadoras y cuentas bancarias personalizadas.⁷⁴⁹ Las condiciones que el programa impone a las familias beneficiarias son que destinen el uso de los apoyos monetarios a mejorar el bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos, y distribuir los suplementos alimenticios tal como se indique sólo a los miembros de la familia que los necesiten.⁷⁵⁰

⁷⁴⁶ Cfr. *Ibid.*

⁷⁴⁷ Un detalle más específico sobre los beneficios del programa constituye el contenido principal del siguiente apartado.

⁷⁴⁸ *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos.* México, Secretaría de Desarrollo Social. (2005) p. 34

⁷⁴⁹ Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. “Histórico de apoyos monetarios” consultado en http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Montos_Semestrales_historico_12032007.pdf.

⁷⁵⁰ *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos. Op. cit.* p. 39

En el caso de la alimentación, al decir de Levy y Rodríguez, acceder a más alimentos no necesariamente se traduce en un mejor estado nutricional, puesto que la relación entre más alimentación y mejor nutrición está fuertemente mediada por el estado de salud,⁷⁵¹ es decir, en términos de Sen, el aumento del ingreso familiar por medio del apoyo monetario para alimentación no significa necesariamente la realización del *funcionamiento* de estar bien nutrido. Existen diversos factores que pueden mediar la tasa de transformación de una persona para convertir un aumento de alimentos en una mejor nutrición, entre ellos el estado de salud. Así, el componente de salud tiene por objetivo contribuir a “[...] abatir las desigualdades y reducir los rezagos en salud que afectan a la población más vulnerable, especialmente las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.”⁷⁵² Los beneficios de este componente son no monetarios y consisten en la provisión de un paquete de servicios de salud denominado “esencial básico”, que comprende servicios de atención prenatal, del parto y posparto, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil, inmunizaciones, prevención, tratamiento y control de enfermedades infecciosas como diarrea, parasitarismo, infecciones respiratorias, tuberculosis y de otros padecimientos como hipertensión y diabetes, además de prevención y detección de cáncer cérvico-uterino, entre otros servicios.⁷⁵³ Conjuntamente a estos servicios de salud se provee a las familias de citas médicas y pláticas, a las cuales deben asistir obligatoriamente como parte de su corresponsabilidad con el programa. Entre estas actividades sobresalen las pláticas mensuales a las que debe acudir la titular de cada familia beneficiaria y las siete pláticas a las que se programa a los becarios del programa en educación media superior.

Debido a que existe evidencia acerca del papel que toman los hijos menores de 20 años de las familias que viven en pobreza y pobreza extrema como proveedores económicos, el componente educativo tiene como fin alentar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias.⁷⁵⁴ De acuerdo con Legovini y Regalia, los hogares pobres no pueden costearse el enviar a los niños a la escuela, pagar por servicios médicos y proveerse de una dieta balanceada, y por ello se ven obligados a enviar a los hijos a trabajar para poder proveer las necesidades del hogar; así las fluctuaciones en el ingreso de estos hogares pobres o pobres extremos desencadena la discontinuidad en la asistencia escolar de los hijos debido a que son enviados a trabajar para cerrar la brecha de pobreza y a que, simplemente, no es posible costear el que los hijos asistan a la escuela en vez de proveer un ingreso.⁷⁵⁵ Es por esto que, en este caso, la inversión en aumentar la cantidad y calidad de la oferta de los servicios educativos no es suficiente para promover que los niños se mantengan en la escuela y

⁷⁵¹ Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. *Op. cit.* pp. 53-54

⁷⁵² *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos. Op. cit.* p. 34

⁷⁵³ *Ibid.* p. 39

⁷⁵⁴ *Ibid.* p. 34

⁷⁵⁵ Legovini, Arianna y Regalia, Ferdinando. *Op. cit.* p.3

concluyan satisfactoriamente, al menos, la educación básica. Así, al decir de Levy y Rodríguez, independientemente de que puedan existir programas que mejoren la oferta educativa, aun si se desarrollan en las localidades marginadas, el costo que representa para las familias pobres tener niños en la escuela puede en ocasiones ser demasiado alto, no sólo por el costo de oportunidad que representa tener a los hijos trabajando, sino por los costos que representa la asistencia a los centros escolares como el costo de los útiles, materiales educativos y transportación, entre otros.⁷⁵⁶ De esta forma, el componente educativo está conformado por la entrega de becas educativas a los estudiantes de las familias beneficiarias desde el tercer año de primaria hasta el último de la educación media superior. Las becas educativas constan de una asignación mensual durante los diez meses del ciclo escolar y el monto de dicha asignación aumenta de acuerdo con el grado que se curse. En el caso de las becarias, la asignación es mayor que la de los varones a partir del primer año de secundaria; esto porque se asume que a mayor edad es mayor la probabilidad para las mujeres de abandonar los estudios debido a una extensa diversidad de factores económicos y sociales. Estos apoyos, al último semestre de 2006, van desde 120 pesos para el tercer año de primaria hasta 665 pesos y 760 pesos para hombres y mujeres, respectivamente, en el último año de educación media superior.⁷⁵⁷ Además de estos apoyos mensuales, el programa otorga, ya sea un paquete de útiles o un apoyo monetario para su compra al inicio del primer y segundo semestre de cada año de primaria y solo una vez por ciclo escolar en el caso de secundaria y media superior; el monto de este beneficio es de 160 y 80 pesos en primaria (primera y segunda entrega respectivamente), 295 pesos en secundaria y 300 pesos en educación media superior.⁷⁵⁸ La corresponsabilidad con la que han de cumplir los beneficiarios en este componente del programa es inscribirse al grado correspondiente y asistir regularmente a clases.

Cuando PROGRESA arrancó en 1997 era un programa social a escala nacional que se comprendía solamente por lo que ahora podemos denominar como componentes educativo, de salud y de alimentación, con sólo cobertura en el medio rural. Con la creación de Oportunidades en 2002 se diseñó un nuevo componente llamado patrimonial, con el fin de apoyar a los becarios que egresan de la educación media superior ya sea para que continúen con su educación superior, puedan iniciar un negocio propio, mejoren su vivienda o adquieran un seguro de servicios médicos.⁷⁵⁹ El componente patrimonial funciona como una cuenta de ahorro en la que los becarios de tercer año de secundaria van acumulando puntos hasta concluir su educación media superior; al término de esta etapa escolar, si son menores de 22 años pueden canjear el total de puntos acumulados, tres mil puntos, por un valor aproximado de 1 peso por punto, al

⁷⁵⁶ Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne. *Op. cit.* pp. 55-56

⁷⁵⁷ Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. "Histórico de apoyos monetarios". *Op. cit.*

⁷⁵⁸ *Ibid.*

⁷⁵⁹ *Cfr.* http://www.oportunidades.gob.mx/jovenes/usar_ahorro.htm.

formalizar su cuenta de ahorro individualizada en el Banco del Ahorro Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI). Por tanto, la corresponsabilidad que toca a los beneficiarios de este componente es simplemente cumplir con los requisitos para acceder a los puntos acumulados y formalizar su cuenta con el BANSEFI.

¿Cómo se lleva a cabo la selección de las familias beneficiarias? De acuerdo con las reglas de operación del programa se tiene una metodología elaborada que permite la selección de comunidades marginadas y de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza en dichas comunidades. La Coordinación Nacional del Programa es la que lleva a cabo todas las actividades de selección y administración del registro nacional de beneficiarios, además de las funciones que le significan la administración del programa;⁷⁶⁰ y, en términos breves, el procedimiento corresponde a ubicar primeramente las zonas o comunidades de atención usando el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), seleccionando las comunidades con una marginación alta o muy alta. La Coordinación Nacional se encarga de verificar con ayuda de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA) la disponibilidad de servicios de salud y educación que existe en las zonas seleccionadas, con el fin de que los beneficiarios puedan cumplir con sus corresponsabilidades. Una vez determinada una zona o comunidad se aplican encuestas sobre las condiciones socioeconómicas a las familias que radiquen en el lugar para conocer la incidencia de pobreza; así, de acuerdo con un sistema de puntajes, único e igual para todo el país, y según la disponibilidad presupuestal se identifica como posibles beneficiarias a las familias que vivan en condiciones de extrema pobreza. De acuerdo con esta metodología, que no es la misma que se utiliza para la medición oficial de la pobreza, se estima que son factibles de ser beneficiarias del programa las familias que se encuentren o que podrían ser consideradas en situación de pobreza alimentaria y/o de capacidades.⁷⁶¹ Cabe señalar que después de que una familia ha sido beneficiaria durante tres años, éstas son evaluadas nuevamente para conocer sus condiciones económicas y sociales, y así proceder a lo que se denomina como *recertificación*.

Ahora bien, ¿cuáles son los actores que podemos reconocer en la ejecución del programa? Comenzando por el sector público, se encuentran principalmente la Coordinación Nacional del programa, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y que tiene por funciones el formular, coordinar, dar seguimiento, supervisar y evaluar la ejecución

⁷⁶⁰ Cfr. “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA como órgano desconcentrado de la SEDESOL publicado el 8 de agosto de 1997” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002.

⁷⁶¹ *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos. Op. cit. p. 35*

del programa.⁷⁶² Dado que el programa lleva a cabo acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema,⁷⁶³ la SEP, la SSA y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) son también actores relevantes en la puesta en marcha del programa. Cada una de estas instituciones recibe recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación para cumplir con distintas actividades del programa, ya sea para invertir en la oferta de los servicios de salud y educativos, cubrir las transferencias monetarias de los apoyos del programa o costear los gastos administrativos y de operación del mismo. De esta forma en el cuadro 4.1 se muestran las asignaciones presupuestales al programa por institución a la que se destinan. De acuerdo con las reglas de operación del programa,⁷⁶⁴ a la Coordinación Nacional se asignan los recursos necesarios para cumplir con los beneficios monetarios del componente alimentario. Los suplementos alimenticios son responsabilidad de la SSA y del IMSS a través del programa especial IMSS-Oportunidades. Además, el presupuesto asignado a la SSA considera también los recursos necesarios para satisfacer la demanda adicional de atención que se genera con la operación del programa.

