



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**FACTORES DETERMINANTES EN EL BIENESTAR SOCIAL
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO DURANTE EL
PERIODO 2000 – 2020**

T E S I S

que para obtener el grado de

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

presenta:

LGNC. LUIS GABRIEL ZAMBRANO RODRÍGUEZ

Director de tesis:

DR. JOSÉ ODÓN GARCÍA GARCÍA

Co – Director de tesis:

DR. ENRIQUE ARMAS ARÉVALOS

Morelia, Michoacán, Febrero del 2023

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Empresas del Estado de 1982 a 1994	106
---	-----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Características de los regímenes de bienestar	79
Tabla 2: Características generales de los regímenes de bienestar en América Latina	102
Tabla 3: Índice de Rezago Social	189
Tabla 4: Relación de variables de investigación	190
Tabla 5: Resultados del modelo econométrico.	192

ÍNDICE

Glosario	VIII
Siglarío	XI
Resumen	XVI
Abstract	XVII
Introducción	XX
Capítulo 1: Fundamentos de la investigación	1
1.1 Planteamiento del problema	1
1.2 Preguntas de investigación	3
1.2.1 Pregunta general	3
1.2.2 Preguntas específicas	4
1.3 Objetivos de investigación	4
1.3.1 Objetivo general	4
1.3.2 Objetivos específicos	4
1.4 Hipótesis de investigación	5
1.4.1 Hipótesis general	5
1.4.2 Hipótesis específicas	5
1.5 Identificación de variables	6
1.6 Método	6
1.7 Justificación	7
1.8 Tipo de investigación	8
1.8.1 Descriptiva	8
1.8.2 Exploratoria	8
1.8.3 Correlacional	8
1.8.4 Explicativa	8
Capítulo 2: Teorías, enfoques y componentes del bienestar social y las políticas públicas	9

2.1 El concepto de bienestar	10
2.2 El bienestar desde el <i>Well-being</i>	10
2.3 La economía del bienestar (<i>Welfare economics</i>)	11
2.4 La teoría de la elección social	23
2.5 Clasificación del bienestar social	28
2.6 El enfoque de las necesidades humanas	32
2.7 El enfoque de las capacidades	43
2.8 El enfoque de las necesidades humanas centrales	51
2.9 Antecedentes de las políticas públicas	54
2.10 Definición de las políticas públicas	58
2.11 Tipologías de las políticas públicas	59
2.12 Enfoques de políticas públicas	61
2.12.1 Enfoque ético	61
2.12.2 Enfoque organizacional	61
2.12.3 Enfoque constructivista	62
2.12.4 Enfoque económico	62
2.12.5 Enfoque sistémico	63
2.12.6 Enfoque de redes de políticas	63
2.12.7 Enfoque de régimen de políticas (<i>Policy regime</i>)	64
2.13 El proceso de las políticas públicas	65
Capítulo 3: El contexto del bienestar social global	67
3.1 Los regímenes de bienestar	70
3.1.1 El régimen de bienestar liberal	73
3.1.2 El régimen de bienestar conservador	74
3.1.3 El régimen de bienestar socialdemócrata	75
3.1.4 El régimen de bienestar híbrido	77
3.2 Los regímenes de bienestar social en Europa	79
3.2.1 El régimen de bienestar social en Europa del este	84
3.3 El régimen de bienestar social en el este asiático	89
3.3 El régimen de bienestar social en América Latina	94

3.4 El régimen de bienestar social en México	102
Capítulo 4: Políticas públicas y bienestar social	111
4.1 Las políticas públicas en México	111
4.2 Políticas públicas para el bienestar social en México	117
4.2.1 Políticas públicas en educación para el bienestar social en México	117
4.2.2 Políticas públicas en salud para el bienestar social en México	121
4.2.2.1 Servicios de salud para la Secretaría de Marina	122
4.2.2.2 Servicios de salud para la Secretaría de la Defensa Nacional	123
4.2.2.3 Servicios de salud para Petróleos Mexicanos	123
4.2.2.4 El Instituto Mexicano del Seguro Social	124
4.2.2.5 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	127
4.2.2.6 El IMSS – Bienestar	130
4.2.2.7 El Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)	132
4.3 Políticas públicas de vivienda para el bienestar social en México	135
4.3.1 Instituto Nacional de Vivienda (INV)	136
4.3.2 El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)	137
4.3.3 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	138
4.3.4 El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	140
4.3.5 El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares	143
4.3.6 La Comisión de Fomento a la Vivienda	144
4.4 Políticas Sociales para el Bienestar Social en México	148
4.4.1 Ley General de Desarrollo Social	151
4.4.2 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	151
4.4.3 La Secretaría de Bienestar	152

4.4.3.1 El Programa Nacional de Solidaridad	155
4.4.3.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación	156
4.4.3.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	157
4.4.3.4 PROSPERA Programa de Inclusión social	158
4.4.3.5 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	159
4.4.3.6 Becas para el Bienestar Benito Juárez	160
4.4.3.7 Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	160
4.4.3.8 Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	161
4.4.3.9 Sembrando Vida	161
4.4.3.10 Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños, Hijos de Madres trabajadoras	162
Capítulo 5: Marco Metodológico	163
5.1 El enfoque económico	165
5.2 El enfoque de las funciones de utilidad	166
5.3 El enfoque de los indicadores sociales	167
5.4 La econometría	168
5.5 Métodos de estimación	169
5.5.1 Estimaciones mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)	169
5.6 El modelo econométrico	172
5.7 Modelo de datos panel	173
5.8 Tipologías de modelos con datos panel	175
5.8.1 Modelos de Mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con regresión agrupada	176
5.8.2 Modelos de MCO con variable dicótoma (MCVD) o efectos fijos (<i>fixed effects</i>)	176
5.8.3 Modelo de efectos aleatorios (<i>random effects</i>)	177
5.8.4 Modelo de parámetros aleatorios (<i>random parameters</i>)	178

