



COFACTOR

**Ingreso mínimo ciudadano,  
reforma laboral y  
vulnerabilidad hacia  
la pobreza**



#### Comité Editorial

Eduardo Rodríguez-Oreggia  
y Román  
*Instituto Tecnológico y de Estudios  
Superiores de Monterrey,  
Campus Estado de México*

Genaro Aguilar Gutiérrez  
*Instituto Politécnico Nacional*

Gabriela Pérez Yarahuán  
*Universidad Iberoamericana*

Edgar Alfonso Hernández Muñoz  
*Instituto Mexiquense de Cultura*

Nelson Arteaga Botello  
*Universidad Autónoma del  
Estado de México*

Director  
Adán Barreto Villanueva

Editor técnico  
Ángel Mauricio Reyes Terrón

Coordinador editorial  
Guillermo Bermúdez Garza Ramos

Asistente editorial técnico  
Moisés Elizarrarás Hernández

Corrección de estilo  
Sandra Erika Carmona Esquivel  
Patricia Carmen Muciño Vega

Diseño editorial  
Nuria Paloma Camargo Serna

Distribución e intercambio  
Viviana Franco Gutiérrez

#### Consejo Editorial

Iberoamérica

Eduardo Aldunate Riedemann  
*Instituto Latinoamericano y del  
Caribe de Planificación Económica y  
Social, Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe, Chile*

Walter Belik  
*Universidade de Campinas,  
Sao Paulo, Brasil*

Antonio Aznar Grasa  
Francisco Javier Trivez Bielsa  
Jesús Mur Lacambra  
*Universidad de Zaragoza,  
Aragón, España*

Francisco Javier Aliaga Lordeman  
*Universidad Católica de Bolivia*

México

Gonzalo Hernández Licona  
*Consejo Nacional de Evaluación de la  
Política de Desarrollo Social*

Carlos Bazdresch Parada  
Kurt Unger Rubin  
*Centro de Investigación y  
Docencia Económicas, A. C.*

Manuel Ordorica Mellado  
*El Colegio de México, A. C.*

Rolando Cordera Campos  
Clemente Ruíz Durán  
Ignacio Perrotini Hernández  
*Universidad Nacional  
Autónoma de México*

Mauricio de María y Campos  
*Universidad Iberoamericana*

Jaciel Montoya Arce  
Jesús Salgado Vega  
*Universidad Autónoma  
del Estado de México*

Zeus Salvador  
Hernández Veleros  
*Universidad Autónoma del  
Estado de Hidalgo*



# COFACTOR

## Ingreso mínimo ciudadano, reforma laboral y vulnerabilidad hacia la pobreza

La revista *Cofactor*, publicación semestral editada y distribuida por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, es un espacio abierto a la reflexión y al debate de temas y estudios aplicados provenientes de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros. Está dirigida a especialistas en el área del desarrollo social y las políticas públicas. Los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.

*Cofactor* aparece en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex) y en el Directory of Open Access Journals (DOAJ).



D.R.© Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, 2012  
 Av. José María Morelos N° 1222  
 Col. San Bernardino  
 C.P. 50080, Toluca, Estado de México  
 Tel. (01 722) 2 14 25 82 y 2 14 25 93  
 Correo electrónico: cieps@edomex.gob.mx  
 Página en internet: www.edomex.gob.mx/cieps

Editor responsable: Adán Barreto Villanueva  
 Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título, expedida por el Instituto Nacional del Derecho de Autor:  
 No. 04-2009-102112344500-102.

ISSN: 2007-1086.

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal N° CE: 215/05/01/12-03  
 Se prohíbe la reproducción parcial o total, por cualquier medio mecánico o digital, sin la previa autorización expresa del CIEPS.

La revista *Cofactor*, vol. III, núm. 5, enero-junio de 2012, se terminó de imprimir el mes de julio de 2012, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.

|                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Presentación                                                                                                                                                                                                                    | 5   |
| Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México<br>Genaro Aguilar Gutiérrez                                                                                                                          | 7   |
| Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización<br>Henio Millán Valenzuela                                                                                                                              | 29  |
| La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación<br>Sandra Emma Carmona Valdés                                                                                                   | 53  |
| Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011<br>Sergio Miranda González y<br>María del Carmen Salgado Vega | 73  |
| La socialdemocracia europea<br>María Pastora Novoa Portela                                                                                                                                                                      | 103 |
| Sobre los autores                                                                                                                                                                                                               | 129 |
| Normas para la recepción de originales                                                                                                                                                                                          | 133 |

La revista *Cofactor* comparte con sus lectores en este número variados temas de gran actualidad, enmarcados por la claridad con la que son presentados por sus autores. Con su propia visión, sustentando líneas de estudio y llegando a conclusiones, cada uno de ellos expone hechos que requieren ser atendidos, demandan una respuesta y ofrecen elementos suficientes para tomar decisiones.

De esta forma, la edición que ponemos a su consideración en el inminente tercer aniversario de nuestra publicación celebra los enfoques tan particulares y amplios en su modalidad, permitiendo conocer no sólo las líneas de investigación de cada uno de los autores, sino elementos de nuestra realidad en los temas que abordan específicamente como el salario mínimo, la vulnerabilidad hacia la pobreza, la relación entre género y medios de comunicación, el mercado laboral y las políticas sociales en el marco de la socialdemocracia europea.

Cada uno de los autores vierte en *Cofactor* su propia sensibilidad y visión ante temas tan diversos y recurrentes en nuestros días, en esta quinta entrega de una revista que se ha especializado en política social. No es casualidad que investigadores y académicos de distintas disciplinas como economía, ciencia política, administración pública, demografía, sociología, entre otras, han encontrado a lo largo de los fascículos anteriores una propuesta editorial seria, propositiva, pero sobre todo clara en sus planteamientos y metodologías de investigación.

Precisamente éste ha sido el objetivo de *Cofactor*: conformarse en un espacio para la reflexión y la discusión académica, pero que, al mismo tiempo, ofrezca elementos que permitan orientar una mejor toma de decisiones, a partir de líneas concretas de aplicación en el ámbito de la política pública y social, en los contextos local, estatal e incluso con alcance regional y nacional.

El presente número cuenta con la colaboración del investigador Genaro Aguilar Gutiérrez, quien retoma el debate existente sobre programas de ingreso mínimo adoptados en algunos países europeos y la posibilidad de instrumentarlos en nuestro país, proponiendo elaborar un programa general de ingreso mínimo mexicano y las modalidades para su posible implementación como instrumento de redistribución del ingreso.

Por otro lado, el académico Henio Millán diserta acerca de los conceptos de vulnerabilidad social y hacia la pobreza, advirtiendo que una

política pública de combate a esta última debe distinguir entre cada una de tales nociones, a efecto de evitar desviaciones involuntarias por confusión o por la interpretación inadecuada de tales acepciones y, así, poder alcanzar los objetivos que se proponga.

La participación de la doctora Sandra Emma Carmona Valdés en estas páginas se centra en el estudio sobre la importancia que adquiere el contenido del mensaje en los medios de comunicación, particularmente en el tema de la perspectiva de género, partiendo de la 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer; su propósito: verificar si en México se ha buscado equilibrar la imagen de hombres y mujeres.

Los catedráticos Sergio Miranda González y María del Carmen Salgado Vega, en tanto, exponen en esta edición un análisis de los factores que inciden en el funcionamiento del mercado laboral mexicano, en el que una crisis global detona fenómenos como la desocupación y el desempleo, entre otros. Ambos advierten la permanencia de condiciones precarias, sometiendo a riguroso escrutinio y pertinencia la propuesta original de reforma laboral presentada por el Partido Acción Nacional.

Finalmente, la doctora María Pastora Novoa Portela, investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, realiza una minuciosa revisión acerca del desenvolvimiento de la socialdemocracia en el espacio geográfico europeo y las políticas sociales implementadas, su evolución y situación actual desde la perspectiva del keynesianismo y el neoliberalismo.

En estas páginas se muestra invariablemente que nuestro objetivo es contundente: presentar trabajos de investigación con temáticas distintas, en las que se ven envueltos fenómenos estudiados por las ciencias sociales, instrumentos que nos permiten no sólo entenderlos, sino también aplicar medidas que transformen la realidad. Ésta es la filosofía de la revista que tiene en sus manos, es la esencia en cada uno de los artículos de *Cofactor*.

Adán Barreto Villanueva  
Director

## Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México

I Genaro Aguilar Gutiérrez  
Instituto Politécnico Nacional

A partir de una descripción del debate que dio origen a los programas de ingreso mínimo adoptados en países europeos, el artículo presenta una discusión sobre la inexistencia de este tipo de mecanismo de combate a la pobreza en México. Se propone un Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM), así como una concepción muy específica del mismo, y se discute las modalidades para su implementación. Se destaca esta propuesta como un instrumento eficiente de redistribución del ingreso, cuya mayor virtud consiste en que el PGIMM se constituiría en un elemento de reestructuración del conjunto de las políticas sociales en México, desempeñando un papel innovador en el aumento de la eficacia y efectividad del gasto social.

### Palabras clave

Pobreza, política social, redistribución del ingreso e Impuesto Sobre la Renta Negativo.

*Clasificación JEL:* C15, I31, H31, H53

## Abstract

From a description of the debate that led to minimum income programs adopted in European countries, this paper presents a discussion of the lack of this type of mechanism to combat poverty in Mexico. We propose a Minimum Income General Program Mexican (PGIMM) and discussed the modalities for implementation and proposes a very specific conception PGIMM. We highlight our approach as an efficient instrument of income redistribution. The greatest virtue of the proposal is that the PGIMM would constitute an element of restructuring of all social policies in Mexico, playing a pioneering role in increasing the efficiency and effectiveness of social spending.

### Keywords

Poverty, social policy, income distribution and negative income tax.

Recibido: 2 de marzo de 2012.  
Aceptado: 19 de junio de 2012.

## Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México<sup>1</sup>

Genaro Aguilar Gutiérrez |

### Introducción

En la actual discusión sobre las estrategias más eficaces para el combate a la pobreza, la crítica a las políticas compensatorias o de asistencia social tradicional gira en torno de tres ejes: a) su histórica incapacidad de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones marginadas; b) una relación costo-beneficio elevada, y c) la utilización clientelar de los recursos públicos.

A partir de este diagnóstico, diversas propuestas de política, generadas en los países desarrollados en las últimas tres décadas, tuvieron como objetivo sustituir las políticas tradicionales por una compensación monetaria, la cual se otorgaría de manera directa a una población objetivo.

Entre los economistas, no es reciente la polémica sobre los impactos en el bienestar social de una compensación monetaria o de una oferta directa de bienes y servicios a la población. En general, las corrientes denominadas liberales, por su defensa de la soberanía del consumidor, tendían a llamar la atención sobre las ventajas de una transferencia financiera directa hacia los pobres. En contraposición, el *welfare state* (Estado de bienestar) tradicional destacaba la acción del Estado en la oferta directa –muchas veces gratuita– de bienes y servicios.

En el debate actual sobre protección social que se ha producido en los países desarrollados, existe cierto consenso respecto a la falta de correspondencia entre el antiguo Estado de bienestar social y las nuevas tendencias estructurales de la economía, en general, y del mercado de trabajo, en particular. Se reconoce que las fuentes de financiamiento y los potenciales beneficiarios de las políticas sociales tradicionales están, de alguna manera, conectados con las relaciones de trabajo asalariadas y formales.

<sup>1</sup> El presente documento es resultado del proyecto de investigación denominado “Mercados de trabajo, desigualdad y pobreza en México y Brasil 2000-2010”, con número de registro 20121150 de la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional.



Tanto en las sociedades desarrolladas como en las de nivel medio se observó, a partir de los años ochenta, una creciente incapacidad de generar empleos y el incremento de formas atípicas de ocupación (relación asalariada no formal, empleos temporales o de medio tiempo, pequeñas firmas familiares, etc.), que tuvieron consecuencias tanto en el ámbito del financiamiento de las políticas sociales como en el de los beneficiarios potenciales.

El creciente déficit en los presupuestos de seguridad social y la extensión de la pobreza mostraron la falta de correspondencia entre la tradicional protección social y la nueva dinámica económica.

En este contexto, la generación de propuestas de programas que garanticen un ingreso mínimo a la población ha ganado importancia en el debate público, ya que éstas constituyen verdaderas alternativas de política social, más eficientes y eficaces.

En este nuevo escenario, los liberales sostienen una confirmación de sus posiciones clásicas, que enfatizan la necesidad de sustituir el *welfare state* y la legislación laboral por una nueva política social, con un impuesto a la renta negativo; en contraste los demócratas progresistas de los países europeos (en particular Francia) postulan la necesidad de introducir la compensación monetaria directa como una política que sintetiza las conquistas históricas del mundo del trabajo y extiende los derechos de ciudadanía. Esta posición esgrime que si bien ciertos programas podrán ser sustituidos, el aparato institucional de la política social tradicional y el marco legal de protección al trabajo deben mantenerse y complementarse con algún tipo de ingreso mínimo garantizado para los más pobres.

La propuesta de política social desde el ingreso que se presenta en este documento, si bien destaca la necesidad de generar un programa que garantice un ingreso mínimo para toda la población, está enmarcada en esta última concepción de la política social.

El documento está estructurado de la siguiente manera: después de esta introducción, la segunda presenta el debate sobre el establecimiento de programas de ingreso mínimo como estrategia de atención hacia los más pobres. La tercera da cuenta del origen de las propuestas de ingreso mínimo, partiendo de la reflexión sobre el derrumbe del *welfare state* y la ineficacia histórica de los programas de atención a los más pobres. La cuarta sección muestra la propuesta de los liberales de Impuesto Sobre la Renta Negativo, generado inicialmente en los años setenta por Milton Friedman. En la quinta parte incluimos la propuesta de este estudio: el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM) y cómo se

implementaría. El último apartado del artículo presenta las conclusiones fundamentales.

## Debate sobre el establecimiento de los programas de ingreso mínimo

En la posguerra se generó un debate en Inglaterra y Estados Unidos (véase, entre otros, Parijs, 2008; Caillé, 2007; Euzéby, 2006; Mead, 1992 y Friedman, 1972) sobre la oportunidad de garantizar un ingreso mínimo a las familias vulnerables que viven debajo de la línea de pobreza, aunque algunos países precursores ya habían implantado programas afines (Dinamarca en 1933). Paulatinamente, surgieron experiencias localizadas e incluso nacionales (Inglaterra, 1948; Alemania, 1961; Holanda, 1963), hasta que la fórmula se generalizó a un gran número de los países miembros de la Unión Europea (Bélgica en 1974, Irlanda en 1977, Luxemburgo en 1986 y Francia en 1988); la Carta Social adoptada en 1989, con excepción de Inglaterra, preconizó la extensión de los programas de ingreso mínimo garantizado a todos los países miembros y de la OCDE.

Las modalidades de adopción de un programa de ingreso mínimo garantizado son muy variadas de un país a otro, ya sea desde el punto de vista de las restricciones a la población objetivo, a través de las condiciones de acceso (edad, tiempo de residencia, contrapartidas explícitas como búsqueda de empleo, etc.), o ya sea en relación con el monto del beneficio y de la fórmula de cálculo, del tipo de cobertura (individual o familiar), del plazo de entrega del apoyo, de la forma de financiamiento o incluso de su perfil exclusivo o complementario a otros programas (Caillé, 2007; Euzéby, 2006 y Paugam, 2005).

Aunque el debate sigue vigente hasta nuestros días, hay puntos de acuerdo en todas las posiciones: a) se espera que los programas de ingreso mínimo sean de carácter universal, destinándose a todos los que se encuentran en situación de necesidad, derivado de la insuficiencia de ingresos; b) se trata de un derecho subjetivo, esto es, atribuido con base en una demanda hecha por el propio interesado; c) es un derecho condicional, ya que implica el respeto a ciertas prerrogativas y, en algunos casos, contrapartidas, como estar disponible para tomar un

La generación de propuestas de programas que garanticen un ingreso mínimo a la población ha ganado importancia en el debate público, ya que éstas constituyen verdaderas alternativas de política social, más eficientes y eficaces.

trabajo, y d) se trata de un derecho con carácter de complementario al ingreso del beneficiario (Caillé, 2007; Anspach, 2006; Aznar, 2006; Castel, 2006; Euzéby, 2006; Paugam, 2005).

Según Euzéby (2006), la característica básica compartida por todos los programas que existen en Europa consiste en que el ingreso mínimo es complementario y tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de solidaridad y asistencia en el actual sistema de protección social, una especie de red última de seguridad que impediría que la población caiga en situación de pobreza.

Actualmente, la concepción relativamente unánime en cuanto al papel de los programas de ingreso mínimo en el conjunto de las políticas sociales modernas viene siendo cuestionada por los cambios que se están presentando en el mundo del trabajo. Dos cuestiones amplían y traen nuevo vigor a ese debate: a) la percepción de que el empleo formal y protegido, relacionado con un determinado tipo de sistema de seguridad, es ya un privilegio de un contingente poco numeroso y decreciente de la población activa, en razón de la flexibilización de los puestos de trabajo y de su supresión, y b) la constatación de que altas tasas de desempleo son un dato estructural que exige medidas radicales para su solución, como la reducción de la jornada de trabajo para todos y, consecuentemente, la institucionalización de nuevas formas de distribución del trabajo (véanse, entre otros, Castel, 2006; Harribey, 2008; Lipietz, 1996).

## Origen de las propuestas de ingreso mínimo

Como se observa en la sección anterior, en Europa y, en menor medida, en Estados Unidos, se desarrolló durante los años ochenta un amplio debate sobre la necesidad de reformular las políticas sociales.

Este debate tuvo lugar porque a partir de la crisis de los años setenta los sistemas de protección social comenzaron a ser objeto de crecientes cuestionamientos sobre la viabilidad financiera y su eficiencia (relación costo-beneficio).

Estos dos ejes de crítica se nutrieron de una creciente falta de correspondencia entre el histórico *welfare state* y el nuevo contexto macroeconómico. Los sistemas de protección social que prevalecieron en los países centrales, entre los años cuarenta y setenta, se habían desarrollado en el ámbito de un modelo económico (o patrón de acumulación) cuyas principales características eran: 1) elevadas tasas de crecimiento; 2) demanda de trabajo que correspondía a ese dinamismo económico; 3) la relación laboral más común era la

asalariada clásica (trabajo asalariado por un periodo indeterminado y de tiempo completo); 4) salarios reales que crecían paralelamente a los incrementos de productividad, y 5) economías relativamente cerradas que permitían a los Estados nacionales tener un cierto poder de regulación sobre la coyuntura económica de cada país.

El resultado de este modelo de crecimiento fue el casi pleno empleo durante el periodo de 1945-1973. El sistema de protección social fue incorporando antiguas reivindicaciones del mundo del trabajo (asistencia médica, previsión social con pensiones y, en los países centrales, seguro de desempleo, etc.), cuyos beneficios estaban más o menos ligados con la integración económica vía el mercado de trabajo (la gente tenía un vínculo laboral directo, a través de un contrato que le garantizaba ciertas prestaciones sociales). Por otra parte, aunque esta protección social se asociaba con la existencia de una relación laboral, en la medida que el sistema operaba en una situación de pleno empleo casi permanente, se transmitía la imagen de una seguridad social con carácter universalista.

Con el paso del tiempo, la crisis de la segunda mitad de los años setenta se mostró más estructural que coyuntural. En la casi totalidad de las economías centrales comenzaron a vislumbrarse dos tendencias de largo plazo.

La primera es la tendencia relativamente generalizada de incorporación de nuevas tecnologías que, al elevar la productividad, reducen la elasticidad del empleo de la producción. Por otra parte, además de este aspecto cuantitativo, existe otro, cualitativo: los requerimientos de preparación de la fuerza de trabajo son cada vez mayores. De esta forma, los desocupados por la incorporación de nuevas tecnologías encuentran cada vez más dificultades para reingresar al mercado laboral, tanto por las menores ofertas de empleo, como por la falta de capacitación que los acerque a los requerimientos de preparación de los pocos puestos de trabajo que se generan. El desempleo estructural (de larga duración) y la degradación de los puestos que afecta a una parte significativa de la fuerza laboral, con la consecuente dualización de la sociedad, comienzan a ser una de las características centrales de nuestros días.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para hablar con mayor propiedad, podemos decir que la dinámica de la exclusión social provocada por la desocupación de largo plazo es una característica de los mercados de trabajo en Europa continental. En los países anglosajones, la dualización surge de la calidad de los puestos de trabajo. Es decir, la tasa de desocupación puede ser baja, pero los fenómenos de dualización tienen como fuente la calidad de los puestos de trabajo ocupados. En Estados Unidos, por ejemplo, el significativo crecimiento del empleo en los años ochenta y noventa no impidió el paralelo aumento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso. Ya en la actualidad, después de la crisis de 2007, la pobreza en Estados Unidos ha aumentado.



Asimismo, los puestos de trabajo difieren significativamente en sus características de acuerdo con su calidad. Las nuevas tecnologías requieren una identificación mínima del trabajador con el proceso de trabajo y los objetivos de las empresas. Esto lleva a las firmas de estos segmentos a otorgar a sus trabajadores salarios indirectos (despensas anuales, seguros de salud, pensiones privadas, etc.) y, probablemente, garantías mínimas de estabilidad que inducen la identificación. Otros empleos –la mayoría– no poseen esas ventajas. Así, además del desempleo estructural, observamos que las tendencias, aun integrándose vía mercado laboral, pueden acentuar la dualización.

La segunda tendencia del nuevo contexto económico es la creciente globalización económica, que también afecta, aunque en menor medida, a las economías centrales. Este proceso reduce la capacidad de regulación, en el espacio de cada Estado-nación, de la coyuntura económica. Frente a una desaceleración de la economía global, los clásicos instrumentos de política para reactivar la economía encuentran límites, dejando una sola alternativa: la elevación de la competitividad. Ésta tiene dos fuentes de crecimiento: a) reducción de los costos de la mano de obra, o b) reducción de los gastos en previsión social. En ambas situaciones se restringen las fuentes de financiamientos del *welfare state*.

Visto desde diversos ángulos, el antiguo sistema de protección social ya no es funcional para el nuevo contexto económico y social.

Por el lado de los trabajadores, el creciente desempleo (o la precariedad del empleo) y su permanencia en el tiempo lleva a una pérdida de los derechos sociales, puesto que, como ya afirmamos, los beneficios estaban directamente relacionados con el vínculo laboral formal.

Desde el ángulo de la administración pública, el equilibrio financiero del antiguo *welfare state* es cada vez más problemático, ya que aumentan las demandas (por elevación del desempleo, crecimiento de las expectativas de vida, etc.) y se reducen las fuentes de recaudación tributaria (por reducción del mercado de trabajo tradicional, asalariados de tiempo completo y dedicación exclusiva a un puesto). Frente a este panorama, ganan fuerza las propuestas de política social vía ingreso.

## El Impuesto Sobre la Renta Negativo

Ampliamente defendido por los adeptos del liberalismo económico y popularizado por Milton Friedman (1972), la lógica del Impuesto Sobre la Renta Negativo (ISR<sub>N</sub>) parte de la definición de un ingreso mínimo (IM) que se fija de manera exógena (nivel de pobreza, de miseria, etc.). Paralelamente, se determina un impuesto sobre los

ingresos que, de acuerdo con la posición individual y tomando como referencia el piso mínimo establecido, será negativo o positivo. En el primer caso, el individuo o la familia recibirán una complementación monetaria de ingreso; en el segundo, contribuirá al financiamiento de esa complementación.

Desde una perspectiva liberal, ese mecanismo de protección social minimiza las restricciones al libre funcionamiento del mercado (en especial del mercado laboral), al no afectar los costos de la mano de obra y mantener un incentivo monetario al trabajo.

De manera formal, los impactos del ISR<sub>N</sub> sobre el ingreso neto, los costos y la motivación para el trabajo pueden visualizarse con facilidad a partir de las siguientes expresiones:

$$C = IM - tw \quad (1)$$

$$I = w + c \quad (2)$$

De 1 y 2 se deduce fácilmente que:

$$I = IM + (1 - t)w \quad (3)$$

Donde:

$C$  = complemento de ingreso a ser recibido;

$w$  = ingreso bruto;

$t$  = tasa de impuesto (en %);  $0 < t < 1$ ;

$IM$  = ingreso mínimo;

$I$  = ingreso neto.

Una simulación permitirá ilustrar la lógica del ISR<sub>N</sub>. Imaginemos que el ingreso mínimo (establecido exógenamente) es de 1 000 pesos y la tasa  $t = 25\%$  sobre la renta bruta ( $w$ ). En el cuadro 1 figuran el monto del complemento y el ingreso neto para diferentes estratos de ingreso bruto.

El análisis del cuadro 1 permite concluir que:

- Para bajos niveles de ingreso disponible, cuanto mayor sea el ingreso bruto, mayor será el ingreso neto, lo cual mantiene un incentivo monetario al trabajo.
- El ingreso mínimo establecido exógenamente es asegurado. Aun individuos o familias que no poseen percepciones son beneficiados por este mínimo.

- c) Por último, y quizá lo que más llama la atención, recibirían un ingreso complementario varios estratos de población con percepciones por este mínimo establecido.

En el ejemplo del cuadro 1, a pesar de que el ingreso mínimo se ha fijado en 1 000 pesos, se beneficiarían del impuesto negativo todas las personas (o familias, según se haya establecido) con percepciones inferiores a 3 995 pesos mensuales. El complemento sería nulo para quienes tienen un ingreso de 4 000 pesos, y el impuesto es positivo (el ingreso neto es menor que el bruto) para las personas con percepciones superiores a 4 000 pesos. En general, ese límite está dado por la relación  $IM/t$ , como  $0 < t < 1$ ; el nivel hasta el cual se presenta un complemento de ingreso será siempre superior o igual a  $IM$ . Así, el estrato a partir del cual el impuesto es positivo estará relacionado positivamente con el nivel de ingreso mínimo y negativamente con la tasa del impuesto.<sup>3</sup> Si, por ejemplo, se mantiene el impuesto de 25%, pero se eleva el nivel de ingreso mínimo a 2 000 pesos. No obstante, independientemente del ingreso mínimo y la tasa de impuesto, siempre existirá una relación positiva entre el ingreso bruto recibido y el ingreso mínimo. Es decir, habrá un incentivo monetario al trabajo, y esa motivación será menor cuanto mayor sea el parámetro  $t$ .

Un programa basado en el concepto puro del ISRN tiene varias complicaciones. Como vemos en el ejercicio anterior, la más destacada es la insuficiencia. En economías como la mexicana, con insuficiencia de recursos para financiarlo, dada la magnitud de la pobreza y los niveles tan bajos de ingreso de la mayor parte de la población, un programa de esta magnitud sería muy costoso.

<sup>3</sup> El impuesto será negativo si  $IM < tw$ , nulo si  $IM = tw$  y positivo si  $IM > tw$ . Aquí volvemos a observar que si  $t < 100\%$ , recibirán un complemento a sus percepciones estratos de población cuyo ingreso sea superior al ingreso mínimo.

Cuadro 1. Ejemplo de aplicación de una propuesta pura de ingreso sobre la renta negativo. Muestra el ingreso bruto, la complementación y el ingreso neto [ingreso mínimo ( $m$ )=\$1 000; tasa ( $t$ )=25%]

| Ingreso bruto (\$) | Complementación del ingreso (\$) $C = RM - twR$ | Ingreso neto (\$) $R = RM + (1-t)w$ |
|--------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 0                  | 1000                                            | 1 000                               |
| 100                | 975                                             | 1 075                               |
| 200                | 950                                             | 1 150                               |
| 800                | 800                                             | 1 600                               |
| 1 000              | 750                                             | 1 750                               |
| 1 500              | 625                                             | 2 125                               |
| 2 000              | 500                                             | 2 500                               |
| 2 100              | 475                                             | 2 575                               |
| 2 500              | 375                                             | 2 875                               |
| 3 000              | 250                                             | 3 250                               |
| 3 600              | 100                                             | 3 700                               |
| 3 995              | 1                                               | 3 996                               |
| 4 000              | 0                                               | 4 000                               |
| 4 500              | -125                                            | 4 375                               |
| 5 000              | -250                                            | 4 750                               |
| 7 000              | -750                                            | 6 250                               |
| 15 000             | -2 750                                          | 12 250                              |
| 50 000             | -11 500                                         | 38 500                              |
| 100 000            | -24 000                                         | 76 000                              |

Fuente: Cálculos propios para el ejercicio del ISRN.

## Propuesta para México: el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM)

Con la finalidad de realizar una propuesta más pragmática (puesto que los recursos, como siempre, son escasos), hemos realizado una modificación al esquema general del ISRN presentado anteriormente.

El programa general de ingreso mínimo que proponemos se define como un impuesto sobre el ingreso negativo, que deberá beneficiar a todas las personas residentes en el país, mayores de 25 años y que ganen menos de 1 000 pesos mensuales (ingreso familiar per cápita). Este valor sería corregido anualmente, en el mes de mayo.

Además de la actualización de los valores nominales en función de la inflación registrada durante el año previo, habría un aumento

El programa general de ingreso mínimo que proponemos se define como un impuesto sobre el ingreso negativo, que beneficiará a todos los residentes del país, mayores de 25 años y que ganen menos de mil pesos mensuales (ingreso familiar per cápita).

real, de la misma magnitud en la que se haya incrementado el PIB por habitante en el mismo año. Entonces, la tasa de crecimiento del apoyo estaría dada por la suma de la tasa de incremento de la inflación más la tasa de crecimiento de la economía.

La complementación monetaria para cada individuo no correspondería a la totalidad del ingreso mínimo establecido (1 000 pesos), sino a 25% de la diferencia entre la percepción monetaria de la persona y dicho valor mínimo.

Un ejemplo ilustra la lógica de nuestra propuesta. Imaginemos que un individuo, en el momento de la aprobación del proyecto, no perciba ingresos. Dicha persona recibiría una complementación de 250 pesos mensuales (25% de 1 000). Si otro individuo tuviera un ingreso igual a 600, recibiría 100 de ingreso por parte del gobierno (es decir, 25% de la diferencia entre 1 000, que es el ingreso mínimo, y 600, que es el ingreso de esa persona), y obtendría en total un ingreso de 700 pesos.

Contrario a lo que ha ocurrido en el pasado con algunos esquemas paternalistas, este tipo de mecanismo permite que se conserve una motivación monetaria al trabajo. En otras palabras, toda persona se sentirá incentivada a buscar empleo. El ejemplo anterior permite visualizar esa motivación. El individuo desempleado (sin ingreso) tendrá una remuneración total de 250 pesos. Si él busca (y encuentra) un empleo cuyo salario sea de 600 pesos, su ingreso total será de 700 pesos (600 de sueldo más la complementación de 100). Desde un punto de vista estrictamente monetario, siempre será mejor tener trabajo.

El Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano (PGIMM) que proponemos sería implantado progresivamente, comenzando con las personas de más de 60 años (en el año 2013) y finalizando el proceso de instauración en el año 2015, cuando se alcance el universo previsto (todos los individuos mayores a 25 años).

Se puede argumentar que la magnitud del ingreso per cápita que permite el programa es pequeña. Sin embargo, dada la extensión de la pobreza en México, el PGIMM llegaría a más de 48 millones de mexicanos, aquellos que perciben un ingreso mensual inferior a un salario mínimo familiar per cápita.

Los recursos del PGIMM tendrían origen en el presupuesto de la Unión, y nuestro proyecto prevé que, paralelamente a su implantación, deberán ser desactivados los programas y entidades asociadas con la política social compensatoria. Así, proponemos una redistribución de los recursos de la nación destinados al área social, mediante la sustitución de las políticas sociales tradicionales por una compensación monetaria directa a los pobres. No obstante, nuestro proyecto establece un límite a los recursos que se dirigirán al PGIMM: no podrán exceder 3.5% del PIB.

Puesto que el objetivo central del documento es presentar la propuesta, a fin de establecer una comparación con la simulación hecha en el caso anterior, supongamos que existe consenso en que el ingreso mínimo mexicano debe ser de 1 000 pesos mensuales por persona y la complementación de 25 por ciento.

En el cuadro 2 se muestran los resultados, que permiten concluir:

- 1) De la misma forma que en el caso del ISRN, hay un incentivo monetario al trabajo (cuanto más elevado el ingreso bruto, mayor será también el ingreso neto). Esta motivación es mayor que en el caso del ISRN en los estratos de población con percepciones menores al ingreso mínimo mexicano. En nuestra propuesta de PGIMM no existe impuesto positivo; para ingresos superiores al mínimo, el incentivo monetario no sufre alteración.
- 2) El complemento de ingreso se limita a los estratos de percepciones inferiores al mínimo; en el caso de ISRN “puro”, reciben tal beneficio algunos estratos con ingreso superior al mínimo. En la simulación hecha en el cuadro 1, el individuo recibiría un complemento aunque eleve su estrato de ingresos de, por ejemplo, 1 000 (el mínimo) a 2 000 pesos (dos veces el mínimo).

- 3) En el PGIMM, dado el IM establecido, cuanto mayor sea el porcentaje de complementación, menor será el incentivo al trabajo.



**Cuadro 2. Propuesta de aplicación de un Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano. Muestra el ingreso bruto, la complementación y el ingreso neto. Ingreso Mínimo (IM)=\$1 000; tasa (t)=25%**

| Ingreso bruto (\$) | Complementación del ingreso (\$) $C = a(IM - W)$ | Ingreso neto (\$) $I = a/M + (1-a)W$ |
|--------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 0                  | 250                                              | 250                                  |
| 100                | 225                                              | 325                                  |
| 200                | 200                                              | 400                                  |
| 800                | 50                                               | 850                                  |
| 1 000              | 0                                                | 1 000                                |
| 1 500              | 0                                                | 1 500                                |
| 3 500              | 0                                                | 3 500                                |
| 4 000              | 0                                                | 4 000                                |
| 4 500              | 0                                                | 4 500                                |

Nota: Si  $IM > W$ , entonces  $C > 0$ . Si  $W > IM$ ,  $C = 0$ .

Fuente: Cálculos propios del ISRN modificado.

## ¿Cuánto costaría el PGIMM?

Hemos realizado un ejercicio para mostrar la cantidad de recursos necesarios para instrumentar el PGIMM.

En el cuadro 3 se presentan los resultados. El ingreso familiar per cápita de las personas en México se calculó con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2010 (formato tradicional). Como se observa en la columna 2, existen en México alrededor de 48 610 000 personas cuyo ingreso familiar per cápita mensual es inferior a un salario mínimo. De ellas, más de 22 540 420 perciben un ingreso mensual (per cápita) menor a medio salario mínimo. Sin quitar a las personas menores de 25 años, éste sería el universo de atención del PGIMM.