Cuadro 4.1 Presupuesto anual del programa Oportunidades a precios de 2003 (miles de pesos, base 2002=100)

<i>Asignación por entidad</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Desarrollo Social	8,805,130.00	8,045,193.79	10,856,732.45	12,967,335.82
Educación Pública	10,999,518.90	11,528,966.51	15,728,520.32	14,643,425.94
Salud	2,375,851.10	3,164,935.56	3,444,320.71	3,362,954.89
IMSS - Oportunidades	327,735.38	3,734,790.43	4,221,541.56	4,149,088.66
Presupuesto total del programa	22,508,235.37	26,473,886.29	34,251,115.05	35,122,805.31
Crecimiento anual		17.62%	29.38%	2.54%
Presupuesto Total de la Federación	1,524,845,700.00	1,587,329,390.27	1,662,651,275.49	1,769,662,360.64
Porcentaje que representa el programa	1.48%	1.67%	2.06%	1.98%

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales 2003, 2004, 2005 y 2006.

El mes base de esta tabla (100) es diciembre de 2002, ya que es el mes en que se publicó el PEF 2003. Para realizar la conversión de pesos nominales a reales, se utilizó la inflación entre el mes base y diciembre de cada año en comparación. Los datos sobre la inflación en estos periodos se obtuvo en: <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/servicios/calculDeInflacion/calculDeInflac.html>

Resulta importante mencionar que ubicar y rastrear con fidelidad el destino de los recursos asignados en los distintos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación al programa Oportunidades no es un trabajo del todo sencillo, puesto que no es posible encontrar información clara y no contradictoria entre sí; no obstante que, dado que la operación del programa está sujeta a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información,⁷⁶⁵ podría ser posible, en futuras

⁷⁶² “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del PROGRESA como órgano desconcentrado de la SEDESOL publicado el 8 de agosto de 1997”. *Op. cit.* Arts. 2º y 3º.

⁷⁶³ *Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Op. cit.* pp. 7-8

⁷⁶⁴ *Ibid.* p. 29

⁷⁶⁵ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002. Art. 55. Así mismo dicha disposición se encuentra en los presupuestos subsecuentes.

investigaciones, realizar un análisis detallado del curso que siguen los recursos destinados a cada ramo que es concentrado por determinadas secretarías de Estado. Siguiendo con las disposiciones contenidas en las reglas de operación del programa, los recursos asignados a la SEP sirven para cumplir con los requerimientos de las becas educativas y los apoyos para útiles escolares; siendo así que estos últimos se administren a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), ya sea tanto en la provisión en especie como en efectivo. Por último, de igual manera que con el presupuesto asignado a la SSA, los recursos del programa especial IMSS-Oportunidades se destinan a la entrega y abasto de los suplementos alimenticios y a satisfacer la demanda adicional de servicios de salud. De tal manera, en el cuadro 4.1 se observa como se distribuye el total del monto presupuestal asignado al programa en las cuatro entidades concentradoras. Los recursos del programa tienen un crecimiento muy significativo entre los años 2003 a 2005 mientras que para 2006 el crecimiento en el presupuesto total es de solo 2.54 por ciento. Se señala además el porcentaje que representa el programa Oportunidades del total del presupuesto de la Federación para cada año, observándose que mantiene un porcentaje aproximado de menos del 2 por ciento del total de los egresos.

El presupuesto de la Coordinación Nacional se asigna a través de la SEDESOL dado que es un órgano desconcentrado de esta entidad. La mayor parte de sus recursos, como puede verse en el cuadro 4.2, se destinan a los subsidios y transferencias a fideicomisos del componente de alimentación y el patrimonial, representando así cerca del 88 por ciento de todo su presupuesto en el periodo comentado. Los gastos administrativos y de operación que tiene que cubrir la Coordinación Nacional se destinan con el fin de cumplir con sus funciones de coordinación y ejecución del programa a través de sus direcciones generales y los comités técnicos estatales. Así, el concepto de *servicios personales* comprende las remuneraciones y gastos del personal; *materiales y suministros* son todos los insumos materiales para la operación del programa, útiles de administración y enseñanza, combustibles, etc.; el concepto de *subsidios al consumo* comprende los recursos destinados a los beneficios monetarios del componente alimenticio del programa; en el rubro de *servicios generales* se incluyen los gastos en viáticos y pasajes, impresión de formatos, asesorías y mantenimiento de equipo y los costos de los servicios de las instituciones liquidadoras; las *aportaciones a fideicomisos* representan los beneficios del componente patrimonial, y por último; el concepto de *bienes muebles e inmuebles* comprende los gastos por la adquisición de mobiliario, equipo de administración e informático.⁷⁶⁶

⁷⁶⁶ Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*. (2006) consultado en <http://www.oportunidades.gob.mx/>. pp. 109-117, 215 y 219.

Cuadro 4.2 Presupuesto de la Coordinación Nacional del programa Oportunidades (miles de pesos)

Concepto	2003	2004	2005	2006
Servicios personales	266,800.60	371,551.70	332,666.10	383,239.00
Materiales y suministros	38,314.20	54,689.20	48,539.30	47,459.80
Servicios generales	685,787.50	930,675.30	970,058.10	891,880.50
Subsidios al consumo	7,365,841.80	8,381,386.20	9,479,208.10	10,152,769.30
Aportaciones a fideicomisos	371,373.60	182,051.60	321,509.30	272,611.10
Bienes muebles e inmuebles	18,408.60	29,651.00	33,400.90	28,966.70
Total	8,746,526.30	9,950,005.00	11,185,381.80	11,776,926.40
Presupuesto total del programa (a precios nominales)	22,508,235.37	27,527,546.97	37,460,444.53	39,695,794.56
Porcentaje del total del programa	38.86%	36.15%	29.86%	29.67%
Gastos administrativos	11.54%	13.94%	12.38%	11.48%
Transferencias y beneficios	88.46%	86.06%	87.62%	88.52%

Fuente: Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*. (2006)

Por la parte de los beneficiarios, los actores relevantes son los comités de promoción ciudadana y la – o el – titular de cada familia beneficiaria. Los comités de promoción ciudadana son instancias que se eligen en las comunidades para funcionar como vínculo entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y del programa; estos comités se conforman por vocales de control y vigilancia, educación, salud y nutrición, y se eligen de los mismos miembros de la comunidad.⁷⁶⁷ Estos comités no perciben ningún ingreso, actúan de manera voluntaria y deben ser formados por miembros de la comunidad que sean también beneficiarios del programa. Ahora bien, el programa Oportunidades se distingue porque para liquidar los beneficios monetarios, entregar los que sean en especie y tener una interlocución con las familias beneficiarias, designa a un titular de la familia para que sea el representante de ésta ante el programa, el cual, por lo general, es una mujer mayor de 15 años que viva en el hogar. La elección de las mujeres como titulares se deriva de ciertas evidencias que han descubierto que cuando los recursos de un hogar son controlados por mujeres, éstos tienen más probabilidades de traducirse en mejoras en la salud y nutrición infantiles que cuando son controlados por hombres.⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos. Op. cit.* p. 36

⁷⁶⁸ Adato, Michelle. *Op. cit.* p. 350 De acuerdo con la autora las publicaciones en las que se puede encontrar estas evidencias son: Thomas, D. “Intrahousehold resource allocation: an inferential approach” en *Journal of Human Resources*, 25(4). (1990) pp. 635-664; Haddad, L. “The welfare impacts of the income earned by women” en *Agricultural Economics*, 20. (1999), y; Gómez de León, J. y Parker, S. *The impacts of anti-poverty programs on female labor force participation and women’s status: The case of PROGRESA in Mexico*. Ponencia preparada para la 1999 IUSSP Conference on Women and the Labor Market

En efecto, se escogen a las mujeres como titulares beneficiarias, además porque se busca desarrollar una equidad de género fundada en la potencialización de capacidades que un ingreso monetario y la participación como titular de una familia puede brindar al papel que desempeñan las mujeres al interior del hogar. De esta forma los beneficios del programa Oportunidades se otorgan por un seleccionamiento que se lleva a cabo por una metodología específica en todo el país, lo que genera que el programa sea un programa focalizado. La incorporación de las familias se lleva a cabo en asambleas comunitarias donde se entrega a las titulares asignadas una identificación con la que reciben los apoyos. Así mismo, los gobiernos municipales deben nombrar un enlace, que sirva de vínculo entre los comités técnicos estatales y los comités de promoción comunitaria.

4.2 Consideraciones sobre la focalización y beneficios del programa, y su impacto en la incidencia de pobreza

Tomando en cuenta que el condicionamiento de las transferencias monetarias y la inversión en el desarrollo humano son características esenciales de los programas sociales como Oportunidades, estas características nos llevan a un tema que es igualmente vital para el diseño y aplicación de estos programas sociales, y éste es la focalización. Tal como se puede observar en Sen (2003), el término focalización se ha adoptado en la literatura como una traducción de *targeting*, y así a los *targets* de un programa social se les ha traducido como objetos focalizados.⁷⁶⁹ Sin embargo, ambos términos no implican solamente la idea de proveer servicios de bienestar a un grupo particularmente definido y bien especificado, sino que comprende además el diseño de programas sociales que implican la utilización de recursos de una manera más eficiente, como una relación entre los costos de proveer determinados servicios y beneficios de bienestar y los beneficios reales en los que estos insumos se pueden traducir en la población beneficiaria. De acuerdo con Adato, la focalización se distingue por la elaboración de metodologías y técnicas precisas y objetivas de selección, estudio de condiciones socio-económicas, esquemas de beneficios y control de beneficiarios.⁷⁷⁰ Así, tal como lo señalan diversos autores, la focalización se ha convertido en una técnica muy recurrida en el diseño de programas sociales desde la década de 1990 porque la eficiencia a la que lleva la concentración de recursos limitados en grupos sociales específicos se traduce como un símbolo de responsabilidad en el ejercicio del gasto público.⁷⁷¹

⁷⁶⁹ Sen, Amartya. “La economía política de la focalización” en *Comercio Exterior*, Vol. 53 Num. 6, México. (2003) p. 555

⁷⁷⁰ Adato, Michelle. *Op. cit.* p. 349

⁷⁷¹ *Cfr.* Boltvinik, Julio. “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades” en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. (coords.) *Op. cit.* pp. 315-347; Rawlings, Laura y Rubio, Gloria. *Op. cit.*, y; Adato, Michelle. *Op. cit.*

Es por estas características que un programa focalizado no debe ser tomado como el único o principal mecanismo de un sistema de bienestar para responder a todas las demandas de un Estado de bienestar o de algún cambio mayúsculo en las condiciones económicas. En efecto, un programa social como Oportunidades está focalizado a grupos sociales que son pobres por causas estructurales, y por ello busca revertir estos efectos en el largo plazo, y esto hace imposible que pueda responder a demandas originadas por cambios inmediatos en las condiciones macroeconómicas, en parte también porque se diseña sobre indicadores de pobreza permanente que no son afectados mayormente por caídas temporales en el ingreso.⁷⁷²

De acuerdo con Adato, es posible distinguir tres métodos en la focalización de los programas sociales.⁷⁷³ El primer método, conocido como *evaluación individuo/familia*, consiste en la evaluación de las condiciones socioeconómicas de las unidades de análisis, utilizando una prueba de medios con la cual se reúnen datos cuantitativos sobre características como vivienda, bienes duraderos, estructura demográfica del hogar, educación, trabajo, e ingresos. Con el análisis de estos datos se ponderan variables y se calcula un puntaje que permite establecer si la unidad de análisis, ya sean individuos o familias, pueden ser sujetos de los apoyos del programa. Podemos afirmar que esta es la metodología de focalización del programa Oportunidades.