5.9 Pruebas econométricas en modelos de datos panel	179
5.9.1 Pruebas de raíz unitaria	179
5.9.2 Pruebas de cointegración	181
5.9.2.1 Prueba de Kao	182
5.9.2.2 Prueba de Pedroni	183
5.9.3 Prueba de normalidad	184
Capítulo 6: Resultados y propuestas de políticas públicas	187
6.1 Construcción del modelo econométrico	188
6.2 El modelo econométrico de datos panel	189
6.3 Propuestas de políticas públicas	195
Conclusiones	199
Recomendaciones	209
Bibliografía	210

GLOSARIO

Concepto	Descripción
Bienestar	Es la condición de irle o hacer bien a una persona (Sumner, 1996/2003).
Bienestar institucional	Es el sistema organizado de servicios e instituciones sociales, diseñado para ayudar individuos o grupos a alcanzar niveles satisfactorios de vida y salud. Su objetivo son las relaciones personales y sociales que permitan a las personas el máximo desarrollo de sus capacidades y la promoción de su bienestar en armonía con las necesidades de la comunidad (Wilensky y Lebeaux, 1965).
Bienestar residual	Es la actuación de las instituciones de bienestar social, deben de entrar en juego únicamente cuando las estructuras normales de provisión, la familia y el mercado, se rompen (Wilensky y Lebeaux, 1965).
Capacidades (<i>capabilities</i>)	Representa distintas combinaciones alternativas de lo que una persona puede hacer y los distintos funcionamientos que se pueden lograr (Sen, 1993).
Capacidades humanas centrales	Son las capacidades de cada persona que se encuentran directamente relacionadas al tomar a la persona como un fin, por lo que busca colocarlos por encima de esa capacidad mínima (Nussbaum, 2000/2012).
Econometría	Es la unificación de la estadística, la teoría económica y las matemáticas lo que constituye la econometría (Frisch, 1933). Es definida como un análisis de fenómenos económicos reales utilizando diversos métodos de inferencia desarrollados teóricamente (Samuelson, <i>et al.</i>, 1954).

Enfoque de capacidades	Marco crítico y sobre el cual se evalúa el bienestar y la libertad individual del individuo (Sen, 1993).
Enfoque de políticas públicas	Corriente de estudio donde se analizan las políticas públicas desde diversos puntos para entender mejor su funcionamiento.
Estado de bienestar desmercantilizador	Es un Estado donde los ciudadanos pueden elegir libremente y sin una potencial pérdida de empleo, de ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideran necesario (Esping – Andersen, 1990).
Estado Social	Es una descripción completa del monto de cada tipo de mercancía en las manos de cada individuo, la cantidad de trabajo aplicado por cada individuo, y la cantidad de diversos tipos de actividad productiva como los servicios municipales, diplomacia y su continuación por otros medios (Arrow, 1950).
Funcionamientos (<i>functionings</i>)	Reflejan partes de una persona como las cosas que puede hacer al desarrollar su vida (Sen, 1993).
Metapolíticas	Políticas que contribuyen a un fin mayor o son parte de otras políticas, denominadas políticas de políticas (Dror, 1971/2013).
Necesidades humanas básicas	Aquellas que deben de ser satisfechas en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo valioso (Doyal & Gough, 1991).
Organizaciones formales (<i>formal organization</i>)	Todas las actividades de bienestar social se encuentran formalmente organizadas (en su mayoría jerárquicamente) (Wilensky & Lebeaux, 1965).
<i>Policy Analysis</i>	Conjunto de herramientas y técnicas que ayudan a identificar la alternativa más adecuada para realizar la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública (Caminal, 2005).

Policy Process	Es la investigación que se realiza acerca de la formulación (<i>Policy Making</i>) y la implementación (<i>Policy Implementation</i>) de las políticas públicas (Brinkland, 2015).
Políticas públicas	Son estrategias encaminadas para la resolución de problemas públicos (Aguilar, 2013). La política pública es cualquier cosa que los gobierno deciden hacer o no hacer (Dye, 2013, p.3). La política pública es la suma de las actividades del gobierno, ya sea actuando directamente o a través de agentes, ya que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos (Many y Thoenig, 1986, p.4).
Régimen de bienestar	Arreglos institucionales, las reglas y los entendimientos que guían y dan forma a las decisiones políticas concurrentes, los gastos de desarrollo, las definiciones de problemas e incluso la estructura de respuesta y demanda de los ciudadanos y los consumidores de bienestar (Esping - Andersen, 1990).
<i>Well-being</i>	Un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades (Organización Mundial de la Salud, 2021).