Con el PGIMM, si se calcula la cantidad de complementación promedio por estratos de ingreso de 200 pesos (para quienes ganan

menos de medio salario mínimo mensual) y de 100 pesos (para los individuos con ingreso mensual entre medio y un salario mínimo), la cantidad total que exige mensualmente el programa es de 7 116 millones de pesos. Al año se necesitarían alrededor de 85 392 millones de pesos (6 326 millones de dólares).

En la actualidad, los recursos netos que llegan a los pobres son inferiores a lo que recibirían a través del PGIMM. Esto se debe a que la máquina administrativa que sostiene la política social es enorme e ineficiente. Cuentas bancarias individuales garantizarían mayores ingresos para los más pobres, con el consiguiente impacto positivo sobre el mercado interno.

Una virtud del PGIMM, que no debe ser despreciada, es que la forma en que está concebido el programa permitiría tomar en cuenta la brecha de pobreza y sus modificaciones a largo plazo.

Evidentemente, el impacto fiscal presentado antes sólo considera el monto anual de las transferencias que exigiría el PGIMM, estimado con una simulación. Es decir, no toma en cuenta los costos administrativos ni los de implementación. Sin embargo, puesto que se eliminaría la máquina administrativa de la actual política compensatoria y se sustituiría con una mucho más ágil, los costos esperados resultarían menores que los de hoy en día.

El sistema de protección social ya no es funcional. Por un lado, el creciente desempleo y su permanencia lleva a perder derechos sociales. Por otro, el equilibrio financiero del *welfare state* es más problemático: aumentan las demandas y disminuyen las fuentes de recaudación tributaria.

## Las críticas al PGIMM

Básicamente, se pueden formular tres tipos de cuestionamientos para argumentar en contra de la implantación de la propuesta de un ingreso mínimo como la sugerida en este documento: 1) la ausencia de recursos fiscales para su financiamiento; 2) la imposibilidad de fiscalizar un universo en el cual una parte significativa de los beneficiarios potenciales está fuera del control administrativo del Estado (sector informal), y 3) su incapacidad para cambiar la estructura económica que origina la exclusión económica y social.

La crítica a la ausencia de recursos fiscales para su implementación es endeble, ya que este tipo de argumentación depende de las prioridades políticas otorgadas a los distintos gastos gubernamentales y a la reestructuración del sector público. Falta realizar un



balance de los costos y beneficios de dicha reestructuración. Empero, es evidente que la actual estructura institucional que ejerce la política social en México exige la erogación de enormes cantidades en la estructura administrativa, que con toda seguridad podrían reducirse.

El segundo cuestionamiento merece cierta atención. En una economía como la mexicana, en la cual la población ocupada en los mercados informales es, en algunas regiones, mayor a 30%, el problema de la fiscalización de las percepciones puede llegar a constituir una de las restricciones clave para determinar la viabilidad del proyecto. Debería diseñarse algún mecanismo que permitiera al órgano fiscalizador del PGIMM verificar la autenticidad de la declaración de ingresos de los ocupados en el sector informal.

Respecto al tercer argumento en contra, se puede afirmar que una política de ingreso mínimo actúa de forma ex-post para minimizar la exclusión social que genera la estructura económica.

Para las interpretaciones liberales éste es, justamente, el gran mérito del ISRN: no interfiere con el funcionamiento de los mercados y tiene como objetivo “amortiguar” las injusticias que produce el libre juego de la oferta y la demanda. Así, al actuar ex-post, el ingreso mínimo permitiría que se alcancen, simultáneamente, los beneficios del dinamismo de una economía de mercado y la necesidad de una política social eficiente.

Por el contrario, las corrientes demócratas y progresistas de Europa ven en esa pasividad del ingreso mínimo su mayor vulnerabilidad: en lugar de actuar ex-post, el poder público tendría que concentrar fuerzas en cambiar la estructura económica y social que origina esa necesidad de políticas compensatorias. Estamos de acuerdo: hacia allá deberemos dirigirnos en el futuro, pero hoy urge atender a los más pobres, de manera directa y rápida.

No obstante, esta última crítica es frágil. Por una parte, no se observa con nitidez el porqué de ese *trade-off* (reformas estructurales en oposición a políticas compensatorias), puesto que el poder político podría actuar en los dos frentes. Por la otra, falta definir con precisión el significado real de las “reformas estructurales”, un término algo vago y usado hoy en casi todo el espectro político del país. Por último, aunque esas reformas puedan definirse con precisión, su puesta en práctica depende de la correlación de fuerzas y, aun con la existencia de un escenario político favorable, tiene efectos sólo a largo plazo. A corto plazo los pobres y los miserables se mueren de hambre.

Así, una síntesis objetiva nos permitiría afirmar que la alternativa es buscar asociar una política de ingreso mínimo con una

política de reforma estructural de largo plazo, que genere la deseada emancipación de los pobres.

## Conclusiones

Durante los últimos años, en los países centrales –e incluso en algunos de nivel medio de desarrollo– la multiplicación de programas y proyectos de transferencias monetarias para familias pobres ha despertado el interés de investigadores y formuladores de políticas, tanto por la innovación que representan en el campo de las políticas públicas, como por las nuevas posibilidades que pueden estar abriendo para la política de combate a la pobreza.

En varios países (Estados Unidos, Francia, Italia, Inglaterra y Brasil) se han propuesto e instrumentado programas de complementación de ingreso para abatir las condiciones de pobreza a partir de tres motivaciones básicas. En primer lugar, en relación con su alcance, la complementación de ingreso de los pobres demanda, por sí misma, un monto de recursos relativamente inferior en comparación con otros programas cuyo propósito radica en atender a la misma población objetivo.

Las estimaciones elaboradas con base en el monto de los recursos necesarios para cubrir la insuficiencia (brecha) de ingreso en México (esto es, elevar el nivel de ingreso familiar per cápita hacia el de la línea de pobreza para los citados 48 millones de mexicanos pobres) muestran que los recursos necesarios se situarían en alrededor de 1.7% del PIB o, para enfocarlo de otra forma, el equivalente a 2.4% del ingreso de los no pobres.

La segunda motivación consiste en la escasa eficacia de los programas tradicionales apoyados en la distribución gratuita de alimentos, que plantea como fin atender las necesidades nutricionales, a partir de la premisa de que son las más esenciales en el ámbito del consumo privado. Esos programas cuestan mucho más que el valor de los bienes que transfieren o son mal focalizados.

La tercera se vincula con el supuesto de que, a un costo determinado (el valor de complementación del ingreso), el bienestar del beneficiado se maximiza cuando él mismo decide cómo disponer de cualquier ingreso adicional.

Para que sea viable un proyecto como el que proponemos, los costos constituyen una variable crucial. Una focalización mayor permite reducir el impuesto fiscal del PGIMM, elevando su viabilidad.



En lo que se refiere a dichos costos, se debe considerar que los cálculos presentados deben ser tomados como aproximaciones y, por lo tanto, asumidos más como una forma de definir costos relativos entre propuestas de política alternativa (política social actual en con-

Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

|                    | Abajo1 sms | Abajo 1/2(A) | Entre 1/2 y 1 | (A)*200       | (B)*100       | Mensual \$    | Anual \$       | Anual us \$   |
|--------------------|------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| Nacional           | 48 619 636 | 22 540 420   | 26 061 215    | 4 509 884 058 | 2 606 121 525 | 7 110 005 583 | 85 392 066 999 | 6 325 338 296 |
| Región Centro      | 16 281 567 | 7 660 029    | 8 621 538     | 1 532 005 707 | 862 153 839   | 2 394 159 546 | 28 729 914 548 | 2 128 141 818 |
| 9.Distrito Federal | 2 392 373  | 1 346 887    | 1 045 486     | 269 377 440   | 104 548 587   | 373 926 026   | 4 487 112 318  | 332 378 690   |
| 13.Hidalgo         | 1 419 845  | 816 198      | 603 047       | 163 239 676   | 60 364 672    | 223 604 347   | 2 083 252 168  | 154 314 975   |
| 15.EDO. de México  | 8 186 656  | 4 507 393    | 3 679 263     | 901 478 557   | 367 926 288   | 1 269 404 844 | 15 232 858 129 | 1 128 359 861 |
| 17.Morelos         | 687 056    | 209 518      | 477 538       | 41 903 610    | 47 753 790    | 89 657 400    | 1 075 888 803  | 79 695 467    |
| 21.Puebla          | 3 247 506  | 1 932 175    | 1 315 330     | 380 435 028   | 131 533 049   | 517 968 077   | 6 215 616 927  | 460 416 069   |
| 22.Querétaro       | 655 801    | 285 750      | 370 051       | 57 149 944    | 37 005 136    | 94 155 081    | 1 129 860 967  | 83 693 405    |
| 29.Tlaxcala        | 577 568    | 285 430      | 292 132       | 57 087 137    | 29 213 212    | 80 300 349    | 1 035 604 192  | 76 711 422    |
| Golfo              | 5 348 046  | 2 856 067    | 2 491 979     | 571 213 396   | 249 197 912   | 820 411 309   | 9 844 935 702  | 729 254 496   |
| 27.Tabasco         | 1 254 179  | 726 402      | 527 777       | 145 280 430   | 52 777 656    | 198 058 087   | 2 376 697 039  | 176 051 633   |
| 30.Veracruz        | 4 099 186  | 2 133 313    | 1 965 873     | 426 662 643   | 196 587 293   | 623 249 936   | 7 478 999 229  | 553 999 943   |
| Noreste            | 1 944 540  | 636 076      | 1 312 264     | 127 215 155   | 131 226 444   | 258 441 599   | 3 101 299 193  | 229 725 866   |
| 19.Nuevo León      | 1 221 057  | 305 264      | 915 793       | 61 052 870    | 91 579 305    | 152 632 174   | 1 831 586 092  | 135 673 044   |
| 28.Tamaulipas      | 723 483    | 330 376      | 393 106       | 66 075 300    | 39 310 621    | 105 385 921   | 1 264 631 049  | 93 676 374    |



Continuación del cuadro 3

Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

|                    | Abajo1 sms | Abajo 1/2(A) | Entre 1/2 y 1 | (A)*200     | (B)*100     | Mensual \$  | Anual \$      | Anual us \$ |
|--------------------|------------|--------------|---------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
| Noreste            | 2 468 184  | 727 302      | 1 740 882     | 145 460 357 | 174 088 193 | 319 548 549 | 3 834 582 593 | 284 043 155 |
| 2.California       | 189 419    | 10 642       | 178 778       | 2 128 308   | 17 877 785  | 20 006 092  | 240 073 108   | 17 783 193  |
| 3.California Sur   | 71 077     | 21 618       | 49 459        | 4 323 549   | 4 945 878   | 9 269 427   | 111 233 124   | 8 239 491   |
| 18.Nayarit         | 318 427    | 107 903      | 210 524       | 21 580 607  | 21 052 410  | 42 633 017  | 511 596 200   | 37 896 015  |
| 25.Sinaloa         | 906 785    | 235 415      | 671 370       | 47 083 065  | 67 136 962  | 114 220 027 | 1 370 640 323 | 101 528 913 |
| 26.Sonora          | 982 316    | 351 664      | 630 651       | 70 332 869  | 63 065 139  | 133 398 008 | 1 600 776 090 | 118 576 007 |
| Norte              | 5 255 688  | 2 110 238    | 3 145 450     | 422 047 699 | 314 544 983 | 736 592 682 | 8 839 112 189 | 654 749 051 |
| 5.Coahuila         | 1 099 952  | 305 419      | 794 533       | 61 083 847  | 79 453 264  | 140 537 111 | 1 686 445 332 | 124 921 876 |
| 8.Chihuahua        | 967 794    | 216 969      | 750 825       | 43 393 707  | 75 082 532  | 118 476 239 | 1 421 714 871 | 105 312 213 |
| 10.Durango         | 690 514    | 240 754      | 449 760       | 48 150 784  | 44 976 007  | 93 126 792  | 1 117 521 500 | 82 779 370  |
| 24.San Luis Potosí | 1 481 980  | 768 272      | 713 708       | 153 654 469 | 71 370 755  | 225 025 223 | 2 700 302 677 | 200 022 421 |
| 32.Zacatecas       | 1 010 551  | 573 189      | 437 362       | 114 637 763 | 43 736 208  | 158 373 972 | 1 900 487 659 | 140 776 864 |

traposición con el PGIMM), que como determinación estricta de costos del PGIMM. En cualquier caso, la definición de una nueva política social es urgente: lo exigen los más de 28 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema.

Continuación del cuadro 3

Cuadro 3. Número de pobres por estado y recursos necesarios para el Programa General de Ingreso Mínimo Mexicano

|                      | Abajo1 sms | Abajo 1/2(A) | Entre 1/2 y 1 | (A)*200       | (B)*100     | Mensual \$    | Anual \$       | Anual us \$   |
|----------------------|------------|--------------|---------------|---------------|-------------|---------------|----------------|---------------|
| Occidente            | 8 909 704  | 3 758 275    | 5 151 429     | 751 655 064   | 515 142 910 | 1 266 797 973 | 15 201 575 682 | 1 126 042 643 |
| 1. Aguascalientes    | 413 857    | 130 692      | 283 165       | 26 138 307    | 28 316 499  | 54 454 807    | 653 457 679    | 48 404 273    |
| 6. Colima            | 129 111    | 42 760       | 86 351        | 8 552 021     | 8 635 050   | 17 187 071    | 206 244 854    | 15 277 397    |
| 11. Guanajuato       | 2 987 143  | 1 339 748    | 1 647 394     | 267 949 664   | 164 739 423 | 423 689 086   | 5 192 269 035  | 384 612 521   |
| 14. Jalisco          | 2 972 338  | 1 001 143    | 1 971 195     | 200 228 621   | 197 119 481 | 397 348 102   | 4 768 177 220  | 353 198 313   |
| 16. Michoacán        | 2 403 842  | 1 241 624    | 1 162 218     | 248 324 850   | 116 221 805 | 364 546 655   | 4 374 559 861  | 324 041 471   |
| Península de Yucatán | 1 659 097  | 985 456      | 673 640       | 197 091 257   | 67 364 027  | 264 455 283   | 3 173 463 402  | 235 071 363   |
| 4. Campeche          | 402 848    | 214 033      | 188 033       | 42 806 635    | 18 881 476  | 61 688 111    | 740 257 329    | 54 833 876    |
| 23. Quintana Roo     | 250 458    | 95 141       | 155 316       | 19 028 281    | 15 531 631  | 34 559 913    | 414 718 953    | 30 719 922    |
| 31. Yucatán          | 1 006 634  | 677 514      | 329 120       | 135 502 729   | 32 912 041  | 168 414 771   | 2 020 977 240  | 149 702 018   |
| Sudeste              | 7 374 805  | 5 094 626    | 2 280 179     | 1 018 925 225 | 228 017 911 | 1 246 943 136 | 14 963 317 634 | 1 108 393 899 |
| 7. Chiapas           | 3 203 039  | 2 268 059    | 934 981       | 453 611 750   | 93 498 074  | 547 109 824   | 6 565 317 889  | 486 319 844   |
| 12. Guerrero         | 1 920 747  | 1 229 166    | 691 581       | 245 833 239   | 69 158 098  | 314 991 336   | 3 779 896 036  | 279 992 299   |
| 20. Oaxaca           | 2 435 288  | 1 730 076    | 705 212       | 346 015 203   | 70 521 194  | 416 536 396   | 4 998 436 757  | 370 254 575   |

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (versión tradicional) para la propuesta de ISRN modificada.



## Referencias

- Anspach, M. R. (2006), "L'archipel du welfare Américain", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm.7, 1er semestre.
- Aznar, G. (2006), "Pour un revenu de vagabondage", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, pp. 291-296, 1er semestre.
- Caillé, A. (2007), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, 1er semestre.
- Castel, R. (2006), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 27, pp. 174-187, 1er semestre.
- Euzéby, C. (1991), *Le revenu minimum garanti*, París, La Découverte (Collection Repères).
- \_\_\_\_\_. (2006), "Vers un revenu minimum inconditionnel?", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, 1er semestre.
- Friedman, M. (1972), *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Harribey, J. (2008), "Théorie de la justice, revenu et citoyenneté", en *La Revue du M.A.U.S.S.*, París, La Découverte, núm. 7, pp. 188-198, 1er semestre.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010*, México, INEGI.
- Lipietz, A. (1996), *La société en sablier*, París, Ed. La Découverte.
- Mead, J. (1992), *New politics of poverty. The nonworking poor in America*, Nueva York, Basic Book.
- Parijs, P. van. (2008), *Sauver la solidarité*, París, Cerf (Collection Humanités).
- Paugam, S. (2005), *La pauvreté en France*, París.

## Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización

| Henio Millán Valenzuela  
El Colegio Mexiquense, A.C.

Una política de combate a la pobreza debe hacer dos tipos de distinciones: entre pobres y vulnerables hacia la pobreza, y entre esta última y la vulnerabilidad social. La razón estriba en que el paquete de medidas es distinto para quienes son pobres en la actualidad y quienes corren el riesgo de serlo en el futuro. Sin una definición adecuada de los vulnerables hacia la pobreza, el combate de este problema será una política incompleta que, como tal, estará destinada al fracaso o, en el mejor de los casos, a suministrar magros resultados. Asimismo, el marco conceptual para enfrentar la vulnerabilidad hacia la pobreza debe ser el mismo que el del desarrollo concebido como ampliación de los derechos.

### Palabras clave

Pobreza, vulnerabilidad, riesgo, derechos y modernidad.

*Clasificación JEL:* I32

## Abstract

A policy against poverty must do two distinctions: between poverty and vulnerability to poverty; and between this and social vulnerability. The reason lies in that the package of public actions for poor is different than the one addressed to who are not currently poor but face the risk to be it in the future. Without an appropriate definition for vulnerable to poverty, the combat to this problem will be an uncompleted policy and, therefore, destined to failure or, in the best situation, to weak results. Besides, the conceptual framework to attack vulnerability to poverty must be the same used for development, conceived as a widening of rights.

### Keywords

Poverty, vulnerability, risk, rights and modernity.

Recibido: 23 de marzo de 2012.

Aceptado: 4 de junio de 2012.

## Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización

Henio Millán Valenzuela |

## Introducción

Alguien ha dicho que la vulnerabilidad es el distintivo social del modelo neoliberal, así como la marginalidad lo fue del proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones (Pizarro, 2001: 5). Sin embargo, no se considera que sea este rasgo el que ha invocado la atención creciente de innumerables estudiosos, plasmado en una literatura cada vez más prolífica y sofisticada, sino su vinculación con el fenómeno de la pobreza, que ha ocupado un lugar central en la agenda de organismos internacionales y en una cantidad extensa de gobiernos nacionales.

La vulnerabilidad de los hogares e individuos puede revertir los avances en el combate a la pobreza, cuando se desencadena un conjunto de eventos adversos. Es posible que el contingente de quienes abandonan esta condición sea superado por nuevos miembros provenientes del segmento poblacional que no la padecía; los que dejaron de ser pobres, pueden volver a serlo, y no hay garantía de consolidación para aquellas personas que, todavía en situación de pobreza, han vivido un alivio en su grado de bienestar.

Por tales razones, hoy se aboga por un cambio de enfoque hacia una perspectiva más amplia y dinámica que la que han seguido los estudios tradicionales de la pobreza. Más amplia, porque incluye no sólo al núcleo de pobres, sino también a quienes no lo son actualmente pero podrían engrosar este segmento en el futuro, y dinámica, porque el acento ahora se coloca en los caminos que conducen a la pobreza, más que en las formas y las cuantías que ésta asume en un momento determinado (Moser, 1998). Vale decir: en el proceso de empobrecimiento (Filgueira y Peri, 2004: 21).

En el caso de México, el estudio de la vulnerabilidad se ha centrado en los hechos que muestran la padecida por los pobres; pero poco se han ocupado de quienes, sin serlo previamente, terminan engrosando las filas de la pobreza. El descuido es preocupante por lo menos por dos

razones: por un lado, porque basta hacer unas operaciones sencillas para demostrar que los reveses que sufre la política de combate a la pobreza, especialmente en épocas de recesión o de crisis alimentarias, se nutre de segmentos sociales de clase media, cuya debilidad alcanza tal magnitud que es capaz de arrastrarlos hasta esa condición social; en segundo término, porque a pesar de este comportamiento, no existen programas públicos para esa clase media vulnerable a la pobreza. Se encuentran, cuando mucho, políticas que disminuyen esa fragilidad, especialmente aquellas asociadas al sistema de seguridad social, que atenúan el impacto sobre el bienestar de un evento desafortunado, pero sin garantizar que se incurra de nuevo o inicialmente en la pobreza. Sin una política que específicamente se oriente hacia esta dirección, el combate contra la pobreza está condenado a arrojar magros resultados, y en el límite a fracasar. Para articularla, es preciso un ejercicio de focalización que determine quiénes y cuántos son los que registran una vulnerabilidad de este tipo, de la misma manera que los programas de transferencias condicionadas en vigor requirieron de un ejercicio semejante.

El objetivo de este artículo es aportar algunos elementos conceptuales que sirvan, aunque sea de forma general, como marco de referencia. Con tal motivo, se ocupa fundamentalmente de distinguir entre la vulnerabilidad social y una de sus modalidades: la vulnerabilidad hacia la pobreza. La preocupación central es delimitarla como objeto de estudio y de política, mediante una crítica a las definiciones en boga de vulnerabilidad social. Entre ellas, se encuentran dos vertientes: una que, a pesar de advertir la necesidad de reenfocar el fenómeno de la pobreza en el camino que conduce hacia ella, acaba convirtiendo su examen en un estudio de la vulnerabilidad de los pobres y sus estrategias de supervivencia, sin dar cuenta de quienes no lo son pero pueden serlo; la otra, que no distingue entre ambos porque mezcla fenómenos de distinto orden: los que corren el riesgo de incurrir en la pobreza y los pobres con probabilidades de serlo todavía más. El primer caso es útil para potenciar el combate contra la pobreza, en la medida en que insinúa acciones públicas para aprovechar las estrategias que despliegan quienes la padecen para revertir su situación, pero no para atacar la vulnerabilidad hacia la pobreza; el segundo, en cambio, no aporta elementos ni en uno ni en otro sentido.

En la medida en que se trata de un ensayo conceptual, se propone como segundo objetivo incrustar el tema de la pobreza y de la vulnerabilidad en el nuevo enfoque de desarrollo, fincado en la expansión de derechos, que llama a una injerencia estatal que recupere

—en contra de lo que se cree— el sentido último del proyecto de la modernidad: facilitar la autorrealización individual.

Este trabajo se organiza en cinco secciones: la primera examina los ingredientes de la vulnerabilidad; la segunda y la tercera se abocan a encontrar la especificidad de ésta hacia la pobreza y sugerir algunos elementos para su estudio, respectivamente; la cuarta parte es una disquisición orientada, en el fondo, a resaltar la importancia del combate a la pobreza y a la vulnerabilidad mediante una política de desarrollo moderna, y finalmente, se presentan las conclusiones en la última sección.

## Los componentes de la vulnerabilidad

### Riesgo

La esencia de la vulnerabilidad es el riesgo. Si se es fumador, se corre el riesgo de padecer cáncer pulmonar; si se vive en una zona sísmica o junto a un río caudaloso, es probable quedarse sin un techo que sirva de albergue; si la fuente de ingresos depende de las cosechas agrícolas, el clima puede asestar una mala jugada y arruinar el bienestar del que se goza. Lo mismo sucede si se es despedido del empleo y no se consigue un nuevo trabajo remunerado; si el negocio levantado reduce sus ventas o experimenta un aumento de costos que no puede ser trasladado a los precios, o si un hijo es víctima de una enfermedad inesperada y costosa. En estos y en otros ejemplos está implícito el riesgo de que el bienestar se vea mermado por eventos que pueden o no ser anticipados.

Cualquier tipo de vulnerabilidad social contraviene al espíritu de la modernidad porque mutila la seguridad que pretende brindar el binomio esfuerzo-bienestar.

Pero el riesgo es la contingencia de un daño;<sup>1</sup> por ello, involucra tres términos: probabilidad, amenaza y porvenir. Por tal razón, en términos operativos es la probabilidad de que una amenaza se materialice en el futuro y provoque el daño que promete. Si se acerca la lente, el concepto implica una estructura interna, que refleja las características de quienes están en riesgo, y una de índole externa que da cuenta de la exposición a éste y de la naturaleza y el grado de virulencia de la amenaza. Una explicación puede ser: a una familia que vive en una casa edificada con materiales de construcción precarios y sobre cimientos débiles, no se dudaría en calificarla como una unidad doméstica que corre el riesgo de quedarse sin albergue, si suceden determinados eventos. Pero si este hogar se encuentra lejos de un río que

<sup>1</sup> Ésta es la definición que ofrece la Real Academia Española.



suele desbordarse en ciertas estaciones del año, no se puede decir que esté expuesta a una contingencia, como lo sería si viviera en la ribera del mismo cauce. El peligro reside en la estructura de la vivienda; en la amenaza del desbordamiento del río, y la exposición en la cercanía (o lejanía) de la corriente fluvial. Soslayando de momento la respuesta, el daño será el resultado de la combinación de dichos elementos.

Trasladada al terreno social, esta concepción del riesgo precisa un poco más el campo de estudio: ¿qué características deben tener los hogares o individuos para que puedan ser ubicados en situación de riesgo frente a fenómenos del ámbito social?, ¿cuáles son los factores que influyen en su exposición ante hechos sociales amenazantes?

### El evento

Por supuesto, el evento amenazante también cuenta. Sin el desbordamiento del río, la probabilidad de que la edificación quede en condiciones inhabitables es baja o prácticamente nula. Pero tampoco su ocurrencia registra una certeza total. A lo sumo, es un suceso probable. Por tanto, la amenaza puede ser conceptualizada como un evento inminente que muestra indicios de causar un daño potencial. En este sentido, sus dimensiones implican dos segmentos distintos de probabilidad: el de ocurrencia en el futuro y el de su capacidad para asestar el perjuicio posible. El río puede salirse de su cauce (ocurrencia) y, sin embargo, no provocar ningún daño, en virtud de su débil intensidad; o, en sentido contrario, acarrear quebrantos de gran envergadura, si es considerable la fuerza que acompaña al meteoro.

Ubicados de nuevo en la atmósfera social, el ejemplo anterior remite a cuestionamientos como los siguientes: ¿cuáles son los eventos de este ámbito que pueden ocasionar un daño en el bienestar de los hogares en riesgo?, ¿cuál es su probabilidad de ocurrencia?, ¿cuánta es la intensidad requerida para que una amenaza, una vez materializada, acarree el mal implícito en ella?

### Respuesta

La inclusión de la respuesta en el concepto de vulnerabilidad es una exigencia del llamado enfoque activos-vulnerabilidad (Moser, 1998; Moser y Holland, 1996), que proviene de la ecología social, primera disciplina que la relaciona con la fragilidad, no de los individuos, sino de los sistemas. El término clave es resistencia elástica (*resilience*), que muestra la capacidad para mantener sus relaciones estructurales

después de sufrir y absorber un cambio proveniente de un choque externo. En palabras de Holling: “Resilience determines the persistence of relationships within a system and is a measure of the ability of these systems to absorb changes of state” (Holling, 1973: 17).

Una definición más completa, específica a la *resilience* como:

la cantidad de cambio que un sistema puede experimentar y aun retener los mismos controles sobre las funciones y estructura, o aun estar en el mismo estado dentro del mismo dominio de atracción... o la habilidad para construir e incrementar la capacidad para aprender y adaptarse (Berkes, Colding y Folke, 2003:13).

En ambas propuestas el concepto de “resistencia elástica” resalta los siguientes aspectos:

- a) un sistema sufre un choque (amenaza materializada) que provoca un cambio en el mismo, y
- b) el cambio es absorbido por el sistema, de tal manera que sus funciones y estructura se mantienen, porque se adaptó mediante un proceso de aprendizaje.

Es decir, se trata de la capacidad para responder al cambio con un conjunto de adaptaciones que hacen posible mantener el estado original y el control de las funciones que le permitían operar antes del impacto. Mientras mayor sea esta capacidad, menor será la vulnerabilidad, precisamente porque impide que el riesgo y la amenaza provoquen el daño esperado. Significa que quienes están en peligro y experimentan el evento nocivo están en posesión de herramientas para emprender con éxito la recuperación o para minimizar sus efectos.

Un concepto como el de *resilience* invita a preguntarse cuáles son los instrumentos y estrategias a los que los hogares e individuos bajo riesgo recurren para atajar o reparar las consecuencias que acarrearán los eventos adversos para su bienestar. Pero también conduce a indagar por sus habilidades para manejarlos adecuadamente y salir exitosos de esta empresa. Y todavía más: ¿son estas estrategias, generalmente de corto plazo, apropiadas para recuperar proyectos de vida que, por su propia naturaleza, son de largo aliento; o por el contrario, representan desviaciones irreversibles de las trayectorias biográficas ansiadas y planeadas?

Riesgo, evento (o choque) y respuesta son, entonces, los elementos de cualquier tipo de vulnerabilidad, a la que se puede definir como *el riesgo de incurrir en una situación no deseada, incluso temida, cuando una amenaza (evento) se materializa y se carece de una respuesta eficaz para evitar o reparar sus daños*. Se pretende que sea de carácter general y, por ello, proveedora del núcleo lexicográfico (el género superior) que sirve de referente para definiciones particulares (diferencia específica). Por tal razón, aporta la base común de distintas clases de vulnerabilidad, entre ellas, la social y uno de sus subtipos: la vulnerabilidad hacia la pobreza.

## Vulnerabilidad social y hacia la pobreza

El propósito central de este artículo es arribar a una definición conceptual y a otra de índole operativa de vulnerabilidad hacia la pobreza; por ello, es necesario ubicarla como un tipo especial de vulnerabilidad social y encuadrar a esta última en un marco más general descrito en la sección anterior.

*La vulnerabilidad social es el riesgo que enfrenta un hogar o un individuo de sufrir un menoscabo en su bienestar en el futuro, si se materializa una amenaza gestada y cultivada en el ámbito de las relaciones de convivencia social y, además, se encuentra desprovista de respuestas adecuadas –también provenientes del mismo ámbito– para reparar o evitar ese deterioro en sus niveles y calidad de vida.*

En este sentido, la vulnerabilidad social es un concepto más general que el que da cuenta de la que se presenta hacia la pobreza, pero más específico que el utilizado más arriba. La distingue del término más amplio el hecho de que los riesgos, las amenazas y la debilidad de las respuestas se incrustan en la esfera donde se despliega la gama de intercambios sociales. No es, entonces, la configuración de conglomerados domésticos o individuales que pueden ser víctimas de un evento perjudicial lo que califica como social a la vulnerabilidad, sino la combinación de los tres componentes que emergen de la forma como una comunidad establece y procesa estructuras económicas, sociales, políticas y culturales para resolver los problemas de convivencia.

Así se soslayan los desastres causados por fenómenos naturales, pues aunque éstos tienden a provocar descensos en el bienestar de grupos con un perfil de riesgo configurado por factores claramente sociales, la materialización de la amenaza no proviene de este ámbito, sino de incidentes que pueden ser vistos como inevitables, aun cuando la sociedad actuara al unísono para evitarlos. Puede, en cambio, minimizar

sus daños mediante acciones anticipadas que, sin duda, demandan recursos y esfuerzos considerables de coordinación, pero no está en posición de desterrar la probabilidad de ocurrencia de los fenómenos de la naturaleza.

Una proposición como ésta amerita una discusión más profunda, en la medida en que –según afirman los enterados– una porción significativa de los desastres se asocia al deterioro ambiental que, efectivamente, es fruto de la estructura y los intercambios sociales. Sin embargo, siempre existirá una nube que oscurece los linderos entre fenómenos provocados por el menoscabo ecológico y aquellos que habrían acaecido en su ausencia. Sin las necesarias calificaciones profesionales para sugerir alguna idea al respecto, se deja a los especialistas la argumentación a favor o en contra de si resulta pertinente excluir los desastres “naturales” como una amenaza que debiera ser incorporada en la vulnerabilidad social. La definición propuesta se encamina a exhumar los riesgos, amenazas e incapacidades de reacción que se gestan por la propia dinámica social y, por lo mismo, que pueden ser reparados por políticas públicas destinadas a alterarla.

La vulnerabilidad hacia la pobreza es de tipo social, si se excluye la posibilidad de que un infortunio natural arrastre a los hogares o individuos hacia esa condición. Implica un deterioro en el bienestar, así como riesgos, amenazas y respuestas modelados por los patrones sociales. Sin embargo, registra la diferencia específica en dos características: a) incluye solamente a los no pobres, y b) implica la erección de un umbral que separe, entre quienes podrían ver disminuido su bienestar por una misma amenaza, a aquellos que tal deterioro arrastraría hacia las filas de la pobreza, cuando aquella se cumple.

La exclusión de los pobres dividirá opiniones, en virtud de que puede conducir a interpretaciones erróneas de que los pobres no son socialmente vulnerables. Existen estudios que demuestran que son ellos quienes más intensa y extendidamente viven este fenómeno (Chaudhuri *et al.*, 2002). No obstante, desde un punto de vista conceptual es preciso distinguir entre la vulnerabilidad hacia la pobreza y la de los pobres. Ambas se agrupan en el amplio campo de la vulnerabilidad social, porque comparten el riesgo de ver disminuido el bienestar por motivos sociales; no obstante, este virtual menoscabo acarrea dos consecuencias cualitativa y conceptualmente distintas entre quienes experimentan el amago: para los pobres, conllevará un empobrecimiento mayor, pero seguirá ubicándolos en la misma categoría que usualmente se usa para

catalogarlos como tales; en cambio, para quienes no son pobres y se ven afectados por un choque adverso, el debilitamiento del bienestar implicaría arrastrarlos hacia las filas de la pobreza. Se trata de una mutación que golpea la esencia de este último grupo, porque revela el tránsito que experimenta una persona o un hogar de una situación en la que cubría –aunque fuera precariamente– sus necesidades básicas, a otra en la que ya no es posible satisfacerlas.

Precisamente, en el fondo, este cambio cualitativo imprime de sentido al umbral (línea de la pobreza) que divide a los pobres de quienes no lo son: si está adecuadamente definido, delinea la frontera entre quienes están en capacidad para funcionar de forma coherente con un proyecto de vida que consideran digno de ser vivido (Sen, 2000), y aquellos que carecen de esta capacidad. No es sólo un artificio estadístico para fines operativos, sino también –y sobre todo– una referencia para detectar a quienes cumplen con los mínimos indispensables para desarrollar un proyecto elegido de vida, y las personas a las que, por sus condiciones de pobreza, se les ha cancelado esa oportunidad. Cuando se rebasa ese límite, el menoscabo del bienestar tiene otra connotación: se desvanece la sazón de desarrollar ese proyecto de vida, después de haberla tenido. Los pobres nunca han gozado de esas oportunidades y dotárselas debe ser el principal objetivo de cualquier política que pretenda combatir la pobreza; por eso no son vulnerables hacia la pobreza ni corren el riesgo de perder esa oportunidad, simplemente porque nunca ha estado a su disposición; sólo los no pobres encaran esa contingencia.