Otro método de focalización es el conocido como *por categorías*; en este método no se requiere de una prueba de medios, sino que sólo se limita a ubicar como beneficiarios de un programa social a aquellos individuos o grupos sociales que pueden identificarse con relativa facilidad, tales como mujeres, ancianos, niños, población indígena, o cualquier otro que se pueda reconocer por características comunes y fácilmente observables. La forma más frecuente de este método es la focalización geográfica, donde se seleccionan los beneficiarios por su ubicación en una región pobre.

Por último, el tercer método de focalización es el denominado como *autofocalización*. En este tipo, cualquier individuo o familia puede formar parte del programa social sin necesidad de alguna selección. Sin embargo, los programas cuya focalización es de este tipo se diseñan con características que desalientan la participación de personas con mejores opciones; es decir, que sus características se elaboran con el fin de que represente un costo de oportunidad que desaliente a ciertas personas de participar en los programas, no importando los beneficios que pudieran recibir.

⁷⁷² Legovini, Arianna y Regalia, Ferdinando. *Op. cit.* pp. 2-3

⁷⁷³ Adato, Michelle. *Op. cit.* p. 353-354

Sin embargo, a pesar de las virtudes que la focalización puede significar para el ejercicio de recursos con mayor eficiencia en el combate a la pobreza, existen diversas consideraciones sobre los problemas que ésta puede representar. Un programa social focalizado, como lo es Oportunidades, puede tener más ventajas que un programa de subsidios generalizados o uno que implique la inversión para mejorar la oferta de servicios sociales si lo que se busca es mejorar la eficiencia de los servicios de bienestar; no obstante, tal como enuncia Sen, el enfoque de la focalización tiene con frecuencia el rasgo sustancial de considerar como receptores pasivos a los beneficiarios de los programas sociales, dejando de lado el que éstos actúan por cuenta propia y operen como agentes activos.⁷⁷⁴ Recuérdese los errores que señalamos sobre la información que se tiene de las encuestas de ingresos, concretamente los problemas de falseamiento de datos y la subdeclaración, ambos por parte de los entrevistados. De la misma forma, los instrumentos técnicos y metodológicos utilizados para seleccionar a los beneficiarios de un programa social pueden tener un margen de error tanto para excluir a hogares o individuos que son pobres y necesitan de los beneficios del programa, como para incluir a personas que por sus condiciones socioeconómicas no deberían acceder a los programas. Así, a los errores de omisión o exclusión de los pobres se les conoce como errores de tipo I y los errores de inclusión de los no pobres como errores de tipo II. Corregir ambos errores es estadísticamente imposible y por ello importa la ponderación que se de a cada tipo de error, puesto que, como enuncia Sen, dadas las asimetrías de información, si se trata de evitar el error tipo II de incluir entre los pobres a los no pobres, inevitablemente se cometerán algunos errores de tipo I de no incluir algunos pobres verdaderos entre la lista de pobres.⁷⁷⁵ Por ello, como señala Boltvinik, si se pondera mayormente los errores de inclusión entonces los programas focalizados son siempre mejores que los universales; sin embargo, cuando se valoran más los errores de exclusión, los programas de subsidios generalizados son siempre mejores.⁷⁷⁶

Los problemas que acarrea la focalización pueden causar serias distorsiones a los programas sociales, al grado que los beneficios reales de un programa pueden verse afectados. La subestimación de las personas como meros receptores pasivos puede hacer que se dejen de lado ciertos problemas. Por ejemplo, el que las personas al ser identificadas como pobres y hacerse así objeto de una beneficencia especial puede ocasionar perjuicios tanto en la autoestima de estas personas como en el respeto con el que otros las tratan.⁷⁷⁷ De la misma forma el comportamiento de los beneficiarios podría verse alterado tanto para hacerse acreedor de los beneficios de un programa como para permanecer dentro de él; tal podría ser el caso de

⁷⁷⁴ Sen, Amartya. *Op. cit.* pp. 555-556

⁷⁷⁵ *Ibid.* p. 556

⁷⁷⁶ Boltvinik, Julio. “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades” *Op. cit.* p. 322

⁷⁷⁷ Sen, Amartya. *Op. cit.* pp. 557

las familias que después de tres años en Oportunidades se someten a la recertificación, siendo así que estas familias podrían falsear los datos o actuar de manera diferente a como viven normalmente para dar la impresión de que siguen necesitando los apoyos. En este sentido, Boltvinik señala como ejemplo que en la distribución de los suplementos alimenticios del componente de alimentación de Oportunidades, por más que se exhorte a las titulares a sólo dar estos suplementos a los integrantes del hogar que los necesitan, “una conducta básica en familias al borde del hambre es la redistribución de los alimentos apenas aparece un alimento adicional.”⁷⁷⁸ Por último, Adato señala que la focalización por hogares en comunidades donde las distinciones hechas por los programas sociales, como Oportunidades, entre pobres y no pobres, o necesitados de ayuda y no necesitados, no son evidentes para la gente del lugar puesto que se consideran “todos pobres” y “todos necesitados”, tiene un costo social que se traduce en disputas, distanciamientos y roces entre vecinos, entre otros problemas, por el hecho de que unos reciben apoyos y otros no.⁷⁷⁹

No obstante estas consideraciones sobre la focalización, el programa Oportunidades representa una opción muy positiva para mejorar el bienestar de la población menos aventajada y que por sí misma no tendría la capacidad para romper con el ciclo intergeneracional de la pobreza. Sería muy útil conocer cuál es la efectividad que tiene la focalización en el programa y conocer la incidencia exacta, y por separado de los errores de tipo I y II. Mientras tanto nos es posible identificar la importancia y escala del programa por medio del porcentaje que este representa del total del gasto público, cerca del 2 por ciento; y por otra parte, que la implementación del programa es eficiente en tanto que del presupuesto reportado por la Coordinación Nacional, menos del 13 por ciento de sus recursos, en promedio, se destina a los gastos administrativos y de operación. Por lo tanto nos queda presentar cuáles son los montos de los apoyos del programa, tanto en las asignaciones mensuales que reciben los beneficiarios como en el monto anual que éstos significan para el programa.

Los apoyos mensuales del **componente alimenticio** se entregan de manera bimestral, y en el caso de que estas entregas se retrasen, los apoyos se acumulan hasta la primer entrega que se pueda realizar; sin embargo, es causa de suspensión definitiva del programa si la titular no asiste a recibir los apoyos en dos ocasiones consecutivas, o si no realiza ningún retiro de su cuenta bancaria individualizada durante dos bimestres consecutivos.⁷⁸⁰ Debido a que no se conoce el valor monetario de los suplementos alimenticios que también se entregan como parte de este componente, y que tampoco se tiene un registro de qué cantidad se entregue a cada familia, el

⁷⁷⁸ Boltvinik, Julio. “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades” *Op. cit.* p. 326

⁷⁷⁹ Adato, Michelle. *Op. cit.* p. 360-361

⁷⁸⁰ *Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos. Op. cit.* p. 37

cuadro 4.3 indica solamente el monto de las asignaciones mensuales monetarias durante el último semestre de cada año. De acuerdo con información obtenida en los reportes bimestrales del programa se tomó el número de familias beneficiarias al cierre del ejercicio fiscal, esto es el bimestre noviembre-diciembre de cada año, correspondiente a las corresponsabilidades de los meses de septiembre y octubre; estas cifras sobre beneficiarios en el programa corresponden a las familias activas en el registro nacional, no a las familias que recibieron apoyos alimenticios durante ese bimestre. La diferencia entre las familias activas y las que recibieron apoyos es de poco menos de un punto porcentual, por lo cual se puede considerar que casi todo el universo de familias registradas recibió apoyos en ese momento del año. El monto anual emitido por concepto de apoyos alimenticios monetarios es una cifra real sobre los recursos erogados en cada año del cuadro 4.3, ya que se calcularon de la suma de erogaciones por este concepto encontradas en los seis reportes bimestrales de cada año.

Cuadro 4.3 Beneficio monetario del componente de alimentación

	2003	2004	2005	2006
Asignación mensual ^a	155	165	170	180
Familias beneficiarias ^b	4,240,000	5,000,000	5,000,000	5,000,000
Monto anual emitido (miles de pesos) ^b	7,366,419.5	8,311,574.1	9,502,198.3	9,886,868.9

^a Fuente: Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. "Histórico de apoyos monetarios" consultado en http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Montos_Semestrales_historico_12032007.pdf.

^b Fuente: Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. "Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa Oportunidades" Bimestre Noviembre - Diciembre 2003, 2004, 2005 y 2006 consultados en http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html

Sobre el **componente de salud**, todos los beneficios que reciben las familias son en especie y en servicios, por ello no es posible mostrar cifras sobre la magnitud monetaria de ello. De esta forma, las acciones que comprende el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud que provee la SSA y el IMSS-Oportunidades son: saneamiento básico a nivel familiar; planificación familiar; atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido; vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil; inmunizaciones; manejo de casos de diarrea en el hogar; tratamiento antiparasitario; manejo de infecciones respiratorias agudas; prevención y control de la tuberculosis pulmonar, de la hipertensión arterial y diabetes mellitus; prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones; capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud, y por último; prevención y detección del cáncer cérvico-uterino.⁷⁸¹

Del **componente educativo**, además de los casos en que se entrega un paquete de útiles escolares a los becarios en vez del apoyo monetario, todos los apoyos del componente son

⁷⁸¹ *Ibid.* p. 39

monetarios. Por tal motivo se elaboró una estimación sobre el monto total que representa el componente educativo anualmente para el programa, la cual se muestra en el cuadro 4.4.

Cuadro 4.4 Beneficios monetarios del componente educativo.