SIGLARIO

AIDUS	Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos
AL	América Latina
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAUSES	Catalogo Universal de Servicios de Salud
CE	Comisión Europea
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAFOVI	Comisión de Fomento a la Vivienda
CONALITEG	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONPROSPERA	Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DPC	Dirección de Pensiones Civiles
EB	Estados de Bienestar
EUA	Estados Unidos de América
FHP	Fondo de Habitaciones Populares
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOGA	Fondo de Garantía y Apoyo de Créditos a la Vivienda
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
FPGC	Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos
HMO	Health Maintenance Organizations
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMAN	Institución Mexicana de la Atención a la Niñez
IMPI	Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDS	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado
INPI	Instituto Nacional de Protección a la Familia
INS	Instituto Nacional de Solidaridad
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
INSUS	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
INV	Instituto Nacional de Vivienda
ISI	Industrialización mediante sustitución de importaciones
ISSSTE del Estado	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFTSE	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
LGPR	Ley General de Pensiones de Retiro
LGS	Ley General de Salud
LISSSTE	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPC	Ley de Pensiones Civiles
LSS	Ley del Seguro Social
MML	Matriz del Marco Lógico
NEP	Nueva Estructura Programática
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OIG	Oficina de Innovación Gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PbR	Presupuesto basado en Resultados
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PENSIONISSSTE	Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PIDER	Programa Integral para el Desarrollo Rural
PIFONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNV	Programa Nacional de Vivienda
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE	Secretaría de Economía
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SMNG	Seguro Médico para una Nueva Generación
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SNS	Sistema Nacional de Salud
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SPP	Secretaría de Presupuesto de la Presidencia
SPS	Seguro Popular de Salud
SPSS	Sistema de Protección Social en Salud
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SS	Secretaría de Salud
SSA	Secretaría de Salud y Asistencia
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea

UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
USAID	U.S. Agency for International Development
VSM	Veces el Salario Mínimo
WHO	World Health Organization

RESUMEN

En el presente documento se realiza un estudio acerca del bienestar social en México durante el periodo del 2000 – 2020 en el que fueron predominantes las políticas de corte neoliberal en diferentes áreas políticas, económicas y sociales, las cuales tuvieron un impacto directo en la población y su bienestar. Al ser de esta investigación necesario el conocimiento del impacto de variables específicas, se toman el Producto Interno Bruto (PIB), la población ocupada, el coeficiente de Gini, el gasto ejercido en salud, la cantidad de personas derechohabientes de la salud, la tasa de terminación en el nivel primaria y la tasa de deserción en el nivel superior como factores que impactan en el bienestar de la población. Se utiliza la metodología de la investigación científica deductiva para la revisión teórica y la metodología econométrica para la elaboración de un modelo de datos de panel agrupados de datos las 32 entidades del país. Los resultados de la estimación econométrica indican que fueron los niveles ejercidos en la población ocupada, la desigualdad del ingreso medida con el coeficiente de Gini, la deserción educativa superior y el gasto en salud los que impactaron hacia un mayor rezago social y por ende en un impacto negativo en su bienestar. Estos datos científicos brindan información a los *policymakers* coadyubando al diseño de políticas públicas que logren incrementar el bienestar social de la sociedad.

Palabras clave:

Bienestar, bienestar social, régimen de bienestar, panel de datos agrupado.

ABSTRACT

At this work a study about social welfare in Mexico is carried out in a time period from 2000 – 2020. Where neoliberal policies were predominant in political, economic and social areas, which had a direct impact on the population and its welfare. As this research requires knowledge's impact of specific variables, were chosen the Gross Domestic Product (GDP), the employed population, Gini's coefficient, health spent, the population according affiliation, the completion rate in elemental school population and the dropout rate in university school as factors with an impact on welfare's population. The deductive scientific research methodology is used for the theoretical review and the econometric methodology for the elaboration of the 32 states in the country pooled panel data model. The econometric estimation results indicate that were the levels in the employed population, income inequality measured with the Gini's coefficient, higher educational dropout and health public spending that impacted towards a greater social lag and therefore a negative impact on their welfare. These scientific data provide information to policymakers contributing to the design of public policies that manage to increase the social welfare of society.

Keywords:

Welfare, social welfare, welfare regime, pooled panel data.

INTRODUCCIÓN

El bienestar es un estado que todo ser humano debería poder gozar. Al ser parte todos los humanos de una sociedad se busca que cada uno de ellos puedan disfrutar y tener un bienestar social. Indudablemente dicha situación es la combinación de una serie de relaciones entre el sistema social, económico, político, cultural y ambiental inclusive donde convergen todos a lo largo del tiempo, al igual que las crisis por las que ha atravesado cada uno de ellos, situación que irá consolidando el impacto que tendrá en los individuos en el mediano y largo plazo.

Desde finales del siglo pasado durante la instauración del Consenso de Washington tanto Europa como América y las periferias de ambos países desarrollan nuevos patrones económicos, políticos, sociales impulsando valores que “según” llevarían mejores niveles de vida a la población en general y traería con ello el anhelado bienestar, por lo que no se dudó en algún momento de seguir dichas ideas. En la actualidad muchos países mantienen una preocupación por cubrir estándares de vida hacia su población, propiciar el proporcionar niveles de bienestar o cubrir las necesidades más elementales que los ayuden a desarrollar capacidades para su subsistencia. Otros se enfocan en brindar apoyos a los de mayor vulnerabilidad o rezago de acuerdo con su visión o los principios mínimos que se estipulan por acuerdos o tratados internacionales, que han sido algunos consolidados como derechos universales por considerarse elementales para la vida y mismos que deben de ser cubiertos por obligatoriedad por el Estado – Nación al que pertenezcan.

Algunos países del mundo han consolidado una gran cantidad de beneficios sociales para su población (países socialdemócratas) y otros más se encuentran en procesos de lucha para conseguirlos. América Latina el continente en el que se encuentra México, al igual que otros continentes y países, ha ido modificando la forma de atención, otorgar beneficios a los que la población puede acceder y brindar su apoyo. Es por ello que esta investigación busca abordar el tema nuevamente desde diversas perspectivas teóricas,

analizando algunos casos de países en distintos continentes para lograr contrastar lo sucedido con la situación que ha atravesado México para impulsar el bienestar social de la población.