La diferencia entre ambos tipos de vulnerabilidad puede apreciarse en estas definiciones:

La vulnerabilidad social ha sido definida como la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencia y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativa [para] lograr retornos materiales y simbólicos. Por extensión, se puede afirmar que es también una predisposición negativa para la superación de condiciones adversas (Filgueira y Peri, 2004: 21). [Vulnerability is] the propensity to suffer a significant welfare shock, bringing the household below a socially defined minimum level [...] what “socially defined minimum level of welfare is appropriate? [...] Studies of vulnerability to poverty generally use an absolute poverty line (Haughton y Khandker, 2009: 234-235).

Some general principles related to vulnerability as a concept include the following: a) it is forward-looking and defined as the probability of experiencing a loss in the future relative to *some benchmark of welfare*,<sup>2</sup> b) a household can be said to be vulnerable to future loss of welfare and this vulnerability is caused by uncertain events, c) the degree of vulnerability depends on the characteristics of the risk and the house-hold's ability to respond to the risk, d) vulnerability depends on the time horizon, in that a household may be vulnerable to risks over the next month, year, etc. and responses to risk take place over time, and e) that the poor and near-poor tend to be vulnerable because of their limited access to assets (broadly defined) and limited abilities to respond to risk (Alwang *et al.*, 2001: 1).

La primera definición alude directamente a la vulnerabilidad social; las dos últimas, a uno de sus casos particulares: la vulnerabilidad hacia la pobreza. Mientras Filgueira y Pery acentúan el abatimiento del bienestar, sin apuntar un umbral que dé cuenta de una mutación en la condición social de quien lo padece, Haughton y Khandker, así como Alwang *et al.*, imponen un referente que indica cuándo ese deterioro adquiere una magnitud que provoca un cambio de orden cualitativo. Haughton y Khandker son más específicos: invocan la línea de la pobreza absoluta como un lindero que distingue, entre quienes corren el riesgo de un deterioro en su bienestar, a aquellos en que este colapso es capaz de arrastrarlos hasta la pobreza.

Por tal razón, la vulnerabilidad hacia la pobreza incluye exclusivamente a los no pobres que exhiben probabilidades de serlo en el futuro, si la amenaza se cumple; la vulnerabilidad social, en cambio, abarca también a los pobres y, en general, a todos aquellos que están en riesgo de sentir una merma en su bienestar, con independencia de si tal hecho los puede conducir a la pobreza. Es la proposición “hacia” la que funge como operador distintivo entre el género superior (la vulnerabilidad social) y una de sus subcategorías, que para serlo demanda de una diferencia específica, que en este caso involucra un deterioro del bienestar capaz de convertir en pobres a quienes antes no lo eran.

<sup>2</sup> Cursivas del autor.

## La vulnerabilidad *hacia* la pobreza como objeto de estudio

No existen estudios previos que hayan abordado el tema de la vulnerabilidad *hacia* la pobreza. En la amplia literatura sobre vulnerabilidad social, se detecta un conjunto de rasgos que han llegado a conformar una estructura teórica: a) una definición, que recoge los elementos antes mencionados (riesgo, evento amenazante y capacidad de respuesta) y aspira a distinguirse de la pobreza; b) medición de la vulnerabilidad, en términos de probabilidades, ya sea únicamente de ver reducido el bienestar o de que tal debilitamiento conduzca hacia la pobreza; c) estrategias que desarrollan *los pobres* para sobrevivir o remontar los efectos de un choque adverso, y d) un bosquejo del sistema de protección, fincado fundamentalmente en lo que se ha llamado “seguro para los pobres”.

No obstante, en esta estructura no se percibe interés por un campo que se ocupe específicamente de dos núcleos sociales: los grupos de no pobres que exhiben el riesgo de serlo cuando se materializa un evento adverso de índole social, y los segmentos que regresan a la pobreza, después de haberla abandonado. A los primeros debe dirigirse el examen asociado a la vulnerabilidad hacia la pobreza.

Este examen debe conservar los componentes de la vulnerabilidad y la advertencia de que se trata de un fenómeno diferente al de la pobreza. Como lo han señalado algunos (Chaudhuri *et al.*, 2002; Chaudhuri, 2003; Alwang *et al.*, 2001; Haughton y Khandker, 2009), la pobreza es un concepto *ex-post*: un hecho que ya ocurrió; la vulnerabilidad, en cambio, es sustancialmente *ex-ante*: anuncia una situación probable que, por ello, sólo *puede* experimentarse en el futuro. Es decir, el presente examen ha de saber que la primera es de naturaleza estática, mientras la segunda indaga procesos dinámicos: una es punto de arribo; otra, la senda que conduce a ese destino. Pero, también, que los componentes deben alinearse para que el punto de partida sea la no pobreza, y el de llegada, el de la pobreza. Más específicamente: ¿cuánto y qué perfil debe asumir el riesgo para que un mismo evento desfavorable y una misma capacidad de respuesta acarreen un debilitamiento en el bienestar que impulse a una persona a la condición de pobreza?, ¿de qué naturaleza y magnitud debería ser un choque adverso para que produzca esa mutación en personas que comparten un mismo nivel y estructura de riesgo, así como un potencial de reacción similar?, y, por último, ¿cuáles son las deficiencias contestatarias que, para un riesgo similar ante un evento adverso, explican que un hogar transite de la no pobreza hacia ésta?

Como se puede apreciar, estas interrogantes suponen la variación de uno de los componentes de la vulnerabilidad social cuando los demás permanecen constantes; es decir, cuando se detectan diferencias entre los hogares (o individuos) en un ingrediente, pero se mantiene la coincidencia en los otros dos. De esta forma, se aísla el efecto de cada componente en un indicador adecuado de vulnerabilidad hacia la pobreza.

Este indicador debe ser capaz, sin embargo, de responder a los mismos cuestionamientos que a menudo se enderezan a las mediciones de la pobreza: ¿quiénes son los vulnerables hacia la pobreza?, ¿cuántos son y qué tan vulnerables son los vulnerables? La primera interrogante demandaría la imposición de un umbral, equivalente a la línea de la pobreza, que operara como un límite para separar a los vulnerables de quienes no lo son; es decir, una línea de vulnerabilidad hacia la pobreza. El segundo debería desembocar en un índice similar a la incidencia, que determinara cuál es la proporción (y la magnitud, por supuesto) del contingente de vulnerables en la población total, y el tercero, tendría que servir como instrumento que cuantifique la brecha de la vulnerabilidad hacia la pobreza.

Pero a diferencia de las mediciones sobre la pobreza, el indicador de vulnerabilidad debe enfocarse en el riesgo; por tanto, en la probabilidad de incurrir en la pobreza. Ello demanda el cálculo no sólo de qué tan posible es que una unidad de análisis (individuo, hogar) experimente una variación negativa en su bienestar en el futuro, sino también –y sobre todo– de que tal caída lo arrastre hasta las filas de la pobreza.

Este requisito exige tácitamente que la unidad de análisis cumpla la condición de no ser pobre en la actualidad, pero que enfrente posibilidades de serlo en el futuro. No obstante, Chaudhuri y sus colegas simpatizan con esta idea de manera sólo parcial; para ellos, la vulnerabilidad es el riesgo de caer en la pobreza, cuando no se es originalmente pobre; pero también el de permanecer en ella en el futuro, cuando sí se es en el presente.

We define vulnerability, within the framework of poverty eradication, as the exante risk that a household will, if currently non-poor, fall below the poverty line, or if currently poor, will remain in poverty. Certainly this is not the only definition possible. In fact, in much of the recent work on the vulnerability of different segments within a population... vulnerability is defined in terms of exposure to adverse shocks to welfare,



rather than in terms of exposure to poverty. The difference is substantive. Our definition would include among the vulnerable, households who are currently poor and have a high probability of remaining poor *even if they do not experience any large adverse welfare shocks* (Chaudhuri et al., 2002: 4).<sup>3</sup>

La intención de los autores, así como la de Chaudhuri (2002), es incluir de forma deliberada a los pobres en el grupo de vulnerables hacia la pobreza. Para avanzar en esta dirección, incurren en una falacia “nominalista” y en una tergiversación conceptual. El sofisma nominalista consiste en cambiar el nombre del objeto al que se está expuesto cuando se es vulnerable: pobreza en lugar de choques. Con este recurso, estrictamente retórico, creen que resuelven el problema, cuando en realidad lo enredan. Al confundir el vehículo con la ciudad de destino, olvidan que el riesgo implica siempre la exposición a un evento desencadenante que desemboca en la situación temida. El riesgo de caer enfermo de malaria deriva de la exposición a las picaduras de los mosquitos; si éstos se atreven a inocular la piel, el resultado es (o puede ser) la malaria. Decir que la definición debe sustituir la exposición a los choques adversos por la pobreza conduce a una estructura gramatical sin sentido: la exposición a la pobreza conduce a la misma. Como si ésta fuera contagiosa, igual que la viruela.

Por otro lado, el afán de incorporar a los pobres en la definición de la vulnerabilidad hacia la pobreza<sup>4</sup> conlleva una operación analítica que atenta contra el concepto de vulnerabilidad: excluir el evento amenazante de la definición. Como se puede observar en las cursivas de la cita, la definición de Chaudhuri y sus colegas suscribe en su parte complementaria el riesgo de permanecer en la pobreza, aun en la ausencia de un choque adverso. Esta forma de discurrir es, por lo menos, arbitraria, y, por lo más, un recurso desesperado para escapar de la imposibilidad de usar un término que, para ser válido, debería conservar sus componentes esenciales y sustanciales (lo que hace que sea como es). En lugar de mantenerlos, los quitan y ponen, según les conviene; pero con ello se desvanece el concepto y lo transforman en otra cosa, cuando se aplica a los pobres corrientes.

Un argumento adicional contra la propuesta de Chaudhuri y sus coautores reside en la vinculación del riesgo con la probabilidad.

<sup>3</sup> Cursivas del autor.

<sup>4</sup> En la nota al pie de la página 4 de su texto, los autores declaran su interés de definir la vulnerabilidad como vulnerabilidad hacia la pobreza.

El riesgo siempre la implica; pero no toda probabilidad significa riesgo. Para que lo sea, debe implicar una amenaza que anuncia un daño. Específicamente, es la posibilidad de sufrir un daño en el futuro que *no se experimenta en la actualidad*, de la misma manera en que una esperanza es la probabilidad de gozar de un beneficio o de un alivio en el porvenir, precisamente porque las personas no lo viven en el presente. La probabilidad de mantenerse en la pobreza significa la prolongación de esa situación, no su aparición, como sucede con los no pobres que, finalmente, la sufrirían.

Agrupar bajo una misma categoría de riesgo a pobres y a no pobres adolece de una falla analítica que impide la comparación: la naturaleza del cambio que se produce en el futuro cuando el perjuicio se hace presente. Para el segundo grupo, representa una mutación de un grupo social a otro; en cambio, para el primero no opera tal modificación.

En el fondo, la definición conceptual de Chaudhuri *et al.* fue acomodada a las necesidades que impone una definición operativa y, por tanto, la erección de un indicador *ad hoc*, cuando, precisamente, debería ser al revés. Ese indicador es construido como la probabilidad de que el consumo per cápita de un hogar sea menor que la línea de pobreza, previamente estipulada:

$$1) \quad v_{ht} = \Pr(c_{h,t} \leq Z) \quad (1.1)$$

Donde  $v_{ht}$  es el índice de vulnerabilidad del hogar h-ésimo en el tiempo t; Pr, la probabilidad; c, el consumo per cápita de ese hogar, y Z, la línea de la pobreza.

Como es fácil observar, el indicador de vulnerabilidad en realidad mide la probabilidad de seleccionar a un hogar cuyo consumo sea inferior a la línea de la pobreza en el siguiente periodo. Tal construcción está dirigida a determinar qué tan posible es que, entre todos los hogares, sea seleccionado uno pobre. Por tanto, incluye a miembros que pueden o no provenir de un pasado de pobreza, porque la probabilidad no aparece condicionada a ningún requisito asociado a esta condición pretérita.<sup>5</sup> De esta forma, se desvanece el origen y se enfatiza sólo el punto de llegada. Por ello, se extravía el espíritu común a los estudios sobre la vulnerabilidad: averiguar cómo se llega a la

<sup>5</sup> Más adelante, la probabilidad de Chaudhuri *et al.* es condicionada a un conjunto de variables, que atienden fundamentalmente a las características de los hogares, así como a otras de carácter más meso y macrosocial. Pero, en ninguna de ellas, se aprecia el condicionamiento a un pasado que tenga como referente la situación de pobre o no pobre.



pobreza y reconstruir su camino. Por tal razón, la ecuación 1.1 debería ser modificada para recuperar el origen de la persona que en el futuro aparece sufriendo la condición de pobreza:

$$2) \quad (v_{ht} = \Pr(c_{h,t} \leq Z) | c_{h,t} > Z) \quad (1.2)$$

En este estudio se insiste a favor de incluir solamente a los no pobres en el grupo de vulnerables hacia la pobreza, así como es necesario considerar destacadamente a los pobres en términos más generales que den cuenta de la vulnerabilidad social. En principio, estos últimos son los más propensos a sufrir menoscabos significativos en su bienestar cuando un evento dañino pasa de la amenaza a los hechos. Sin embargo, su inclusión en la esfera de la vulnerabilidad hacia la pobreza carece de rigor analítico, por los argumentos antes citados. Además, la construcción de este concepto va dirigido a estudiar sectores sociales medios que se encuentran al borde de la pobreza, por la fragilidad de los componentes que nutren el bienestar. Son estos segmentos los que, generalmente, engrosan las filas de los pobres cuando las cosas no salen bien en el terreno económico y social. Sin un sistema adecuado de protección, la política social de combate a la pobreza está destinada al fracaso o, en el mejor de los casos, a caminar con pasos lentos y pequeños. En este sentido, el análisis de la vulnerabilidad hacia la pobreza debe desembocar en el bosquejo de ese sistema de protección y, por esta vía, en una discusión acerca de los derechos sociales y la ampliación de la ciudadanía, que hoy articula las reflexiones sobre el desarrollo y que se abordará en la siguiente sección. Estas reflexiones deberían enmarcar el estudio de la vulnerabilidad social y, en general, de la propensión hacia la pobreza.

Sin embargo, el examen no estaría completo si no integra el análisis adecuado de las estrategias que los actores vulnerables hacia esta condición despliegan para lidiar con las amenazas y sus presencias. Pero a diferencia de los que fijan su atención en la vulnerabilidad social, el estudio correspondiente a la vulnerabilidad hacia la pobreza debe distinguir entre las que despliegan los pobres y los segmentos medios con grados relativamente altos de riesgo de caer en esta condición. Por tratarse –en general, pero no necesariamente– de segmentos medios, se insinúa que difieren de las que siguen los pobres, ya sea porque disponen de más activos y capacidades, o porque son más susceptibles a perder mecanismos de protección asociados a vínculos personales, en virtud del proceso de individuación que suele acompañar a la integración en la vida moderna.

La detección de esas estrategias puede aportar elementos valiosos para una política contra la pobreza que amplíe sus horizontes hacia la vulnerabilidad. Dos parecen ser las líneas generales: por un lado, impedir cursos de acción que, con el afán de atender las urgencias del corto plazo, acaben por cancelar sus oportunidades en el largo –por ejemplo, al experimentar un choque adverso las familias pueden recurrir a la mano de obra de los hijos y obligarlos al abandono escolar–; por el otro, facilitar aquellas estrategias que permitan sortear con éxito los episodios nocivos para el bienestar –por ejemplo, mediante el apoyo a emprendimientos ante las dificultades para reincorporarse al mundo laboral, una vez que se ha perdido el empleo.

## Vulnerabilidad, derechos sociales y desarrollo

El común denominador de las distintas facetas de la política para enfrentar este problema es, precisamente, la reducción de la vulnerabilidad mediante sistemas de protección social. En el fondo, ésta es la sustancia que da vida al nuevo enfoque sobre el desarrollo fincado en la ampliación de la ciudadanía (Gordon, 2001; Cepal, 2001; PNUD, 2004; Molina, 2006): convertir un conjunto de beneficios básicos en derechos de alcance universal, en lugar de conservarlos como prerrogativas de algunos grupos sociales o como letra muerta de las disposiciones legales, acarrea un giro que enfatiza su exigibilidad y destierra la idea que los ligaba a concesiones estatales o los identificaba como el fruto de la lucha social a favor de los más desventajados, para ubicarlos como una parte integral de la ciudadanía de cualquier individuo, con independencia de su clase social (Marshall, 1950).

Por ser un componente indisoluble de la ciudadanía, los derechos sociales, al lado de los civiles y políticos, comparten con ellos la intención de garantizar la libertad de elegir y desarrollar un proyecto de vida deseado, al procurar desmontar los obstáculos que pueden ponerlo en peligro. Así como la violación de esos derechos “de primera generación” podría descarrilar la trayectoria ansiada de vida, cuando no se tiene garantizado el derecho a la alimentación, la salud o al trabajo, por mencionar algunos, existe la posibilidad de que los individuos se vean obligados a seguir pautas biográficas que no sólo los alejan de ese proyecto, sino también los arrastran hacia formas de existencia indeseables o incluso temidas.

Los inventores de la modernidad concibieron sus prescripciones como dispositivos para la liberación del individuo de estructuras sociales, políticas y mentales (culturales) fincadas en el privilegio, que

conspiraban contra su autorrealización (Wallerstein, 1998; Berman, 2008; Salles, 2000); es decir, como la remoción de las trabas que impiden la construcción de un destino propio, que al desvanecerse abrían el espacio para que el hombre actuara de conformidad con las “leyes naturales”, inspiradas por la racionalidad instrumental. Las biografías de las personas dejarían, entonces, de depender de elementos fuera de su control, especialmente de los que emanan del poder que ejercen los demás y, señaladamente, del Estado.

Hacia allá apuntaban las consignas de *Libertad, Igualdad y Fraternidad* de la Revolución Francesa. *Libertad*, para hacer posible la autorrealización: construir a voluntad la autobiografía; *fraternidad*, para subrayar que la adscripción a un núcleo social es un acto voluntario que debe reflejar siempre el carácter contractual de las sociedades, e *igualdad*, primero ante la ley, para equilibrar los poderes entre los individuos y, por este camino, conjurar cualquier riesgo de que el proyecto de vida naufrague por la voluntad de otro; pero además, igualdad en un sentido muy preciso: convertir al esfuerzo en el único expediente de diferenciación social y en fuente exclusiva del bienestar personal y familiar (Millán, 2012). En la medida en que el esfuerzo depende de la voluntad del individuo, éste rescata para sí la edificación de su bienestar y de su propia vida. Así, imprime supuestamente seguridad a esa edificación y garantiza “el funcionamiento” –en términos de Sen– elegido.

Por tanto, la vulnerabilidad social representa un atentado contra el proyecto de la modernidad y la gama de derechos en los que reposa. Al restringirlos a los de primera generación y soslayar los de índole social, los Estados liberales dejaron a la modernidad como un programa inconcluso, si se quiere usar la figura retórica de Habermas (1981), aunque evidentemente con otro significado.

Por otro lado, al centrar en el esfuerzo la manufactura del bienestar, las desigualdades son justificadas porque se parte de la premisa de una igualdad original en términos de capacidades: los hombres son iguales precisamente por eso. (“La razón –comienza diciendo Descartes en su *Discurso del método* (1975)– es la cosa mejor repartida entre los humanos.”) Pero tampoco puede haber desigualdades tan grandes que provoquen disparidades sociales abismales: en primer lugar, porque el esfuerzo tiene límites fisiológicos, y en segundo término, porque siempre son remontables: el rezago puede ser superado con un esfuerzo mayor.

Rawls (1971) advirtió que sólo las desigualdades que provienen de la igualdad de oportunidades –además de las que respetan el principio

de ahorro justo y de su uso en favor de los más desventajados– son las únicas justificables. Recoge así el sentido liberal de la modernidad, porque a partir de esta premisa adquiere significado el esfuerzo como elemento exclusivo de diferenciación social. Sin embargo, también lo corrige en el sentido de que el destino de los hombres no puede dejarse a los azares sociales cuando el punto de partida de sus biografías está signado por el reparto desigual de las oportunidades. En este caso, no sólo el bienestar no refleja necesariamente el esfuerzo personal, sino que éste puede fracasar en el intento de generar el nivel y calidad de vida deseados. Y esa desigualdad de oportunidades puede nutrirse por inequidades en las capacidades derivadas de un acceso privilegiado (y, por tanto, restringido para algunos) a los bienes tutelados por los derechos sociales, como a la educación, la salud, la alimentación y el trabajo.

La política contra la pobreza debe asumir esta visión como guía general de diseño y operación (Millán, 2001): la nivelación de oportunidades deviene condición indispensable para que el bienestar refleje exclusivamente el esfuerzo; para que éste sea el único dispositivo de la diferenciación social y, por último, para que la competencia asociada a la dinámica del mercado no desemboque en una distribución del ingreso excesivamente concentrada, por no mencionar que también resulta un activo valioso para la democratización y la erección de frenos al abuso del poder, en la medida en que suministra una base social para la conformación de una ciudadanía más apegada al modelo clásico de la democracia.

Este marco debe configurar también la política contra la vulnerabilidad hacia la pobreza. El supuesto de que el esfuerzo personal puede constituir un expediente para remontar las desigualdades, cuando éstas no provienen de privilegios y de un campo desnivelado de oportunidades, implica que las sociedades pueden aceptar variaciones negativas en su bienestar y, por tanto, un cierto grado de vulnerabilidad social, siempre y cuando sea recuperable al menos el nivel previo, una vez que ha pasado la turbulencia. Mas si la pobreza es concebida como un problema de capacidades que impide remontarla sin ayuda no asistencial, la vulnerabilidad hacia este estado de existencia quizá esté connotando no solamente una caída temporal del bienestar, sino una trampa que desarma para siempre un proyecto de vida para el cual antes se estaba habilitado. La razón es que tales capacidades constituyen, en el fondo, un conjunto de activos sujeto a procesos dinámicos que pueden provocar su desgaste o su desvalorización, medida por el valor presente del flujo de rendimientos futuros que se espera de ellos.

Cuando una persona cae en la pobreza, el capital humano puede ser seriamente menoscabado por insuficiencias en la alimentación y la salud; las capacidades y destrezas, fruto de la educación formal o de la experiencia laboral, corren el riesgo de no ser demandas, ya sea por obsolescencia, por inadaptación a los mercados o por ser sustituidas por otras que se adquieren en actividades de menor productividad, desplegadas como una estrategia de supervivencia. Otro tanto pasa con el capital social –en el sentido de Bourdieu (1983)–, porque se pierden las relaciones personales que antes aportaban información y vínculos que facilitaban la movilidad social y el acceso a oportunidades de trabajo, pues se tejen en ámbitos que suponen un nivel de vida o laboral similar. Así, una pobreza de índole coyuntural puede transformarse en otra de naturaleza estructural; el concepto de vulnerabilidad hacia la pobreza debería distinguir entre ambas.

Estas dinámicas debilitan el proyecto de la modernidad porque el esfuerzo previamente desplegado no garantiza el bienestar presente ni el futuro, pero sobre todo porque restringe la libertad para reencarrilarse por la senda hacia el proyecto biográfico anhelado. Cualquier tipo de vulnerabilidad social contraviene al espíritu de la modernidad porque mutila la seguridad que pretende brindar el binomio esfuerzo-bienestar; sin embargo, la que se erige como una amenaza de pobreza encierra significados particulares: representa una caída del bienestar que se asemeja más al colapso desde un acantilado (figura muy usual en la literatura sobre la pobreza), que la producida desde la cima de una pendiente que, aunque puede ser pronunciada, no registra disrupciones abruptas que parecen muros infranqueables. El símil da cuenta de un estado en que, de la misma manera que en las sociedades premodernas, la movilidad social está desterrada simplemente porque el esfuerzo no rinde frutos: un esclavo de la antigüedad o un siervo de la época feudal no podían cambiar su situación con mayor estudio o trabajo, pues solamente la venia del amo o del señor podía destrabar esa condición de dependencia.

Así entendidas, tanto la pobreza como la vulnerabilidad hacia ésta representan dos anomias de la modernidad, en el sentido que le otorga Merton (1968): una disociación entre sus aspiraciones sociales y culturales y los medios que la sociedad suministra a los individuos para alcanzarlas. Por tanto, un programa para combatirlas debe abandonar la consigna liberal pura de sus primeros promotores –renovada después por las vertientes neoliberales– que se sintetizaba en un aforismo conocido: “cada quien es responsable de su propio bienestar”. Una sociedad moderna debe reparar esas anomias para conservar su espíritu original de autorrealización.

La emergencia del Estado de bienestar apuntó correctamente en esa dirección. Aunque suele asociarse a la influencia del keynesianismo en el manejo de la demanda agregada, es factible rastrear sus orígenes más genuinos precisamente en los intentos por combatir los estragos de la pobreza con la “Ley de Pobres” del siglo XIX (Polanyi, 1944/2001), pero también, y sobre todo, en la previsión y remedio a los eventos desafortunados más evidentes que imposibilitaban la construcción del bienestar a partir del esfuerzo: los accidentes laborales, las enfermedades incapacitantes y la orfandad. Éstos conformaron un listado muy restringido de vulnerabilidades en el que el binomio esfuerzo-bienestar perdía su carácter absoluto, y comenzaba a ser fuertemente condicionado por el riesgo y el infortunio. La reparación de los efectos del infortunio fue el inicio de la asistencia privada y, después, de la pública, así como del propio Estado de bienestar. Sin embargo, éste transitó con distintos ritmos hacia la previsión social, mediante esquemas que apuntaron fundamentalmente a la minimización de los riesgos: regulaciones para evitar accidentes laborales; atención de enfermedades incapacitantes; restricciones al despido arbitrario; seguro de desempleo, entre otros.

La primera fase, la solidaria, tuvo como objetivo salvaguardar el bienestar cuando era imposible desplegar el esfuerzo, e implicó por ello el reconocimiento de su desvinculación circunstancial; con ello se cimentó una de las dimensiones que aún marca su gestión. No obstante, fue la segunda la que concentró las principales atenciones del Estado de bienestar. Puede ser llamada etapa subsidiaria, porque la injerencia estatal se concibió como medida temporal para crear o restituir las condiciones que hacen posible a los individuos hacerse cargo de sí mismos, cuando la sociedad no ha aportado los medios para este propósito.

En dicho sentido, este tipo de Estado no es más que una continuación del proyecto de la modernidad. Desde que Sen advirtió que el rasgo más definitorio de la pobreza consistía en la incapacidad para salir de ella, su combate se convirtió en un camino ineludible para desmontar una anomia que pone en entredicho no sólo el carácter moderno de una sociedad, sino también la viabilidad para que pueda proseguir por este sendero. Otro tanto sucede con la vulnerabilidad hacia la pobreza. Así como no es casual que no haya sociedades modernas pobres ni premodernas ricas, tampoco lo es que no haya sociedades modernas seguras, donde los niveles mínimos que permiten a los individuos adquirir y desplegar capacidades estén garantizados. Por ello, la extensión de los derechos hasta la esfera social implica una recuperación del proyecto de la modernidad iniciado durante la

Ilustración, en la que el Estado debe operar como un garante, a la manera en que lo hace con los otros derechos en los regímenes auténticamente democráticos.

## Conclusiones

A pesar de que representa una vía adecuada para atender la insuficiencia de capacidades que está en la raíz de la pobreza, su combate está destinado al fracaso o a rendir cuentas muy magras si no es acompañado de una política adecuada contra la vulnerabilidad. Esta política debe distinguir claramente entre la vulnerabilidad social y la que existe hacia la pobreza, porque de esta distinción emergerán los elementos para satisfacer los requisitos de una adecuada política focalizada: a) un concepto que se traduzca en una definición operacional; b) una detección precisa de quiénes y cuántos son vulnerables hacia la pobreza, y c) un diseño específico de acciones y programas públicos para grupos que corren el riesgo de caer en la pobreza, sin serlo actualmente, y que por tal razón deben diferir de aquellas que usualmente se instrumentan a favor de otro grupo distinto: los pobres.

Esta política ha de partir de un estudio adecuado del tipo de riesgos, eventos amenazantes y capacidad de respuesta que enfrentan las personas vulnerables hacia la pobreza. Y, por último, encuadrarse en la nueva visión del desarrollo fincada en la ampliación de los derechos; es decir, en concreto, fundamentada en considerar la seguridad de no caer en la pobreza como parte de los derechos sociales que, al lado de los políticos y civiles, son indispensables para la autorrealización, entendida como la capacidad de los individuos para desarrollar un proyecto de vida que consideran digno de ser vivido.

- Alwang, J.; Siegel, P. y S. Jorgensen (2001), "Vulnerability: a View from Different Disciplines", en *Social Protection Discussion*, Paper No. 0115, Washington, DC, Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank.
- Berkes, F.; Colding, J. y C. Folke (2003), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berman, M. (2008), *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, México, Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1983), "The Forms of Capital", en Richardson, J. (comp.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood Press, pp. 241-258.
- CEPAL (2001), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, Alfaomega Grupo Editor.
- Chaudhuri, S. (2003), "Assessing Vulnerability to Poverty: concepts, Empirical Methods and Illustrative Examples", en *The World Bank Group*, junio de 2003, disponible en: [www.info.worldbank.org/etools/docs/library/97185/Keny\\_0304/Ke\\_0304/vulnerability-assessment.pdf](http://www.info.worldbank.org/etools/docs/library/97185/Keny_0304/Ke_0304/vulnerability-assessment.pdf).
- Chaudhuri, S.; Jalan, J. y A. Suryahadi (2002), "Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-sectional Data: a Methodology and Estimates for Indonesia" en *Discussion Paper Series*, núm. 0102-52, Nueva York, Department of Economics, Columbia University.
- Descartes, R. (1975), *Discurso del método*, México, Porrúa, colección "Sepan Cuantos".
- Filgueira, C. y A. Peri (2004), *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*, CEPAL, núm. 54 de la serie Población y Desarrollo.
- González, M. (coord.) (2006), "Introducción", en *Procesos domésticos y vulnerabilidad: perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, pp.1-43.
- Gordon, S. (2001) "Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?", en Ziccardi, A. (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 23-36.
- Habermas, J. (1981), "La modernidad inconclusa", en *Vuelta*, vol. 5, núm. 54, mayo, México.
- Haughton, J. y S. Khandker (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, Washington, World Bank.
- Hayek, F. (1985), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial.
- Holling, C. (1973), "Resilience and Stability of Ecological Systems", en *Annual Review in Ecology and Systematics*, vol. 4, pp.1-23.
- Marshall, T. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, CUP.
- Merton, R. (1968), *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, The Free Press.
- Millán, H. (2001), "Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, enero-junio, El Colegio Mexiquense, pp. 63-93.
- Millán, H. (2012), "La democracia secuestrada. Actores sociales y representatividad en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 20, núm. 40, julio-diciembre.



- Molina, C. (2006), *Universalismo básico*, Washington, BID y Planeta.
- Moser, C. (1998), The Asset Vulnerability Framework: Reassessing urban poverty reduction strategies, *World Development*, vol. 24, núm. 1, pp. 1-19.
- Moser, C. y J. Holland (1996), *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, vol. 4, *Confronting Crisis in Chawama, Lusaka, Zambia*, Washington, DC, Urban Management Program, Policy Paper núm. 24.
- Pizarro, R. (2001), *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos núm. 6, Santiago de Chile, CEPAL.
- PNUD (2004), *Informe sobre la democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, ONU.
- Polanyi, K. (1944/2001), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, segunda edición, Boston, Beacon Press.
- Rawls, J. (1971), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Salles, V. (2000), "Modernidad", en Baca, L. et al., *Léxico de la política*, México, FCE, Flacso, Conacyt y Fundación Heinrich Boll, pp. 437-443.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, México, Planeta.
- Solimano, A. (2006), *Asset accumulation by middle class and the poor in Latin America: political economy and governance dimensions*, Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 55, Santiago de Chile, CEPAL.
- Wallerstein, I. (1998), *Abrir las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- Ziccardi, A. (comp.) (2001), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas, programas y estrategias de acción con perspectiva de género implementadas en México, específicamente en los medios masivos de difusión, en relación con los lineamientos establecidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se expondrá la voluntad política y las acciones positivas puestas en marcha para promover la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, así como para equilibrar la imagen de ambos en los medios de comunicación. Posteriormente, se hará una reflexión sobre el alcance de dichas políticas desde una perspectiva de género.

### Palabras clave

Perspectiva de género, medios masivos de difusión, estereotipos, equidad, voluntad política y acciones positivas.

*Clasificación JEL:* J10, J61, F22, I0, I2, R30

## Abstract

The purpose of this study is to analyze policies, programs and strategies implemented with a gender perspective in Mexico, specifically in the mass media, in relation to the guidelines established in the Fourth World Conference on Women. Shall state the political will and positive actions implemented to promote the importance of equality between women and men, and to balance the image of both in the media. Subsequently, it will reflect on the scope of these policies from a gender perspective.

### Keywords

Gender, mass media, stereotypes, equality, political will and affirmative action.

Recibido: 26 de octubre de 2011.  
Aceptado: 22 de mayo de 2012.

## La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación

Sandra Emma Carmona Valdés |

### Introducción

El Gobierno de México se comprometió internacionalmente a realizar acciones tendentes a mejorar la calidad de vida de la población en concordancia con la Plataforma de Acción derivada de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekín en 1995. En virtud de lo anterior, durante los últimos 15 años se ha desarrollado un conjunto de acciones fundamentales para promover la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, eliminar los estereotipos establecidos en función del género, omitir imágenes femeninas y masculinas idealizadas y prohibir patrones de conducta generadores de violencia o abuso, a través de los diversos medios de comunicación de masas: el cine, la radio, la televisión y la prensa.