Grado escolar	2003			2004			2005			2006		
	Apoyo educativo ^a	Becarios ^b	Monto total (miles de pesos)	Apoyo educativo ^a	Becarios ^b	Monto total (miles de pesos)	Apoyo educativo ^a	Becarios ^b	Monto total (miles de pesos)	Apoyo educativo ^a	Becarios ^b	Monto total (miles de pesos)
Apoyo mensual												
<i>Primaria</i>												
Tercero	105	663,563	696,741.2	110	705,161	775,677.1	115	684,619	787,311.9	120	638,671	766,405.2
Cuarto	120	668,632	802,358.4	130	737,574	958,846.2	135	731,662	987,743.7	140	680,167	952,233.8
Quinto	155	660,736	1,024,140.8	165	722,733	1,192,509.5	170	744,830	1,266,211.0	180	714,825	1,286,685.0
Sexto	210	616,761	1,295,198.1	220	689,418	1,516,719.6	230	706,649	1,625,292.7	240	695,013	1,668,031.2
<i>Secundaria</i>												
<i>Mujeres</i>												
Primero	320	262,048	838,553.6	340	299,410	1,017,994.0	355	318,215	1,129,663.3	370	311,470	1,152,439.0
Segundo	355	245,504	871,539.2	375	275,878	1,034,542.5	390	297,970	1,162,083.0	410	305,750	1,253,575.0
Tercero	390	208,659	813,770.1	415	245,820	1,020,153.0	430	261,031	1,122,433.3	450	273,671	1,231,519.5
<i>Hombres</i>												
Primero	305	270,665	825,528.3	320	302,679	968,572.8	335	320,778	1,074,606.3	350	315,852	1,105,482.0
Segundo	320	243,411	778,915.2	340	274,073	931,848.2	355	290,273	1,030,469.2	370	296,795	1,098,141.5
Tercero	335	201,967	676,589.5	360	231,589	833,720.4	370	246,376	911,591.2	390	253,572	988,930.8
<i>Educación Media Superior</i>												
<i>Mujeres</i>												
Primero	585	128,946	754,334.1	620	144,565	896,303.0	645	169,234	1,091,559.3	675	169,875	1,146,656.3
Segundo	625	86,611	541,318.8	660	105,203	694,339.8	685	116,724	799,559.4	715	130,791	935,155.7
Tercero	660	64,161	423,462.6	700	77,370	541,590.0	730	88,423	645,487.9	760	99,308	754,740.8
<i>Hombres</i>												
Primero	510	122,667	625,601.7	540	133,784	722,433.6	560	152,112	851,827.2	585	153,865	900,110.3
Segundo	545	76,321	415,949.5	580	89,423	518,653.4	605	97,763	591,466.2	630	106,224	669,211.2
Tercero	580	56,357	326,870.6	615	65,699	404,048.9	640	72,097	461,420.8	665	79,467	528,455.6
Becarios activos por año		4,577,009			5,100,379			5,298,756			5,225,316	
Apoyo de útiles escolares												
<i>Primaria</i>												
Primera ministración	140	2,609,692	548,035.3	145	2,854,886	628,074.9	155	2,867,760	659,584.8	160	2,728,676	654,882.2
Segunda ministración	70			75			75			80		
<i>Secundaria</i>												
Educación media superior	260	1,432,254	372,386.0	275	1,629,449	448,098.5	285	1,734,643	494,373.3	295	1,757,110	518,347.5
	260	535,063	139,116.4	275	616,044	169,412.1	285	696,353	198,460.6	300	739,530	221,859.0
Total componente educativo			12,770,409.2			15,273,537.4			16,891,144.9			17,832,861.4

^a Fuente: Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. "Histórico de apoyos monetarios" consultado en http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Montos_Semestrales_historico_12032007.pdf.

^b Fuente: Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. "Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados del Programa Oportunidades" Bimestre Noviembre - Diciembre 2003, 2004, 2005 y 2006 consultados en http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html

Para su elaboración se tomaron los apoyos educativos del último semestre de cada año y se multiplicaron por los diez meses de duración del ciclo escolar, que es el periodo en el que se entregan estos apoyos. El número de becarios por grado y año corresponde a los becarios activos en el padrón nacional, de igual forma que, así por la diferencia entre becarios activos y becarios que recibieron apoyos, repetimos, el cuadro 4.4 es sólo una estimación de la magnitud monetaria que tuvo este componente en cada año de nuestro análisis.

Por su parte, los beneficios del **componente patrimonial** se obtienen de manera diferida por medio de un sistema de acumulación de puntos desde el tercer año de secundaria hasta la conclusión de la educación media superior. Los puntos se acumulan de acuerdo a la modalidad de educación media superior que se curse, ya sea en 2, 3 o 4 años; en cualquiera de estos casos el total de puntos acumulables es 3 mil. En el caso de un bachillerato de tres años los becarios acumulan 300 puntos en el tercer año de secundaria, 600 en el primer año de educación media superior, 900 en el segundo año y 1,200 en el tercero. La tasa de conversión de los puntos varía de acuerdo con el año de graduación, siendo así que para los egresados en el ciclo escolar 2002-2003 cada punto equivale a un peso, mientras que para las generaciones egresadas durante el ciclo escolar 2006-2007 la tasa de conversión es de 1.1529 pesos por cada punto.⁷⁸² De acuerdo con las reglas de operación del programa, la Coordinación Nacional es la responsable de hacer las transferencias necesarias al BANSEFI cuando los becarios han concluido su educación media superior y asisten a formalizar sus cuentas de ahorro con dicha institución financiera.⁷⁸³

La evaluación formal de los impactos del programa conforme a las reglas de operación es realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente (CIESAS). Tal evaluación consiste en corroborar cuál es la situación de las familias beneficiarias en comparación con familias de similares condiciones socioeconómicas, para saber así cuáles son los impactos del programa tanto en zonas rurales como urbanas en rubros como educación de los niños y jóvenes, morbilidad, salud reproductiva y estado de salud en general, desarrollo infantil, nutrición, y conocimientos y prácticas de salud.⁷⁸⁴ En términos generales, de acuerdo con la evaluación de 2006,⁷⁸⁵ en educación, el programa incrementa la inscripción para las transiciones de primaria a secundaria y de secundaria a media superior, así como también reduce el índice de reprobación y de deserción escolar. En salud, el programa contribuye a reducir las tasas de mortalidad

⁷⁸² Cfr. http://www.oportunidades.gob.mx/jovenes/como_acumulan.htm

⁷⁸³ Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. *Op. cit.* p. 14

⁷⁸⁴ Cfr. *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio.* Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública. (2006)

⁷⁸⁵ *Ibid.* p. 12

materno-infantil, disminuyendo así mismo la morbilidad e incapacidad, además de que aumenta la utilización de servicios públicos de salud reduciendo la dependencia de servicios privados. Con respecto a la alimentación de las familias, Oportunidades ayuda a reducir la prevalencia de anemias y permite alcanzar incrementos en la estatura y peso de los niños en edades tempranas puesto que también colabora en el mejoramiento de la dieta de los hogares. Por último, el programa ha cumplido la meta de familias atendidas al dedicar sólo 2.5 por ciento de su presupuesto total a gasto administrativo, sin embargo, este dato no es del todo verificable ya que no existe información sobre la instrumentación del gasto por parte de la SEP, la SSA y el programa IMSS-Oportunidades, a diferencia de lo que sí se puede hacer con el presupuesto controlado por la Coordinación Nacional.

A pesar de que esta evaluación constituye la base de un sistema de valoración el cual se utiliza para instrumentar ajustes en el diseño y ejecución del programa, ésta no es el objeto de este apartado debido a su extenso tamaño y gran cantidad de información, la cual sería imposible de procesar en este espacio. No obstante, se evalúan los impactos del programa en la incidencia de la pobreza con base en los datos obtenidos de la ENIGH de 2004.⁷⁸⁶ En el cuadro 4.5 se muestra una estimación sobre el porcentaje de hogares pobres, por cada una de las tres líneas de pobreza de la SEDESOL, que eran beneficiarios del programa en 2004. Aunque si bien, para ser exactos, no pueden considerarse como beneficiarios de manera formal, puesto que estas cifras son un representativo obtenido de computar como beneficiarios sólo a aquellos hogares en los que uno o más de sus miembros declararon haber recibido ingresos de Oportunidades en los últimos seis meses anteriores al mes de entrevista. Por lo tanto, no resulta posible establecer un vínculo directo entre las cifras del cuadro 4.5 con el registro de beneficiarios activos del programa; aunque si nos provee de un parámetro para estimar el porcentaje de la población pobre y no pobre que recibe, al menos, beneficios monetarios del programa durante los últimos seis meses.

⁷⁸⁶ Dado el periodo de análisis que se presenta en este capítulo sería lógico mostrar datos también para los años 2002 y 2006 en los que también se levantó la ENIGH. Sin embargo, en el caso de la ENIGH 2002, el cuestionario de entrevista no contaba todavía con un detalle específico sobre los ingresos por concepto del programa Oportunidades, y en el caso de la ENIGH 2006, al momento de realizar esta investigación todavía no se cuenta con la publicación de sus resultados.

Cuadro 4.5 Porcentaje de hogares pobres con ingresos de Oportunidades

<i>Hogares en pobreza</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Nacional</i>
Alimentaria	16.10	56.33	40.22
Capacidades	13.23	54.15	35.58
Patrimonio	7.63	47.98	25.93
No pobres	0.72	15.34	5.27

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2004.

Si consideramos, tal como lo hicimos en el capítulo 3, que la línea de pobreza alimentaria podría ser considerada como una línea de pobreza extrema y la línea de pobreza patrimonial como de pobreza simple; entonces, es posible decir, de acuerdo con los datos de la ENIGH 2004, que a nivel nacional el 40.22 por ciento de los hogares que vivían en pobreza extrema recibían algún ingreso por parte del programa Oportunidades, esto es, 1,421,726 hogares entre áreas rurales y urbanas; a la vez que en el nivel de pobreza simple encontramos que es el 25.93 por ciento de los hogares pobres los que reciben un ingreso del programa, esto es, 2,651,102 hogares. Los datos del cuadro 4.5 nos revelan la gran diferencia que existe entre la cantidad de hogares pobres que reciben beneficios monetarios de Oportunidades entre el medio rural y el urbano, siendo que en el medio rural, en las tres líneas de pobreza, el porcentaje de hogares beneficiarios es de aproximadamente la mitad del total de la población pobre. Sin embargo, resulta muy importante resaltar un punto de la evidencia que señala el cuadro 4.5, y esto es que existen hogares no pobres que reciben también beneficios del programa. Esto es relevante en relación con los errores de tipo II, de incluir entre los pobres a los no pobres, o como diría Adato, entre los necesitados a los no necesitados. Así, con los datos de la ENIGH 2004 es posible encontrar que 823,663 hogares (esto es el 5.27 por ciento de los hogares no pobres) cuyo ingreso corriente mensual *per capita* es mayor a las tres líneas de pobreza de 2004 reciben algún tipo de apoyo monetario de Oportunidades.