En el capítulo I se presentan los fundamentos de la investigación. Se delinean las características principales de la misma. Es decir, se desarrolla el planteamiento del problema, se delimitan las preguntas de investigación (general y específicas), los objetivos que se buscarán cumplir (generales y específicos), el tipo de investigación, se tiene un acercamiento del marco teórico con los principales exponentes y teorías acerca de la temática. Aunado a ello la metodología a utilizar, las hipótesis a comprobar, así como los alcances y limitantes de la investigación.

En el capítulo II se desarrollan las ideas de los pensadores que trabajaron la temática del bienestar social vista desde diferentes perspectivas. En ese sentido se aborda la temática desde el *well-being*, *welfare economics*, la teoría de la elección social, el enfoque de las necesidades humanas, de capacidades y de las capacidades humanas centrales, abarcando ampliamente la temática que dotará de sustento al concepto del bienestar social y su aplicación.

A su vez en el capítulo III para una contextualización global del bienestar social se revisan los diferentes contextos del mundo. De tal manera que se tiene un acercamiento primeramente hacia los regímenes de bienestar en el mismo. Y para un mejor entendimiento se dimensionan en espacios geográficos como son las regiones del este de Europa y Asia. Además de lo que sucede en el contexto de América Latina para con ello tener un acercamiento a la situación del bienestar social de México, donde se desarrolla un análisis en el país.

Por otra parte, en el capítulo IV se realiza un análisis de la relación de las políticas públicas y el bienestar social. Se parte de los antecedentes históricos en esta área, pasando por diversos enfoques mediante los cuales se analizan las políticas públicas para adentrarse en la situación actual de esta temática en el país, mismas que se convierten mecanismos, a través de los cuales se busca alcanzar el bienestar social de la población.

Continúa el capítulo V el cual está dedicado al marco metodológico donde se desarrollan también diferentes enfoques a través de los cuales se ha intentado medir el bienestar social. Además de la mención de varios índices con los cuales diferentes países han buscado una mejor explicación para este fenómeno. En el mismo capítulo se despliega un análisis de la econometría y los modelos econométricos de datos panel, como el que será utilizado en esta investigación.

A su vez el capítulo VI es en el cual se desarrolla el modelo econométrico con las variables seleccionadas y se realizan las pruebas pertinentes para su viabilidad. Además, se presentan los resultados arrojados por el modelo econométrico.

Se finaliza con el apartado de conclusiones y recomendaciones para esta investigación las cuales podrán ser útiles en el futuro para diversas áreas.

CAPÍTULO 1

FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

A nivel internacional se han desarrollado varios estudios sobre el bienestar mediante diferentes enfoques y diversas perspectivas, auxiliados de múltiples metodologías, las cuales han ido evolucionando al transcurrir del tiempo, con continuas aportaciones teóricas, dando como resultado diferentes enfoques desde los cuales se intenta explicar dicha situación.

El término bienestar social es un sinónimo de utilidad o satisfacción. Sin embargo, Amartya Sen lo asocia al “valor ético o a la calidad del estado de los asuntos de la sociedad” (Sen, 1989/1997). En ese sentido el bienestar sería un punto donde el individuo tiene determinadas características para desarrollarse y vivir satisfactoriamente en un entorno social. Por otra parte, Slottje (1991) plantea que la calidad de vida deriva de un conjunto de atributos medibles, que pueden ser ponderados por medio de alguna métrica.

A nivel internacional mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se crea un primer índice en 1990 para la medición del desarrollo de los países. En ese sentido el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD utiliza tres principales componentes, educación, salud e ingreso con la finalidad de tener una perspectiva de la situación de los países en esos tres aspectos. Desde la perspectiva del PNUD, el desarrollo humano “supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten” (PNUD, 2010, p. 3). El PNUD consideraba que con este indicador se tenía una idea del bienestar de la población (PNUD, 2004, 2007, 2010), sin ser un indicador preciso de dicha situación.

En el informe de 2019 publicado por el PNUD México ocupaba la posición 76 del *ranking* mundial con un puntaje de 0.767. Esta puntuación lo coloca en la categoría de los países

con un alto desarrollo humano. Sin embargo, cuando el IDH se ajusta por desigualdad la posición de México desciende con un valor de 0.595 (PNUD, 2019). En ese contexto para el año 2020 la población en el país se incrementó en 14 millones de habitantes ocupando el lugar número 11 de las naciones con mayor población del mundo. El 79% de la población se concentraba en localidades urbanas (aquellas en las que viven más de 2,500 personas) y 21% de la población en localidades rurales (aquellas con menos de 2,500 habitantes) (INEGI, 2020).

En el caso del ámbito estatal, de las 32 entidades, el Distrito Federal (0.830), Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779) son las entidades con mayor nivel de desarrollo humano. En contraparte, Chiapas (0.647), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681) se ubican en las tres últimas posiciones del ordenamiento nacional. La diferencia entre extremos indica que el Distrito Federal obtiene un IDH 28.4% más elevado que el de Chiapas. Aunado a ello en términos de población, 22.2% se encontraban en el rango de muy alto desarrollo humano, 30.3% en un nivel alto de desarrollo humano, otro 14.9% ocuparían el nivel medio del mismo indicador y un 32.5% estarían en el nivel bajo de desarrollo humano “bienestar” (PNUD, 2015).

Esto nos lleva a pensar que la mala distribución de los recursos o el mal planteamiento de políticas sociales en nuestro país, tienen un efecto directo en la calidad de vida de la población y al mismo tiempo en el bienestar social de la misma. Los estudios realizados sobre el bienestar social se han fundamentado esencialmente en mediciones monetarias, basado en los niveles de ingreso, pero se vuelve necesario realizar análisis de otras dimensiones humanas involucrando características que no necesariamente son monetarias.