El propósito de incorporar la perspectiva de género en las políticas de difusión parte de la premisa de que a través de la socialización, la educación y los medios de comunicación se transmiten imágenes femeniles y varoniles diferenciadas. De tal suerte se establecen socialmente para mujeres y hombres las formas de actuar, las creencias, los rasgos de personalidad, las actitudes, los valores, las actividades, los espacios y las características que los distinguen, hacia sí mismos y para con los demás (Burin y Meler, 1998: 20). Estas diferencias que separan a los individuos se basan en la construcción cultural de género, la cual integra al conjunto de prácticas, ideas estereotipadas, discursos y representaciones sociales que reglamentan y condicionan la conducta objetiva y subjetiva de las personas, atribuyendo características distintas a cada sexo acerca de lo que es “masculino” y lo que es “femenino”, reproduciendo y transmitiéndolas a las nuevas generaciones.

La construcción cultural del género llega a convertirse en un hecho social de tanta fuerza que determina la manera en que hombres y mujeres vivirán (Lagarde, 1997: 175); su cimiento está profundamente arraigado en los valores morales y éticos, en imágenes y modelos

promovidos y mantenidos por instituciones sociales como la Iglesia y el Estado. Su transmisión se facilita gracias al papel que desempeñan los medios masivos de comunicación, es decir, la televisión, la radio, la prensa y el cine reproducen lo que es “correcto”, “típico” o “deseable” en la mujer y en el hombre. Sin embargo, esta representación provoca la conformación de innumerables estereotipos, prejuicios y mitos con respecto a la mujer, a sus funciones y a sus características, las cuales están estrechamente interrelacionadas entre sí y proporcionan una visión distorsionada de la realidad.

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas con perspectiva de género aplicadas en México en los medios masivos de difusión, con relación a los lineamientos marcados en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Se indagará sobre la voluntad política y las acciones positivas implementadas en nuestro país para equilibrar la imagen de la mujer y el hombre en los medios de comunicación. Posteriormente, se hará una reflexión desde la perspectiva de género sobre el alcance de dichas políticas. El siguiente apartado expondrá los estereotipos y la importancia que adquieren en la sociedad, para establecer un vínculo con los medios de comunicación y la teoría de género.

## El papel de los estereotipos en los medios de comunicación de masas

Martín-Baró (1985: 71) define los estereotipos como el conjunto de ideas de un determinado grupo o medio cultural, los cuales reflejan y expresan la dinámica social y forman parte de la cultura o subcultura. Leñero (1983: 68) los considera como la elaboración de conceptos e imágenes, frecuentemente de tipo ideológico, que simplifican y homogeneizan las ideas y las características que se atribuyen a personas, grupos y categorías sociales, a través de generalizaciones. Por lo tanto, los estereotipos señalan cómo deben ser los hombres y las mujeres, sus funciones, sus características y las relaciones de poder que se conforman entre ambos, a partir de la creencia cultural del grupo sobre lo socialmente apropiado y aceptado. De este modo, determinan las formas de actuar de cada individuo consigo mismo y con los demás. De alguna manera, restringen la forma de actuar de los individuos en la sociedad, ya que hombres y mujeres se ven limitados a manifestar conductas que difieran del prototipo cultural.

Dentro de los estereotipos que se difunden socialmente se encuentran los relacionados con el ideal de hombre y el de mujer; es decir, las representaciones asociadas a la figura del macho mexicano y de la mujer perfecta. El macho mexicano debe ser audaz, dominante, agresivo,

inteligente y racional (Hierro, 1990: 57), razón por la cual tiene la capacidad para determinar qué está bien y qué está mal; sabe tomar decisiones, representa la autoridad y funge como cabeza de la familia. En cambio, la mujer perfecta debe ser sumisa, nunca agresiva, tierna, altruista, servicial, maternal, que no destaque ni cuestione el liderazgo de su marido; debe reservar su sexualidad para un solo hombre (virginidad) y, una vez casada, permanecer íntegramente en su hogar (Hierro, 1990: 57).

De igual manera, existen imágenes asociadas a las expectativas de comportamiento para hombres y mujeres. Ellos son proyectados como seres cuyo deber es actuar, accionar y transformar el mundo. Su sentido de la vida está encaminado al trabajo, por lo que las imágenes de sus actividades, sus hechos y su subjetividad se orientan a generar ingresos, a obtener gratificación, éxito profesional y social (Lagarde, 1997: 180). Para ellas, en cambio, la realización personal se concibe a través del matrimonio y los hijos; las imágenes se orientan a mantener a la familia unida, educar a los hijos y conservar las tradiciones culturales y espirituales en la familia.

A su vez, existen estereotipos relacionados con los ámbitos donde se desenvuelven hombres y mujeres, así como las funciones que les corresponde realizar dentro de la sociedad. A los varones se les asigna el ámbito público, político y la responsabilidad de producir bienes y riqueza económica, social y cultural (Lagarde, 1997: 182). Por el contrario, la principal esfera de actividad de la mujer es privada y gira en torno a las relaciones intrafamiliares e interfamiliares; la responsabilidad que se le adjudica dentro de la sociedad se percibe próxima a la naturaleza, al vincularla con la reproducción, la crianza de los hijos, el hogar, la familia, la pareja, las redes de parentesco y las redes comunitarias.

Los estereotipos de género en México también se entretajan con imágenes y mensajes sociales que tienen como referencia la vida familiar y se dirigen a ella. Estas representaciones engloban un conjunto de imágenes vinculadas con la madre abnegada y santa,<sup>1</sup> la madre-esposa en el hogar,<sup>2</sup> la familia pequeñoburguesa<sup>3</sup> y la familia unida. Cada ideología y estereotipo se encuentran entrelazados entre sí y se mantienen unos a otros; es decir, la madre abnegada y santa se asocia con la imagen ideal de la esposa en el hogar; la familia pequeñoburguesa se constituye a través de la división

<sup>1</sup> Se le atribuyen a la madre características y cualidades idealizadas (buena, santa, abnegada, bella, acogedora, fiel...), se le considera un ser sagrado y, por lo tanto, intocable. Con este mito se encasilla a la mujer, según su condición biológica, en criadora y educadora de los hijos (Castilla del Pino, 1971, citado por Martín-Baró, 1985: 85).

<sup>2</sup> Modelo patriarcal tradicional (padre proveedor y madre doméstica). Con este mito se afirma la división sexual del trabajo.

<sup>3</sup> El estereotipo que concuerda con el modelo tradicional de la familia nuclear burguesa (Ribeiro, 2002: 152).

sexual social del trabajo y el papel de la mujer dentro del hogar, reforzando así la realización de la mujer en función del matrimonio y de su hogar.

Estas imágenes socialmente aceptadas de los sexos implican dos formas de vida dicotómicas; es decir, hombres y mujeres viven patrones de comportamiento diferentes y opuestos, que se complementan para que la sociedad funcione de modo organizado<sup>4</sup> (Martín-Baró, 1985: 80). La importancia de este contraste trasciende no en la diferenciación en sí, sino en que dichas imágenes acerca de la mujer la llevan a asumir un rol inferior dentro de la sociedad, que desvaloriza sus capacidades físicas, intelectuales y creativas, así como también la encasilla en un papel de reproductora y socializadora. El carácter discriminatorio hacia la mujer, la relega a un papel de sometimiento y subordinación a los intereses y proyectos vitales del hombre, creando una dependencia y una opresión por parte del hombre hacia ella.

Los individuos adquieren y utilizan los estereotipos de la misma manera en que adquieren y utilizan otras ideas y valores que les permiten integrarse y adaptarse socialmente a un grupo.<sup>5</sup> La trascendencia de los estereotipos y sus implicaciones radica en que desde la televisión, la radio y el cine se imponen maneras de ver la vida y se alaban vivencias que mantienen –en diversos grados y formas– los modos de organización social tradicional (Tuirán y Salles, 1998: 115). Su difusión se facilita por el papel que cumplen los medios de comunicación, cuya emisión de mensajes y saberes está plagada de prescripciones y clichés acerca de los hombres, las mujeres y la vida familiar.

Favorablemente, estos medios no sólo se perciben como agentes productores de estereotipos, sino también como generadores de la diversidad, el multiculturalismo y, sobre todo, el cambio relativo a la equidad de género (Ortiz, s/f). México, como nación, reconoce el papel fundamental de los medios y su capacidad para influir socialmente; por lo tanto, se comprometió en el ámbito internacional a evitar mantener y reproducir dichos estereotipos tradicionales, así como a

<sup>4</sup> La actual estructura de nuestra sociedad establece la mayor parte de su valoración en el poder económico, derivado de la renta obtenida por el trabajo; dado que la mujer trabaja en el hogar, no forma parte de la población económicamente activa. En una sociedad que privilegia la esfera económica, eso significa que queda privada del valor que proporciona el producir; es decir, no tiene acceso a un estatus elevado, ni económico ni social.

<sup>5</sup> Los estereotipos e imágenes que transmiten los medios de comunicación se arraigan profundamente en nuestras mentalidades y perduran en el tiempo. Estos estereotipos tienen la característica de pasar inadvertidos, y por ello resultan potentes y eficaces; se nos imponen sin que nos demos cuenta, y así van forjando nuestras mentalidades (Ortiz, 2001).

realizar acciones significativas que permitan transformar y transmitir imágenes equitativas de hombres, mujeres y de la vida familiar. En el siguiente apartado se hará una exposición de la voluntad política y las acciones que han llevado a cabo los medios de comunicación para transversalizar la perspectiva de género.

## Políticas con perspectiva de género dirigidas a los medios de comunicación

Dentro de los convenios adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, México se comprometió tanto a proyectar una imagen equilibrada y diferenciada de la mujer, como a eliminar la presentación de estereotipos de género e imágenes que susciten la discriminación y la violencia, además de promover su participación en los medios de difusión y en la toma de decisiones, de generar investigación y políticas que fomenten la libertad de expresión y la contribución positiva de los medios en las cuestiones sociales y el desarrollo (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995).

En relación con la proyección de imágenes equilibradas y no estereotipadas de la mujer, en la Ley Federal de Radio y Televisión<sup>6</sup> se determinó normativamente que a la federación le corresponde vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y que eliminen los patrones de conducta generadores de violencia; todo esto con la finalidad de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las personas de sexo femenino. Asimismo, hace referencia a la ineludible incorporación de cambios que orienten a la radio y a la televisión a fortalecer la solidaridad, la equidad de género y el respeto a los derechos de los grupos vulnerables (Ley Federal de Radio y Televisión, 2009).

De conformidad con dicha ley, se dispone como voluntad política en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012) la propuesta de difundir y divulgar, a través de los medios de comunicación, la importancia de la igualdad de género, procurando eliminar los estereotipos establecidos en función de sus diferencias, con el objetivo de evitar promover este tipo de imágenes distorsionadas de niñas, adolescentes, mujeres y hombres, al igual que patrones de conducta generadores de violencia o abuso (estrategia 16.2) (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012). Para ello, se creó el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, el cual es responsable de analizar y procurar que se respeten los valores morales y sociales de la comunidad

<sup>6</sup> En el artículo 41 fracción XVIII.



en los medios de difusión, entre ellos la veracidad, la dignidad y el respeto; es decir, que se abstengan de presentar o aludir a situaciones discriminatorias o denigratorias por razones de raza, edad, sexo, religión, afiliación política, nacionalidad o condición social (Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, 2008).

Para eliminar los estereotipos de género en la familia, les corresponde a los medios de información, a los organismos nacionales, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado fomentar la participación en pro de la igualdad respecto a las responsabilidades familiares, mediante campañas de comunicación que hagan hincapié en la igualdad de género y en la exclusión de patrones tradicionales y de este tipo de imágenes deformantes dentro de la familia. Como expresión de voluntad política, el PND 2007-2012 estipula el desarrollo de actividades de difusión y divulgación sobre la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, promoviendo la eliminación de estereotipos convencionales establecidos en función del género, mediante acciones orientadas a crear una nueva cultura en la que, desde el seno familiar, se otorgue el mismo valor a las mujeres y a los hombres. Se busca educar desde la infancia a los niños y las niñas en la equidad, con el fin de que aprendan que tienen los mismos derechos y obligaciones para realizar tareas domésticas, que por generaciones se han reservado al sexo femenino. A su vez, en el mismo PND se promueve la cultura de respeto, convivencia y tolerancia familiar, con el propósito de frenar el abuso doméstico de cónyuges y niños y todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la que tiene lugar en el hogar (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012).

Para evitar la presentación de estereotipos de género e imágenes que susciten la discriminación y el maltrato, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>7</sup> señala que le corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar que los medios de comunicación no fomenten la violencia contra las mujeres, así como sancionar, conforme a la ley, a los que no cumplan con lo estipulado (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2009). El propósito principal es erradicar todos los tipos de abuso y fortalecer el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las féminas.

También el Reglamento de Radio y Televisión<sup>8</sup> prohíbe la transmisión de mensajes que degraden el lenguaje o sean contrarios a las buenas costumbres, ya sea mediante palabras, actitudes o imágenes

obscenas, frases o escenas de doble sentido, sonidos ofensivos, gestos y actitudes insultantes, así como recursos de baja comicidad. Además, dicho reglamento declara que queda prohibido a los concesionarios, permisionarios, locutores, cronistas, agencias de publicidad, entre otros, efectuar o transmitir programas contrarios a las buenas costumbres, como presentar temas que estimulen ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda al pudor, a la decencia, se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos (Reglamento de Radio y Televisión, 2002).

Los medios masivos cuentan con su propio Código de Ética al cual deben sujetarse; entre los valores esenciales de este código están: la legalidad, la honestidad, la decencia, la veracidad, la dignidad (la abstención de mostrar o aludir a situaciones discriminatorias o denigratorias por razones de raza, edad, sexo, religión, afiliación política, nacionalidad o condición social), el respeto, la justa competencia, el bienestar y la salud (Cámara de la Industria de Radio y Televisión, 2001). El Código de Ética es fundamento para las personas que intervienen en el quehacer publicitario; busca que actúen o participen respetando los valores morales y sociales de la comunidad, “entendiendo por éstos al cuerpo de obligaciones entre los individuos y con la sociedad, en un mismo lugar, tiempo y espacio”. En este sentido, este código puede confirmar la validez de un mensaje, modificarlo parcialmente y aun suspenderlo temporal o definitivamente de una publicidad.

Como acción positiva, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) cuenta con un Observatorio de Medios, el cual es un foro donde se observan, analizan y canalizan las denuncias formuladas por la población mexicana respecto a imágenes y contenidos sexistas, discriminatorios y con estereotipos de género que aparecen en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico, auditivo, visual o impreso. Las funciones del Observatorio de Medios se enfocan en: a) dar seguimiento a las denuncias sobre el sexismo en los medios de comunicación; b) canalizar las denuncias relacionadas con el sexismo en los medios; c) ofrecer un espacio de comunicación –contacto directo– con las audiencias; d) elaborar informes y recomendaciones para eliminar el sexismo en la publicidad; e) reconocer el esfuerzo de quienes difunden mensajes que fomentan una imagen equilibrada de las mujeres; f) establecer reuniones periódicas con el personal directivo o responsable de las empresas e instituciones involucradas, a fin de plantear y diseñar estrategias encaminadas a la eliminación del sexismo y los estereotipos de género en sus programaciones y publicidad y, por último, g) hacer conciencia entre los y las usuarias sobre la importancia

<sup>7</sup> En el artículo 39 fracción VIII.

<sup>8</sup> En el artículo 34 fracción IV.

de la denuncia y las implicaciones sociales de la publicidad sexista (INMUJERES, s/f).

El portal de gobierno [www.inmujeres.gob.mx](http://www.inmujeres.gob.mx) ofrece información y difunde temas relacionados con la mujer y sus intereses (INMUJERES, s/f). La asociación civil Comunicación e Información de la Mujer, A. C. (CIMAC), promueve la condición actual de las mujeres en México y en el mundo, enfocando su quehacer en los principios de equidad, justicia social y democracia (CIMAC, s/f). A su vez, el INMUJERES ha asignado un presupuesto para la publicación y difusión de información dirigida a la mujer y sobre ella, así como para la elaboración de criterios y capacitación a expertos con el propósito de que integren la perspectiva de género en los programas transmitidos a través de los medios masivos (INMUJERES, s/f).

Para alentar la creación de programas en los medios de comunicación nacionales y proporcionar recursos o incentivos a este efecto, la Ley Federal de Radio y Televisión (artículo 3°) determina que éstos deben orientar preferentemente sus actividades a ampliar la educación popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la propagación de las ideas que fortalezcan nuestros principios y tradiciones; asimismo, deben estimular la capacidad para el progreso, la facultad creadora para las artes, la participación ciudadana, la solidaridad y el análisis de los asuntos del país desde un punto de vista objetivo, a través de orientaciones adecuadas que afirmen la unidad nacional, la equidad de género y el respeto a los derechos de los grupos vulnerables. Desafortunadamente, es la única mención que se hace en la ley y el reglamento acerca de la equidad de género, y no se ahonda en dicho concepto ni se señalan puntualmente sanciones en relación con el trato denigrante y sexista que se da en los medios a la imagen femenina (Ley Federal de Radio y Televisión, 2009).

### Alcance de las políticas de difusión implementadas en México con relación a los lineamientos establecidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer

A pesar de que México se comprometió a proyectar una imagen equilibrada y diferenciada de la mujer, lo cual se estipuló en el PND 2007-2012 y en la Ley Federal de Radio y Televisión, los medios de comunicación continúan proyectando estereotipos asociados con los roles familiares tradicionales; ejemplo de ello lo podemos ver en las distintas programaciones de los canales de televisión abierta con mayor cobertura e índice de audiencia en nuestro país: el 7 y el 13 de Televisión Azteca, el 2 y el 5 de Televisa y el 11 de la televisión pública.

Con frecuencia encontramos la transmisión de programas televisivos y anuncios publicitarios que contienen estereotipos de género relativos a la figura masculina, simbolizada en el macho mexicano, intrépido, agresivo e inteligente (desodorantes, vehículos automotores, bebidas y muchos más); asimismo, lo apreciamos cumpliendo roles profesionales en diversos ámbitos públicos: la industria, el comercio, los deportes y la política. Por el contrario, la figura femenina predominante de los programas televisivos es tierna, servicial, cariñosa y se confina dentro del hogar. Los mensajes sobre ella que imperan son los relativos a las actividades relacionadas con la alimentación (preparan los alimentos, dan de comer a los hijos), con el servicio a otras personas, con el aseo y el cuidado personal (por ejemplo, los detergentes, los limpiadores de pisos o el enjuague de ropa le servirán para seducir a su pareja) (INMUJERES, 2008). Al seguir proyectando estas imágenes continúan reproduciéndose formas de ser y de actuar socialmente opuestas. La población recibe estas imágenes y conductas emitidas por los medios de comunicación, las adopta como ideales e imitables y las disemina en su cotidianidad.

En relación con las imágenes estereotipadas femeninas, la mayoría de los programas “de entretenimiento”, matutinos o nocturnos, locales o nacionales, muestran a la mujer en dos grandes dimensiones. Por una parte, la mujer “moderna” dentro de un rol tradicional; es decir, la mujer actual se ha modificado en forma (joven y dinámica), pero en el fondo su participación continúa desarrollándose en el ámbito privado, doméstico o familiar;<sup>9</sup> tal es el caso de programas matutinos como “Hoy” (Televisa) y “Venga la alegría” (TV Azteca), donde existen secciones destinadas a las féminas sobre temas como moda, alimentación, salud, educación y limpieza. Por otra, se presenta una imagen completamente opuesta, la figura de la mujer sexualizada y provocativa que aparece como un objeto sexual en anuncios publicitarios, novelas, programas televisivos, revistas e inclusive debates presidenciales. Esta representación sensual y sugerente se utiliza para atraer la atención del auditorio masculino, resaltándola como un bien de consumo personal o para sugerir el consumo de algún producto.

La trascendencia de los estereotipos y sus implicaciones radica en que desde la televisión, la radio y el cine se imponen maneras de ver la vida y se alaban vivencias que mantienen los modos de organización social tradicional.

<sup>9</sup> Cuando la mujer aparece en el ámbito laboral se encuentra relacionada con profesiones que representan una extensión de su rol tradicional, es decir, trabaja como maestra, enfermera, secretaria, entre otros.

Una de las prácticas más habituales de la publicidad ha sido utilizar el cuerpo y la belleza de la mujer (despersonalizada y sin identidad propia) para la atracción de los hombres. La imagen de la fémina aparece como un adorno o vehículo de promoción para atraer la atención a la marca o producto. Generalmente, suele ser una mujer joven y bella, de proporciones exuberantes, escasamente vestida o desnuda, aunque no en todos los casos (Instituto Estatal de la Mujer, 2008).

Tanto la figura de la mujer ideal como la de la mujer sexualizada encasillan a la fémina en esquemas rígidos de comportamiento, ya que la confinan a cumplir con un papel específico en un determinado ámbito o, por el contrario, la exhiben como un objeto decorativo y de consumo; ambas representaciones la nulifican, pues la muestran como un sujeto pasivo sin autoridad, sin poder de decisión y al servicio del hombre. Estas imágenes, transmitidas a todas horas y con gran frecuencia, establecen modelos de cómo debe ser la mujer y cuál su papel dentro de la sociedad.

La figura de la mujer ideal y la de la mujer sexualizada las encasillan en esquemas rígidos de comportamiento, al confinarlas a cumplir con un papel específico en un ámbito o las exhiben como un objeto decorativo y de consumo.

Otro ejemplo de estas visiones sociales deformadas que se siguen proyectando son las relativas a la infancia; reiteradamente, podemos observar diferencias entre niños y niñas en el juego: a ellos se les presenta en juegos que involucran acción –correr, brincar, trepar–, son traviesos, poderosos y valientes; en cambio, las niñas juegan sentadas con las muñecas, a decorar pasteles, a maquillarse, y son concebidas como delicadas y soñadoras.

Aunque el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, la federación y el Observatorio de Medios del INMUJERES son las instancias encargadas de examinar y denunciar la emisión de imágenes estereotipadas, su capacidad de injerencia se limita a la recomendación. Por ello, habría que establecer sanciones económicas y penales para reducir esta iconografía sexista y discriminatoria en contra de la mujer. La equidad de género en los medios de comunicación debe reflejarse en programas y anuncios publicitarios que muestren a personas de distintos aspectos físicos, edades, pertenencia étnica, socioeconómica y orientación sexual, los cuales plasmen la diversidad de roles y formas de vida de ambos géneros; que difundan imágenes femeninas y masculinas en tareas, deportes, oficios y profesiones “no tradicionales” para su sexo; que presenten a hombres y mujeres ejerciendo funciones tanto en el ámbito doméstico como en el laboral y el social, y que aparezcan tomando decisiones, asumiendo responsabilidades y alcanzando objetivos sin que su sexualidad, género

o “belleza” sean condicionantes para el logro de sus metas (Instituto Estatal de la Mujer, 2008).

Dentro de las transformaciones positivas encontradas, se observan cambios en los contenidos incluidos en las revistas femeninas. Lamas (2006) reconoce que las publicaciones actuales muestran “mujeres modernas y activas”, que trabajan, viajan y, sobre todo, que tienen derechos y disfrutan el ejercicio de su sexualidad. Esto último es particularmente relevante, ya que no sólo se les presenta como objetos sexuales, sino también como seres con derecho al placer, que buscan tener un desarrollo integral y no únicamente a aquéllas cuyo destino depende de encontrar a su “príncipe azul”. Además, poco a poco ellas han conquistado espacios; de modo paulatino se les ve económicamente activas, profesionistas e independientes, cuya plena participación en la sociedad comienza a ser significativa en diversos ámbitos y exige la colaboración de los hombres en el plano familiar y doméstico.

Hay que reconocer que sí existe voluntad política para desaparecer los estereotipos establecidos en función del género y que se han realizado acciones para transformar la figura tradicional de niñas, adolescentes, mujeres y hombres en representaciones equilibradas. Sin embargo, el proceso de transformación ha sido lento, no sólo porque las imágenes alternativas emitidas tienen escasa frecuencia y cobertura, sino porque todavía continúa transmitiéndose una enorme cantidad de símbolos y roles de género tradicionales, que constituyen la mayoría.

Así lo demostró un estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Gobernación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual se analizaron 50 campañas publicitarias en 16 organismos del gobierno federal. La evaluación comprendió 339 anuncios<sup>10</sup> de dependencias como las secretarías de Salud, de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Pública, así como de la Procuraduría General de la República, realizados entre 2009 y 2010. Los resultados evidenciaron que tres de cada cuatro anuncios revelaban sexismo; por lo tanto, 75% de las campañas examinadas contenían elementos sexistas, y además 84% incluía violencia de género. La evaluación muestra que esas campañas promovían imágenes y lenguaje sexista, pues presentaban, por ejemplo, a hombres en primer plano efectuando actividades “típicamente” masculinas (fungiendo como proveedores o solicitantes de crédito) y a mujeres en papeles tradicionales, como madres, esposas, amas de casa o enfermeras. Además, exhibían desigualdad en la participación entre los locutores, ya que solamente 24% de las 166 narraciones analizadas en radio

<sup>10</sup> La mitad publicados en medios impresos, 19% difundidos en radio y 31% en televisión.



y televisión fueron voces de mujeres y en 9 de las 16 dependencias fueron realizadas por hombres (INMUJERES, s/f).

En relación con la participación equitativa del varón en las labores domésticas, se hace evidente en los programas televisivos y radiales la falta de apoyo al propósito presidencial de crear una cultura de corresponsabilidad en la que se promuevan las labores domésticas compartidas (PND 2007-2012).<sup>11</sup> Además de las contadas pruebas al respecto, no sólo se requiere que participe activamente el varón en las responsabilidades familiares y en las tareas domésticas, sino también que se involucren todos los integrantes de la familia (niños, niñas, adolescentes) para evitar sobrecargar a las mujeres que laboran fuera del hogar con dobles e incluso triples jornadas. Los medios de comunicación son un elemento clave para favorecer los roles equitativos en el hogar, los cuales permitirían modificar las cargas de trabajo doméstico y los patrones tradicionales que limitan el campo de acción de hombres y mujeres.

En lo referente a la exposición de imágenes que suscitan la discriminación y la violencia, Vega (2007) encontró que la mayor expresión de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación se encuentra en las telenovelas, la publicidad ocupa el segundo lugar, le siguen los programas de revista y, por último, los noticiarios. Las telenovelas mexicanas enaltecen normalmente la superioridad del hombre sobre la mujer, a quien presentan en un nivel de dependencia y subordinación, al reflejar una actitud indefensa que necesita la protección de un hombre a su lado para no quedar desamparada y sin rumbo. En este género televisivo, la violencia alude a la reproducción de los estereotipos de género, en los cuales las mujeres encarnan la figura moral de la trama —como buenas, sumisas y objeto constante de discriminación y violencia por parte de los demás— o son una amenaza para las otras y un peligro para el protagonista masculino. Reproduce también el estereotipo sobre la relación de competencia y descalificación, pero nunca de reconocimiento entre mujeres (Vega, 2007).

A pesar de la Ley Federal de Radio y Televisión y del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, cada vez es más habitual y frecuente la aparición de escenas y mensajes con contenido violento en diversos programas y horarios, los cuales impactan y degradan

<sup>11</sup> Hoy en día, a pesar de ser más frecuente la presencia femenina en el ámbito laboral, algunos varones aún no han admitido ni asumido su participación en las responsabilidades domésticas y en la crianza de los hijos. Todavía continúan orientando su participación y responsabilidad familiar hacia el sustento económico del hogar como una actividad exclusiva de su género. Sin embargo, la figura del varón va más allá de contribuir con la manutención del hogar ya que puede comprometerse en la formación, atención y compañía de los hijos, en la preparación de los alimentos y en el orden y la limpieza del hogar.

las relaciones interpersonales, familiares, laborales y sociales. Es importante advertir que, a la vez que se promueven programas informativos, culturales, educativos y recreativos con contenidos de interés y de beneficio para la sociedad, se comunican también mensajes negativos de violencia, discriminación, dominación y falta de respeto a la dignidad y a los derechos humanos de los individuos; un ejemplo de ello son las violentas escenas que ofrecen la televisión y la prensa, donde muestran riñas callejeras, cuerpos sin vida y personas agrediendo, por mencionar algunos.<sup>12</sup> La exposición constante de la violencia en los medios masivos da como resultado la naturalización e invisibilización de la misma, acostumbrándonos a vivir con y en ella. Para evitar la transmisión de este tipo de mensajes, en cualquiera de sus manifestaciones, es fundamental el fortalecimiento del marco normativo y penal para su regulación y control.

Asimismo, sería pertinente que los programas dieran cuenta de los acontecimientos no como noticias aisladas o fragmentadas, sino mostrando el panorama completo y una perspectiva problematizada de la violencia que integre a todos los actores involucrados, el desarrollo de los hechos y las alternativas de prevención, entre otras cuestiones, con la finalidad de que ofrezcan al público una perspectiva integral de las situaciones que acontecen y las posibles opciones de solución, independientemente de la clasificación de la programación y del grupo de edad al que van dirigidos.

En la actualidad, televisión y radio emplean un lenguaje más informal y relajado en la programación, posiblemente con la finalidad de alcanzar a todo tipo de auditorio. Sin embargo, esta informalidad se ha llegado a confundir con los recursos de baja comicidad, las malas palabras y el abuso de expresiones “de doble sentido”. Cada vez es más frecuente la transmisión de mensajes que degradan el lenguaje en programas que se aprovechan de palabras, actitudes e imágenes obscenas, frases o escenas picarescas o de temas asociados a la sexualidad vulgarizada, sonidos ofensivos, gestos y actitudes insultantes, en los que se ofende el pudor y la decencia bajo la etiqueta de “diversión y entretenimiento”, lo cual infringe el Reglamento de Radio y Televisión. Para evitar que continúe la transmisión de mensajes que mancillan el lenguaje y son contrarios a las buenas costumbres, se requiere mayor supervisión y control sobre la información y el contenido de la programación, para que se sujeten al Código de Ética citado. De igual forma, es necesario elaborar disposiciones penales para los responsables de producir y transmitir dichos programas.

<sup>12</sup> Su transmisión cada vez es más frecuente.



Es importante puntualizar que a pesar de no existir voluntad política, ordenamientos jurídicos ni estrategias de acción en los documentos nacionales para incrementar la participación plena y equitativa de la mujer en los medios de comunicación, ésta poco a poco se ha ido abriendo paso; cada día encontramos más reporteras, locutoras, editoras, entre otras, e inclusive algunas de ellas llegan a puestos directivos principales. Este hecho representa un logro significativo en el proceso de la igualdad entre géneros en el ámbito público, particularmente en los medios masivos; según datos del Instituto Nacional de las Mujeres, en 2005, el porcentaje de mujeres que laboraban como periodistas en entidades de la república en los medios impresos era 16.3%; como editoras, 26.1%; como reporteras, 21.4%; en la radio, 23.1%; en cine y video, 26.8%, y en televisión, 20.3%. Estos porcentajes evidencian que la población femenina equivale a la cuarta parte del total del personal que labora dentro de los medios de difusión (PROEQUIDAD, 2001).

Con respecto a los programas de noticias, hasta hace relativamente poco tiempo éstos eran considerados del ámbito masculino, lo cual se explica por el hecho de que la esfera pública ha estado históricamente relacionada con el mundo de los hombres, dejando los discursos y las opiniones femeninas en la denominada esfera privada o doméstica (PROEQUIDAD, 2001). Hoy en día, ha crecido la presencia femenina en los noticiarios, lo cual representa un cambio relevante en la imagen de mujeres y hombres en México, aunque todavía insuficiente para alcanzar la participación plena y equitativa de ambos sexos en la vida social del país.<sup>13</sup> A pesar de este avance paulatino, debe puntualizarse que el poder y la autoridad en la decisión sobre los contenidos y la programación difundida siguen siendo determinantemente masculinos.

Es fundamental reconocer que promover la programación en radio y televisión orientada a impulsar la superación personal y profesional de la mujer, a través de temas sobre educación, salud, vivienda, artes, cuestiones laborales y legales, entre otras, que favorecen su integración al ámbito social, ha sido acertado porque ha permitido a las féminas tener acceso a información relevante para ellas y para fortalecer las redes sociales de apoyo.

<sup>13</sup> La participación de la mujer en los noticieros continúa estando condicionada, debido a que, en los noticieros de mayor audiencia y con horarios estelares, el principal locutor o lector de noticias es un varón.

## Conclusiones

El propósito de incorporar la perspectiva de género en las políticas de difusión fue eliminar en los diversos medios de comunicación masiva los estereotipos establecidos en función del género, omitir la transmisión de este tipo de imágenes deformadas acerca de niñas y niños, adolescentes, mujeres y hombres, y prohibir los patrones de conducta generadores de violencia o abuso. De acuerdo con los resultados observados, las políticas de esta índole puestas en práctica en México no han obtenido los resultados esperados, ya que, a pesar de que el objetivo es promover una imagen equitativa entre los individuos, la realidad refleja un panorama opuesto al ideal propuesto.

En relación con el objetivo rector del Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012 que habla sobre la búsqueda de equidad e igualdad de oportunidades para todos los mexicanos, observamos en los medios de comunicación una ausencia de atención en cuanto a los contenidos referentes a los estereotipos tradicionales de la mujer, como consecuencia de la neutralidad de género en las políticas de difusión. Según Conway, Bourque y Scott (1996), “una política pública es lo que el Estado hace o deja de hacer”; de acuerdo con esta definición, las políticas de difusión no transmiten de manera efectiva, equilibrada y diferenciada las imágenes de la mujer, por lo que estas políticas no alcanzan sus objetivos.

México se comprometió internacionalmente a cumplir con los lineamientos acordados en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. Aunque puede reconocerse la voluntad política de mostrar imágenes equitativas entre hombres y mujeres, así como de evitar la transmisión de contenidos sexistas que en forma frecuente y peligrosa refuerzan y reproducen los estereotipos y prejuicios machistas, a 15 años de haber ratificado dicho compromiso, tal voluntad política y las acciones positivas implementadas han sido insuficientes y deficientes.

A fin de que exista equidad de género en los medios de comunicación masivos sería necesario intervenir para evitar la transmisión de imágenes estereotipadas e injustas, como las que asocian a mujeres y varones como usuarios exclusivos de ciertos electrodomésticos o servicios (por ejemplo, ellas promocionan artículos de limpieza, electrodomésticos, cosméticos o comida, y ellos autos, bebidas e inversiones); los mensajes

La mayor expresión de la violencia contra las mujeres en los medios de comunicación se encuentra en las telenovelas, la publicidad ocupa el segundo lugar, le siguen los programas de revista y, por último, los noticiarios.

que expresan violencia (física, emocional o psicológica) y subordinación; los contenidos que transmiten una visión de incapacidad o dependencia de mujeres u hombres para realizar tareas no habituales, así como la publicidad que explota el cuerpo o la sexualidad para vender productos (INMUJERES, 2008).