Sin lugar a dudas estas cifras nos brindan una perspectiva del impacto que pueden tener los beneficios, en este caso sólo los monetarios, en la incidencia de pobreza, dado el alto porcentaje de hogares que reciben sus beneficios, por supuesto, en mayor medida en el ámbito rural que en el urbano. A diferencia de los cálculos presentados en el capítulo 3, no es posible ofrecer un desglose por personas debido a que, dada la manera con la que se calculan las líneas de pobreza, con base en el ingreso *per cápita* de los hogares, no sería justo considerar de manera individualizada los ingresos que recibe de Oportunidades cada miembro de un hogar, y que estos contaran en la suma para determinar si determinado individuo es o no pobre. Es decir, si

todos los ingresos de los miembros del hogar se suman y dividen entre el número de integrantes para obtener el ingreso *per cápita* y así determinar si el hogar y todos sus miembros son pobres o no, entonces, de la misma forma, los ingresos que tiene cada individuo por los apoyos de los distintos componentes del programa, participan igualmente en el ingreso *per cápita* de todos los miembros del hogar, ya sea que unos reciban estos ingresos y otros no.

De esta forma, para estimar de manera indirecta cuál sería el impacto en la incidencia de pobreza si esos hogares no contaran con los ingresos del programa, recalculamos la incidencia de pobreza de las tres líneas de pobreza quitando los ingresos de Oportunidades que reportaron los miembros de cada hogar del ingreso *per cápita* de los hogares. Así, en el cuadro 4.6 registramos el número y porcentaje de hogares pobres, por cada línea de pobreza, con los ingresos de Oportunidades y sin ellos. Para todas las líneas de pobreza, los números de hogares pobres aumentan si se retiran los ingresos provenientes del programa; siendo que los mayores impactos se presentan en la línea de pobreza alimentaria, y que los hogares del ámbito rural son igualmente, en los que causa mayor impacto esta baja en los ingresos. En el caso de la pobreza alimentaria en el ámbito rural, sin Oportunidades el número de hogares pobres aumenta un 9.66 por ciento, esto es, 204,673 hogares que sin los ingresos del programa caen por debajo de esta línea de pobreza, dejando así insatisfechas las necesidades de alimentación.⁷⁸⁷

Cuadro 4.6 Impacto de Oportunidades en la incidencia de pobreza en 2004

Tipo de pobreza	Urbano			Rural			Nacional		
	Con Oportunidades	Sin Oportunidades	Aumento	Con Oportunidades	Sin Oportunidades	Aumento	Con Oportunidades	Sin Oportunidades	Aumento
Alimentaria									
Hogares pobres	1,416,092	1,452,792	2.59%	2,118,961	2,323,634	9.66%	3,535,053	3,776,426	6.83%
% de la población total	8.66	8.89		22.31	24.46		13.68	14.61	
Capacidades									
Hogares pobres	2,322,640	2,357,168	1.49%	2,795,790	2,946,314	5.38%	5,118,430	5,303,482	3.62%
% de la población total	14.21	14.42		29.43	31.02		19.80	20.52	
Patrimonio									
Hogares pobres	5,585,946	5,596,283	0.19%	4,636,453	4,728,066	1.98%	10,222,399	10,324,349	1.00%
% de la población total	34.17	34.24		48.81	49.77		39.55	39.95	

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2004.

⁷⁸⁷ En efecto, mostramos igualmente cifras por hogares debido a los condicionamientos anteriormente expresados; y en este caso, con una mayor incidencia puesto que aquí estamos quitando del ingreso por hogar, los ingresos que cada integrante beneficiario recibe. Para realizar estos cálculos es necesario sumar los ingresos por parte de Oportunidades que reportan cada uno de los miembros de los hogares para así obtener un ingreso por hogar de Oportunidades. Esta cifra se divide entre el número de integrantes del hogar para así obtener la parte proporcional que los ingresos por Oportunidades tienen en el ingreso *per cápita* utilizado para calcular la incidencia de pobreza. Así, esta parte proporcional se resta del ingreso mensual corriente *per cápita* y se recalcula la incidencia de pobreza.

Relacionando los resultados de los cuadros 4.5 y 4.6 podemos observar que, dado que en el nivel de pobreza alimentaria se encuentra la mayor concentración de beneficiarios del programa, es en esta línea de pobreza que observamos el mayor aumento de hogares pobres si se retiran los ingresos de Oportunidades, siendo este aumento del 6.83 por ciento a nivel nacional. En el sentido opuesto, dado que el porcentaje de hogares no pobres, tanto a nivel nacional como por estratos rural y urbano, que reciben ingresos de Oportunidades es el menor de los cuatro casos que se presentan en el cuadro 4.5, al retirar estos ingresos el impacto que se observa en el aumento de los hogares en pobreza patrimonial es el menor del cuadro 4.6; es decir, como los hogares no pobres son tan pocos, 0.72 por ciento de los hogares urbanos y 15.34 por ciento de los hogares rurales, 5.27 por ciento a nivel nacional, entonces al recalcular la línea de pobreza patrimonial sin los ingresos que estos hogares reciben de Oportunidades, el impacto en el aumento de la pobreza patrimonial es de solo 1 por ciento, esto es, 101,950 hogares.

Finalmente, en resumen de este último capítulo, hemos logrado identificar los grandes lineamientos y principios de la política social en México por medio del análisis del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Social, ambos del periodo 2001 – 2006. Así, obtenemos que la política social en nuestro país se orienta por principios de equidad social y eficiencia económica en tanto que reconoce como necesarias la generación de una justa igualdad de oportunidades y el crecimiento económico como condiciones necesarias de un bienestar social sostenido y equitativo; así mismo establece que por medio de ésta el compromiso del gobierno es a mejorar la calidad de vida de la población, asegurando el ejercicio de su libertad y la convivencia armónica de todos los individuos, por lo que la política social tendrá como fin último el romper con el círculo vicioso de la pobreza promoviendo la capacidad e iniciativa de los ciudadanos para que puedan bastarse por sí mismos. Por lo tanto, los objetivos estratégicos de la política social son: reducir la pobreza extrema, generar una igualdad de oportunidades, apoyar al desarrollo de capacidades, y fomentar la participación social.

Ahora bien, estos lineamientos y principios de la política social se traducen en la implementación de programas sociales que se caracterizan por la condicionalidad de sus beneficios y el ejercicio de una focalización objetiva hacia los grupos beneficiarios; esto es que se tienen nuevos programas que se denominan como de transferencias condicionadas y desarrollo humano focalizado. Siendo así que de los programas que integran a la política social en México, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es uno cuyas características cumplen con las anteriormente señaladas.

El objetivo de condicionar y focalizar los beneficios de los programas sociales es el aumentar la capacidad de los pobres para acumular capital humano con el fin, a largo plazo, de erradicar las

causas estructurales de la pobreza por medio del condicionamiento de sus beneficios como medio para el aseguramiento del cumplimiento de los objetivos de cada programa, y de la focalización de los apoyos erogados con el fin de obtener una utilización más eficiente de los recursos públicos, esto es, atender a aquellos que en verdad necesitan de los programas sociales con apoyos que impacten directamente en su bienestar social y ayuden a obtener los objetivos fijados por los mismos programas.

El Programa Oportunidades como un caso particular dentro de la política social del gobierno federal en nuestro país, tiene por objetivo mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema a través de la mejora de las opciones que pueden tener estas familias para acceder a estos servicios, es decir, actuando por el lado de la demanda, al otorgarles apoyos económicos por medio de los cuales pueden ampliar sus oportunidades de desarrollo y asegurando que estos se traduzcan en inversiones para su capital humana a través de los esquemas de corresponsabilidades que aseguran que las familias, envíen a sus hijos a la escuela y acudan a los servicios de salud. Los impactos del programa en diversas áreas del desarrollo humano de sus beneficiarios se refleja en las evaluaciones externas que se han elaborado desde 2001 por diversas instituciones, y que sin duda muestran impactos significativos en la inscripción escolar, la reducción de las tasas de mortalidad, morbilidad e incapacidad, así como también en el aumento de la utilización de los servicios públicos de salud, la reducción de la prevalencia de anemias y la obtención de incrementos en la estatura y peso de los niños en edades tempranas. No obstante, estos hallazgos que se encuentran en los informes de cada año sobre las evaluaciones externas, en este capítulo hemos logrado conjuntar por un lado los cálculos sobre la incidencia de la pobreza en las tres líneas determinadas por la SEDESOL con los datos de los beneficiarios del programa que superan las condiciones de pobreza gracias a los apoyos monetarios aportados por el programa; siendo así que estos resultados se pueden consultar en los cuadros 4.5 y 4.6 comentados en los párrafos anteriores.

CONCLUSIONES FINALES:

LA IMPORTANCIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL Y SUSTANTIVA.

La investigación que aquí se concluye ha tenido como primer objetivo el reconocer cuáles son los fundamentos económicos y políticos que dan sustento a la intervención económica del Estado como un mecanismo para la concreción del bienestar social de todos los individuos que componen a una sociedad. Así, hemos logrado identificar que como parte de un marco teórico – conceptual por el que se pueda comprender el papel del gobierno y la administración pública en materia de la implementación de las políticas sociales, la integración de un Estado de Bienestar y la economía del bienestar, se encuentran los siguientes hallazgos.

El liberalismo, tanto en su acepción política como económica, no es una corriente ideológica ascendente y rectilínea en la historia; es producto de la resultante histórica de un tránsito heterogéneo de las ideas y las sociedades que podemos rastrear desde el siglo XVI hasta nuestros días. En el aspecto político, desde el liberalismo de Locke en el siglo XVII, en el que se establece la propiedad individual del trabajo como un derecho natural y de los objetos de la naturaleza por medio del consentimiento colectivo, así como también que establece el ejercicio de la libertad bajo el imperio de la ley civil; y en el aspecto de lo económico, desde la oposición entre el mercantilismo y la fisiocracia durante los siglos XVII y XVIII, y más tarde la gran aportación filosófica de Smith, cuyo valor se encuentra en la reivindicación de la acción individualizada como base del bienestar colectivo, y no como la simple defensa del Estado mínimo. Así, liberalismo económico y político pertenecen a lo que podemos llamar como la “gran corriente” del liberalismo, en la que el objetivo principal ha sido defender el papel de los individuos como agentes activos que demandan y participan en el espacio público, y que de igual forma constituyen al gobierno y que construyen así al Estado; por lo que, defender sus derechos, naturales y positivos para limitar el poder del Estado, ha sido su característica histórica. Por ello, la importancia de rescatar la tradición liberal para con el bienestar social es que se asume al individuo como primer responsable de su bienestar, como un agente económico y político activo. Por lo que no es que se superponga el predominio del derecho privado sobre el público, o mucho menos, que se pretenda al Estado como un mal necesario, el cual solamente debe intervenir en aquellas áreas o actividades de la economía en que sea imprescindible su presencia y que se limite a sólo observar en el resto de ellas, sino que se recuperan ambos planteamientos con el fin de elaborar una aproximación liberal hacia el bienestar, la justicia y la igualdad social.