Durante el transcurso del tiempo, los gobiernos han implementado cada uno de ellos distintas políticas encaminadas a mejorar el bienestar de la población. Sin embargo, podemos observar dos momentos en cuanto a las políticas puestas en marcha en el país; el primero puede ser observado durante los gobiernos neoliberales, los cuales retiran la inversión a la política social y realizan la privatización de empresas, situaciones que no han permitido un avance en el bienestar social y a su vez deteriora los procesos de integración social. En cambio, los ejes de las políticas sociales del gobierno actual están

encaminados a la creación de oportunidades sociales, creación de oportunidades económicas y garantizar derechos económicos y sociales básicos, además de proveer protección social a los grupos vulnerables y excluidos.

De tal forma que genera corresponsabilidades, al construirse una ciudadanía promotora del tejido social, de las capacidades organizativas hasta concretar la total inclusión social y económica de todos quienes han estado antiguamente excluidos. Las nuevas tendencias del bienestar social vinculan el área social con la económica apuntando hacia un modo de producción y distribución mejorado. En ese sentido es el Estado quien debe ejercer la rectoría en las regiones más afectadas, defendiendo el interés público y construyendo ciudadanía.

En ese sentido el crecimiento de la economía en el país ha sido de 2.08% promedio anual (incluyendo la crisis por la que atravesó el país) hasta 2018 y para 2020 ante la situación mundial del Sars-Cov-2 se tuvo un decremento de -7.9% en este rubro (INEGI, 2022). Para el año de 2015 de acuerdo con Oxfam México (2015) el país se encontraba entre el 25% de los países con mayor desigualdad. Aunado a ello, entre 1996 y 2014 el promedio de las fortunas de un grupo de mexicanos se incrementó de 1,700 a 8,900 millones de dólares. Cuyo resultado han sido las políticas favorables para los mayores ingresos, lo que ha limitado el crecimiento de la economía.

Por otra parte, los habitantes del país tuvieron un ligero incremento de sus grados de estudios posicionándose en 9.74 de manera general para el año de 2020. Lo que significa que los habitantes están culminando la secundaria (INEGI, 2020).

1.2. Preguntas de investigación

La pregunta general a desarrollarse en la presente investigación es:

1.2.1.- Pregunta general

¿Cómo influyeron el crecimiento económico, la población ocupada, la concentración del ingreso, el gasto en salud, la deserción de nivel superior, la

población derechohabiente y la culminación del nivel primaria en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?

1.2.2.- Preguntas específicas

1. ¿De qué modo impactó el crecimiento de la economía al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
2. ¿De qué manera influyó la población ocupada al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
3. ¿De qué forma incidió la concentración del ingreso al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
4. ¿De qué manera impactó la población derechohabiente al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
5. ¿Cómo influyó el gasto en salud al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
6. ¿De qué forma incidió la deserción del nivel superior al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?
7. ¿De qué manera influyó la terminación de nivel primaria al bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020?

1.3- Objetivos de la investigación

1.3.1.- Objetivo general

Determinar cómo influyeron el crecimiento económico, la población ocupada, la concentración del ingreso, el gasto en salud, la deserción de nivel superior, la población derechohabiente y la culminación del nivel primaria al bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.

1.3.2.- Objetivos específicos

1. Analizar cómo impactó el crecimiento de la economía en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.

2. Estimar de qué manera influyó la población ocupada en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
3. Determinar cómo incidió la concentración del ingreso en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
4. Evaluar qué efecto tuvo la población derechohabiente en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
5. Estimar cómo influyó el gasto en salud en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
6. Medir de qué forma incidió la deserción del nivel superior en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
7. Analizar cómo incidió la terminación de nivel primaria en el bienestar social en las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.

1.4.- Hipótesis de investigación

1.4.1 Hipótesis general

Hi: Las variables del crecimiento económico, la población ocupada, la concentración del ingreso, el gasto en salud, la deserción de nivel superior, la población derechohabiente y la culminación del nivel primaria impactaron en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.

1.4.2 Hipótesis específicas

1. Hi: El crecimiento económico en las entidades de México, ha impactado positivamente al bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
2. Hi: La población ocupada tuvo un efecto positivo en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
3. Hi: La concentración del ingreso tuvo un efecto negativo en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 - 2020.
4. Hi: El aumento de la población derechohabiente aumentó el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 - 2020.

5. Hi: El gasto en salud tuvo un efecto negativo en el bienestar social de la población de las entidades de México durante el periodo 2000 - 2020.
6. La deserción en el nivel superior de educación influyó negativamente en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.
7. La tasa de terminación del nivel primaria fue positiva al bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020.

1.5.- Identificación de Variables

Variable dependiente:

Y= Bienestar social

Variables independientes:

X1= El crecimiento de la economía

X2= La población ocupada

X3= La concentración del ingreso

X4= La población derechohabiente

X5= El gasto en salud

X6= La deserción del nivel superior

X7= La tasa de terminación de nivel primaria

1.6.- Método

El método que se utilizará en esta investigación es el método científico deductivo. El cual consiste “en tomar conclusiones generales para explicaciones particulares. El método se inicia con el análisis de los postulados, teoremas, leyes principios ... para aplicarlos a soluciones o hechos particulares” (Navarro, 2014 :194).

1.7.- Justificación

Estudiar el bienestar social en las entidades del país es útil para medir y comprender en qué situación se encuentran las personas utilizando como referencia el Producto Interno Bruto, la población ocupada (las personas que trabajaron), la concentración del ingreso, la población con derechohabiencia, el gasto en salud, la deserción escolar del nivel superior, y la tasa de terminación en el nivel primaria.