- Burin, M. e I. Meler (1998), *Género y familia: Poder, amor y sexualidad en la construcción de la subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.
- Cámara de la Industria de Radio y Televisión (2001), *Código de Ética*, en línea, disponible en: [www.cc.org.mx/pdf/codigo\\_etica.pdf](http://www.cc.org.mx/pdf/codigo_etica.pdf), consulta: 19 de agosto de 2010.
- Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (s/f), en línea, disponible en: [www.cimac.org.mx/](http://www.cimac.org.mx/), consulta: 13 de octubre de 2009.
- Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (2008), en línea, disponible en: [www.conar.org.mx/](http://www.conar.org.mx/), consulta: 23 de junio de 2010.
- Conway, J., Bourque, S. y J. Scott (1996), "El concepto de género", en Lamas, M. (ed.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG, Miguel Ángel Porrúa.
- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), en línea, disponible en: [http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf\\_Beijing.pdf](http://www.inmujer.migualdad.es/mujer/politicas/docs/Informe%20de%20la%20IV%20Conf_Beijing.pdf), consulta: 13 de agosto de 2009.
- Hierro, G. (1990), *Ética y feminismo*, México, UNAM.
- Instituto Estatal de la Mujer (2008), Nuevo León, en *Violeta*, año 5, núm. 17, marzo de 2008, Instituto Estatal de las Mujeres.
- INMUJERES (s/f), en línea, disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/>, consulta: 13 de octubre de 2009.
- Lagarde, M. (1997) *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, 2ª ed., Madrid, Horas y Horas.
- Lamas, M. (2006), "Mujeres y medios de comunicación", en *Medios de comunicación*, INMUJERES, disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100762.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100762.pdf), consulta: 19 de agosto de 2010.
- Leñero, L. (1983), *El fenómeno familiar en México: Su estudio sociológico*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales A.C.
- Ley Federal de Radio y Televisión (2009), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf>, consulta: 23 de junio de 2010.
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2009), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>, consulta: 6 de junio de 2010.
- Martín-Baró, I. (1985), *Acción e ideología: psicología social desde Centroamérica*, El Salvador, UCA.
- Ortiz, M. (2001), "Igualdad de sexos en los medios de comunicación", en *Mujeres en medio: repaso crítico a los medios de comunicación y su lenguaje*, España, Asociación de Mujeres Profesionales de la Comunicación (AMECO), pp. 97-116.
- Ortiz Henderson, G. (s/f), "Mujeres en los medios: ¿aniquilación simbólica o democratización mediática?", en *Revista Mexicana de Comunicación*, disponible en: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2012/01/07/mujeres-en-los-medios-aniquilacion-simbolica-o-democratizacion-mediatica/#axzz29hR2HiGV>, consulta: abril de 2005.

## Referencias

---

- Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012 (s/f), disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx>, consulta: 18 de agosto de 2009.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2001-2006: PROEQUIDAD (2001), disponible en: [www.oei.es/genero/documentos/mex/Mexico\\_1.pdf](http://www.oei.es/genero/documentos/mex/Mexico_1.pdf), consulta: 25 de septiembre de 2009.
- Reglamento de Radio y Televisión (2002), disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFRT\\_MCPCTRT.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFRT_MCPCTRT.pdf), consulta: 19 de mayo de 2010.
- Ribeiro, M. (2002), "Vejez, familia y política social", *Perspectivas sociales/ Social Perspectives*, vol. 4, núm. 1, pp. 147-168.
- Tuirán, R. y V. Salles (1998), "Cambios demográficos y socioculturales: familias contemporáneas en México", en Schmukler B. (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación*, México, Editorial Edamex.
- Vega Montiel, A. (2007), "Por los derechos humanos de las mujeres: la responsabilidad de los medios de comunicación en la erradicación de la violencia de género", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIX, núm. 200, mayo-agosto, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 123-141.

Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011

Sergio Miranda González y  
María del Carmen Salgado Vega  
Universidad Autónoma del Estado de México

En los últimos años, se ha discutido la necesidad de llevar a cabo la flexibilización del mercado laboral, con el objetivo de reducir el alto desempleo, fomentar la competitividad del aparato productivo, tener un mejor uso del capital humano y dinamizar la economía. Éstas son algunas de las causas que justifican la última versión de la iniciativa que busca reformar la actual Ley Federal del Trabajo en México.\*

Por esa razón, en este artículo nos proponemos analizar y exponer, lo más puntualmente posible, las causas que expliquen el fenómeno laboral, en el actual contexto de crisis que vive la economía mundial y que del resultado de dicho ejercicio obtengamos argumentos, a favor o en contra, de la pertinencia de llevar a cabo una actualización del marco que regula hasta el día de hoy las relaciones laborales entre los actores económicos en México.

### Palabras clave

Reforma laboral, flexibilización laboral, reestructuración productiva, precarización laboral y desempleo.

*Clasificación JEL:* J83

## Abstract

Worldwide in the last years it has been discussed the need to carry out the flexibility of the labor market to reduce the high unemployment, enhance the competitiveness of the productive sphere, and also to have a better use of human capital and more dynamic economies. These are the main causes that explain the labor reforms that have already been implemented in other countries and are the same under it is justified the latest initiative that seeks to reform the current Federal Labor Law in Mexico.

### Keywords

Labor reform, labor flexibility, restructuring of production, labor precariousness and unemployment.

Recibido: 5 de octubre de 2011.

Aceptado: 17 de abril de 2012.

\* Nota del editor: la iniciativa seguía en discusión en el Congreso hasta el cierre de edición del presente número de la revista Cofactor (12 de noviembre de 2012), pero aunque los legisladores le habían hecho varios cambios juzgamos que puede ser del interés de los lectores porque fue la base de la discusión.

## Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011

Sergio Miranda González y  
María del Carmen Salgado Vega

## Introducción

En los últimos años, a escala internacional se ha venido discutiendo la necesidad de llevar a cabo la flexibilización del mercado laboral con el objetivo de reducir el alto desempleo, fomentar la competitividad del aparato productivo, tanto interna como externa, tener un mejor uso del capital humano y dinamizar la economía.

El objetivo de este artículo es analizar la manera en que se vinculan las crisis y los procesos de reestructuración que registra el capitalismo en el mundo y las transformaciones que están ocurriendo en los procesos productivos y en las condiciones de trabajo, a través de la comprensión teórica de la flexibilización laboral, del análisis de las reformas laborales en América Latina y de la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) en México. Esto se ha plasmado en una rápida desregulación de los mercados de trabajo bajo la justificación de que las viejas leyes y normas no responden a las condiciones de flexibilidad productiva, y por tanto laboral, que se requieren para que las empresas eleven su productividad y competitividad. En este contexto, se inscriben las reformas laborales y, en particular, la propuesta de modificación de las leyes en la materia en el país.

Éstas son algunas de las principales causas que explican las reformas laborales que ya se han aplicado en otros países y, en términos generales, son las mismas que justifican la última versión de la iniciativa del PAN que busca reformar la actual Ley Federal del Trabajo<sup>1</sup> vigente en México.

<sup>1</sup> El 22 de mayo de 1931, se hizo oficial la primera Ley Federal del Trabajo, que nació bajo el cobijo del artículo 123 constitucional. A partir del 1° de abril de 1970, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal del Trabajo, la cual reglamenta el apartado A del artículo mencionado y es vigente hasta el día de hoy; esto no implica que durante su larga existencia no haya estado sujeta a cambios (el último ocurrió el 17 de enero del 2006), sin que ninguno de ellos represente una transformación de su esencia, como sí lo implicaría la reforma laboral que actualmente se discute en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión.



En el presente estudio nos proponemos analizar y exponer, lo más puntualmente posible, las causas que explican el fenómeno laboral en el actual contexto de crisis que vive la economía mundial; esperamos que del resultado de dicho ejercicio podamos obtener argumentos, a favor o en contra, de la pertinencia de llevar a cabo una actualización del marco que regula, hasta el día de hoy, las relaciones laborales entre los actores económicos en México.

Este trabajo está integrado en tres partes: la primera abordará los aspectos conceptuales relevantes sobre las variables de flexibilidad y reestructuración productiva; en la segunda, se analizará los temas relacionados con las experiencias de reformas laborales en América Latina, y finalmente se considerará la propuesta de reforma en la materia presentada en México por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

Los dos argumentos principales que articulan el debate de la reforma al mercado laboral, incluso en países que ya la habían llevado a cabo en un pasado reciente, como es el caso de España, se denominan competitividad y mayor flexibilidad en las relaciones laborales.

En el caso de México, para los actores económicos, representados en la parte empresarial, existe la necesidad imperiosa de actualizar la Ley Federal del Trabajo porque les permitirá aumentar los niveles de empleo e inyectar mayor competitividad a la planta productiva, mediante la flexibilización del mercado de trabajo; para los trabajadores, implicará formalizar lo que ya es una creciente precarización de las condiciones de trabajo.

## Reestructuración productiva y flexibilidad laboral en la globalización

En las últimas décadas, las economías de mercado han tenido ciclos de crecimiento cada vez más breves y periodos de crisis más frecuentes y prolongados. Estas crisis han provocado mecanismos de reestructuración en la producción capitalista, que van desde cambios en los procesos técnicos hasta en la propia utilización y organización del trabajo.

Los desajustes entre producción y consumo, que dan lugar a las crisis de las economías, los enfrentan temporalmente las empresas contrayendo la demanda agregada, mientras la producción encuentra mecanismos más eficientes de manufactura a menores costos e incursiona en nuevos nichos de mercado.

Los esquemas tradicionales, como el taylorista, fordista, neo-fordista, dejan de ser eficientes ante una economía que se ha vuelto global y que requiere adaptarse o responder a un mercado que se transforma rápidamente.

Los ciclos tecnológicos cada vez más breves, que provocan innovaciones en la forma de producir bienes y servicios nuevos; la necesidad de reducir los costos de fabricación y el objetivo de mejorar los niveles de beneficios, afectados por las crisis recurrentes, han propiciado que las empresas encuentren mecanismos que cambian las condiciones de trabajo y las propias regulaciones laborales.

El efecto suscitado es que el puesto de trabajo para toda la vida, que implicaba una especialización en una fase determinada del proceso técnico de producción, llegó a su fin con las crisis del capitalismo, para dar lugar a un nuevo esquema de organización laboral que demanda un trabajador flexible y polivalente en la producción, aunque este proceso haya traído una precarización del trabajo (Offe y Hinrichs, 1985).

El cambio de los procesos de producción rígidos a los flexibles ha implicado transformaciones sustantivas en los puestos de trabajo para adaptarse a los nuevos modelos de fabricación, lo que se refleja en los mecanismos de incorporación y desarrollo de los trabajadores en el sistema productivo.

Las nuevas exigencias para la fuerza laboral se concentrarán en la formación en el trabajo. La mayoría de las nuevas calificaciones exigidas no pueden ser enseñadas en los cursos formales, por la sencilla razón de que el aprendizaje en el puesto laboral es específico y flexible.

Prueba de ello es que la cadena de producción, como uno de los mecanismos más flexibles para mejorar la productividad, también tiene el beneficio, desde el punto de vista de la formación laboral, de que los trabajadores –al estar muy próximos unos a otros y depender de la secuencia del proceso– pueden aprender la forma en que se desarrollan en el sitio de trabajo anterior y posterior. Este aprendizaje, la mayoría de las veces, es incluso imperceptible para el trabajador, pero cuando se le transfiere a otra posición diferente a la tradicionalmente desarrollada ya cuenta con la experiencia y calificación que se requiere.

Todo indica que la mejor formación para el trabajador flexible que demandan los nuevos cambios en los procesos de producción es

La flexibilización del Estado, en su papel regulador del mercado de trabajo, lleva al debilitamiento de la posición de los sindicatos y al resquebrajamiento de las estructuras de asistencia social.

situándolo bajo la tutela de los trabajadores calificados y con experiencia, los cuales paulatinamente le van delegando responsabilidades en periodos breves durante el tiempo que dura la jornada de trabajo.

### *Cambios en los procesos de trabajo y flexibilidad*

Los variados puestos laborales requieren diferentes grados de destreza de los trabajadores. Lo que destacará son las particularidades que deben tener las distintas competencias en función de las características que componen el proceso de trabajo, donde, además de intervenir las habilidades humanas, éstas se relacionan íntimamente con las diversas tecnologías o con las innovaciones a las que están sujetas éstas, ya sea por la aplicación de nuevas máquinas o equipos o por las adaptaciones propias que hacen los ingenieros industriales para lograr mayores niveles de productividad y eficiencia.

El conocimiento preciso y detallado de la tecnología en los procesos de trabajo es un factor que disminuye costos de producción. La velocidad y exactitud con la que se lleve a cabo una determinada rutina, a partir del uso de cierta tecnología, es un aspecto que no sólo puede hacer más productivo a alguien en su ocupación, sino también implica una notable reducción en los costos de mantenimiento y reparación de esos equipos o máquinas, pues se puede disminuir los tiempos en que estén detenidos por una falla, ya que el diagnóstico y compostura se puede realizar de manera inmediata.

Dentro de los cambios en los procesos de trabajo podemos encontrar dos fenómenos sobre el uso específico de tecnología o uso de medios de producción en masa. Por una parte, aquellos en los que una máquina ejecuta varias rutinas o funciones tienden a ser menos eficientes debido a que una interrupción en algunas de sus operaciones afecta la realización del resto de sus tareas. Esto origina un aumento de los costos de producción; para contrarrestar esta pérdida, los diseñadores de procesos de trabajo más eficientes buscan el uso de tecnología más específica en cada una de las tareas que se llevan a cabo, lo que implica adaptar la tecnología existente a la necesidad de reducir los costos.

Por otro lado, también se puede distinguir en las empresas una tendencia a preferir el uso de tecnología de producción masiva por varios motivos: es más fácil encontrar mano de obra que maneje esa tecnología estandarizada, pues es la maquinaria y el equipo que utiliza la mayoría de las empresas dedicadas a esa rama industrial; es mucho más barato y rápido reparar y reemplazar piezas de repuestos

de producción masiva, pues se consiguen sin dificultad en el mercado y, por último, el uso de tecnologías exclusivas hace que el manejo y operación de éstas sólo sean patrimonio de los trabajadores internos de las empresas (Piore, 1983).

### *Flexibilidad laboral*

En las grandes empresas, ésta tiende a tomar una forma funcional; la distribución del trabajo dentro de una organización y el contenido de los puestos se ajustan de acuerdo con las necesidades variables del mercado. El dominio y adaptación a las diferentes funciones y tareas dentro de la organización es el ejemplo más claro de la forma en que se presenta la flexibilidad laboral.

En una posición menos segura están aquellos trabajadores subordinados que pueden o no ser empleados en la empresa flexible, pero que están comprometidos en varios tipos de relaciones contingentes (trabajador de tiempo parcial, trabajo temporal o por contratos a término, autoempleo y subcontratación). En este segmento del mercado laboral, la flexibilidad es de tipo numérico y representa una estrategia que permite asegurar que la cantidad de entrada de trabajo es variable en función de las necesidades de la demanda.

El caso de la empresa flexible ilustra cómo la tendencia hacia la segmentación de la demanda de trabajo es una respuesta empresarial a la incertidumbre y a la fragmentación del mercado y puede reflejarse en la amplia composición del mismo.

Sin embargo, es necesario tener presente que la estructura de este mercado no es una consecuencia directa del entramado industrial, sino sólo representa un proceso tendencial. Por ejemplo, es menos probable que patrones de empleo estable sean encontrados bajo condiciones de inestabilidad en el mercado de productos, por la sencilla razón de que para estas empresas resulta difícil aislarse de los cambios bruscos en la demanda de los mismos.

La relación entre estructura del mercado laboral y estructura industrial debe ser entendida como tendencial, es decir, que puede o no ocurrir en circunstancias concretas dentro de los diferentes sectores manufactureros.

Los factores del lado de la demanda (estructuras industriales desarrolladas, imperativos de control laboral, relaciones de poder en el lugar de trabajo, desarrollo tecnológico divergente, entre otros) siguen siendo el determinante primordial, aunque no exclusivo, de la flexibilización laboral.

## Organización laboral

Las organizaciones sindicales ejercen una influencia relevante dentro de la estructura de los mercados de trabajo. La defensa del lugar de trabajo ha llevado a las organizaciones sindicales a mantener y extender sus oportunidades de empleo, sobre todo en los sectores productivos denominados por Piore (1983) como mercado primario.

Autores como Rubery (1992) han destacado la necesidad de dar mayor peso a los sindicatos en el desarrollo de los mercados estructurados (mercado primario), pues estas instituciones realizan intentos permanentes por controlar la competencia en el mercado de trabajo.

Estas organizaciones gremiales no sólo tienen un papel importante por el lado de la demanda laboral, sino también en la

La justificación que ha dado vida a las distintas reformas laborales que se han llevado a cabo en América Latina es que las regulaciones laborales del pasado han tornado excesivamente rígido al mercado de trabajo de estos países.

oferta, a través de acciones excluyentes frente a los oferentes de trabajo. Los sindicatos y organizaciones profesionales derivan mucho poder de las relaciones obrero-patronales y son capaces de convertir la oferta de empleo en uno de sus nichos particulares.

Las estrategias restrictivas se ejercen a través de varios medios, tales como el aprendizaje y otros sistemas de entrenamiento, permisos, acreditaciones y requerimientos de filiación. Por este medio, los trabajadores ejercen su poder colectivo de una manera excluyente para llegar a elevados grados de aislamiento del mercado externo de trabajo.

La base de estas estrategias es la exclusión. La condición de desventaja, dentro del mercado laboral, es redistribuida entre la clase trabajadora. Los trabajadores excluidos están concentrados en los sectores menos protegidos laboralmente, por la elevada desorganización que presentan.

### *Papel del Estado ante la flexibilidad: ¿regular o desregular?*

La función reguladora del Estado le permite introducir o remover iniciativas que movilicen o desmovilicen fuerza de trabajo, ya sea en épocas de alta demanda o en periodos de incremento en el desempleo. En periodos de bonanza del mercado laboral, las iniciativas estatales se dirigen a la desmovilización de aquellos segmentos de la población

que se habían mantenido marginados de ese mercado (sobre todo los grupos que tienen un papel intermitente en éste).

A la inversa, durante los tiempos de alto desempleo, el Estado establece políticas restrictivas sobre la oferta de trabajo. Las medidas que toma para afrontar estas circunstancias consisten en promover el retiro prematuro de los trabajadores de mayor edad, estímulos para la contratación por tiempo parcial, reducción de la jornada laboral, autoempleo y pago del trabajo por hora; en periodos de alto desempleo también es promotor de medidas dirigidas a endurecer las condiciones laborales, gracias a la situación de debilidad que provoca el elevado nivel de desocupados.

Uno de los medios más importantes que implementa continuamente el Estado sobre el mercado de trabajo es la institucionalización de los mecanismos para regular la no participación de trabajadores potenciales en el mismo. A través de estas iniciativas, los grupos sociales en desventaja son progresivamente excluidos del mercado laboral.

Como ya se ha mencionado, los cambios estructurales de las economías nacionales y sus efectos a mediano y largo plazo sobre la incapacidad de crear empleos también han llevado a la construcción de medios institucionales (reformas laborales) que provocan, de manera más o menos permanente, excluir a ciertos grupos sociales del mercado laboral.

Uno de los mecanismos clave para regular la oferta consiste en la imposición de controles para la entrada inicial de la gente joven a este mercado. Las leyes de trabajo infantil, la educación obligatoria, los aumentos en los límites de edad para dejar la escuela y la creación de programas de entrenamiento que restringen la oferta de empleo para los jóvenes son los medios más comunes.

De este modo, la autoridad laboral ejerce una profunda influencia tanto en los patrones de segmentación por el lado de la oferta (con políticas que tienden a enfocarse hacia la exclusión de grupos sociales específicos), como en toda la dinámica del mercado de trabajo (protegiéndolo para que por un tiempo éste deje de ser atractivo para los potenciales demandantes de empleo).

El papel del Estado es colocado no sólo en el campo de la regulación de los mercados laborales, sino también en términos de la construcción de redes de asistencia social, para validar y ajustar repetidamente la distribución del trabajo social.

Esta función regulatoria actualmente atraviesa por un momento particularmente difícil, pues está marcada por las presiones ejercidas

por fuerzas que se oponen al papel regulador y pugnan por una función flexibilizadora, las cuales se han expresado últimamente en una infinidad de reformas laborales que buscan adaptar las regulaciones existentes a las necesidades de flexibilidad que tienen las empresas para competir.

Este dilema regulado y flexibilizado (su contribución a la liberación de las fuerzas del mercado) sirve para ubicar la naturaleza contradictoria del papel del Estado dentro del mercado de trabajo.

En relación con lo anterior, hay que destacar que las políticas para desregular la contratación laboral en ningún caso han llevado a la creación de un mercado de trabajo competitivo que tenga características neoclásicas de equilibrio de los precios, aumento de flexibilidad, movilidad y niveles de salarios sensibles a las condiciones de demanda y oferta de empleo. Nada más lejos de ello.

La presencia de mercados de trabajo no regulados no representa una condición para que éstos sean competitivos, pero sí contribuye a incrementar la desigualdad, ya que elimina los mecanismos de asistencia social para los grupos más vulnerables, exponiendo a la competencia a los sectores más desprotegidos.

En el fondo, las estrategias flexibilizadoras no son mecanismos que estén preocupados por la restauración de la eficiencia del mercado de trabajo, sino buscan convertirse en un instrumento de disciplina laboral que sea utilizado a favor del capital. La flexibilización del Estado, en su papel regulador del mercado de trabajo, lleva al debilitamiento de la posición de los sindicatos (al restarles márgenes de maniobra a través de una legislación laboral que endurece las condiciones laborales) y al resquebrajamiento de las estructuras de asistencia social. En estos procesos, los aspectos de la segmentación y flexibilización del trabajo son revisados a favor del capital.

La flexibilización en las regulaciones laborales profundiza la segmentación y conduce a un aumento de las desigualdades sociales, pues se produce una polarización salarial en contra de los trabajadores en desventaja dentro del ámbito laboral.

Las estructuras y dinámicas del mercado de trabajo no derivan en una lógica inherente y coherente, como lo sostienen los economistas ortodoxos. No existe un conjunto competitivo de reglas establecidas dentro de la racionalidad del equilibrio. Existe un mercado con una estructura compleja, sujeta a soportar un amplio espectro de influencias, algunas de las cuales se agrupan en la esfera de la oferta laboral, en el campo de la demanda y en el Estado. Cada una tiene su propia estructura característica y sus tendencias hacia la flexibilidad.

En este contexto se encuadra no sólo el proyecto de reforma laboral para México, sino la mayoría de las reformas laborales que hoy se están aplicando en muchas de las economías de mercado en el mundo.

### *Flexibilidad laboral, competitividad y globalización económica*

El fenómeno de la globalización económica y financiera provocó que las economías nacionales dismantelaran la mayoría de sus mecanismos regulatorios en materia de comercio e inversiones, para dar paso a la integración de un mercado global en donde la competitividad y productividad han sido, hasta el día de hoy, el principal instrumento de confrontación comercial o productiva entre las diferentes economías.

En cada economía y en las empresas que compiten en el mercado global, este proceso gestiona una reestructuración productiva (De la Garza, 2006). El rápido desarrollo de este mercado globalizado en la primera década del siglo XXI en gran medida también se benefició de ciclos tecnológicos que no sólo afectaron favorablemente los procesos de producción al hacerlos más eficientes, en periodos cada vez más breves, sino también modificaron los esquemas tradicionales de distribución y consumo.

Las empresas se comienzan a organizar mediante una división entre las que realizan desarrollo e investigación y las que sólo gestionan la producción. La subcontratación de los procesos de producción rápidamente se vuelve la norma de operación para reducir costos. Las formas tradicionales de organización productiva y laboral se tienen que adaptar al consumo de mercancías que cambian en cuestión de días e incluso de horas. La exigencia de trabajadores calificados polivalentes y flexibles se vuelve pronto la principal norma para el reclutamiento y selección de personal (Antunes, 2005).

Todos estos cambios responden a un esquema en donde las empresas requieren reducir constantemente sus costos de producción, a efecto de mantener o mejorar sus niveles de rentabilidad. La reestructuración productiva conlleva una relocalización industrial. Los altos costos laborales que enfrentan las empresas en las economías industrializadas, producto de legislaciones laborales generosas para los trabajadores (reducción de jornadas laborales, disminución de la edad de jubilación y mayores prestaciones laborales, principalmente), provocan elevados pasivos y menores márgenes de competitividad o reducción de las tasas de beneficios.



La consecuencia es que muchas de estas empresas comenzaron a relocarse en economías con regulaciones laborales más laxas y con una numerosa fuerza laboral que acepta menores salarios y mínimas prestaciones laborales.

Un ejemplo de este proceso lo vivió la economía mexicana desde mediados de la década de los noventa hasta los primeros años del nuevo milenio, a través del auge de la industria maquiladora; sin embargo, fue desaprovechado porque no se dirigió a priorizar a una industria maquiladora intensiva en tecnología que, a la vez que obtuviera beneficios por el bajo costo de la mano de obra, también permitiera la especialización productiva. En la actualidad, éste ha dejado de ser un factor de competitividad, pues existen economías que ofrecen la ventaja de mano de obra barata y un rápido desarrollo tecnológico, como es el caso de China.

Con la crisis financiera y económica mundial reciente, que se ha traducido en fuertes déficits públicos (8.1% del Producto Interno Bruto para toda Europa, por ejemplo) y en elevadas tasas de desempleo (10% en promedio en 2011 para toda la Unión Europea),<sup>2</sup> la mayoría de las economías industrializadas se plantea llevar a cabo, a corto plazo, nuevas reformas laborales que permitan reducir los déficits fiscales en aquellos renglones donde diferentes Estados realizan importantes aportaciones a los costos de trabajo, como las pensiones, seguros de desempleo y prestaciones laborales.

Por otra parte, estas nuevas reformas a los mercados de trabajo también buscan que las empresas reduzcan sus pasivos laborales y se facilite el despido de trabajadores para que, de este modo, se pueda dar respuesta a las cambiantes condiciones del mercado global sin que esto impacte los niveles de competitividad.

### *Reformas laborales en América Latina*

La justificación que ha dado vida a las distintas reformas laborales que se han llevado a cabo en América Latina, y que también está presente en la exposición de motivos de la iniciativa que se discute actualmente para México, es que las regulaciones del pasado han tornado excesivamente rígido al mercado de trabajo de estos países.

Los logros laborales que consiguieron los trabajadores en el pasado hoy son el principal argumento para justificar que estas regulaciones impiden a las empresas ser competitivas ante una demanda que cambia de manera muy rápida. El argumento es que la rigidez

laboral es la principal causa que desmotiva la creación de empleos formales y, además, resta competitividad a las empresas. Aquí se presentan los rasgos más importantes de algunas reformas llevadas a cabo en países de América Latina.

### *Reforma laboral en Venezuela*

Venezuela está dentro del grupo de países pioneros en impulsar cambios en sus leyes laborales, siguiendo la tendencia de la flexibilización de las condiciones de trabajo. Su caso presenta ciertas particularidades, entre las que domina la de conservar el mínimo de garantías, como se podrá observar.

Se introdujeron cambios en el ámbito de las condiciones colectivas de trabajo. Cuando la situación económica de la empresa sea poco favorable, la nueva ley faculta al empleador a proponer modificaciones en esas condiciones que garanticen la operatividad empresarial. También se introdujo el concepto de pago de salario por hora.

Las prestaciones sociales y su retroactividad para el cálculo de indemnización por antigüedad, desde el punto de vista de los empresarios, se habían convertido en una de las principales causas de la falta de competitividad, pues representaban la generación de fuertes pasivos laborales que, al correr del tiempo, implicaban para la empresa fuertes erogaciones monetarias; la mayoría de las veces, al no disponer de dichos recursos, ello ponía en riesgo su futura operatividad.

Un elemento importante a resaltar en la ley laboral, aplicada a partir de junio de 1997 en Venezuela, fue la no modificación de la jornada laboral. Previo acuerdo entre empleador y trabajador, la duración del horario laboral diario podría ser modificada siempre y cuando en la semana no se excediera un máximo de 44 horas por un periodo no mayor a ocho semanas consecutivas.

Para autores como Salazar N. (2000), uno de los mayores obstáculos que ha implicado la aplicación de la reforma laboral de 1997 es la existencia de un mercado laboral dual en Venezuela. Éste implica la coexistencia de un sector formal y uno informal en expansión. Tal proceso está llevando a un rápido deterioro de las estructuras que conforman las instituciones responsables de la seguridad social. Es cada vez menor el grupo de personas que contribuyen, con sus aportaciones, a la red de instituciones sociales. La causa: las reformas laborales impulsadas en el mercado de trabajo venezolano no han contribuido a incrementar los empleos formales y, por el contrario, han dificultado la incorporación al mercado laboral de la población con baja formación y capacitación.

<sup>2</sup> FMI, Comunicado de prensa 10/87, septiembre de 2011.

No obstante que uno de los objetivos de la reforma laboral fue buscar el abaratamiento del despido, en la práctica no se establecieron políticas concretas que incentiven la incorporación de trabajadores al mercado formal.

En conclusión, el caso de Venezuela se aparta de las tendencias seguidas en general en América Latina, pues su reforma se ha inclinado a preservar los derechos laborales, que básicamente conservan las regulaciones en materia de jornada de trabajo, protección al salario y derechos por antigüedad.

### Reforma laboral en Colombia

En este país, la reforma laboral comenzó a aplicarse a partir de abril de 2003 y sus componentes fundamentales consisten en reducir el impacto de los pasivos laborales sobre la empresa y en flexibilizar las condiciones laborales.

En cuanto a los pasivos laborales generados para las empresas, el aspecto central está en disminuir el costo del despido, con lo cual se redujo el pago de indemnización por cancelación unilateral de un contrato indefinido. Esta reforma no afectó a los trabajadores con una antigüedad mayor a 10 años y buscó reducir la elevada tasa de despido de trabajadores próximos a cumplir una década de antigüedad, ya que a partir de entonces, de acuerdo con la regulación anterior, se incrementaba el pago por despido.

Hubo cambios importantes en la jornada laboral; se redujo en 4 horas el horario en que el empleador estaba obligado a pagar horas extras. Antes dicho horario se iniciaba a partir de las 18:00 horas y con la reforma cambió a las 22:00 horas. Respecto al establecimiento del horario de trabajo, ahora es posible que el trabajador negocie con el empleador su jornada de trabajo día a día, siempre y cuando ésta no sea inferior a 4 horas ni mayor a 10 horas diarias, y no superior a 48 horas semanales. Por otra parte, se redujo el pago extra de salarios los domingos y días festivos.

Los cambios que presentó la reforma laboral en Colombia, para estimular la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, consistieron en reducir a la mitad el salario mínimo en la etapa docente y 75% en la fase práctica. Se volvió obligatorio el periodo de aprendizaje para las empresas con más de 15 trabajadores; sin embargo, esta etapa no es considerada como laboral, razón por la cual la empresa no está obligada a pagar prestaciones, a excepción de salud y riesgos laborales. De acuerdo con Amarante *et al.* (2005), en un análisis realizado para

medir los efectos de la reforma laboral colombiana aprobada en el año de 2003, existe un posible efecto positivo de la desregulación laboral sobre el fomento en el segmento del empleo juvenil, pues se ha observado que el desempleo en este colectivo se ha ido reduciendo. En cuanto a la flexibilidad, los resultados que se conocen hasta hoy indican que la relación entre la cantidad de trabajadores y las necesidades intermitentes de las empresas dan muestra de una más rápida adaptación; esto ha traído el estímulo a la contratación. Por otra parte, también se observa que la reducción de los costos por despido ha traído una mejora en las remuneraciones, particularmente en el segmento de los trabajadores más calificados.

### Reforma laboral en Chile

Para el caso de Chile, el antecedente de cambios legislativos se remonta a la ley laboral que entró en vigor a partir de diciembre de 2001, cuando se introdujeron nuevas normas en la jornada de trabajo, descansos y regulaciones más rígidas en cuanto al pago de horas extras, junto con la introducción de la jornada laboral de medio tiempo como una nueva modalidad de contratación. Por último, el establecimiento de la jornada normal de 45 a 48 horas semanales, sin que ello implique una reducción salarial por efecto de la reducción de tres horas de trabajo a la semana.

En lo concerniente al componente de flexibilidad de la reforma laboral de Chile, se puede afirmar que éste es muy similar a los implementados en otros países de América Latina: incorpora nuevas formas de contratación como un mecanismo para reducir el desempleo.

El consenso por parte del sector trabajador es que la disminución en la jornada resulta una justificación para mermar sus derechos laborales, tales como salarios mínimos y estabilidad en el trabajo. Para el sector empresarial, las medidas implementadas a través de la flexibilización han sido insuficientes para reducir los costes laborales e impulsar la creación de empleos formales. La patronal considera que en Chile se requiere una flexibilización amplia e ilimitada (Echeverría y López, 2004).

La lección más importante de la experiencia de reforma laboral en Chile es que la flexibilidad no ha sido un mecanismo generador de nuevos empleos, sino más bien ha coadyuvado a un uso más intensivo del tiempo de trabajo. Desde el punto de vista de la competitividad mundial, esto ha situado a Chile dentro de los primeros lugares del

En México los trabajadores subordinados y remunerados (30.6 millones) que ganan entre uno y hasta máximo tres salarios mínimos representan 62.1%.

*ranking* internacional en términos del número de horas trabajadas; sin embargo, habría que considerar los efectos sociales que conllevan las largas jornadas laborales a las que está sujeta la fuerza laboral, aspecto que regularmente no se considera en las legislaciones sobre condiciones laborales.

Como se puede observar, las nuevas reformas laborales en América Latina son muy similares, pues su principal objetivo es la flexibilización en aras de incrementar el empleo; sin embargo, la aplicación de las mismas no ha logrado su propósito y, en cambio, llevó a un deterioro importante de las condiciones laborales de los trabajadores.

## Reforma laboral en México

### *Panorama actual del mercado laboral en México*

México presenta estructuralmente un mercado laboral poco dinámico en cuanto a la generación de empleos formales y con remuneraciones que permitan satisfacer una vida digna. Un mercado que ha atenuado la falta de empleos formales mediante la rápida expansión del sector informal de la economía y la migración de trabajadores a Estados Unidos.