Ahora bien, el Estado de bienestar es un sistema de organización social política que se caracteriza por el papel preponderante que toma el Estado en la promoción y protección del bienestar individual y colectivo. El concepto de Estado de bienestar es distinto al del Estado liberal en tanto que no refiere a los aspectos políticos de las relaciones y estructuras de poder, es decir, a la dominación legal que ejerce un gobierno sobre un territorio y una población; mas bien se refiere a un conjunto de instituciones que señalan el papel del Estado hacia el bienestar social. Así, en todo Estado de bienestar existe un sistema de bienestar que es el conjunto de organizaciones e instituciones que determinan la provisión de servicios de bienestar como educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad social, etc. Por lo que, en función de la extensión, cobertura y programas de un sistema de bienestar es posible determinar la presencia o no de un Estado de bienestar. A lo que se concluye además que su origen no es de manera espontánea con la promoción de ciertas políticas asistenciales y programas de seguridad social después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, sino que se observa de manera gradual con la promulgación de una legislación social preocupada por el bienestar de la clase obrera y más pronto de toda la sociedad desde finales del siglo XIX en la mayoría de los países industrializados. Por ello, las aportaciones de John M. Keynes al diseño de una economía mixta planificada como instrumento para resolver los problemas de la subutilización de los factores de producción, la escasez de inversión y la redistribución del ingreso, no son vistas como el fundamento creador del Estado de bienestar, sino como elementos de una política económica y una política social que darían mayor consistencia al mismo.

Así, para resolver la pregunta ¿qué es el bienestar que persigue un Estado de bienestar? encontramos que el bienestar se define desde un punto de vista subjetivo como una función del estado de experiencia personal que tiene un individuo conforme a su vida, trabajo, ingreso, estimación de quienes le rodean, y muchos otros elementos más. Sin embargo, si un sistema de bienestar o un Estado de bienestar tienen la responsabilidad de proveer servicios y beneficios para incrementar el bienestar de una población, no resultan suficientes las experiencias internas personales sobre la felicidad, satisfacción o recompensa que tengan los individuos. Por lo tanto se considera necesario un débil objetivismo en el que el bienestar esté determinado, para fines de una política social, por estándares objetivos que señalen el nivel de experiencia que un individuo podría tener acerca de su seguridad, la satisfacción de sus necesidades, tal vez de sus preferencias, de sus recompensas y de la comparación relativa que podría tener éste con los demás que le rodean.

Así, en esta tesitura se establece que un principio de igualdad social no puede ser aquel que prescriba la igualdad absoluta entre todos los miembros de una sociedad acerca del nivel de bienestar que cada uno experimenta, puesto que resulta imposible pensar que todos los

individuos en una sociedad tengan el mismo nivel de salud, de ingreso, de educación, la misma calidad de vivienda, de transporte o de vestido, etc. En caso de que esto ocurriera se necesitaría de un Estado de bienestar con una cantidad extraordinaria de recursos para poder satisfacer por igual todas las necesidades y preferencias de los miembros de esa sociedad. Así, resulta necesario considerar a la igualdad social con base en la existencia de necesidades básicas y esenciales para que al menos, con la satisfacción de estas necesidades, los individuos puedan experimentar un nivel mínimo de bienestar. El reclamo a esta igualdad es legítimo porque se fundamenta en la universalidad de las necesidades básicas y los satisfactores que estas requieren, y aun más, resulta también justo de acuerdo con la combinación que exista en una sociedad entre la igualdad de oportunidades y de resultados, así como entre la igualdad de bienestar y recursos. De este modo se concluye que un principio de justicia social que debe tener toda sociedad, y por ende un Estado de bienestar, es el de una justa igualdad de oportunidades donde las desigualdades sociales y económicas se justifiquen en tanto que estén relacionadas con cargos y reglas de adjudicación asequibles para todos los miembros de la sociedad, y que dichos cargos estén orientados a favorecer el bienestar de los individuos menos aventajados de la sociedad a través de beneficios compensadores.

Por otra parte, desde lo económico se visualiza el bienestar individual y colectivo ya no como una categoría metafísica de análisis, sino como un efecto de la interacción de los agentes en los mercados, tanto como unidades de producción como consumidores. Así, los fundamentos y razonamientos económicos que dan el sustento a la necesaria intervención del Estado para contribuir y lograr el bienestar social se encuentran desde los esbozos de la teoría de la utilidad y el desarrollo de la teoría del bienestar, a través de la construcción de una perspectiva sobre cómo buscan los individuos maximizar sus beneficios y llevar a cabo elecciones para satisfacer sus gustos y necesidades dados los condicionamientos de sus ingresos. Así, el bienestar, en tanto depende de factores económicos, se determina por la búsqueda de la eficiencia conciliadora entre necesidades y restricciones presupuestarias tanto de productores como de consumidores. Sin embargo el problema de la equidad no queda de lado. Las condiciones de equilibrio en los mercados representan situaciones o estados económicos en los que la equidad en la distribución de los recursos de una economía puede determinarse con base en los intercambios que tienen lugar dentro de estos espacios en los que la figura del Estado aparece no como un simple vigilante de la actividad económica, sino como un agente activo cuya intervención resulta clave para conseguir la eficiencia y equidad.

De tal forma que la relación entre eficiencia y equidad aparece no como una relación de dos elementos rivales y excluyentes, sino como factores que inciden en el bienestar social producto de la interacción política y económica. De esta manera se determina que la elección social no se

lleva a cabo en un espacio vacío donde sólo intervienen los precios y costos de las transacciones en los mercados, sino que existen condicionamientos objetivos y subjetivos fuera de los mercados que determinan las acciones de los agentes, y que por tanto señalan además, cuáles pueden ser las preferencias de una sociedad. No obstante, la elección social no es tan simple, dado que no resulta posible *agregar* las preferencias individuales y comparar entre las personas la experiencia de bienestar o utilidad que disfrutaban, por lo que resulta bastante positiva la elaboración de modelos analíticos como una aproximación para encontrar una explicación a ésta. Por tal motivo se reconoce que los modelos económicos y de la conducta individual y colectiva son sólo aproximaciones explicativas de los fenómenos sociales, por lo que es necesario señalar sus limitaciones y con ello los demás factores que inciden, fuera de lo económico, en el bienestar social.

Ahora bien, en esta investigación hemos establecido también como objetivo el encontrar cuál debe ser el camino a seguir por el gobierno y la administración pública para combatir las causas y efectos de la pobreza a través de las políticas y programas sociales que esta última implemente; reconociendo para todo ello que el problema principal de esta investigación es la pobreza como un condicionamiento social y económico que pertenece tanto a la esfera del bienestar privado o individual como a la del bienestar social o de la colectividad. De tal forma que el tema de la pobreza se observa como una situación de carencia o deficiencia en la satisfacción de las necesidades básicas que permiten a los individuos llevar a cabo una vida plena en relación a las condiciones mínimas necesarias de subsistencia y los estándares sociales de acuerdo con cada contexto social. Por tanto, se entiende a la pobreza como un *concepto absoluto* en el espacio de las capacidades reales y los funcionamientos efectivos que una persona tiene y puede llegar a lograr, determinando con ello su calidad de vida; y asimismo que la pobreza es un *concepto relativo* en relación a las mercancías, bienes, servicios y comodidades que de acuerdo con cada contexto histórico y social, determinan la convivencia social. Además, la pobreza se compone también de un concepto económico y un concepto ético, los cuales conforman el alcance de factores que determinan la presencia o no de ella misma. El concepto económico es aquel que depende de factores materiales como el ingreso, el acceso a servicios, el consumo, la posesión de activos, entre otros. La característica principal de estos factores es que pueden cuantificarse y medirse de manera exacta por medio de patrones monetarios o cuantitativos. Por su parte el concepto ético comprende aquellos factores subjetivos como el respeto, la autoestima, la dignidad, el sentimiento de vergüenza, que sin duda también afectan y determinan la condición de pobreza. Por lo tanto se concluye que la ponderación de estas perspectivas sobre la pobreza permite valorar este problema social desde la autonomía y libertad que pueden realmente ejercer los individuos; entendiéndose, no como la dependencia que se tiene de los factores económicos como el ingreso, sino como las

oportunidades reales que tienen los individuos de llevar a cabo los estados de realización que desean. Esto es, que lo importante en el combate a la pobreza no es solamente aumentar la posesión de factores económicos de las familias e individuos que se encuentran en esta condición, sino brindar oportunidades reales para que puedan construir capacidades que les permitan llevar a cabo más y mejores funcionamientos.

Sin embargo, resulta importante reconocer que la pobreza, por ser un fenómeno social y económico de extraordinarias características, no puede estudiarse sin que se deje de lado alguna perspectiva o dimensión sobre él. Al igual que en el estudio de todas las ciencias sociales, los fenómenos sociales no son objetos de estudio tan concretos que puedan medirse bajo patrones preestablecidos y exactos, por lo que es necesario elaborar convenciones que nos aproximen por medio de un “débil objetivismo” a la realidad de cada uno de ellos. Por este motivo se reconocen todas las perspectivas sobre el problema de la pobreza como un concepto económico y ético, así como también absoluto y relativo, más sin embargo es necesario aceptar que para medir las dimensiones y magnitud de la pobreza se deben realizar ciertas suposiciones y limitaciones que invariablemente dejarán por supuestas o ignoradas algunas dimensiones del problema. Así, dado el diseño metodológico de la medición por líneas de pobreza que utiliza el gobierno federal se concluye que ésta es una medición del todo objetiva sobre el problema de la pobreza en México. Puesto que a pesar de las limitaciones propias de este método, y entre ellas la más representativa que es la sola utilización del ingreso como indicador de pobreza, su diseño y sustento metodológico es transparente y preciso.