La realización de este estudio es importante ya que es un tema que está teniendo un auge importante en distintas partes del mundo al identificar que existen cada vez más personas sin acceso a las necesidades más básicas para su desarrollo en la sociedad y por ende se les impide el gozo de ciertos niveles de bienestar. Es por ello que esta investigación aportará datos de la situación socioeconómica que tendrá aplicaciones teórico - prácticas en diversos ámbitos que serán benéficas para la sociedad.

Los datos arrojados brindarán al sector público y académico información actualizada e histórica con la que se podrán diseñar estrategias para reducir dicho fenómeno. Desde la academia se fortalecerán los análisis, diseño de programas o estrategias dirigidos al sector económico y a la población en general.

Esta investigación coadyuvará a nutrir e incrementar los datos de las variables en estudio como el Producto Interno Bruto, la población ocupada (las personas que trabajaron), la concentración del ingreso, la población con derechohabiencia, el gasto en salud, la deserción escolar del nivel superior, y la tasa de terminación en el nivel primaria en las entidades de México. A su vez los datos podrán servir de base para futuras investigaciones en el tema o alguna de las variables de estudio.

A su vez brinda información importante en cuanto a la interacción de las variables de estudio, su relación y los efectos socioeconómicos que tienen, lo que ayudará a facilitar la predicción de escenarios futuros, estimación de resultados adversos e incrementar una posible planeación en el sector público.

1.8 Tipo de investigación

1.8.1 Descriptiva

Esta investigación es de carácter descriptivo al recoger y medir la información de las variables del estudio. Además de realizar predicciones con los resultados obtenidos y construir escenarios futuros de los efectos de cada una de las variables de estudio.

1.8.2 Exploratoria

El estudio a realizar tiene también un cierto grado de carácter exploratorio debido a que diversas variables en las entidades del país han sido tratadas parcialmente o con énfasis en alguna área, a diferencia de la temática del bienestar social.

1.8.3 Correlacional

Existe además un cierto grado de carácter correlacional pues se evalúa la relación entre las variables de estudio y se realiza una explicación para entender el comportamiento de una mediante el comportamiento de otra.

1.8.4 Explicativa

La investigación también se considera como un estudio explicativo al intentar responder a las causas de los sucesos o fenómenos sociales, como es el caso del bienestar social entendido a través de las variables de estudio.

CAPÍTULO 2

TEORÍAS, ENFOQUES Y COMPONENTES DEL BIENESTAR SOCIAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 El concepto de bienestar

Desde su etimología el término del bienestar es la condición de irle o hacer bien a una persona (Sumner, 1996/2003). Es decir, se encuentra vinculado a la vida de los individuos, a su bienestar o su bien. Sin embargo, se encuentra relacionado con otras virtudes: prudencia y benevolencia, amistad e incluso justicia (Sumner, 1996/2003). El concepto, además, es adoptado como un (su) motivo en algunas teorías éticas, conocido y utilizado como asistencialismo en otras (Alayón, 2008).¹²

La conceptualización de este término puede ser tan amplia como los principios filosóficos mismos. Aristóteles, menciona que existen tres tipos de bienes que de diferente manera contribuyen al bienestar total de una persona, clasificándolos en los bienes del alma, los bienes del cuerpo y los bienes externos. Cada uno de ellos brinda al individuo diferentes tipos de bienestar, siendo de mayor importancia el interior o anímico. Pues menciona que se puede tener el bienestar externo y corporal, pero ser insatisfecho en el anímico (Aristóteles, 1977). Sin embargo, esto lleva a los planteamientos de que el bienestar de una persona puede alcanzar un estado de bienestar subjetivo.

Al utilizar criterios subjetivos con los que se intenta medir el bienestar, (el cual depende de factores externos) para la satisfacción de los deseos individuales del sujeto se dan distintos casos en los que se pueden satisfacer los deseos o aspiraciones. Esta situación es conocida como utilitarismo, empleado en distintas formas y también es llamado como

¹ Garland (2016) en su texto desde diferentes puntos de vista brinda argumentos mediante los cuales el Estado de bienestar se ha estigmatizado cómo una izquierda radical, aportador de limosnas para los más pobres, o un lastre para la economía, en donde la lucha de fuerzas políticas y económicas llegan al punto de distorsionar la percepción en la opinión pública.

² El asistencialismo para Alayón (2008) es una actividad social adoptada por las clases dominantes como paliativo de la miseria generada por las mismas y continuar la legitimación de un sistema de explotación, garantizar los privilegios de unos cuantos, siendo el Estado permisivo de dicha acción para el “bienestar” de la población.

economía del bienestar (*Welfare economics*). Esta corriente asume la postura de utilizar un valor como parámetro de medición en una persona o el bienestar individual mismo. Con el cual suele decirse que existe un grado de satisfacción de aspiraciones personales o insatisfacción de deseos.

Existen dos vertientes epistemológicas en el pensamiento mediante las que se aborda el concepto de bienestar. Por un lado, se aborda el concepto utilizando la palabra *Well-being*, el cual está más asociado al aspecto interno, psicológico o emocional y por otra parte el término de *Welfare* que de acuerdo a un parámetro mide el grado de bienestar de un individuo acentuando la parte económica como principal factor para la satisfacción de deseos. Ambos convergen en ser utilizados para el planteamiento de políticas en sus respectivas esferas. Mientras que el primero se enfoca en el bienestar mental y emocional de las personas con una acentuación en la educación, como en el aspecto social, el segundo es utilizado para establecer criterios mínimos o máximos de bienestar en las mismas, de tal manera que les permite la satisfacción de diversas necesidades (Sumner, 1996/2003).