Para tener una idea de este fenómeno, basta señalar que de 1991 a 2009 el sector formal de los ocupados pasó, en términos absolutos, de 12.1 a 16.5 millones de personas, lo que significa que en 18 años tan sólo se crearon 4.4 millones de empleos. Sin embargo, el sector informal, que en 1991 contaba con una población de 10.7 millones de personas, se incrementó a 19.7 millones; es decir, este sector prácticamente se duplicó en el mismo periodo (Ovando, 2010). De acuerdo con las últimas cifras dadas a conocer en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2011), en la actualidad (al segundo trimestre de 2011) la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) es de 46.3 millones de personas, de la cual 61.9% es asalariada, 4.3% con percepciones no salariales, 4.7% empleadores y el resto son trabajadores por su cuenta y no remunerados (29.1 por ciento).

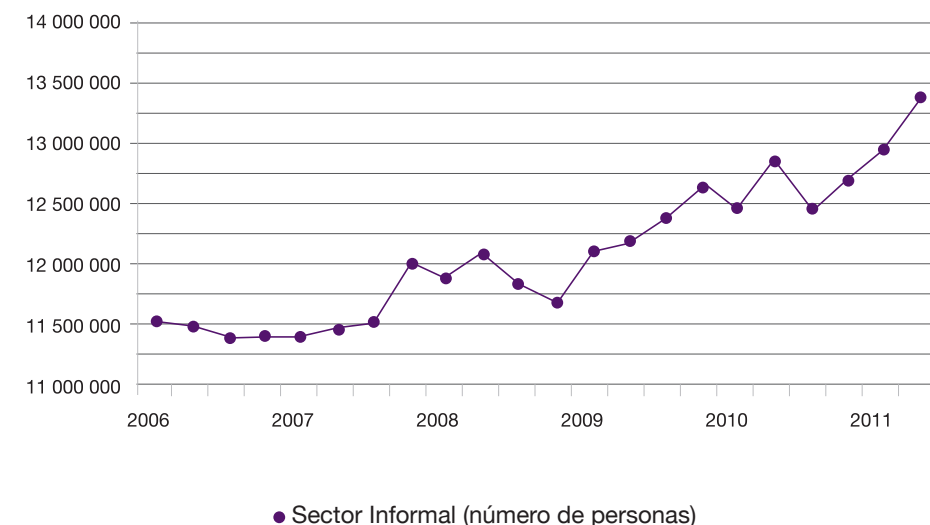
La distribución de la PEAO por tipo de sector económico en el que se localiza, muestra una fuerte tendencia a la terciarización de la actividad en México, ya que aquí se concentra 61.7% (destacando el comercio); le sigue el sector secundario con 24.2% y, finalmente, la agricultura con 13.6%. Algo muy revelador, respecto al dinamismo del mercado laboral, es que al comparar los resultados del primer trimestre de 2005 en relación con el mismo periodo pero de 2011, el sector servicios incrementó la ocupación en 3.8 millones de personas,

mientras que en la actividad primaria crecieron los empleos en tan sólo 105.3 mil y la industria generó 548.6 mil.

Respecto al tema de las remuneraciones las cosas no fueron mejores. Los trabajadores subordinados y remunerados (30.6 millones) que reciben un ingreso de entre uno y hasta máximo tres salarios mínimos representan 62.1%. Sin embargo, si agrupamos a aquellos que perciben desde uno hasta máximo cinco salarios mínimos, encontramos que el porcentaje se eleva a 82.0%. Sólo 8.8% de la población ocupada tiene remuneraciones superiores a cinco salarios mínimos. Este panorama da una idea del nivel de precariedad salarial que caracteriza a la mayoría de la fuerza laboral en México.

El comportamiento del sector informal muestra un incremento constante a partir del cuarto trimestre de 2008 (11 674 659) y hasta el segundo trimestre de 2011 (13 385 674), resultado de la crisis económica y de la disminución del número de empleos formales, lo cual indica que los trabajadores se ven en la necesidad de incorporarse en mayor número al sector informal, como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1. Sector Informal 2006 - 2011-2



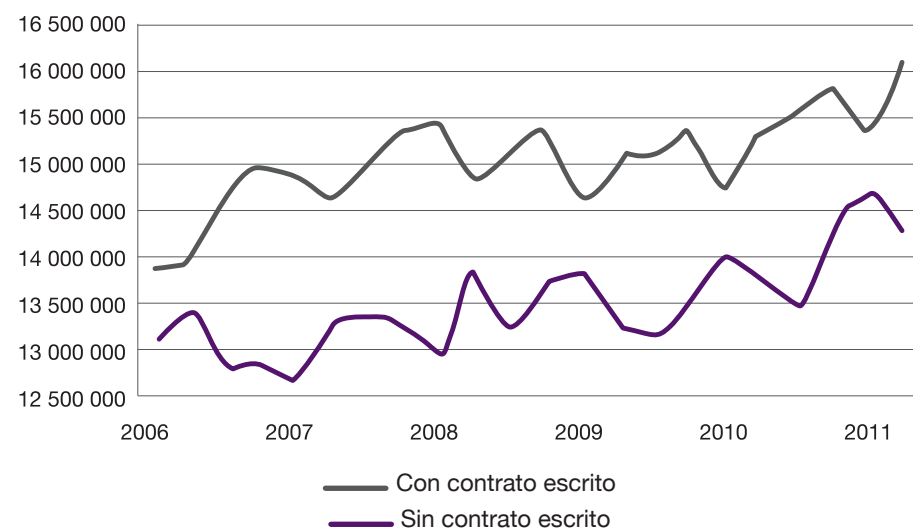
Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, 2010.

Revisando algunos indicadores sobre las condiciones laborales en el país, podemos destacar que del total de trabajadores subordinados y remunerados (30.6 millones de personas), 46.4% no tiene acceso a algún tipo de institución de salud, 27.1% realiza jornadas laborales mayores a 48 horas, con lo cual queda demostrado una vez más el deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores en México, producto de la flexibilización laboral.

Otro de los elementos fundamentales en las condiciones laborales es que el trabajador posea un contrato de trabajo; sin embargo, podemos observar que, de acuerdo con los datos presentados en el segundo trimestre de 2011 por la ENOE, de los 30.6 millones de trabajadores subordinados y remunerados, 16.1 millones cuentan con contrato escrito, mientras que 14.3 millones no lo tienen, lo que revela que si bien esto se ha convertido en una práctica común en nuestro país, ésta se ha agudizado en los últimos años y muestra la precarización de las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos, al encontrarse una buena proporción de ellos sin un documento que les permita tener no sólo seguridad laboral, sino un soporte de garantías laborales (véase gráfica 2).

□

Gráfica 2. Trabajadores por tipo de contrato, 2006 - 2011-2

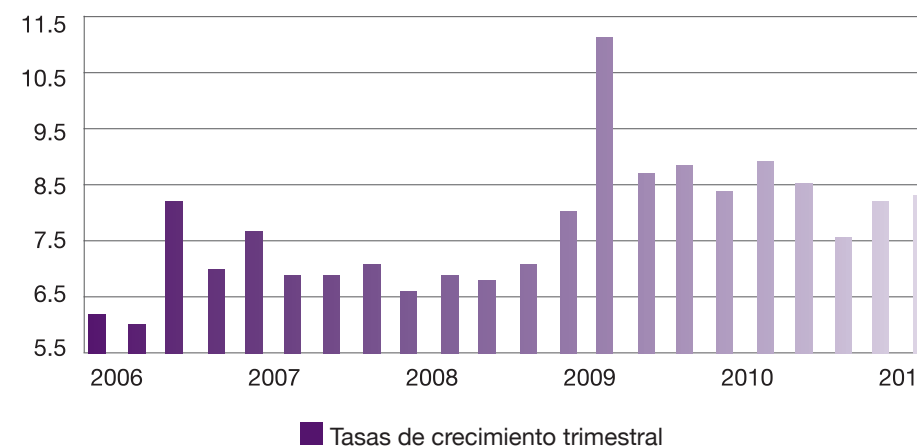


Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, 2010.

Finalmente, al analizar la tasa de subocupación presentada por la ENOE (2010), podemos observar que en el segundo trimestre de 2009 ésta alcanzó su punto más alto, al llegar en el país a una tasa de 10.1%, lo que coincide con el agravamiento de la crisis; en los últimos meses, esta tasa ha disminuido hasta alcanzar, en el segundo trimestre de 2011, 8.3% (véase gráfica 3).

□

Gráfica 3. Niveles de subocupación, 2006 - 2011-2



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), INEGI, 2010.

Todo indica, de acuerdo con los datos anteriores, que la informalidad, la precariedad laboral, la tercerización de la economía y una dinámica muy débil en la generación de empleos son las características fundamentales del contexto dentro del cual se propone impulsar una reforma laboral. La exposición de motivos de la iniciativa presentada destaca que el nuevo marco jurídico del sector laboral permitirá, precisamente, “facilitar el acceso al mercado de trabajo, fortalecer el trabajo decente, impulsar la productividad de las relaciones laborales y, en general, propiciar la competitividad de la economía del país” (Cámara de Diputados, 2010).

Si bien es cierto que la realidad social y económica de México es muy distinta a la que existía hace más de 30 años, cuando se promulgó la Ley Federal del Trabajo vigente, y que se requiere de una modificación acorde con la realidad mexicana, resulta necesario que la nueva reforma



laboral cumpla con facilitar el acceso al mercado laboral, mediante el fortalecimiento del trabajo decente, así como con el mejoramiento de las condiciones laborales entre trabajadores y empleadores.

### *Principales aspectos del proyecto de reforma laboral presentada por el Partido Acción Nacional*

En su exposición de motivos, el proyecto de reforma laboral presentado por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 18 de marzo de 2010 justifica los cambios propuestos a la Ley Federal del Trabajo vigente como una de las reformas estructurales pendientes que requiere la economía mexicana para avanzar en el proceso de mejorar su competitividad, y también facilitar el ingreso de las mujeres y de los jóvenes al mercado laboral en condiciones de igualdad.

Sin embargo, el proyecto de modificación a la Ley Federal del Trabajo puede tener otra lectura. Un elevado número de las nuevas propuestas de esta iniciativa ya se ha estado aplicado en la práctica a importantes colectivos de trabajadores, ya sean sindicalizados o no, o en donde los sindicatos responden más a los intereses de la empresa que a los de sus propios agremiados.

De acuerdo con los resultados presentados al cierre del segundo semestre de 2011, por el INEGI, en la ENOE casi 65.0% de los “trabajadores subordinados y remunerados” tiene la condición laboral de trabajadores temporales o sin contrato. A este segmento hay que agregar a quienes están con contrato y adscritos a sindicatos afines a los intereses de las empresas o en donde éstas, además de tener el contrato del trabajador, de antemano le hicieron firmar su renuncia (práctica cada vez más común, a pesar de ser ilegal de acuerdo con la actual legislación laboral), a fin de evadir los costos de despido que implicaría para la patronal el separar al trabajador de su empleo.

Entonces, la propuesta de reforma laboral puede tomarse en dos direcciones: la primera, para dar legalidad a muchas de las prácticas de contratación que hoy ya realizan las empresas, las cuales son ilegales a la luz de la ley laboral vigente; la segunda, para permitir “desmantelar” los contratos colectivos de trabajo, que se han convertido en un obstáculo para que las empresas puedan recuperar el control en la gestión de su fuerza laboral.

Debe recordarse que la mayoría de las empresas donde hoy sus trabajadores gozan de contratos colectivos generosos, en el pasado fueron empresas propiedad del Estado y que, por razones políticas, sus sindicatos eran instituciones corporativas al servicio de los intereses

del propio Estado. Cuando se privatizaron tales empresas paraestatales, estos sindicatos sobrevivieron y hoy en día se han convertido en una fuerte carga laboral para aquéllas.

Cada vez es más frecuente observar cómo los empresarios privados que adquirieron estas empresas buscan deshacerse de la pesada carga de pasivos laborales que generan los contratos laborales, negociados en años pasados por sindicatos que ostentaban la titularidad de los convenios colectivos de todo un sector o rama industrial, a cambio de brindar apoyo político al gobierno o presidente en turno.

Desde la perspectiva empresarial, los actuales contratos colectivos de estas empresas representan pasivos muy considerables, además de que impiden el uso flexible de la fuerza de trabajo.

La perversidad de la nueva reforma laboral podría radicar en el hecho de que se convierta en el mecanismo legal para negar legalmente la posibilidad de que la fuerza de trabajo tenga acceso a un empleo digno o decente. Asistimos a una polarización del mundo laboral, en donde todo parece indicar que el subempleo, el trabajo parcial, la precarización del trabajo y el desempleo serán los aspectos dominantes.

La propuesta de reforma planteada por los parlamentarios del PAN incluye cambios que transformarían, de manera sustantiva, las relaciones laborales en México. Para efectos de este análisis, sólo se destacarán aquellos aspectos que, a nuestro juicio, formalizan la relación de competitividad y flexibilidad.

### *Nuevas formas de contratación individual*

La propuesta propone integrar a la legislación los periodos de prueba, contratos de capacitación inicial y trabajo de temporada. La justificación para incorporar estas modalidades de generación de empleo es que los perfiles laborales encajen en el contexto de la competencia y especialización que privan actualmente en la mayoría de los mercados laborales. Estimular el aprendizaje de nuevas habilidades y destrezas es lo que justificaría el objetivo primordial de esta propuesta, con lo cual, además, se daría oportunidad a que los jóvenes y mujeres puedan insertarse de manera más rápida en el mercado de trabajo.

La esencia de la propuesta es garantizar la obligatoriedad de que los contratos se celebren por escrito, que los periodos de prueba y los contratos de capacitación no se alarguen indefinidamente y, finalmente, que no puedan aplicarse dentro de una misma empresa al mismo trabajador de forma simultánea, ni sucesivamente ni en más de una ocasión.

En síntesis, la propuesta busca facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo a través de modalidades tales como periodos de prueba y contratos de capacitación. Se asume que los jóvenes y las mujeres no logran su inserción al mercado laboral porque no poseen las habilidades y destrezas que exigen los nuevos puestos de trabajo. El riesgo es el abuso de este tipo de contratación, ya que permitiría pagar menores salarios al estar en el periodo de aprendizaje y, concluida esta etapa, contratar nuevos candidatos, con lo cual no se crearían derechos laborales por antigüedad. No se plantea explícitamente la obligatoriedad de la contratación al terminar el periodo de prueba.

### *Limitación de salarios caídos*

La actual legislación laboral garantiza que, en los casos en que sea despedido injustificadamente, el trabajador pueda recurrir a los tribunales para que, de darle la razón éstos, sea reinstalado en su puesto de trabajo o reciba una indemnización de tres meses de su salario, además de –en ambos casos– los salarios generados desde el despido hasta el momento en que el tribunal dé a conocer la sentencia en firme favorable al trabajador.

La propuesta busca inhibir o acotar las decisiones de ir a huelga a través de reducir el monto de los salarios caídos. El monto máximo a cubrir no será mayor al equivalente a seis meses de salario. También intenta reducir sustancialmente los juicios laborales, pues se elimina el atractivo de que el patrón tenga que cubrir los salarios vencidos desde que se inicia el proceso hasta que sale la resolución. Acaba con el lucrativo negocio que la prolongación de los juicios representa para los abogados, que alargan el mayor tiempo posible los litigios porque en esa proporción se incrementan sus honorarios.

### *Supresión de escalafón ciego*

Los motivos que expone la propuesta de reforma laboral sobre este aspecto en particular se relacionan con el tema de garantizar la flexibilidad laboral. Su argumento central es que la actual legislación del trabajo respondió al esquema laboral de un modelo de producción que prácticamente experimentó pocos cambios al correr de los años. Ese esquema exigía especialización y dominio de ciertas tareas, lo cual implicaba un puesto de trabajo rígido y que no exigía el aprendizaje de otras habilidades y destrezas.

De acuerdo con los impulsores de la reforma laboral, lo anterior ha tenido dos consecuencias: el trabajador no se encuentra motivado a involucrarse en otras actividades relacionadas con su quehacer laboral y la parte empleadora se ve en la necesidad de contratar nuevo personal para hacer las tareas que no son obligatorias del trabajador en funciones. En este sentido, la iniciativa busca romper con la rigidez de los puestos de trabajo e impactar en la productividad de las empresas. Dicha medida se acompañaría, además, de un esquema en donde el empleador podría convenir, si así le resulta conveniente, el pago de salario por hora laborada.

Para efectos de la productividad, desaparece el criterio de antigüedad laboral por el de productividad. Con este criterio se formaliza el pago de salario por unidad de tiempo para, de este modo, dar lugar al pago por hora. Esta propuesta pretende evitar el despido a cambio de reducir las horas trabajadas; sin embargo, esta modalidad podría llevar a pagar únicamente el salario mínimo por hora sin atender criterios adicionales como rendimiento, formación y experiencia.

### *El desarrollo de las multihabilidades es obligatorio*

Este punto está en concordancia con el anterior, pues la flexibilidad del puesto de trabajo requiere de la “formación para el trabajo” y “formación en el trabajo”. El espíritu de este apartado es que la capacitación y adiestramiento sean considerados como una inversión y no como un gasto de la empresa. La capacitación y adiestramiento son dos aspectos que repercuten en la competitividad y productividad de las empresas. En consecuencia, se deberían de traducir en mejoras en los salarios. Sin embargo, de acuerdo con las experiencias de reformas laborales similares que han contemplado este punto en particular, lo que realmente se ha observado es que lejos de aumentar el interés de las empresas por invertir en capacitación, se ha reducido. La razón, la flexibilidad en las formas de contratación lleva a que sean los propios trabajadores o el Estado quienes se preocupen por la capacitación, adiestramiento o formación continua.

De este modo, se elimina la rigidez del puesto de trabajo y se formaliza el concepto de trabajador polivalente. La parte negativa de esta propuesta es que deja a criterio del empleador determinar a quién o quiénes no cumplen con el requisito de flexibilidad, y puede sancionarse con la culminación de la relación laboral.

## La cuestión sindical

La propuesta va dirigida a que los sindicatos dejen de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones de las empresas, además de restarles poder económico. Para tal efecto, se propone eliminar los descuentos en el salario de los trabajadores para cubrir cuotas sindicales. También se propone que la autoridad establezca, por la vía legislativa, el voto directo, secreto y universal en los procesos de elección de las dirigencias sindicales. Por otra parte, los líderes sindicales estarían obligados a rendir cuentas sobre la administración del patrimonio sindical y, en las agrupaciones laborales con más de 150 trabajadores afiliados, las cuentas sindicales se tendrían, por obligación, que auditar externamente, y en caso de incumplimiento de tal disposición aplicar sanciones a los responsables sindicales.

Posiblemente el aspecto más notorio de la iniciativa, en este punto, es que los sindicatos tendrían la obligación de hacer del dominio público la información referente al registro de las organizaciones sindicales, contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo.

Se recomienda derogar la disposición –actualmente presente en la mayoría de los contratos colectivos de trabajo– que estipula la cláusula de exclusión por separación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la tesis de jurisprudencia que considera que dicha disposición es inconstitucional, debido a que viola el libre derecho de asociación de los trabajadores.

En la actualidad, un considerable número de sindicatos maneja parte importante de las promociones en los puestos de trabajo, así como el ingreso de nuevos trabajadores y la obligatoriedad de pertenencia a los mismos. En este punto, se asiste a dos realidades que emanan del poder que han concentrado las organizaciones sindicales: han pervertido la defensa de los derechos laborales de sus agremiados a cambio de un tratamiento privilegiado y, por otra parte, han contribuido de manera notable a estimular la rigidez en las relaciones obrero-patronales, con lo cual se han convertido en verdaderos obstáculos para mejorar las condiciones de competitividad. La iniciativa de reforma laboral suprime la “cláusula de exclusión por separación”, lo que significa que si el trabajador se da de baja del sindicato de la empresa, esto no implica su despido automático.

## Mayor supervisión y regulación de la subcontratación, terciarización u outsourcing

Al respecto, la iniciativa de ley busca integrar disposiciones para evitar los abusos, fraudes y simulaciones que permitan a las empresas usar esta forma de contratación con el afán de eludir sus compromisos laborales. Sin embargo, en la práctica se ha convertido en el mejor mecanismo por parte de las empresas no sólo para eludir la generación de pasivos laborales, sino también para que las propias empresas encargadas de la subcontratación puedan evadir sus compromisos fiscales.

Este tema no es nuevo ya que fue uno de los primeros medios que se desarrollaron con el fin de reducir los costos laborales a las empresas y evitarles conflictos laborales. Ha sido un mecanismo de discriminación laboral, pues a un mismo trabajo se le remuneraba de manera diferenciada y con condiciones laborales desiguales. En la práctica, ha sido la punta de lanza de la flexibilidad laboral y la precarización.

## Posibles impactos de la reforma laboral

Finalmente, podemos afirmar que uno de los aspectos previsibles sobre los efectos de la reforma laboral en México, tomando como referentes otros países de América Latina, es que no será generadora de empleos formales, tal como argumentan aquellos que ven en la desregulación el medio necesario para que actúen más libremente la oferta y demanda de trabajo.

Las estructuras rígidas de los contratos colectivos, los elevados pasivos laborales que implican el despido y la dificultad que representan los sindicatos en la gestión más eficiente de la fuerza de trabajo, son los principales motivos que justifican la reforma laboral propuesta para México.

Más allá de las modificaciones en las normas laborales para generar empleo, en el caso de México hay condiciones estructurales y coyunturales más profundas que impiden la generación de empleos. El débil ahorro interno, los insuficientes niveles de inversión, el peso de la deuda interna y externa, las constantes crisis monetarias, la violencia, la desigualdad social, los conflictos políticos y un sistema educativo aún dominado por graves deficiencias, son los motivos reales que impiden la generación de empleos. Si no se superan o resuelven estos aspectos, la reforma laboral tendrá un impacto marginal en el ámbito económico.

Lo realmente preocupante de la reforma, al estimular la negociación individual de las relaciones laborales, es que provocará una mayor vulnerabilidad de los trabajadores, sobre todo en aquellos sectores económicos donde la presencia de organizaciones sindicales ha sido tradicionalmente inexistente o subordinada a los intereses empresariales, como el sector agrícola y el de servicios. Es de esperarse que estos colectivos de trabajadores padezcan una mayor precarización no sólo de sus condiciones de trabajo, sino también de sus salarios. Las experiencias vividas en economías de América Latina así lo parecen demostrar (OIT, 2005).

El contenido de la propuesta de reforma laboral para el caso de México, más que generadora de empleos, podría ocasionar que la dualidad del mercado laboral se profundice aún más.

En la actualidad, existe un sector de trabajadores que, con o sin reformas laborales, goza de condiciones de trabajo y salariales favorables. Este segmento se ubica en empresas donde prevalece el empleo estable, los salarios son más elevados que los de la media, la empresa otorga beneficios superiores a los que obliga la Ley Federal del Trabajo y se brinda promoción interna y externa a los trabajadores. Por lo general, los niveles educativos que se exigen son altos y especializados, y, en caso de que se requieran destrezas y habilidades específicas para el puesto de trabajo, la empresa invierte en la formación continua de sus empleados. En este segmento, la generación de empleos nuevos es limitada, aunque se disfruta de continuas mejoras salariales.

Por el contrario, otro grupo de trabajadores, cada vez más numeroso, enfrenta la inestabilidad laboral (provocada por entradas y salidas frecuentes de empleos), percibe los salarios más bajos, tiene formas de organización del trabajo muy deficientes, opera con tecnología obsoleta, presenta poca o ninguna promoción interna, está sujeto a subcontratación con mínimas o nulas prestaciones laborales y sociales y, por último, no recibe ningún entrenamiento o capacitación. Este segmento del mercado de trabajo tiende a estar ubicado en regiones con bajo desarrollo económico, lo cual coadyuva al nivel de precariedad no sólo laboral, sino familiar y social.

El peligro que entraña una reforma cuyo objetivo consiste en desregular o hacer más flexibles las normas laborales radica en que los mínimos niveles de protección que brinda la Ley Federal del Trabajo, hasta hoy vigente, degeneren en mayor vulnerabilidad para un sector que ya de por sí vive en situación precaria y en condiciones de desventaja frente a otros segmentos –que por cierto, como se ha comprobado en países latinoamericanos donde ya se

han aplicado reformas laborales, han padecido menos los efectos de la desregulación.

## Conclusiones

En los últimos años, a escala internacional se ha discutido la necesidad de llevar a cabo la flexibilización del mercado laboral, con el objetivo de reducir el alto desempleo, fomentar la competitividad del aparato productivo, tanto en términos internos como externos, realizar un mejor uso del capital humano y dinamizar las economías.

Las empresas requieren reducir contantemente sus costos de producción, a cambio de mantener o mejorar sus niveles de rentabilidad. La reestructuración productiva conlleva una relocalización industrial. Los altos costos laborales que enfrentan las empresas en las economías industrializadas, producto de legislaciones generosas para los trabajadores (reducción de jornadas, disminución de la edad de jubilación y mayores prestaciones, principalmente), provocan elevados pasivos laborales y menores márgenes de competitividad o contracción de las tasas de beneficios.

Si bien es cierto que la realidad social y económica de México es muy distinta a la que existía hace más de 30 años, cuando se promulgó la Ley Federal del Trabajo vigente, y que se requiere de una modificación acorde a nuestro contexto, también es necesario que la nueva reforma laboral permita facilitar el acceso al mercado laboral mediante el fortalecimiento del trabajo decente y la mejora de las condiciones laborales entre trabajadores y empleadores.

La situación laboral da muestras de que con reforma o sin ella muchas de las propuestas contenidas en la iniciativa comentada ya operan en el mercado de trabajo; lo más preocupante es que, de aprobarse una nueva Ley Federal del Trabajo, no existiría instrumento jurídico alguno que permitiera al trabajador mexicano defenderse de la precariedad, inestabilidad e inseguridad en el empleo.

Experiencias de reforma laboral llevadas a cabo recientemente en países como Colombia y España han demostrado que éstas no han tenido efectos positivos en la creación de empleos de calidad y sí, por el contrario, han dotado a los empleadores del instrumental

Del total de trabajadores subordinados y remunerados, 46.4% no tiene acceso a algún tipo de institución de salud, 27.1% realiza jornadas laborales mayores a 48 horas, lo que demuestra el deterioro de las condiciones laborales, producto de la flexibilización laboral.



jurídico para tener las menores responsabilidades de tipo laboral ante los trabajadores.

Sin embargo, tampoco se puede negar que la actual realidad económica exige adecuar las regulaciones laborales a las nuevas condiciones de producción y desarrollo tecnológico que comienzan a demandar la renovación de la forma de organizar el trabajo; no obstante, los cambios deberán permitir que ciertos derechos laborales básicos queden garantizados y que la reforma no se convierta en un mecanismo destructor de empleos.

El riesgo es que el nuevo contrato social, en el ámbito laboral, acentúe el creciente desempleo no sólo por los que sean expulsados del mercado, sino también por los desempleados crónicos o los jóvenes que al intentar ingresar por primera vez a un trabajo encuentren empleos más precarios. Como resultado, la necesidad de supervivencia de este colectivo podría conducir a un mayor crecimiento del empleo informal y, en el peor de los casos, inducir a que estas personas encuentren como único medio de sobrevivencia reclutarse en actividades ilegales y delictivas.

- Amarante *et al.* (2005), "Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano", en *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. 6, diciembre, Medellín, Colombia.
- Antunes, R. (2005), *Los sentidos del trabajo*, Argentina, Ediciones Herramientas y Taller de Estudios Laborales.
- Cámara de Diputados (2010), *Proyecto de Reforma Laboral* presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, México.
- Congreso de la Unión (2003), *Ley Federal del Trabajo*, México, Sista Editorial.
- De la Garza, E. (2006), *Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México*, México, UAM/FCE.
- Echeverría, M. y D. López (2004), *Flexibilidad laboral en Chile*, Santiago de Chile, Departamento de Estudios.
- Espinoza, M. (2003), *Trabajo decente y protección social*, México, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011), *Informe anual. Buscando un crecimiento equilibrado*, Washington, D.C.
- INEGI (2010), *Sistema para la consulta de indicadores estratégicos*, México, Infolaboral.
- INEGI (2011), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos de ocupación y empleo: 2005-2010*, México.
- Offe, C. y K. Hinrichs (1985), "The political economic of the labour market", en *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformation of Work and Politics*, Estados Unidos, Cambridge Polity.
- Oficina Internacional del Trabajo (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después*, Lima, Perú.
- Ovando, W. (2010), *Flexibilidad laboral y desigualdades salariales. Evidencia de la industria manufacturera en México, 2005-2010*, tesis doctoral, Toluca, México.
- Piore, M. J. (1983), "Labor market segmentation: to what paradigm does it belong", en *American Economic Review Proceeding*, Estados Unidos.
- Rifkin, J. (2010), *El fin del trabajo*, México, Paidós.
- Rubery, J. (1992), "Productive system, international integration and the single European market", en *International Integration and Labor Market Organization*, Reino Unido, London Academic Press.
- Salazar, N. (2000), "La reforma laboral en el marco de la flexibilidad laboral", en *Gaceta Laboral*, año/vol. 6, núm. 3, Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia.

## La socialdemocracia europea

La intención es analizar el desenvolvimiento del sistema internacional desde la perspectiva de las transformaciones operadas en el proyecto y en la praxis de las organizaciones socialdemócratas europeas, y cómo estos cambios han contribuido a la homogenización ideológica, reduciendo de esta forma el espacio democrático, el cual necesita de la diversidad de ideas y del debate. Asimismo, veremos cómo las transformaciones operadas en la definición de su proyecto social han podido interpretar de manera adecuada las perspectivas que se han abierto, tanto en el proceso de acumulación de capital como en la competencia que se presenta dentro del espectro electoral a lo largo del periodo de posguerra.

### Palabras clave

Socialdemocracia, política, socialismo, economía, Keynes y neoliberalismo.

*Clasificación JEL:* F59.

## Abstract

Our intention is to analyze the development of the international system from the perspective of operated transformations in the project and in the praxis of social democratic organizations of the European geographical area; and as this transformation has contributed to the homogenization of space ideological thus reducing the democratic space which, in itself, it needs ideological diversity and debate. Also, we will see how transformations operated in the definition of its social project have been able to interpret adequately prospects that have opened up, both in the process of capital accumulation and competition that occurs in the spectrum election throughout the post-war period.

### Keywords

Socialdemocracy, political, socialism, economy, Keynes and neoliberalism.

Recibido: 23 de marzo de 2012.

Aceptado: 30 de mayo de 2012.

## La socialdemocracia europea

María Pastora Novoa Portela |

### Introducción

El estudio del comportamiento de la socialdemocracia no es ajeno al de las transformaciones operadas en el ámbito de la economía internacional, pues, como lo afirma Chesnais (1997: 33), un análisis cuidadoso del proceso de mundialización del capital requiere pensar a la vez la política y la economía. Las transformaciones que se observan en la esfera económica no pueden separarse del escenario político que las rodea, por el contrario, es la interacción de ambos espacios la que permite explicar la conformación de un determinado régimen de acumulación en un momento preciso. En este sentido, el estudio de cierta formación política (la socialdemocracia) implica abarcar un amplio espectro de variables, tanto de carácter económico como político, a fin de poder interpretar adecuadamente el papel desempeñado por ella en la conformación del sistema internacional.

En las últimas décadas, se han vivido fuertes modificaciones en la vida política, social y económica en el mundo, y éstas producen la apariencia de una imposibilidad de comprensión de los fenómenos actuales.

Opinamos que esa aparente impenetrabilidad que muestra el sistema puede tener una explicación en la dinámica del mismo: las modificaciones experimentadas en las relaciones político-económicas de los últimos años han conducido al rompimiento del bloque histórico emergido de la posguerra, con el consiguiente debilitamiento de las instancias encargadas de controlar las fuerzas centrífugas del sistema (léase Estado). Este quiebre no ha sido producto de la capacidad expansiva de algún nuevo proyecto social; por el contrario, ha sido precisamente la ausencia del mismo la que ha signado la profundidad de la presente crisis y ha promovido, al mismo tiempo, el desencanto acerca del pensamiento teórico, el cual ahora, más que nunca, se ha visto

obstaculizado para aprehender un objeto mutable por naturaleza, como lo es la formación social, la que, en el momento actual, da la impresión de haberse desprovisto de cualquier racionalidad anteriormente conocida (Novoa, 2011: 5-6).

Se vive en un mundo fetichizado, donde la esencia del capitalismo se mantiene, pero nuevas apariencias despistan; por ejemplo, la imagen del Estado y su funcionalidad y objetivos, así como los actores y agentes sociales presentes, parecen totalmente nuevos aunque de modo sustancial no lo son.

Los mecanismos de mediación que canalizaban las demandas sociales ante el Estado –léase partidos y sindicatos, fundamentalmente– sufrieron un duro golpe a partir de la imposición del modelo económico-social neoliberal; es decir, desde la llegada al poder de Margaret Thatcher a Gran Bretaña, en la década de los ochenta. El proyecto socialdemócrata, sustentado en los partidos socialistas de Europa occidental, se vio y se sigue viendo retado por los cambios y por la limitación del propio proyecto ante la realidad histórica. La solución a ello fue desvirtuarlo hasta límites irreconocibles; es decir, en vez de intentar dar salida a los cuestionamientos que las circunstancias le hacían, manteniendo la esencia del proyecto (Estado de bienestar), éste fue pervertido en términos de “lo que es posible”. Como consecuencia de lo anterior –y aunado a la falta de un adecuado análisis de la realidad–, fueron abandonados la utopía y el objetivo social inicialmente trazado.

Ésta fue la táctica que los partidos socialdemócratas emplearon, incorporada dentro de una estrategia hacia lo global de supuesta transición pacífica al socialismo, producto de la voluntad emanada de los principios de la II Internacional, la cual se vio socavada fuertemente en Fráncfort en 1951 durante el Congreso de la Internacional Socialista (IS). En dicho congreso, la IS estableció cuáles eran las tareas y los objetivos del socialismo democrático. Realizó una crítica tanto al “capitalismo descontrolado” como al “comunismo soviético”, por ser un “nuevo imperialismo”. Afirmó que el socialismo quería construir una sociedad “libre y democrática”, buscando reemplazar al capitalismo por un sistema donde los intereses públicos tuvieran preferencia por sobre los privados, entre otras cosas (Declaration of the Socialist International, 1951).

El gran cambio cualitativo que se operó en las organizaciones socialdemócratas lo constituyó, por tanto, el abandono progresivo de los principios y objetivos que les habían dado origen, renunciando a

la definición de un proyecto social alternativo al capitalismo e insertándose abiertamente dentro de la lógica de la democracia formal. A partir de entonces, el objetivo fundamental de la socialdemocracia ha sido consolidar su posición dentro del escenario político, tanto nacional como internacional.