Ahora bien, sobre la política social, el Estado de bienestar y el Estado Social de Derecho, podemos concluir que la política social es, desde una noción descriptiva, un conjunto de instrumentos, decisiones, actividades gubernamentales, propósitos, propuestas de acción y normas para resolver problemáticas en torno al bienestar individual y colectivo; y por otra parte, desde una noción teórica, la política social es una arena política de confrontación a través de las estructuras y relaciones de poder en torno a la redistribución de recursos. Dependiendo del grado o nivel de esta confrontación y de las acciones e instrumentos que una política social conlleve, se determina si una política social tiene el impacto de afectar las estructuras establecidas de la sociedad o si sólo amortigua y resuelve los conflictos presentes. ¿Es la política social el bastión de un Estado de bienestar y de un Estado Social de Derecho? La política social, continuando con su noción descriptiva, resulta en parte de las normas jurídicas dentro de un Estado, por lo tanto la política social proviene, en parte, del Estado Social de Derecho ya que éste es un sistema de organización política y social que se ubica en los ordenamientos jurídicos que señalan derechos sociales y prescripciones para la construcción de un sistema de bienestar. Ahora bien, si como establecimos en el capítulo 1 que el sistema de

bienestar determina la presencia y tipología de un Estado de bienestar, entonces la política social es parte también del conjunto de elementos normativos que determinan al Estado de bienestar. Por tal motivo podemos concluir que el Estado de bienestar se identifica en función de la extensión, cobertura y programas que los derechos sociales prescritos en el Estado Social de Derecho señalan por medio del sistema de bienestar, es decir, a través de las instituciones, organizaciones, beneficios y servicios que se provean. Así, la importancia de un Estado Social de Derecho es que en él radica el fundamento legal de un Estado de bienestar, es decir, la obligación jurídica de un Estado por promover y proteger el bienestar social.

De esta forma, los programas sociales resultan una aproximación más concreta para conocer el contenido y orientación de las políticas sociales, es decir, implican aterrizar de manera más formal los principios de la política social y de un Estado de bienestar. Así, en el caso del Programa Oportunidades sus objetivos y lineamientos concuerdan con los principios de la política social descrita en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Social de la administración federal 2001-2006. Sin embargo, el análisis de un solo programa social no nos permite una examinación amplia y completamente certera sobre la escala, tipología y cobertura del Estado de bienestar en México. Así, reconociendo la limitación de nuestro análisis, podemos establecer que el Estado de bienestar en México se caracteriza por ser un régimen liberal donde la participación de la política social es residual en tanto que la intervención de las instituciones del sistema de bienestar tiene lugar sólo en los casos en que fallan o desaparecen otras fuentes de bienestar como la familia o los mercados. En otras palabras, se observa que la política social cumple solamente una función complementaria al bienestar social dado que sus acciones se encaminan a proveer de beneficios solamente a aquellas personas que por sus circunstancias económicas y sociales no pueden asegurar su bienestar por sí solos. Por supuesto, cabe aclarar que esto se argumenta considerando la cobertura y extensión de los beneficios de sólo uno de los programas de la política social en México, y con base en esto se concluye que el “deber ser” de la política social no debería ser la búsqueda de una situación ideal en donde la extensión y cobertura de los beneficios de un sistema de bienestar fueran tan amplios que todos los miembros de la sociedad recibieran beneficios en abundancia, aun aquellos individuos que se encuentren en una situación de mayor ventaja económica y social, aclarando que si existiera la situación ideal de un Estado cuyo gobierno y administración pública tuvieran tal abundancia de recursos, sería entonces viable pensar en un “deber ser” tan ideal como el que aquí describimos.

Por tanto, una vez revisados los fundamentos políticos, económicos y jurídicos que dan sustento a los Estados de bienestar, la exposición que hasta aquí se ha realizado nos lleva a comprobar que, cualquiera que sea el tipo de Estado de bienestar o de las políticas sociales que

se implementen, el Estado tienen la obligación para fungir como un actor relevante en la promoción y aseguramiento del bienestar social aunque sea a través de mínimos de bienestar establecidos de manera igualitaria para todos los integrantes de una sociedad, asegurando con ello que todos los individuos tengan al menos un nivel mínimo de bienestar.

Ahora bien, hemos encontrado también que un Estado de bienestar socialdemócrata con una política social institucional redistributiva, como lo señalan Esping-Andersen y Titmuss, es posible a pesar de las limitaciones presupuestales de un gobierno y su administración pública. Si las políticas y los programas sociales no se encasillan a solamente entregar beneficios monetarios a los grupos sociales necesitados, sino que se diseñan programas sociales integrales que comprendan diversas dimensiones de la calidad de vida, entonces será posible construir una política social efectiva en la solución estructural de los problemas sociales, entre ellos de manera preponderante, el de la pobreza. Por tal motivo se considera que el programa Oportunidades es un buen ejemplo de un programa social que busca no sólo mejorar el bienestar de la generación presente, sino también invertir en el bienestar de las generaciones futuras por medio de las corresponsabilidades de salud y educativas y la incentivación de estas actividades por medio de sus beneficios monetarios. No obstante se observa que a pesar de que sus beneficios tienen un alto impacto en la población más necesitada, es decir, aquella que sufre pobreza alimentaria, es necesario ampliar su cobertura y la extensión de sus beneficios a otros sectores de la población que aunque no sufren condiciones de pobreza extrema, sufren de otros condicionamientos que igualmente actúan en menoscabo de su calidad de vida. Oportunidades no es un programa social perfecto, pero es perfectible; y por este motivo comprobamos también que, con base en la eficiencia administrativa que tiene la operación del programa, dado que, como se mostró en los cuadros 4.1 y 4.2 del capítulo 4, del total de su presupuesto anual, el programa invierte tan sólo el 12% en promedio en lo que concierne a gastos de administración y operación, y en que sin las transferencias monetarias del programa, en cálculos realizados para el año de 2004, las líneas de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio hubieran aumentado en 6.83%, 3.62% y 1.00%, respectivamente, como se mostró en el cuadro 4.6 del capítulo citado anteriormente, el programa Oportunidades contribuye a mejorar el bienestar social de las familias en condiciones de pobreza a través de su esquema de componentes y corresponsabilidades, tanto de aquellos que aún viven en condiciones de pobreza, como de aquellos que gracias a sus transferencias monetarias logran sobrepasar los umbrales de pobreza establecidos.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Abramovich, Víctor. et al. *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*. México, Fontamara. (2003)
- Acosta R., Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo II. México, Porrúa. (1999)
- Aguilar V., Luis F. (compilador) *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. (2000)
- Aguirregabiria, V. "Engel coefficient" en *Encyclopedia of World Poverty*. California, Sage Publications.
- Alvarez del Castillo, Enrique. (coord.) *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*. México, Manuel Porrúa. (1979)
- Aristóteles. *Política*. México, UNAM. (2000)
- Arnaiz A., Aurora. *Ciencia Política*. México, UNAM. (1999)
- Arrow, Kenneth J. y Scitovsky, Tibor. (edit.) *Ensayos sobre economía del bienestar*. México, FCE. (1971)
- Ayala E., José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE. (1999)
- Barr, Nicholas. *The economics of the Welfare State*. California, Stanford University Press. (1993)
- Beveridge, W.H. *Las bases de la seguridad social*. México, FCE. (1946)
- Boadway, Robin. y Bruce, Neil. *Welfare economics*. Cambridge, Basil Blackwell. (1984)
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE. (1989)
- Boltvinik, Julio. "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México" en *Comercio Exterior*. México. (octubre 2001)
- y Hernández L., Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México, Siglo XXI. (2001)
- y Marín, Alejandro. "La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar. Génesis y desarrollos recientes" en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Num. 5. (2003)
- y Damián, Araceli. (coords.) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México, Siglo XXI. (2004)
- Burgoa O., Ignacio. *Las garantías individuales*. México, Porrúa. (2000)
- Campos, Ricardo. *Apuntes sobre el Estado, la administración pública y sus reformas, liberalismo y democracia*. México, Géminis Editores e Impresores. (2000)
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI. (1998)
- CEPAL-INEGI. *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992. Informe metodológico*. Aguascalientes, INEGI. (1993)

- Cortés, Fernando. "El cálculo de la pobreza en México a partir de la encuesta de ingresos y gastos" en *Comercio Exterior*. México, Vol. 51, Num. 10. (2001)
- et. al. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*. Serie Documentos de Investigación. México, SEDESOL. (2002)
- Croce, Benedetto. *Historia de Europa en el siglo XIX*. Barcelona, Ariel. (1996)
- Dahl, Robert. y Lindblom, Charles. *Politics, economics and welfare*. Nueva York, Harper & Row. (1963)
- Davis, J.B. (editor) *The state of interpretation of Keynes*. Boston, Klower Academic Publishers. (1994)
- De Torres, Manuel. *Teoría de la política social*. Madrid, Aguilar. (1954)
- Desai, Maghnad. "Pobreza y capacidades: hacia una medición empíricamente aplicable" en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Num. 5. (2003)
- Dieterlen, Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*. México, UNAM-FCE. (2003)
- Dillard, Dudley. *La teoría económica de John Maynard Keynes*. Madrid, Aguilar. (1973)
- Ekelund, Robert. B. y Hebert, Robert .F. *Historia de la teoría económica y de su método*. México, McGraw-Hill. (1992)
- Elster, Jon. *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México, FCE. (1989)
- *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, Gedisa. (2003)
- Enciclopedia Autodidáctica Oceano*. Barcelona, Ediciones Oceano. (1989)
- Enciclopedia Hispánica*. Macropedia, EUA, Britannica Publishers. (1991)
- Esping-Andersen, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey, Princeton Univ. Press. (1990)
- Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2001-2006. Informe compilatorio*. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública. (2006)
- Fitzpatrick, Tony. *Welfare theory. An introduction*. New York, Palgrave. (2001)
- Floresgómez G., Fernando. y Carvajal M., Gustavo. *Nociones de derecho positivo mexicano*. México, Porrúa. (1999)
- Galbraith, John K. *Historia de la economía*. Barcelona, Ariel. (1998)
- Hernández, Daniel. y Székely, Miguel. *La medición de la pobreza en México: perspectiva de la Secretaría de Desarrollo Social*. México, Cuadernos de Desarrollo Humano. SEDESOL. (2002)
- Hobbes, Thomas. *Leviathan, o la materia, la forma y el poder de un estado eclesiástico y civil*. México, FCE. (1984)
- Hobsbawm, Eric. *En torno a los orígenes de la revolución industrial*. México, Siglo XXI. (1971)