Aunado a ello el segundo lleva a la creación de otro concepto conocido como el *Welfare State* (Estado de bienestar) el cual a través de la intervención del Estado se garantizan ciertos beneficios o derechos para un individuo y obtenga así, un determinado nivel mínimo de bienestar (Garland, 2016).

2.2 El bienestar desde el *Well-being*

El concepto de bienestar desde esta postura *Well-being* se encuentra estrechamente relacionado con el de salud. Ambos son utilizados en diversos textos como salud y bienestar. La Organización Mundial de la Salud (WHO por sus siglas en inglés) define la salud como: “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (Organización Mundial de la Salud, 2021). Es decir, para la existencia de la salud en el individuo, debe existir el bienestar previo. Además, este concepto considera el estado mental y social del individuo. Sin embargo, recibe críticas al incluir la palabra “completo” denotando un grado de perfección.

Por otra parte, este concepto es retomado en diferentes contextos (discursos) de la política como en la educación (Ball, 2008), la promoción de la salud física (Cunningham, 2006; Burrows & Wright, 2007; Ereaut & Whiting, 2008) al adoptar una dieta combatiendo la obesidad que le traerá a los individuos salud (Evans and Davies, 2012) para alcanzar el bienestar. También, es utilizado en el discurso psicológico de la literatura social (Matthews *et al.*, 2004) y emocional (Goleman's, 1996; Coppock, 2010; Watson *et al.*, 2012; Humphrey, 2013; Foundation Botin, 2015). Este a su vez, es utilizado en el discurso del cuidado (Hendrick, 1997; Noddings, 2005a) mismo que puede tener conflictos con los derechos que tiene una persona y lo que necesita para su bienestar (Wyness, 2001) y en el discurso filosófico evoca a la felicidad. Aunado a ello es incorporado en diferentes agendas de políticas públicas para brindar justificación a las necesidades de un individuo. Sin embargo, se ha señalado que el concepto mismo ha sido ambiguo e inestable, además de flexible lo que permite que sea útil en torno a unir políticas y acciones interinstitucionales, aunque su claridad es ilusoria (Spratt, 2017).

La noción del término de bienestar tiene gran relevancia para distintas disciplinas académicas, situación que trae consigo concepciones y perspectivas propias del término. Spratt (2017), desarrolla una clasificación mediante la tipología de Ereaut & Whiting (2008), con la que se categoriza el uso del término de bienestar a través del discurso en las políticas del Reino Unido, quedando dividido en cinco formas o ramas: el discurso de promover la salud física, el discurso psicológico de la literatura emocional y social, el discurso del cuidado, el discurso del florecimiento filosófico y el discurso de la sustentabilidad.

En cada uno de ellos el bienestar es abordado desde una perspectiva en la que se debe priorizar el bienestar del individuo y lo transforma en su objetivo principal.

2.3 La economía del bienestar (*Welfare economics*)

Uno de los temas de estudio de las ciencias económicas durante los siglos XVII al XIX ha sido el bienestar desde la estabilidad económica. Sin embargo, hasta principios del siglo XX fue tomado con mayor importancia por tres economistas: Pigou y Edgeworth de

Inglaterra y Pareto en Italia. Esta rama económica parte de los supuestos neoclásicos. Se desarrolla en lo que se conoce como la “Vieja Escuela”, lugar en el que Pareto (1896 y 1906) plantea los primeros preceptos por una parte y Pigou (1920) en otra, donde ambos desarrollan dos posturas diferentes a esta corriente de la economía.

La obra que da inicio a los estudios del bienestar fue “*The economics of Welfare*” desarrollada por Arthur C. Pigou (1920), en la que formula dos proposiciones. En la primera establece que los elementos del bienestar son estados de conciencia, incluyendo sus relaciones y, en segundo lugar, el bienestar puede situarse en dos categorías: una mayor y otra menor (Pigou, 1920/1932).

El mismo Pigou centra su postura en la que el bienestar se encuentra en relación con el nivel de ingresos que la sociedad poseía, es decir lo atribuía al aspecto económico, debido a que el único instrumento para poder medirlo era el dinero y agregaba en la misma, que una actividad económica podría afectar el bienestar de la sociedad, (Pigou, 1920). La objeción principal radicaba, no en que el bienestar económico cómo índice fuese malo para medirlo en su totalidad, sino que una causa económica podía alterar y afectar el bienestar no económico, reduciendo el efecto esperado en el bienestar económico.

Posteriormente, agrega que el bienestar se puede clasificar en dos grupos o partes: una relacionada con la producción y la segunda relacionada con la distribución, teniendo así dos subgrupos en el bienestar no económico. Primeramente, el bienestar no económico se ve afectado por la forma en que los ingresos son obtenidos. En segundo lugar, la forma en que se gastan los ingresos modifica el bienestar no económico. De tal manera que “*the economic welfare of the country is intimately associated with the size of the national dividend, and changes in economic welfare with changes in the size of the dividend*” [el bienestar económico del país está íntimamente relacionado con el tamaño del dividendo nacional, y los cambios en el bienestar económico con los cambios en el tamaño del dividendo] (Pigou, 1920/1932, p. 55).

Vilfredo Pareto en su obra “Manual de economía política” (1932), había hecho reflexiones al respecto. El bienestar es entendido como la forma de lograr alcanzar a satisfacer el individuo sus necesidades o deseos. Al ser Pareto parte de la “Vieja Escuela” asume y

retoma los planteamientos de los neoclásicos y al capitalismo como tal para la satisfacción de las necesidades mencionadas.

En sus planteamientos y reflexiones acerca de la utilidad futura de la sociedad esboza que desde el punto de vista económico la existencia de monopolios, la mala determinación de los puntos de eficiencia en la fabricación, el mal uso de los bienes a disposición de la sociedad y otras características aleja a la sociedad de un máximo de *ophelimate*³ (bienestar) (Pareto, 1932/1945).