## El mundo de posguerra

El momento decisivo en la expansión del proyecto socialdemócrata en Europa se presentó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El escenario general en el que vivían los pueblos de Europa en ese periodo se caracterizaba por la enorme destrucción, consecuencia del esfuerzo bélico, pero también por la emergencia de un sólido movimiento sindical, capaz de imponerle férreas condiciones al proceso de acumulación de capital. Así, la recuperación económica tendría que desarrollarse de forma tal que supusiera e implicara un notable proceso distributivo que satisficiera las demandas de la clase trabajadora, al mismo tiempo que impulsara la atenuación de sus demandas políticas. Los encargados de llevar adelante tal política fueron las organizaciones socialdemócratas. El proyecto socialdemócrata de posguerra se basaba en los principios económicos derivados de la teoría keynesiana; según ellos, tendría que ser el Estado el encargado de manejar la demanda a fin de garantizar el funcionamiento estable de la economía, pero también debería ser el responsable de garantizar la realización del proceso de distribución del ingreso.

El desarrollo nacional se convirtió en la prioridad del periodo de posguerra. Esta situación es la razón fundamental que explica el bajo perfil alcanzado por las propuestas de integración económica en Europa, las cuales se reducían a acuerdos sectoriales en el caso de propuestas de corte transnacional (el acero y el carbón, por ejemplo) o al establecimiento de convenios aduaneros de alcance más amplio, como sería el caso del Mercado Común Europeo. Estos acuerdos fueron impulsados por gobiernos socialdemócratas, y entre las causas que explican la búsqueda de los mismos se encuentran factores de carácter político (v.g., la necesidad de neutralizar a Alemania), por encima de las posibles explicaciones derivadas de la racionalidad económica.

El keynesianismo otorgaba un papel protagónico al Estado, ya que sólo desde él podían establecerse políticas económicas con carácter redistributivo y fortalecerse los canales de mediación con la sociedad; sindicatos y partidos fueron los actores principales del nuevo pacto social.



Paradójicamente, es el aspecto político el que menos se intenta desarrollar en el proceso de integración europea, pues el carácter nacional de la política no termina de diluirse junto con la eliminación de las barreras de corte económico.

La participación de la socialdemocracia al interior de los esquemas de poder coadyuvó de manera crucial al sostenimiento del sistema, valiéndose de la concertación interclasista que combinaba políticas keynesianas en lo económico y un reforzamiento de la democracia representativa en lo estrictamente político.

La socialdemocracia logró colocarse en una situación privilegiada para reorientar las bases del proceso de acumulación de capital, en un periodo histórico que se vio compelido al reconocimiento del mundo obrero como una fuerza viva y problemática para el capital (Novoa, 2011: 15).

La crisis, que encuentra su máxima expresión en el famoso *Crack* de 1929, rompió con el mito del autoajuste del mercado, con la “mano invisible” de Adam Smith, con lo que la sociedad se abrió a nuevos planes políticos anticrisis que permitieran una expresión nueva de esas situaciones de inestabilidad que evitara el sesgo economicista del avance socialdemócrata.

Según Cacciari (1981), podemos afirmar que las crisis, en sentido amplio, no son resultado únicamente de la agudización de las contradicciones que un modelo económico sistémico contiene implícitamente, tal y como se afirma regularmente, sino que tienen una armadura social que sostiene todo el entramado económico: al fallar éste falla todo el proyecto. Esto explicaría la crisis que estalló en 1929 como un fracaso del proyecto liberal –dominante hasta ese entonces– porque evidenció su incapacidad para mantener determinadas relaciones económicas y políticas bajo la égida sobre la que estaban construidas.

De acuerdo con las leyes de la *libre competencia*, se dio una gran concentración productiva que, aunada a la anarquía en el comportamiento de la economía y de la política, representó un fuerte incremento de la desigualdad social por la inequitativa distribución de las rentas nacionales, lo cual se tradujo en una reducción significativa de la capacidad adquisitiva de la población, específicamente de los sectores asalariados. Este proceso se fue agudizando y provocó un rompimiento en las relaciones de dominación ejercidas hasta ese momento, desplegándose un abanico de posibilidades de proyectos sociales alternativos.

En este contexto, comenzaron a tomar fuerza las organizaciones laborales y los partidos políticos que se reivindicaban como tales; asimismo, este ambiente acompañó el surgimiento de un nuevo paradigma económico que habría de convertirse en la piedra filosofal del movimiento socialdemócrata: el keynesianismo.

La *teoría general de Keynes* ocupa una posición fundamental en la explicación de las características que adoptaría el sistema mundial a partir de la cuarta década del siglo pasado.

El proyecto económico keynesiano puede ser sintetizado en los siguientes términos: el punto de partida de Keynes lo constituye el rechazo de uno de los dogmas más venerables de la teoría económica clásica, la llamada Ley de Say, mediante la cual se afirma que en todo momento la economía se mantendrá en continuo equilibrio entre la oferta y la demanda globales; el abandono de este dogma lleva a Keynes a plantear lógicamente la posibilidad de que la economía se encuentre víctima de desequilibrios en los diferentes mercados que la integran, y que ello impediría alcanzar niveles de actividad económica de pleno empleo, tal y como pudo ser ampliamente comprobado durante el periodo de dicha crisis. La explicación última de tales problemas sería, de acuerdo con Keynes, la existencia de un déficit de demanda efectiva, esto es, el lento crecimiento del gasto agregado respecto al crecimiento de la productividad.

Resulta importante señalar que el planteamiento keynesiano acepta una cierta irracionalidad macroeconómica en el desenvolvimiento libre de las fuerzas del mercado, la cual contribuyó poderosamente a amplificar el comportamiento cíclico mostrado durante ese periodo, y que exige, por tanto, la necesidad de establecer un mecanismo corrector de tal irracionalidad, función que recaería en el Estado, el cual al ser transformado pasaría a ser el protagonista de un nuevo proyecto económico y político.

Tenemos entonces que la política anticrisis, sugerida por el marco keynesiano, se puede resumir en una sola idea: incrementar el gasto público de manera acelerada, independientemente del rubro específico al que se aplique, a efecto de compensar las deficiencias presentes en la demanda agregada, estrategia que permitiría, mediante los efectos multiplicadores implícitos en la economía, inducir una pronta recuperación en el comportamiento de la misma (Novoa, 2011: 20).

En la Europa de la posguerra se había establecido una receptividad ideal para el desenvolvimiento de una alternativa al fracasado *laissez faire*; el proyecto keynesiano sería encauzado a través de los partidos de orientación socialdemócrata. Gracias a él se lograría la etapa de estabilidad más larga que haya vivido el sistema capitalista desde el siglo XVIII.

El keynesianismo otorgaba un papel protagónico al Estado, ya que sólo desde él podían establecerse políticas económicas con carácter redistributivo y fortalecerse los canales de mediación con la sociedad; sindicatos y partidos fueron los actores principales del nuevo pacto social. Esos mediadores dieron una personalidad colectiva a los acuerdos que determinaron la dinámica social, mientras el sufragio universal marcaba el carácter individual de la democracia representativa parlamentaria.

La participación ciudadana aumentó considerablemente en esos años, animada por un debate ideológico plural. Esta profundización de la democracia transformó a los ciudadanos en individuos demandantes, pero también institucionales; no había espacio para las actitudes violentas. Sin embargo, las contradicciones sistémicas sobrevivían tácitamente; la economía y la política recorrían caminos antagónicos, ya que si bien el comportamiento colectivo democrático se generalizaba, por otra parte el carácter individualista de la esencia liberal de la misma democracia caminaba por la senda contraria.

En resumen, a esta visión conflictiva de la realidad de esos años los socialdemócratas le pusieron el nombre de “democracia social”, la cual pretendía distinguirse de la visión liberal por su carácter precisamente “social”; éste era el dato *especial* de su mundo democrático.

A diferencia de la concepción liberal del Estado, un prestador de servicios, sobre todo en seguridad, tendría para los socialdemócratas la función de activador constante de la relación con la sociedad, de tal manera que el voto trascendiera a sí mismo como mero acto individual de legitimación, convirtiéndose en el vínculo colectivo que tomara la palabra a través de sus expresiones sociales y estatales. Dentro de este esquema, la sociedad debía estar en permanente actividad, más allá del proceso electoral, por ser destinataria de la función del Estado. Lo social, por tanto, atravesaría lo democrático anegándolo, separándose y diferenciándose así de otras opciones que sobreponen lo individual

a lo colectivo y secuestran al Estado para hacerlo rehén de intereses privados o para burocratizarlo. El Estado keynesiano iba a representar la vía intermedia entre capitalismo y comunismo; en principio, esto sería muy atractivo para un continente harto de excesos.

El objetivo era eliminar, a través del activismo estatal, toda posibilidad de generación de proyectos culturales emergentes en la periferia del sistema que tuvieran tintes *antisistémicos*. La oportunidad de ese tipo de estabilidad residía en crear un Estado que diera la imagen de auténtico árbitro consensual, basado en un programa de reformas que pudiera digerir, desde sus fundamentos, el latente conflicto social y mantuviera, de este modo, el funcionamiento del capitalismo.

Empresarios como Ford vieron que la crisis de 1929 se debía a la tremenda desproporción entre la capacidad productiva y la demanda efectiva existente, visión sobre la que giraría el nuevo modelo de relaciones laborales, en la base de la reproducción capitalista. El Estado pasó entonces a ser la pieza fundamental en la regulación de la relación capital-trabajo, al adquirir una apariencia prácticamente hegeliana, y debería determinar el quehacer de las diferentes opciones políticas (partidos, sindicatos); entre éstas destacaba el caso de los partidos de orientación socialdemócrata, que podrían plantear abiertamente la posibilidad de alcanzar sus objetivos supuestos de transición pacífica al socialismo luchando desde el Estado y no contra él.

Se puede afirmar que el proyecto socialdemócrata que emergió de la II Internacional en 1907, y que se afianzó electoralmente durante los años sesenta, utilizó en la práctica el espacio que la teoría keynesiana le ofreció, materializando el gasto agregado del que hablaba el keynesianismo en la implementación de un Estado de bienestar que, a través de una plataforma estatal, procesara el conflicto social a partir de una particular versión del gasto, como gasto público.

Así, la regla keynesiana del “pleno empleo” se tradujo en la construcción de instituciones de bienestar y en una mayor amplitud para la expresión política de la clase obrera, que la resignificó como un activo imprescindible para la estabilidad del sistema a partir de la incorporación de los trabajadores, tanto activos como pasivos, a la lógica del nuevo proyecto dominante del capital, creando una cosmovisión totalizadora que involucrara en el proyecto reformista a la formación social en su conjunto.<sup>1</sup> De esta manera, el keynesianismo lograría instituirse como la

<sup>1</sup> La educación obligatoria, que retiene un periodo mayor a un porcentaje importante de la fuerza de trabajo potencialmente asalariada, y el seguro de desempleo, que mantiene al trabajo no asalariado pendiente de la contribución social, entre otros, son algunos de los productos políticos utilizados para el sostenimiento de la lógica de acumulación, al neutralizar el conflicto social.

modalidad de dominación de ese periodo histórico concreto, al diseñar una propuesta con capacidad efectiva para resolver la crisis orgánica por la que atravesaba la sociedad capitalista y restablecer las relaciones sociales del capital.

Con base en lo anterior, la conflictividad social, acicateada constantemente por la persistencia, latente o declarada, de la crisis, podía ser conducida por mecanismos democrático-liberales, reforzando la base de apoyo social del prototipo socialdemócrata, que resultó útil a los partidos de esa orientación para alcanzar el control del poder político estatal.

Finalmente, el desarrollo del sistema capitalista habría de promover la incrustación definitiva de la organización socialdemócrata en el corazón del mismo, colocándola en una situación de privilegio para reorientar las bases del modelo de acumulación de capital. A partir de este momento, su estrategia experimentó un viraje sustantivo: la perpetuación dentro del sistema se convirtió en su objetivo prioritario.

La permanencia de los partidos socialdemócratas al frente del aparato estatal comenzó a depender de una nueva posición hacia el sistema capitalista, esto es, de su capacidad para evitar enfrentamientos severos y generar equilibrios para la reproducción del sistema. Su meta declarada de llegar al socialismo tenía que ser replanteada. Lo posible imponía objetivos más realistas y más funcionales a sus necesidades de continuar en el poder, y esto dependía cada vez más de garantizar la perpetuación del sistema, no de su cuestionamiento. Sin embargo, con la pérdida de la utopía se extraviaba, sobre todo, como bien afirma Vidal, la capacidad de resistencia ante el poder, y por tanto era una renuncia a la opción de ser auténticamente libres (Vidal, 2002).

Se tiene, finalmente, una segunda posguerra que detonó el debilitamiento de las bases teóricas liberales tal y como habían sido conocidas hasta entonces. El egoísmo, como herramienta supuestamente beneficiosa, y la racionalidad, como conducta económica humana reglamentaria que entronizaba el individualismo como filosofía del bienestar general, habían mostrado sus pies de barro y caían en un proceso de verdadera oscuridad.

Las reformas se hacían evidentemente necesarias. En el ámbito económico era vital la reactivación del proceso de acumulación para la preservación del capital en sentido técnico, aunque tomando en cuenta que dicho concepto tiene un carácter social e histórico, en la esfera política sólo la democracia representativa, es decir, el reconocimiento por parte de las élites capitalistas de la necesidad de la participación de los sectores populares cada vez más politizados, podía garantizar la estabilidad del sistema.

La socialdemocracia, convertida en portadora del proyecto más viable para administrar la crisis, no estaba exenta, de todas formas, de producir cambios sociales que pudieran atentar contra sí misma. Quizás la modificación más importante experimentada a lo largo del periodo de esplendor de la hegemonía socialdemócrata haya sido el mejoramiento de las condiciones materiales en la vida de la gente, objetivo que se perseguía de inicio; no obstante, también debía responder a las demandas sociales crecientes y esto, paradójicamente, se convertiría, como se verá, en factor determinante de una fuerte crisis interna.

## La neoliberalización de los partidos socialdemócratas

Las reformas sociales impulsadas con gran éxito por parte de los regímenes socialdemócratas fueron transformadas progresivamente en una especie de plusvalía socialdemócrata (Katznelson, 1982). Vale decir que todos los beneficios resultantes de las luchas sociales se institucionalizaron, con lo que cualquier amenaza a su existencia devendría en una situación altamente conflictiva.

Este aspecto resulta de trascendental importancia debido a que el periodo de agudización de la crisis de los setenta coincidió con el proceso de maduración demográfica y de las instituciones de bienestar social, con lo cual se estableció una fuerte resistencia a la reducción del gasto público.

De esta forma el Estado, que se había convertido en un instrumento de conciliación social, en el espacio por antonomasia de la igualdad, se transformó en el principal escenario de las contradicciones que el propio sistema creaba. El mantenimiento de ese equilibrio inestable con el que se hallaba comprometida la socialdemocracia, como resumen de la asunción de los intereses opuestos de la sociedad, iba a terminar por romperse debido al creciente enfrentamiento entre los dos aspectos que signaron el carácter dual del Estado: la democracia, como exigencia colectiva de participación, y el renacimiento del liberalismo, que volvía a reivindicar con renovada fuerza el carácter individualista de la sociedad. Por un tiempo, los partidos socialdemócratas permanecieron fieles a su proyecto interclasista.

El Estado, convertido en un instrumento de igualdad que permitía la reproducción del sistema sin fuertes quiebres, presionó a la socialdemocracia en el poder para llevar a cabo lo que Habermas ha denominado “política simbólica”; es decir, el gobierno recogió las necesidades de los acumuladores privados e intentó adecuarlas a los intereses colectivos. De ahí que el fordismo amplió las bases sociales del proceso de acumulación.<sup>2</sup>

Lo anterior muestra que “el gobierno [tuvo] que ocuparse, al mismo tiempo, del apoyo de las masas y de los inversores privados” (Habermas, 1986: 129), y esto dio como resultado un proceso de derechización socialdemócrata cada vez menos simbólico y más real, toda vez que entró en una fase contradictoria entre las necesidades de la política *realista y posible* y sus planteamientos teóricos. Esta configuración contradictoria de la socialdemocracia incapacitó, de manera efectiva, a la izquierda, en general, y a la clase obrera, en particular, para generar una respuesta a la crisis que sobrevendría con la caída del mundo de la posguerra, con lo cual disminuyó progresivamente la capacidad de la socialdemocracia para continuar ejerciendo sus funciones integradoras.

El modelo keynesiano, construido al amparo de gobiernos socialdemócratas, entró en crisis como resultado de las propias contradicciones que su desarrollo iba generando. El carácter paradójico del modelo se observa, sobre todo, al analizar el comportamiento de las variables financieras del Estado. La economía de la posguerra descansó sobre la frágil base del crédito, especialmente sobre el mercado de la deuda pública; la necesidad de incurrir en déficits fiscales para financiar el Estado de bienestar socialdemócrata se convirtió en un elemento fundamental para explicar la ruptura de los acuerdos monetarios que habían mantenido la estabilidad del sistema internacional en el periodo de posguerra, pero también para dar cuenta de la aparente autonomía que muestra en la actualidad el sector financiero internacional respecto al aparato productivo. En primer lugar, es preciso señalar que la expansión de la deuda supuso un notable desplazamiento de recursos internacionales que terminó por desalinear el régimen de paridades fijas, establecido en Bretton Woods, con la consecuente inestabilidad que se empezaba a apreciar en el comportamiento de los mercados cambiarios desde finales de los años sesenta.

Los abultados déficits externos de la economía estadounidense y la rápida acumulación de capital, que no encontraba salida segura y rentable en la inversión productiva, adquirieron una forma líquida y comenzaron a recorrer ágilmente el sistema en busca de obtener mayores ganancias; todo ello rompió el relativo aislamiento del Estado nacional, obligándolo a buscar condiciones que permitiesen retener los capitales (el capital es en sí mismo mundial y, por tanto, busca siempre la mundialización), y alimentó la especulación financiera y la

<sup>2</sup> Al respecto, existen interpretaciones de autores como J. Hirsch, W. Bonefeld y J. Holloway, quienes aseguran que, dada la importancia adquirida por el fordismo en la posguerra, el Estado podría ser caracterizado como fordista antes que como benefactor.

transición hacia el neoliberalismo, *ofertismo* y monetarismo, teorías que permitieron restituir el dominio ideológico del dinero.

Con esta nueva avalancha de capital, se han resquebrajado las viejas estructuras estatales y corporativas para buscar nuevas formas de realización de la dominación.

Para la socialdemocracia, el objetivo de la posguerra, llegar al socialismo por la vía pacífica, desapareció en busca de otro más práctico: quedarse en el poder. De ahí en adelante, esta tendencia permeó toda la estrategia socialdemócrata, produciendo una aguda competencia con la derecha, cuya clave no ha estado en la búsqueda de la diferenciación ideológica respecto a aquélla, sino en su mimetización con la misma a través del poder, lo cual la llevó a un proceso de *neoliberalización* que, a la larga, le ha traído fuertes problemas de identidad y la separación progresiva de sus propias bases sociales.

El incremento y la generalización de la deuda –aspecto característico también de los últimos años de la fase de expansión del sistema de posguerra– suponían una subordinación mayor al dinero por parte de los deudores, ya sean públicos o privados, en un periodo en el que la moneda internacional manifestaba la pérdida de sus funciones estabilizadoras. La transmisión de la problemática monetaria a escala internacional alcanzó rápidamente a las distintas economías nacionales, cuyas autoridades económicas fueron incapaces de enfrentar adecuadamente la crisis que vivía el sistema (Bonefeld y Holloway, 1986: 116-140).

Esa incapacidad se ha expresado en evaluaciones como la realizada por un miembro del Partido Laborista Británico:

Desde 1959, el liderazgo parlamentario del Partido Laborista ha estado de acuerdo con la idea de que el consenso de la posguerra, establecido sobre la base del pleno empleo y del Estado benefactor, era una característica permanente de la vida en Gran Bretaña y que el sindicalismo sería conducido a una posición que favorecería a su realización. Esta respuesta no ha podido obtener el apoyo de nuestro pueblo porque ha podido ver, primero, que no contiene en sí misma ningún elemento de transformación y, segundo, que ha fracasado incluso según su propio criterio. Esa política no podría traer consigo un crecimiento, no podría ampliar la libertad, no podría incluso dejar de obstaculizar el desarrollo de la asistencia social y no podría mantener el pleno empleo. El punto decisivo surgió cuando, en 1976, el FMI se dirige a un gobierno laborista lleno de socialdemócratas ordenándoles



que abandonen incluso la socialdemocracia. Estos fueron los antecedentes del fracaso, pero la posibilidad de la fuerza todavía se encuentra allí (Plotke, 1981: 1718).<sup>3</sup>

Esta situación estuvo acompañada, a finales de los años sesenta y durante la década de los setenta, de importantes acontecimientos que mostraban el descontento social (el Mayo francés y alemán), en lo que respecta a Europa, pero también en otras partes del mundo había inquietud social –como el rechazo a la guerra que Estados Unidos llevaba a cabo en Vietnam– y toda una serie de movimientos contraculturales (comunales, ocupas, entre otros), así como movimientos violentos como las Brigadas Rojas en Italia o la Baader-Meinhof en Alemania, cuya presencia mostraba una gran intranquilidad político-simbólica.

Esto fue aprovechado por los neoconservadores para formular su diagnóstico de la crisis del modelo de bienestar como *crisis de gobernabilidad de las democracias*, y a partir de ahí proponer su alternativa liberal.

La urgencia tecnológica que caracteriza a nuestras sociedades en la actualidad ha hecho que la tecnología influya de manera fundamental en las relaciones humanas dentro de la sociedad civil. Dicha urgencia ha elevado a categoría social un nuevo sector de clase conocido como *tecnoburocracia*, el cual pretende dar la imagen de una política sin ideología que, unida a la tecnología, resolverá los problemas materiales y de reproducción de las sociedades. La articulación tecnología-política ha debilitado los mecanismos tradicionales de mediación, como los partidos y sindicatos, quitándoles sentido y, por lo tanto, protagonismo, lo que además ha conllevado un desmerecimiento de los instrumentos tradicionales de presión social: huelgas, manifestaciones, entre otros. Sin embargo, el incremento de las movilizaciones políticas de esos años no suponía una crisis del sistema político, como plantearon los neoconservadores, sino, por el contrario, una utilización de los instrumentos que la democracia ofrece para la expresión popular, al igual que hoy en día, porque en épocas de crisis las manifestaciones de descontento reaparecen en todas sus formas, más las que se van añadiendo.

El fondo del asunto es que se volvió necesario eliminar los factores que estaban socavando la autoridad política, y para ello había que tomar “medidas eficaces (que liberasen) la economía de una intervención política excesivamente detallada y ambiciosa, y (que

hiciesen) inmunes a las élites políticas de las presiones, inquietudes y acciones de los ciudadanos” (Offe, 1990: 141). En otras palabras, lo que se pretendió fue hacer una separación entre lo considerado “político” y lo “no político”; sin embargo, lo que se encontraba en el ámbito de esto último era peligroso para la estabilidad y había que disminuir al máximo su presencia.

Más allá de las circunstancias específicas que marcaron el derumbe del sistema económico de posguerra, interesa resaltar un aspecto: el de la transformación del espacio político a lo largo del sistema internacional. Las crisis normalmente se reflejan en la psicología social a través del renacimiento de posturas conservadoras, las cuales derivan de modo gradual hacia el escenario político. Así, el conservadurismo permitió el ascenso de organizaciones explícitamente de derecha al manejo del aparato estatal, pero también impregnó a las organizaciones de izquierda, como en el caso de los partidos socialdemócratas cuyos planteamientos se acercaron a los de las fuerzas de derecha.

Este acercamiento pragmático entre los diferentes partidos políticos del espectro europeo abrió las puertas para el ensayo de acuerdos de carácter más amplio, a fin de intentar estabilizar la economía regional. Un experimento inicial de este tipo lo constituyó la formación del primer acuerdo monetario europeo que creó la llamada *Serpiente Europea*, hacia mediados de los años setenta. Posteriormente, frente al fracaso de esta fórmula, se planteó la necesidad de establecer mecanismos más estrictos de supervisión de las variables monetarias, por lo que hacia finales del mismo decenio se puso en marcha el Sistema Monetario Europeo con un verdadero carácter supranacional y que perfilaba la creación de un espacio económico regional más integrado, con la denominación de Comunidad Económica Europea.

El desarrollo de una propuesta europeísta fue asumido por el gobierno socialdemócrata francés, cuya influencia en la cobertura regional del proyecto comunitario se extendió hacia los países menos desarrollados del área (España, Portugal, Irlanda), pero también gradualmente fue ampliando sus contenidos. Hacia finales de los años ochenta, Jacques Delors, entonces presidente de la Comunidad, presentó un plan económico que contenía las bases para la definición de una estrategia de integración económica y monetaria dentro del espacio comunitario. Este documento constituyó el principal

El Estado presionó a la socialdemocracia en el poder para llevar a cabo lo que Habermas ha denominado “política simbólica”; es decir, el gobierno recogió las necesidades de los acumuladores privados e intentó adecuarlas a los intereses colectivos.

<sup>3</sup> Para hacer esta evaluación, Plotke utiliza las reflexiones de Tony Benn.

sustento teórico para la redacción de los Tratados de Maastrich, que dieron origen a la Unión Europea. Un dato relevante de estos acuerdos es que marcaron la cancelación definitiva de la particularidad socialdemócrata dentro del escenario político, en la medida en que el compromiso con el pleno empleo (y por tanto la relación especial que mantenía con el mundo del trabajo) quedó completamente excluido en la definición de los objetivos económicos previstos para alcanzar la convergencia económica.

La construcción de la Unión Europea se realizó a partir de criterios definidos fundamentalmente por el mundo del capital, por la necesidad de mantener un espacio de estabilidad macroeconómica capaz de permitir la existencia de rendimientos financieros positivos que preservaran la operación del actual modelo de acumulación de capital.

Como podemos observar, la imaginación socialdemócrata quedó oscurecida por la persistencia de la idea liberal, al grado de que las fronteras que diferencian teóricamente las tesis sociales de la socialdemocracia respecto a los esquemas liberales se han ido diluyendo paulatinamente; así, actualmente han llegado a confundirse en la práctica las iniciativas políticas de estas corrientes ideológicas *opuestas*.

La derrota de las opciones totalitarias en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial afirmó la creencia en torno a la supremacía de los procesos parlamentarios como mecanismos idóneos para el desarrollo de los principios democráticos, al mismo tiempo que la reorientación de la política estatal creaba una imagen de consolidación de los principios de justicia social. En tal contexto, la socialdemocracia parecía instalarse permanentemente como la institución hegemónica del capitalismo por excelencia.

Empero, el Estado, en la forma en que se consolidó a partir de la posguerra, parece estar atrapado en una paradoja que tal vez haya llevado consigo desde su nacimiento: “mantener su retórica democrática si es que ha de prevalecer la función de acumulación, o de la incapacidad para estimular una mayor acumulación si es que ha de ser fiel a su ideología democrática” (Wolfe, 1987: 356), y que, con el paso del tiempo, ha ahondado su incidencia en el manejo de la cuestión pública. El recrudecimiento de la crisis del sistema durante la década de los setenta condujo a un pesimismo dentro del análisis teórico respecto a la pertinencia de la intervención estatal, proyectando como visión dominante la convicción de la presencia de una crisis de legitimidad del Estado, como rasgo distintivo del capitalismo tardío.

Se ha efectuado una identificación entre el Estado benefactor y la socialdemocracia en tanto que actores de la crisis del sistema, asimilando

el primero al anquilosamiento de las iniciativas sociales y mostrando al segundo como ejecutante de las iniciativas que crearon tal institución. La argumentación precedente se ha convertido en un arma política privilegiada en manos de los neoliberales, que les permitió suplir en el manejo de la vida pública a los socialdemócratas (quizás el ejemplo más notorio de esta situación sea la derrota sufrida por el laborismo inglés a manos de la conservadora Margaret Thatcher, a finales de los setenta). El desmoronamiento socialdemócrata ha sido, por tanto, resultado de la imposibilidad para preservar el esquema de reproducción social bajo los lineamientos estratégicos desarrollados a lo largo de la posguerra, que se vio preso de fuertes presiones centrífugas generadas por las mismas fuerzas que se había encargado de conciliar.

Debido a estas razones la estrategia socialdemócrata tuvo que cambiar para adaptarse a las nuevas condiciones sociales existentes, respondiendo pragmáticamente mediante un acercamiento hacia las posiciones de derecha, privilegiando la lógica del capital para preservar su permanencia en la cúspide del poder político. Así, podemos hablar de una respuesta socialdemócrata a esta situación conflictiva, la cual ha adquirido creciente fuerza y tiene su mayor expresión en el proceso de unificación europea.

El panorama económico –que se vino configurando desde los años setenta hasta consolidarse durante los años ochenta– puso en entredicho las bases materiales de sustentación del modelo socialdemócrata-keynesiano, en tanto que esta evolución económica ha deteriorado la fortaleza económica del Estado y sus funciones “benefactoras”. Ello, al mismo tiempo, implicó la urgencia de reorientar el esquema de acumulación tanto nacional como, de manera primordial, internacionalmente. Esto último se explicaría de acuerdo con el análisis sobre las causas que han avanzado el proceso de transformación de las relaciones económicas mundiales. En él se señaló como un aspecto crucial el debilitamiento del dólar como medio de cambio internacional y la tentativa del gobierno estadounidense de recomponer su hegemonía a partir del fortalecimiento de su moneda, en ausencia de una base productiva que lo respalde, estrategia que, de acuerdo con Michel Aglietta (1987), incrementó el número de “externalidades” en el sistema económico internacional y propició el surgimiento de una doble dinámica de acumulación de capital. Acorde con ello, se produjo un divorcio, cada vez más amplio, entre el ámbito productivo (“economía real”) y el financiero.

Observamos que la recuperación real de la socialdemocracia a partir de los noventa, en lo que se refiere a la toma del poder político

con respecto a los reveses que sufrió a finales de los setenta e inicios de los ochenta, se consiguió a costa de profundizar el abandono de su estrategia original, haciendo que el socialismo, como objetivo final, fuera desapareciendo en virtud de la *Realpolitik* abrazada.

La transformación del entramado social condujo a una modificación en los procesos de legitimación-deslegitimación presentes en el desarrollo del capitalismo tardío, los cuales rebasaron completamente la capacidad de procesamiento del conflicto social por parte de los regímenes socialdemócratas (aunque este problema no es exclusivo de la socialdemocracia en particular, sino que involucra al aparato estatal de las sociedades en el estadio de desarrollo tardocapitalista), abriendo espacios por los que han aparecido nuevos actores en el escenario político nacional –organizaciones sociales marginales, movimientos alternativos tales como las formaciones ecologistas, feministas, pacifistas, etc.–, que difícilmente encajan dentro de la lógica de dominación tradicional, planteando una serie de demandas sociales imprevistas para el sistema. Así, la respuesta estatal ha consistido en una apertura del espacio político, como tentativa de absorción de tales actores y preservar con ello la estabilidad social, aunque en la práctica ello ha significado un debilitamiento en la hegemonía socialdemócrata, así como un fortalecimiento de las posiciones económicas liberales (Novoa, 2011: 20).

La conclusión de esta situación está en un vaciamiento progresivo y peligroso del mismo concepto democrático. La democracia se mantiene a flote como un cascarón que significa poco.

La crisis de la democracia representativa ha merecido desde hace tiempo un amplio debate desde distintas perspectivas teóricas, que involucran tanto visiones marxistas, entre ellas la elaborada por O'Connor (1973), como las de corte neoliberal, por ejemplo el análisis elaborado por la Comisión Trilateral en la década de los setenta (Crozier *et al.*, 1977/1978). Las principales hipótesis que condujeron dicho debate pueden resumirse, *grosso modo*, de la siguiente manera: desde una perspectiva neomarxista, James O'Connor remitió la crisis de la democracia representativa a una problemática derivada de la crisis fiscal del Estado, la cual se explica como resultado de una sobrecarga de demandas sociales a las que el Estado respondió mediante una continua expansión de sus servicios y su intervención asistencial, con el objeto de garantizar la legitimidad del sistema. Sin embargo, aunado a estos

requerimientos sociales, subsiste como determinante fundamental para la intervención del Estado la de garantizar la acumulación de capital, por lo que una parte sustantiva del gasto estatal debe ser canalizada a la creación de condiciones óptimas para el desenvolvimiento del capital, expresado en las mismas palabras de O'Connor.

Como complemento de sus argumentos, O'Connor afirmó que mientras las necesidades de gasto son crecientes, sus bases financieras son insuficientes debido a la imposibilidad estratégica del Estado para incrementar los impuestos. Entonces, la crisis de la democracia no expresa sino la incapacidad financiera del Estado para mantener sus roles de alimentación del sistema.

En esta línea se movían las tesis de autores como Alan Wolfe, quien planteó el problema desde la perspectiva de la incapacidad estatal para reproducir las bases de la legitimidad de su dominación. Para Wolfe, la historia política del capitalismo está construida a partir de las tensiones entre las concepciones liberales y democráticas, las cuales sintetizan su enfrentamiento en la figura del Estado. En la actualidad, la lucha que implica dicha dualidad se encuentra en un empate de fuerzas que ha cuestionado las maneras tradicionales de operar del Estado, atrapándolo en sus propias contradicciones y dejándolo sin soluciones.

Con un contenido prácticamente similar, algunas corrientes conservadoras han analizado la crisis de la democracia, aunque, a diferencia de las anteriores, éstas enfatizan el aspecto de la sobrecarga de demandas sociales y lo califican como el factor inductor de la ineficiencia administrativa del gobierno y, por consiguiente, de su pérdida de legitimidad.

Esta visión conservadora tiene distintas versiones, siendo una de las más influyentes la elaborada por la Comisión Trilateral en su informe sobre la crisis de la democracia (Crozier *et al.*, 1977/1978). De acuerdo con esta interpretación, la década de los sesenta se caracterizó por ser portadora de una explosión democrática que, al paso del tiempo, devino en una disminución de la confianza de la sociedad hacia su gobierno; este alejamiento social respecto de sus gobiernos se explicaría por la creciente expansión de la actividad económica del Estado (expansión que no se refleja en la calidad de los servicios públicos), que redundaba en una pérdida de su capacidad de dominación, presentándose en consecuencia un desequilibrio democrático. Este cuadro de relaciones políticas sería el producto de un amplio proceso de transformaciones culturales que se resumen en la figura de un desafío antiautoritario, el cual condujo a la construcción de un nuevo consenso social que, empero, no se planteaba ningún objetivo político



concreto. Tal postura teórica está clara en que la solución a la falta de gobernabilidad se encuentra en un recorte de las prácticas resueltas al interior del Estado, como condición básica para la recuperación de su capacidad de gestión; vale decir que se propone descargar al Estado de proveer la satisfacción directa de las demandas sociales. Como corolario de esta propuesta, los expertos de la Trilateral sugerían impulsar la reducción del tamaño del Estado mediante procesos de descentralización política y de reducción de la regulación económica estatal. La tesis de Offe al respecto es la siguiente:

No hace falta hacer un gran esfuerzo de interpretación para descifrar la crisis de gobernabilidad detectada como la manifestación políticamente distorsionada del conflicto de clase entre trabajo asalariado y capital, o para ser más precisos: entre las exigencias políticas de reproducción de la clase obrera y las estrategias privadas de reproducción del capital (Offe, 1990: 42).