- Johansson, P. *An introduction to modern welfare economics*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1991)
- Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. Madrid, Labor. (1934)
- Kolakowski, Leszek. "La idolatría de la política" en *Revista Vuelta*, No. 132, México, noviembre de 1987
- La Constitución del Pueblo Mexicano*. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. (2006)
- Laski, Harold J. *El liberalismo europeo*. México, FCE. (1939)
- Legovini, Arianna. y Regalia, Ferdinando. *Targeted Human Development Programs: Investing in the next generation*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. (2001)
- Levy, Santiago. y Rodríguez, Evelyne. *Sin herencia de pobreza: El programa Progresas – Oportunidades de México*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo – Editorial Planeta. (2005)
- Lister, Ruth. *Poverty*. Cambridge, Polity Press. (2004)
- Locke, John. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Buenos Aires, Editorial Losada. (2003)
- Manual Ciudadano 2005. SEDESOL a los ojos de todos*. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2005)
- Martínez de Pisón, José. *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid, Tecnos. (1998)
- Mattick, Paul. *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*. México, Era. (1975)
- Montagut, Teresa. *Política social*. Barcelona, Ariel. (2000)
- Noriega C., Alfonso. *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*. México, IIJ-UNAM. (1988)
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE. (1993)
- O'Sullivan, Arthur. *Urban economics*. New York, McGraw-Hill. (2003)
- Pierson, Christopher. *Beyond the welfare state?* Cambridge, Polity Press. (1991)
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Secretaría de Desarrollo Social. (2001)
- Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Resumen ejecutivo*. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2001)
- Rawlings, Laura. y Rubio, Gloria. *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2003)
- Rawls, John. *Liberalismo político*. México, FCE. (1995)
- Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. México, Secretaría de Desarrollo Social. (2003)

- Rosen, Harvey S., Dahlby, Beverly, Smith, Roger S. y Boothe, Paul. *Public finance in Canada*. Toronto, McGraw-Hill. (2003)
- Sánchez Molinero, José Miguel y De Santiago Hernando, Rafael. *Utilidad y bienestar: una historia de las ideas sobre utilidad y bienestar social*. Madrid, Síntesis. (1998)
- Scitovsky, Tibor. "The state of welfare economics" en *The American Economic Review*, Vol. 41, No. 3. (1951)
- Sen, Amartya. *The Standard of Living*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1987)
- . *Economía del Bienestar. Escritos seleccionados*. Valencia, Universitat de Valencia. (1995)
- y Foster, J. "Espacio, capacidad y desigualdad" en *Comercio Exterior*. México, vol. 53, num. 5. (2003)
- "La economía política de la focalización" en *Comercio Exterior*, Vol. 53 Num. 6, México. (2003)
- Smith, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Campbell, R.H., Skinner, A.S. (editores) Todd, W.B. (editor de texto), Vol. I, Oxford, Clarendon Press. (1976)
- Stiglitz, Joseph E. *La economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch Editores. (2000)
- Suárez-Iñiguez, Enrique. *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls y Nozick)*. México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM. (2005)
- Székely, Miguel. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de pobreza en México*. México, ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa. (2005)
- y Rascón, Ericka. "México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales" en *Economía Mexicana*. Nueva época, vol. XIV, núm. 2. (2005)
- Townsend, Peter. "La conceptualización de la pobreza" en *Comercio Exterior*. México, Vol. 53, Num. 5. (2003)
- Van Den Doel, Hans. *Democracy and welfare economics*. Cambridge, Cambridge Univ. Press. (1979)
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, FCE. (1998)
- Yergin, D. y Stanislaw, J. *The commanding heights*. New York, Simon & Schuster. (1998)
- Zimmerman, C. "Ernst Engel's Law of Expenditures for Food" en *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 47, num. 1. (1932)

Documentos de internet

Bernard Schwartz Center for Economic Policy Analysis (CEPA), The New School for Social Research. "Phases of the Marginalist Revolution" consultado el 27 de septiembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/margrev/phases.htm#revolution>

- _____ “Edgeworth’s ‘Indeterminacy of Contract’.” consultado el 5 de octubre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/edgew/edgecore.htm>
- _____ “The Paretian System: IV – Social Welfare” consultado el 6 de noviembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/essays/paretian/paretosocial.htm>
- _____ “Abba Lerner” consultado el 8 de noviembre de 2006 en <http://cepa.newschool.edu/het/profiles/lerner.htm>
- _____ “The new institutionalist schools.” consultado el 10 de febrero de 2007 en <http://cepa.newschool.edu/het/schools/newinst.htm>
- Coordinación Nacional del Programa Oportunidades. “Histórico de apoyos monetarios” consultado en http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Montos_Semestrales_historico_12032007.pdf.
- _____ *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006.* (2006) consultado en <http://www.oportunidades.gob.mx/>.
- Encyclopaedia Britannica Online.* “Welfare economics” consultado el 3 de noviembre de 2005 en: <http://www.search.eb.com/eb/article-9076481>
- Field, Frank. “The welfare state – never ending reform” consultado el 17 de agosto de 2005 en http://www.bbc.co.uk/history/society_culture/welfare/field_print.html
- Secretaría de Desarrollo Social. “Nota técnica para la medición de la pobreza con base en los resultados de la ENIGH, 2002” consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/medicionpobreza.htm>.
- Wikipedia, the free encyclopedia.* “Welfare economics” consultado el 27 de septiembre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Welfare_economics&oldid=75826999
- _____ “Ordinal utility” consultado el 10 de octubre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Ordinal_utility&oldid=74329690
- _____ “Cardinal utility” consultado el 10 de octubre de 2006 en http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Cardinal_utility&oldid=74329651

ANEXOS

Anexo 1. Concentrado en cifras absolutas y relativas de la incidencia de pobreza, 2000 - 2004.

Tipo de Pobreza	Hogares								
	2000	Urbano 2002	2004	2000	Rural 2002	2004	2000	Nacional 2002	2004
Alimentaria									
No pobre	(total) 13,490,668	14,325,213	14,929,770	5,624,009	6,425,794	7,380,258	19,114,677	20,751,007	22,310,028
	(%) 90.21	91.46	91.34	65.93	71.50	77.69	81.39	84.18	86.32
Pobre	(total) 1,464,305	1,337,515	1,416,092	2,905,770	2,561,647	2,118,961	4,370,075	3,899,162	3,535,053
	(%) 9.79	8.54	8.66	34.07	28.50	22.31	18.61	15.82	13.68
Total	(total) 14,954,973	15,662,728	16,345,862	8,529,779	8,987,441	9,499,219	23,484,752	24,650,169	25,845,081
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100
Capacidades									
No pobre	(total) 12,532,705	13,753,245	14,023,222	5,001,282	5,704,112	6,703,429	17,533,987	19,457,357	20,726,651
	(%) 83.80	87.81	85.79	58.63	63.47	70.57	74.66	78.93	80.20
Pobre	(total) 2,422,268	1,909,483	2,322,640	3,528,497	3,283,329	2,795,790	5,950,765	5,192,812	5,118,430
	(%) 16.20	12.19	14.21	41.37	36.53	29.43	25.34	21.07	19.80
Total	(total) 14,954,973	15,662,728	16,345,862	8,529,779	8,987,441	9,499,219	23,484,752	24,650,169	25,845,081
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100
Patrimonio									
No pobre	(total) 9,365,804	10,123,804	10,759,916	3,349,444	3,649,978	4,862,766	12,715,248	13,773,782	15,622,682
	(%) 62.63	64.64	65.83	39.27	40.61	51.19	54.14	55.88	60.45
Pobre	(total) 5,589,169	5,538,924	5,585,946	5,180,335	5,337,463	4,636,453	10,769,504	10,876,387	10,222,399
	(%) 37.37	35.36	34.17	60.73	59.39	48.81	45.86	44.12	39.55
Total	(total) 14,954,973	15,662,728	16,345,862	8,529,779	8,987,441	9,499,219	23,484,752	24,650,169	25,845,081
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100
Tipo de Pobreza	Personas								
	2000	Urbano 2002	2004	2000	Rural 2002	2004	2000	Nacional 2002	2004
Alimentaria									
No pobre	(total) 51,975,523	55,866,962	57,420,351	22,010,477	25,080,870	28,721,308	73,986,000	80,947,832	86,141,659
	(%) 87.42	88.57	89.00	57.62	65.24	72.42	75.77	79.73	82.69
Pobre	(total) 7,478,137	7,210,071	7,094,479	16,187,498	13,364,511	10,939,687	23,665,635	20,574,582	18,034,166
	(%) 12.58	11.43	11.00	42.38	34.76	27.58	24.23	20.27	17.31
Total	(total) 59,453,660	63,077,033	64,514,830	38,197,975	38,445,381	39,660,995	97,651,635	101,522,414	104,175,825
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100
Capacidades									
No pobre	(total) 47,414,965	53,007,018	53,032,220	19,110,015	21,610,303	25,489,649	66,524,980	74,617,321	78,521,869
	(%) 79.75	84.04	82.20	50.03	56.21	64.27	68.12	73.50	75.37
Pobre	(total) 12,038,695	10,070,015	11,482,610	19,087,960	16,835,078	14,171,346	31,126,655	26,905,093	25,653,956
	(%) 20.25	15.96	17.80	49.97	43.79	35.73	31.88	26.50	24.63
Total	(total) 59,453,660	63,077,033	64,514,830	38,197,975	38,445,381	39,660,995	97,651,635	101,522,414	104,175,825
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100
Patrimonio									
No pobre	(total) 33,436,166	36,558,062	38,098,601	11,735,623	12,504,366	17,105,874	45,171,789	49,062,428	55,204,475
	(%) 56.24	57.96	59.05	30.72	32.53	43.13	46.26	48.33	52.99
Pobre	(total) 26,017,494	26,518,971	26,416,229	26,462,352	25,941,015	22,555,121	52,479,846	52,459,986	48,971,350
	(%) 43.76	42.04	40.95	69.28	67.47	56.87	53.74	51.67	47.01
Total	(total) 59,453,660	63,077,033	64,514,830	38,197,975	38,445,381	39,660,995	97,651,635	101,522,414	104,175,825
	(%) 100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2000, 2002 y 2004.

Anexo 2. Ejes rectores y estrategias de la política social en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006.

<i>Ejes rectores de la política social</i>	<i>Estrategias</i>
<ol style="list-style-type: none">1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas.3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad.4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.5. Generar una política social con, de y para los pobres.6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.7. Proteger a las familias en condición de pobreza.8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género.10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural.11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida.12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres.13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión	<ol style="list-style-type: none">1. Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación.2. Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza.3. Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza.4. Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza.5. Apoyar al desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza.6. Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres.7. Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas.8. Responder a los retos de la transición demográfica.9. Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas.10. Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación.11. Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social

Fuente: *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Resumen ejecutivo.* México, Secretaría de Desarrollo Social. (2001)