Hubo otra posición en este debate, la cual aceptó algunos de los presupuestos de los análisis anteriores en términos del inadecuado comportamiento de la figura estatal, pero que, en el ámbito político, propone una explicación alternativa basada en la transformación de la racionalidad social, factor que provocó un cambio sustantivo en las relaciones entre valores y estructuras en los niveles de las preferencias, participación y expectativas políticas. La tensión entre eficacia y consenso, a raíz de la problemática que instala el debate sobre la gobernabilidad, tiene su prolongación hasta aquellos procesos vinculados a la realidad latinoamericana.

Desde la perspectiva de Jürgen Habermas, la crisis en general, y de la democracia en particular, se explicaba como resultado de que los recursos económicos disponibles para la sociedad no son suficientes para satisfacer las necesidades de los sectores sociales afectados por el crecimiento capitalista, situación que planteaba el dilema de incrementar la participación estatal a costa del crecimiento o de desatender tales reclamos a expensas de la estabilidad política.

En el momento actual, en medio de la profunda crisis capitalista que se expresa con fuerza a partir del año 2008 y que tiene al sistema al borde de una nueva gran depresión, el teórico Vicenç Navarro (Asociación Progresista de Estudiantes de Catalunya, 2012) expresa:

las crisis económicas y financieras han mostrado claramente la instrumentalización de las instituciones políticas por los poderes

financieros y económicos. Hoy la democracia está enormemente mermada. Estamos viendo como los gobiernos están tomando decisiones altamente impopulares que no estaban en sus programas electorales, decisiones que se presentan como las únicas posibles a fin de satisfacer a los mercados financieros o a Bruselas o al binomio Merkel-Zarkozy o a lo que sea.

El debate se presenta hoy en términos, nuevamente, de cuál es el papel del Estado en la tesitura actual. Para el profesor Navarro, el Estado está siendo muy importante para las élites financieras y la gran patronal, que influyen de manera predominante en él, mientras que autores como Eric Hobsbawm o Susan George, entre otros, opinan que hay una tendencia a la desaparición del mismo como exigencia de la mundialización o de la europeización.

En cualquier caso, la constante presente en el debate sobre la democracia representativa consiste en la disparidad entre las demandas sociales y la oferta pública. Así, podemos hablar de la crisis fiscal del Estado o bien de la ingobernabilidad inherente al Estado keynesiano, pero la crisis actual, iniciada en 2008, tiene, otra vez, como actor central al Estado.

Estos análisis sitúan de forma indirecta –las más de las veces– a las organizaciones socialdemócratas en el centro de la dinámica de la crisis, en tanto que la resolución de la problemática económica del Estado se ha traducido fundamentalmente en la búsqueda de mecanismos de contención del gasto público (puesto que el posible incremento de la carga fiscal podría desatar una fuerte oposición política), variable instrumental que, como ya se mencionó, contribuyó de manera preponderante a expandir la presencia de dicha corriente en el escenario político. A lo anterior, hay que añadir la confusión experimentada por la sociedad ante el conservadurismo de una visión técnica de la economía que se les presenta, por un lado, y los deseos de profundización y acción democrática, por otro, lo cual fuerza a un replanteamiento en la relación que el Estado guarda con la sociedad civil.

Hoy existen partidos denominados socialistas o socialdemócratas, pero que carecen del proyecto en ellos; están siendo sustituidos en la defensa de dicho proyecto por partidos pequeños más a la izquierda dentro del espectro político y, sobre todo, por movimientos sociales, como gran parte de los llamados *indignados*.

Lo que Hallimi (2012) denominó el *gran salto hacia atrás* –del cual la Unión Europea constituye la síntesis última– se debió a varias



causas, fundamentalmente a la hegemonización de los espacios de pensamiento e influencia por los neoliberales.

Los proyectos de clase fueron abandonados y sustituidos por una propuesta supuestamente neutral, y a partir de ahí el Estado dejó de tener el carácter de árbitro de un conflicto social, que siguió existiendo y que hoy se expresa de nuevo con enorme agudeza. Se ha privilegiado en el discurso el tratamiento de problemas específicos como el desempleo, el militarismo, la ecología, la reinserción de las economías nacionales en el contexto internacional, por mencionar algunos; todo ello bajo un contexto que intenta oscurecer la persistencia del carácter contradictorio del sistema.

En términos generales, la solución a este tipo de cuestiones adquirió la apariencia de problemas *a-ideológicos*; esto es, cuya resolución dependería estrictamente de una solución técnica. La política perdió su concepción original y pasó a ser, de modo paradójico, la base que alimentó la despolitización de la sociedad y generó una profundización de la separación entre el Estado y la sociedad civil. Sin embargo hoy, ante la aguda crisis económica que vivimos, esa misma sociedad retoma la política y exige un mayor nivel democrático para solucionar el desastre económico. Los partidos socialdemócratas han perdido credibilidad ante la sociedad y se han convertido en el *rey desnudo*; al mismo tiempo, el movimiento socialdemócrata, desde el keynesianismo más moderado hasta el más radical, va tomando nuevos vuelos.

## A manera de conclusión

A la política se la ha caracterizado como el arte de lo posible, pero lo posible se convierte en un espacio limitado cuando se observa y se proyecta en la realidad de la misma manera por agentes sociales, supuestamente, distintos. La política de concertación y consenso obligó a la socialdemocracia a determinar conjuntamente con la derecha el límite de lo posible. Con ello, las alternativas dentro del escenario político se redujeron a la mínima expresión.

La política del consenso ha favorecido fundamentalmente a la derecha, porque la socialdemocracia se instaló de manera cómoda durante su periodo de esplendor, convirtiendo a la política en un fin en sí mismo y a lo político en un ámbito restringido dentro del poder; esto evitó el desarrollo de una visión crítica de la realidad y, consecuentemente, impidió la profundización del proceso democrático al eliminar su propia esencia, mientras que la derecha mantenía intacta

la suya. En la actualidad, se ha llegado a un punto en el que no se distinguen con claridad los lineamientos estratégicos que, teóricamente, marcan la diferencia entre las posiciones ideológicas de la derecha y de la izquierda.

Replantear el consenso es vital para desvincularlo de la idea de la democracia como si fueran sinónimos, como también lo es reivindicar que para que ésta sea auténtica también se necesita la divergencia ideológica: el disenso.

La obsesión de ganar elecciones a como dé lugar ha llevado, de entrada, a sustituir políticas que eran más de derecha por políticas reformistas más tradicionales, y lo que sí ha cambiado es la vida política. La lucha política, como dice Mandel, se ha ido “desideologizando”, es decir, despolitizando. La confrontación entre programas, visiones de sociedad e ideas ha sido reemplazada por la confrontación entre líderes.

En su disputa con la derecha tradicional por el centro del electorado, los partidos socialdemócratas formularon proposiciones que pretendían disimular, cada vez peor por cierto, el abandono de objetivos y principios. Empeñados en distanciarse del dogmatismo de izquierdas, abrieron un boquete para que la derecha radical se colara, generando a partir de ello una situación bastante esquizofrénica: piden votos al electorado de izquierda, mostrándose como la única opción progresista, pero cuando gobiernan lo hacen como la derecha, convirtiendo así a sus electores en avales de una política por la que jamás habrían votado de haberlo sabido.

A pesar del ruido de los medios de comunicación, que exaltan las virtudes del sistema democrático como el único que garantiza la participación (democrática) de la ciudadanía a través de las elecciones, las cuales son el instrumento por antonomasia del involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, no parecen convencer a una sociedad que cada vez siente mayor ahogo ante la falta de diferencias, de planes alternativos, y se ve obligada a aceptar *inevitablemente* su sacrificio para salir de la crisis.

Es bien cierto que el “socialismo real” se derrumbó irremediablemente, pero lo hizo poco tiempo antes de que el *thatcherismo* y la *reaganomics* demostraran igualmente su fracaso. Estamos en un momento, para usar la alegoría gramsciana, en donde lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer.

Los partidos socialdemócratas cayeron en situaciones graves de corrupción, igual que los de derecha. Otro signo de los tiempos modernos ha sido el invariable incumplimiento de sus promesas electorales por

parte de éstos. Todo ello ha sembrado desconfianza hacia la política tradicional, lo cual podría permitir el advenimiento de una nueva.

Los socialdemócratas y su democracia social, como proyecto, no han podido o no han sabido construir una alternativa hegemónica que, en el sentido gramsciano del término, creara un bloque histórico capaz de implantar gradualmente el socialismo como futuro, permaneciendo, en cambio, como una forma de dominación del capital expresada mediante un institucionalismo que los separó cada vez más de su base social.

La democracia como concepto y su consolidación han sido defendidas por derechas e izquierdas; sin embargo, si comprendemos a ésta como una forma de concebir la vida, tendría que significar cosas muy distintas para una u otra tendencia ideológica y, consecuentemente, habría de entenderse de manera diversa su proceso de solidificación. Empero, la trayectoria recorrida ha sido la contraria: la identificación que la derecha y la izquierda han alcanzado, al reconocer los límites de lo posible, se ha traducido en una cada vez más escasa posibilidad de cambio.

Ante el fracaso de la *Serpiente Europea*, se establecieron mecanismos más estrictos de supervisión de las variables monetarias y surgió el Sistema Monetario Europeo, que perfilaba la creación de un espacio económico regional más integrado: la Comunidad Económica Europea.

La socialdemocracia ha ido perdiendo su personalidad a lo largo de sus muchas revisiones doctrinales y ahora está presa de su propio giro tecnocrático, atravesada por divisiones internas, asombrada de sus derrotas electorales, con pérdidas, cada vez mayores, de audiencia popular.

Con la Tercera Vía o el Nuevo Centro, Tony Blair y Gerhard Schröder anunciaron la muerte del socialismo, y con esta defunción decretada se eliminó cualquier línea de separación entre izquierda y derecha.

En sus inicios, la socialdemocracia se separó del marxismo escogiendo el camino de la reforma; posteriormente, sólo creyó que podía “humanizarlo”; después, la Tercera Vía anunció que “nadie tiene alternativas al capitalismo” (Guiddens, 1999: 57). Entonces, ¿para qué sirven? Las discusiones que las dirigencias de los partidos socialistas están dispuestas a admitir atañen exclusivamente a la extensión y las formas en que el capitalismo debe ser dirigido y regulado, pero no se consiente ningún otro debate. Los nuevos valores son la modernidad y el pragmatismo sin resquebrajamientos. La igualdad social ya no será un objetivo y, por lo tanto, el Estado ya no tendrá la función de ser el pilar sobre el que se alce la justicia social; el consenso es el fundamento de la

vida política, así como la búsqueda de gobernabilidad, apoyo a la conservación del medio ambiente europeo, impulso a la iniciativa individual, único instrumento para el progreso personal y colectivo (Vidal-Beneyto, 1999).

El vaciamiento de contenido de la democracia debido a la homogeneización ideológica es sumamente peligroso porque abre la puerta a salidas autoritarias y es, históricamente, un buen caldo de cultivo para la extrema derecha.

- Aglietta, M. (1987), *El fin de las divisas clave. Ensayo sobre la moneda internacional*, México, Siglo XXI Editores.
- Asociación Progresista de Estudiantes de Catalunya, "Los movimientos de protesta: ahora y antes. Entrevista a Vicenç Navarro" (2012), disponible en: [www.vnavarro.org/?p=6992](http://www.vnavarro.org/?p=6992), consulta: 20 de marzo de 2012.
- Bonefeld, W. y J. Holloway (1986), *Global Capital, National State and the politics of money*, Basingstoke, Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Postfordismo and Social Form*, Londres, Macmillan.
- Cacciari, M. (1981), "Transformación del Estado y proyecto histórico", en *Teoría Marxista de la Política*, Cuadernos de pasado y presente, núm. 89, México, Siglo XXI Editores.
- Chesnaïs, F. (1997), *La mondialisation du capital*, París, Syros, Nouve éd. actualisée.
- Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1977-1978), "La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de la democracia al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral", en *Cuadernos Semestrales*, núms. 2 y 3, México, IEUU-CIDE.
- Declaration of the Socialist International adopted at its First Congress held in Frankfurt on Main on 30 June - 3 July, 1951*, disponible en: [www.lainternacionalsocialista.org/viewArticle.cfm?ArticleID=39](http://www.lainternacionalsocialista.org/viewArticle.cfm?ArticleID=39).
- Gramsci, A. (1970), "Nuestro Marx", en Sacristán, M. (trad.), *Antología*, México, Siglo XXI.
- Guiddens, A. (1999), *La Tercera Vía, la renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.
- Habermas, J. (1986), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Hallimi, S. (2012), *Le Grand Bond en arrière*, Marsella, Agone, col. Elements.
- Katznelson, I. (1982), "Consideraciones sobre la socialdemocracia en Estados Unidos", en *Cuadernos Semestrales*, núm. 11, 1er. semestre, México, IEUU-CIDE.
- Mandel, E. (1993), "La social-démocratie désemparée", *Inprecor*, París, Consejo Ejecutivo de la IV Internacional, octubre, disponible en: [www.ernestmandel.org/fr/ecrits/txt/1993/la\\_social\\_democratie.htm](http://www.ernestmandel.org/fr/ecrits/txt/1993/la_social_democratie.htm).
- Novoa, M. (2011), *La socialdemocracia hoy. Antecedentes históricos y referentes políticos para el estudio del socialismo democrático*, Searbrücken, Alemania, Editorial Académica Española.
- O'Connor, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva Jersey, Transaction Publishers.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Editorial.
- Plotke, D. (1981), "Políticas de transición en Estados Unidos", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. extraordinario, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Vidal-Beneyto, J. (1999), "La socialdemocracia privatizada", en *Le Monde diplomatique*, julio de 1999.
- Vidal, R. (2002), "La utopía después del fin de las utopías: pensar un futuro abierto más allá del progreso", en *Revista digital del Grupo de Investigación en Teoría y Tecnología de la Comunicación de la Universidad de Sevilla*, en línea, número especial triple 12,13 y 14, octubre de 2002, GITTCUS, disponible en: [www.huespedes.cica.es/aliens/gittcus/R.%20Vidal.htm](http://www.huespedes.cica.es/aliens/gittcus/R.%20Vidal.htm), consulta: 20 de marzo de 2012.
- Wolfe, A. (1987). *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI Editores.

Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México

## Genaro Aguilar Gutiérrez

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Estatal de Campinas, São Paulo, Brasil. Consejero experto del CIEPS. Premio Maestro Jesús Silva Herzog en Investigación Económica 1998. Actualmente se desempeña como profesor titular C en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización

## Henio Millán Valenzuela

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Actualmente es profesor investigador de El Colegio Mexiquense, A.C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Asimismo, ha sido funcionario público en la Presidencia de la República, la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de México y la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, entre otras. Sus líneas de investigación actuales son: democracia; pobreza y política social e instituciones y desarrollo. Entre sus últimas publicaciones destacan: *Política y desarrollo: las instituciones en sociedades heterogéneas* (2012), El Colegio Mexiquense; en coautoría con Morales, M.; Fernández, L. y M. Ávila (2011), *Abstencionismo y participación electoral en México*, IFE-CONAYT; "La democracia secuestrada. Actores sociales y representatividad en México" (2012), *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20; "México: ¿hacia un nuevo modelo de desarrollo? Algunos elementos de juicio" (2011), *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 3, núm. 2, julio-diciembre, pp. 273-291; *Pobreza y microfinanzas. Una evaluación de impacto* (2009), El Colegio Mexiquense.

La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación

## | Sandra Emma Carmona Valdés

En 2008 obtuvo su grado de doctora en Filosofía con orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social de la Facultad de Trabajo Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Licenciada en Psicología (2001) y maestra en Trabajo Social (2006) por la misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, categoría de candidato, y tiene el reconocimiento de perfil deseable por parte del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

Es actualmente profesora-investigadora de tiempo completo en la Facultad de Trabajo Social de la UANL. Sus líneas de investigación son adultos mayores, políticas públicas y género. Dentro de sus libros se encuentran *La autoridad y su transformación en las relaciones conyugales en Monterrey* y *Envejecimiento activo: la clave para vivir más y mejor*. Algunos de sus artículos publicados: “El rol de la interacción social en el bienestar personal del adulto mayor”, en *International Journal of Hispanic Psychology*; “El apoyo y la convivencia como predictores del bienestar en la vejez”, en *Revista Kairós de Gerontología*, y “Actividades sociales y bienestar personal en el envejecimiento”, en *Papeles de Población*, por mencionar algunos.

Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011

## | María del Carmen Salgado Vega

Doctora en Economía por la Universidad de Salamanca, España (2003), maestra en Desarrollo Regional y licenciada en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex). Es profesora investigadora de la Facultad de Economía de la UAEMex desde 1986, cuenta con perfil PROMEP 2010-2013. Sus líneas de investigación son mercado de trabajo y educación y desarrollo regional.

Entre su más recientes publicaciones destacan: Salgado, C., Miranda, S. y J. Salgado (2011), *Políticas informativas orientadas a los estudiantes de preparatoria de la Universidad Autónoma del Estado de México*, Toluca/España, UAEMex/Universidad del País Vasco; Salgado, J. y C. Salgado, (2011) “La empresa familiar en México según los trabajadores familiares”, en Madero, J. y A. Pereyra, *La empresa familiar en un nuevo siglo*, Mérida, Dirección General de Educación Superior Tecnológica, SEP; y Salgado, C. y S. Miranda (2010), “Políticas informativas orientadas a los estudiantes de preparatoria en la Universidad Autónoma del Estado de México”, en Canto, A. y J. Salgado (coords.). Toluca, *Sectores productivos y desarrollo regional*, UAEMex/Instituto Tecnológico de Mérida.

## | Sergio Miranda González

Doctor en Economía por la Universidad de Salamanca, España, cuenta con una especialidad en Educación por la Universidad del Valle de México y es licenciado en Economía por la UAEMex. Es profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía de la UAEMex y pertenece al cuerpo académico Desarrollo Económico y Social con énfasis en el Estado de México; tiene el perfil PROMEP. Su libro más reciente es *Políticas informativas orientadas a los estudiantes de preparatoria de la Universidad Autónoma del Estado de México*.



## María Pastora Novoa Portela

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México), donde impartió la asignatura de Desarrollo y Liberación en América Latina en 1988-89. Tras estudiar en 1985 su licenciatura en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid, en 1988 obtuvo su maestría en Economía y Política Internacional en el Centro de Investigación y Docencias Económicas, A.C. (CIDE), de México. Es profesora investigadora en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco en las asignaturas de Economía Política e Historia del Desarrollo Económico de América Latina, entre otras. Ha participado en numerosos seminarios, foros y dirigido diversos cursos, alguno de ellos en el Centro Cultural de España en México, y colaborado en diversos proyectos editoriales.

## I. Generalidades

*Cofactor* es una revista académica, editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones son resultado de estudios aplicados que presentan avances en la discusión de este campo.

Esta revista tiene como objetivo ser un espacio para la discusión y la crítica en el ámbito del desarrollo social; al mismo tiempo, busca constituirse como un referente obligado en la materia para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales, así como para investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal integra análisis e investigaciones de diferentes ciencias sociales en materias como pobreza, marginación, exclusión, desigualdad, género, migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar, entre otros.

Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución. Todos los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones.

## II. Criterios de evaluación

Los artículos deberán ser resultado de una investigación científica que ofrezca aportaciones relevantes para el estudio de problemas sociales.

El material recibido se someterá a un arbitraje mediante procedimientos a doble ciego y se clasificará de acuerdo con el sistema del *Journal of Economic Literature (JEL) Classification System*.

Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista, será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo o d) rechazar. En caso de discrepancia entre los resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

El(los) autor(es) concede(n) a *Cofactor* el permiso para que su material se difunda en la revista y en medios magnéticos y fotográficos.

Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en la revista le son cedidos a *Cofactor* tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya, tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el(los) autor(es) conserva(n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá un formato de cesión de derechos patrimoniales que deberá firmar, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los demás autores, si los hubiere. Por otra parte, los autores podrán usar el material de su artículo en otros trabajos o libros que publiquen posteriormente, con la condición de citar a *Cofactor* como la fuente original de los textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para hacer uso de todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor.

### III. Formato de presentación

1. El investigador deberá presentar el trabajo completo en su versión final, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictamen y producción.
2. La investigación deberá enviarse vía correo electrónico a la siguiente dirección: [revistacofactor@yahoo.com.mx](mailto:revistacofactor@yahoo.com.mx)
3. El autor deberá entregar una carta en la que declare que el estudio es original, inédito y que no ha sido enviado para su publicación a otra revista o medio electrónico, ni se ha presentado como ponencia en congresos que publicarán la memoria del evento.
4. La colaboración deberá incluir la siguiente información:
  - En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(los) nombre(s) del(los) autor(es), la clasificación JEL, un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y los datos de contacto del(los) autor(es), designando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen.
  - La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la autoría, a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.
  - Un resumen (en español e inglés) del artículo con una extensión de 100-150 palabras.
5. El texto electrónico deberá ser escrito en tamaño carta sin sangrías, con alineación justificada, en fuente Arial a 12 puntos para el cuerpo del

texto central y a 10 puntos para las notas a pie de página. El interlineado deberá ser de 1.5; y doble para indicar un párrafo nuevo. El formato deberá ser compatible con los programas estándares de procesamiento de texto.

6. La extensión límite del artículo será de 35 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía.
7. Las fotografías deberán ser entregadas en forma independiente en formato PSD, JPG o TIF con resolución mínima de 300 dpi.
8. Las tablas se deben presentar editables en Excel o Word, y los mapas y gráficos deberán integrarse vectorizados en formato EPS o AI en color (Pantone C, máximo 4 colores).
9. Todos los esquemas deberán contener su respectiva leyenda y ser identificados con el nombre del autor (se sugiere evitar importarlos desde Word para no perder calidad).
10. Al utilizar por primera vez una sigla, abreviatura o acrónimo, se debe ofrecer su equivalencia completa y a continuación, entre paréntesis, la sigla o abreviatura que posteriormente se emplee.
11. La inclusión de términos técnicos está condicionada a la clara explicación que de ellos se ofrezca.
12. Si en el texto fueran incluidas palabras en otro idioma, se recomienda anotar de inmediato la traducción entre paréntesis.
13. Las citas textuales usarán la notación Harvard: primer apellido del autor y año de la publicación, y, si es el caso, número de página, todo entre paréntesis. Ej. (Berthier, 2004). Asimismo, se solicita citar de la siguiente manera:
  - Cuando se utilice una obra escrita por dos autores, se colocará en la referencia el apellido de ambos separados por 'y'. Ej. (Watzlawick y Nardone, 2000).
  - En el caso de obras con más de dos autores, se colocará después del primer nombre la abreviatura *et al.* en cursivas dentro del paréntesis. Ej. (Watzlawick *et al.*, 2002: 49-52).
  - Cuando se menciona a más de un autor dentro de una referencia, se separará a cada uno y su respectiva obra utilizando punto y coma. Ej. (Kuhn, 1971; Popper, 1972; Tarski, 1956).

- Si los autores se enumeran fuera de la referencia, se colocará entre paréntesis el año de publicación de la obra. Ej. Tanto Kuhn (1971) como Popper (1972) y Tarski (1956) plantean...
  - Cuando se utilizan referencias de autores a su vez referidos por otros autores, se escribirá "citado en" entre el nombre del primero y el nombre del segundo; se indicará, además, el año de las respectivas publicaciones. Ej. (Lennard y Berstein, 1960; citados en Watzlawick *et al.*, 2002).
  - Cuando se utilice un texto extraído de algún medio de publicación periódica se citará igual que las referencias bibliográficas; cuando no esté firmado por un autor, se deberá utilizar el nombre del periódico en lugar del autor. Ej. (*El Guardián*, 2004: 1A).
  - Además, cuando la extensión de la cita sea mayor a un renglón y menor a cuatro, se colocará dentro del párrafo y entre comillas.
  - Cuando la cita textual posea una extensión mayor a cinco renglones, se escribirán dos puntos y la cita se colocará dos renglones abajo con tipografía de 11 puntos y margen izquierdo mayor.
  - De ser necesario el uso de notas aclaratorias, éstas se señalarán con asteriscos si son menos de tres; en caso contrario, conviene usar la numeración arábiga. Al final las notas deben precisar su origen: [E.] si proviene del editor, [T.] para el traductor y [Comp.] para el compilador.
14. La bibliografía se ordenará alfabéticamente al final del documento y de igual forma se seguirá el formato del Sistema Harvard. A continuación se presenta la manera de incluir esta información en la lista de referencias para las fuentes documentales más frecuentes.
- De libro: Apellido del autor, inicial del nombre (año de publicación), *título*, número de volumen si es necesario, número de edición si no es la primera, ciudad de edición, editorial.  
Ej. Foucault, M. (2002), *Historia de la locura en la época clásica*, vol. II, novena reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
  - Del mismo autor y del mismo año: Autor, inicial del nombre (año de publicación y letra de identificación asignada en orden alfabético) y los mismos datos del caso anterior.  
Ej. Kierkegaard, S. (2002a), *El amor y la religión. Puntos de vista*, México, Grupo Editorial Tomo.  
Kierkegaard, S. (2002b), *Diario de un seductor*, México, Grupo Editorial Tomo.

- Dos autores: Apellido, inicial del nombre "y" inicial del nombre del segundo autor. Apellido del segundo autor y los mismos datos que en el primer caso. (En caso de tener un tercer autor, sólo el último comenzará por la inicial del nombre, seguido de su apellido.)  
Ej. Luhmann, N. y R. de Georgi (1993), *Teoría de la sociedad*, edición a cargo de Javier Torres Navarrate, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto de Estudios Superiores de Occidente.
- Más de tres autores: Apellido del primer autor, inicial del nombre. *et al.*, y los mismos datos del primer caso.  
Ej: Watzlawick, P. *et al.* (1995), *La realidad inventada*, Barcelona, Gedisa.
- Capítulo de un libro cuyo autor no corresponde con el editor o compilador: Apellido del autor del capítulo, inicial del nombre (año de publicación), "título del capítulo entre comillas", en Apellido del editor o compilador del libro, inicial del nombre. (especificar si es editor 'ed.' o compilador 'comp.' del texto), *título del libro*, y los mismos datos del primer caso.  
Ej. Schutz, A. (1976), "Problemas de la sociología interpretativa", en Ryan, A. (comp.), *La filosofía de la explicación social*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Autor anónimo o colectivo: Institución o colectivo responsable de la publicación y los mismos datos del primer caso.  
Ej. Colegio de Ciencias Sociales de Occidente (2005), *El problema de la ciencia en México, México*, Colegio de Ciencias Sociales de Occidente.
- De revista: Apellido, inicial del nombre (año de publicación), "título del artículo", en *título de la revista*, número de volumen abreviado y en bajas, número de la revista abreviado y en bajas, mes, estación del año o equivalente, páginas que abarca el artículo precedidas de la abreviatura pp.  
Ej. Wallerstein, E. (1995), "¿El fin de qué modernidad?", en *Sociológica*, año 10, núm. 27, Actores, clases y movimientos sociales I, enero-abril 1995, pp. 13-31.
- De periódico: Apellido, inicial del nombre (año de publicación), "título del artículo", en *nombre del periódico*, fecha de publicación, sección y número de página.  
Ej. González, A. (2004), "La Revolución Mexicana inacabada", en *El Guardián*, 23 de noviembre de 2004, A3.

## Conferencias publicadas

Apellido del conferencista y la primera inicial del nombre (año de publicación), “título de la ponencia entre comillas”, en apellido del compilador o editor, inicial del nombre (especificar si es editor ‘ed.’ o compilador ‘comp.’ del texto o en su caso de la institución responsable del ciclo de conferencias), *nombre del libro o del ciclo de conferencias*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias incluyendo el año, ciudad de publicación, editorial, páginas que abarca la conferencia precedidas de la abreviatura pp.

Ej. Junghanns, R. (2000), “El derecho a la información en Alemania”, en Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. Primer Congreso Nacional de Derecho a la Información, 9, 10 y 11 de noviembre de 2000, México, Universidad Iberoamericana/ Alianza Editorial/ Konrad Adenauer Stiftung.

## Conferencias inéditas

Apellido del conferencista, inicial del nombre (año de realización entre paréntesis), “título de la ponencia”, *conferencia dictada durante el ciclo*, institución responsable de la realización del ciclo de conferencias, fecha de realización del ciclo de conferencias.

Ej. Hernández, J. (2002), “La filosofía del sentido común”, conferencia dictada durante la IV Semana de la Universidad del Mediterráneo, Universidad del Mediterráneo, 12 de mayo de 2002.

## Tesis y disertaciones

Apellido, inicial del nombre (año de publicación), *título*, tipo de documento y grado, ciudad de publicación, institución que otorga el grado académico.

Ej. Berthier, A. y J. Galindo (1996), *Palabras sin rostro. Análisis del discurso zapatista*, tesis de licenciatura, México, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

## Filmes o videos

*Nombre del filme* en su idioma original (año de realización entre paréntesis), película dirigida por nombre del director, lugar de realización, casa productora, tipo de medio o soporte.

Ej. *Tess* (1979), película dirigida por Roman Polanski, Francia/ Inglaterra, Columbia Pictures, DVD.

## Episodios de televisión

Nombre de la serie, número de episodio, *nombre del episodio* (año de producción entre paréntesis), lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión, formato del soporte.

Ej. Alias, episodio 16, *La profecía* (2003), Estados Unidos, Touchstone Television, DVD.

## De entrevistas

Apellido del entrevistado, inicial del nombre (año de realización), entrevista en *nombre del programa*, formato del soporte, lugar de realización, casa productora, fecha de transmisión.

Ej. Navarrete, A. (2005), entrevista en *El cristal con que se mira*, VHS, México, Televisa, 20 de enero de 2005.

## CD-ROM

Apellido del autor, inicial del nombre (año de edición entre paréntesis), “Título del artículo o sección del CD-ROM”, en *título del CD-ROM*, formato del soporte, número de volumen, número del CD-ROM, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor o casa productora, disponible en: nombre del propietario o base de datos, en caso de ser necesario, fecha de consulta.

Ej. Wayne, W.D. (2003), “Valores de X2 a los niveles de confianza de .05 y .01”, en Hernández, R.; Fernández Collado, C. y P. Baptista, *Metodología de la investigación*, CD-ROM, tercera edición, México, McGraw-Hill Interamericana.

## De revistas electrónicas

Apellido del autor, editor o institución responsable del documento, inicial del nombre (año de publicación en la red –si no aparece en el documento, se colocará el año en que se actualizó la página o bien la fecha en que fue consultado–), “título del artículo”, en *nombre de la revista*, tipo de medio, número de volumen, número de la revista, mes o estación del año o equivalente, lugar de publicación, editor, disponible en: dirección electrónica completa, fecha de consulta.

Ej. Arnold, M. y F. Osorio (1998), “Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas”, en *Revista Cinta de Moebio*, núm. 3, abril 1998, Universidad de Chile, disponible en: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/frames45.htm>, consulta: 20 de enero de 2005.

- Sitios, páginas y libros electrónicos: se colocarán los mismos datos que para las revistas electrónicas, pero en lugar del título del artículo se escribirá el “Nombre del libro” y en lugar del nombre de la revista se anotará el *Nombre del sitio*.

Ej. Underwood, M. (2003), “Reception Studies: Morley”, en *Communication, Culture and Media Studies*, Londres, disponible en:



www.cultsock.ndirect.co.uk/MUHome/cshtml/index.html,  
consulta: 23 de marzo de 2004.

## IV. Aclaraciones

- El cumplimiento de estas normas es indispensable. Pese a que las colaboraciones aceptadas serán sometidas a un proceso de corrección de estilo, se recomienda que los investigadores entreguen versiones con una primera corrección.
- Los editores se reservan el derecho de modificar algunas expresiones y sugerir cambios con el fin de mejorar la calidad del texto y clarificar sus contenidos.
- Es preciso acompañar el estudio con un breve anexo que contenga datos generales como el nombre completo, números telefónicos y cuenta de correo electrónico para mantener comunicación durante el proceso editorial, así como una dirección postal para hacerle llegar la publicación cuando el artículo sea publicado. También se requiere de una ficha curricular que incluya detalles académicos y profesionales, y que no exceda 20 renglones.
- Para cualquier duda llamar a los teléfonos (01 722) 2 14 25 93 y 2 14 25 82 o enviar correo a [revistacofactor@yahoo.com.mx](mailto:revistacofactor@yahoo.com.mx)



**Cofactor** es una revista académica semestral, editada por el CIEPS, interesada en difundir investigaciones aplicadas originales que representen avances en múltiples ciencias sociales.

Busca ser un espacio abierto a la discusión y a la crítica en el ámbito del desarrollo social y constituirse como un referente obligado para los responsables de la toma de decisiones gubernamentales de políticas públicas, investigadores, académicos y estudiantes.

La temática principal de **Cofactor** es muy variada, desde pobreza, marginación, exclusión, desigualdad y género, hasta migración, educación, salud, gasto social, demografía y bienestar. La revista aparece en el Latindex y el DOAJ.

Los números anteriores pueden consultarse en nuestra página en internet: <http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/index.htm>

Para información relacionada con distribución e intercambio escriba a: [cofactor.distribucion@gmail.com](mailto:cofactor.distribucion@gmail.com)

---

La revista *Cofactor*, vol. III, núm. 5, enero-junio de 2012, se terminó de imprimir el mes de julio de 2012, con un tiraje de 800 ejemplares, en los talleres de Grupo de Impresores, calle Constituyentes Poniente N° 1316, Col. San Bernardino, C.P. 50080, Toluca, Estado de México.





## Artículos

### Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México

Genaro Aguilar Gutiérrez

### Vulnerabilidad social y hacia la pobreza: rumbo a una conceptualización

Henio Millán Valenzuela

### La importancia del contenido en el mensaje. Perspectiva de género en los medios de comunicación

Sandra Emma Carmona Valdés

### Reflexiones sobre las causas estructurales de las reformas laborales en América Latina y la propuesta parlamentaria del Partido Acción Nacional en México en 2011

Sergio Miranda González y María del Carmen Salgado Vega

### La socialdemocracia europea

María Pastora Novoa Portela