Aquí se retoma el planteamiento del equilibrio económico paretiano aplicado a que toda la sociedad o alguna parte de la misma pudiese gozar de mayor bienestar sin perjudicar a otros. Para lograr alcanzar el *maximum* de *ophelimate* (bienestar) Pareto precisa resolver los problemas de distribución y producción para los individuos de una sociedad. Por tanto, al adoptar ciertas reglas de distribución se debe buscar a través de estas el mayor bienestar posible.

Consideremos una posición cualquiera, y supongamos que uno se separa de una cantidad muy pequeña, compatiblemente con las relaciones. Si haciendo esto se aumenta el bienestar de todos los individuos de la colectividad, es evidente que la nueva posición es más ventajosa para cada uno de entre ellos; y, viceversa, lo es menos si se disminuye el bienestar de todos los individuos. El bienestar de algunos de entre ellos puede por lo demás mantenerse constante, sin que esas conclusiones cambien. Pero si por el contrario ese pequeño movimiento hace aumentar el bienestar de ciertos individuos y disminuir el de otros, no se puede afirmar que sea ventajoso para toda la colectividad efectuar ese movimiento (Pareto, 1932/1945, p. 470).

De tal manera que, si el *máximo* de *ophelimate* para una colectividad es válido para un individuo, entonces si es aceptado. De lo contrario mientras que al no alcanzarse una posición máxima de *ophelimate*, los beneficios otorgados por cada una de las ramas económicas no pueden considerarse de tal manera (beneficio) para toda la sociedad.

Fue así el encuentro de dos posturas completamente opuestas dentro de la misma escuela. Pero fue hasta que Robbins (1932), desarrolla un planteamiento en el cual las

³ En una posición alejada del máximo de *ophelimate* se puede evidenciar el interés de las personas que se aprovechan de una determinada situación para un beneficio propio y su contraparte el interés general.

diferencias de utilidad volvían imposible, inviable e impráctico comparar el bienestar de los individuos.

Dicha postura apertura un debate:

The conception we have rejected, the conception of Economics as the study of the causes of material welfare, was what may be called a classificatory conception. It marks off certain kinds of human behaviour, behaviour directed to the procuring of material welfare, and designates these as the subject-matter of Economics [La concepción que hemos rechazado, la concepción de la economía como el estudio de las causas del bienestar material, fue lo que podría llamarse una concepción clasificatoria. Señala cierto tipo de comportamiento humano, comportamiento dirigido a procurar el bienestar material, y designa este como un tema de estudio de la economía] (Robbins, 1932/1945, p. 16).

En ese sentido Robbins alude a que existen y se realizan tanto actividades económicas, como no económicas para incrementar el bienestar material y existen o se realizan actividades para incrementar el bienestar no material. Es decir, cualquier tipo de actividad implica la renuncia de otras alternativas deseadas, lo cual tiene su aspecto económico de igual manera (Robbins, 1932/1945).

De tal manera que la concepción aceptada señalada por Robbins se centra en un aspecto de conducta particular, la forma impuesta por la influencia de la escasez. Esta se puede presentar a través de escasez de materiales, situación que limita la conducta; otra limitante se puede observar en la escasez del tiempo y de los servicios de más personas, por lo que esta escasez tiene un enfoque económico.

Fue así que ahora la corriente de los estudios del bienestar cambia a raíz de ese debate, y estos serían estudiados ahora en lo que se le conoce como la nueva economía del bienestar. Bergson (1938), desarrolla un análisis donde incorpora ciertos supuestos que difieren de los introducidos en estudios previos. Asume que las cantidades de todos los factores de producción son fijos, exceptuando el trabajo, lo que lleva a que no se deprecien. Además, en su estudio asume que únicamente existen dos tipos de bienes de consumo, de trabajo y producción. Al presentarse alguna alteración se afecta el bienestar. Por ello establece las condiciones del máximo de bienestar.

Propone tres grupos de valor para el entendimiento del bienestar. En el primer grupo denominado, *The First Group of Value Propositions* (El primer grupo de propuestas de valor) establece que: “*a shift in a unit of any factor of production, other labor, from one production unit to another would leave economic welfare unchanged, provided the amounts of all the other elements in welfare were constant*” [un cambio en una unidad de cualquier factor de producción, que no sea el trabajo, de una unidad de producción a otra dejaría sin cambios el bienestar económico, siempre que las cantidades de todos los demás elementos del bienestar fueran constantes] (Bergson, 1938, p. 316).

El segundo grupo que lo denomina, *The fundamental value propositions of individual preference* (Las propuestas fundamentales de las preferencias individuales) plantea que:

if the amounts of the various commodities and types of work were constant for all individuals in the community except any i^{th} individual, and if the i^{th} individual consumed the various commodities and performed the various types of work in combinations which were indifferent to him, economic welfare would be constant” [si las cantidades de diversos productos y tipos de trabajo fueran constantes para todos los individuos de la comunidad, excepto cualquier i -ésimo individuo, y si el i -ésimo consumió los diversos productos básicos y realizó los diversos tipos de trabajo en combinaciones que le eran indiferentes, el bienestar económico sería constante] (Bergson, 1938, p. 318)

En la tercera proposición, *The propositions of Equal Shares* (Las propuestas de partes iguales), establece: “*If the Shares of any i^{th} and k^{th} individuals were equal, and if the prices and wage rates were fixed, the transfer of a small amount of the share of i to k would leave welfare unchanged*” [Si las acciones de alguno i -ésimo y k -ésimo individuos fueran iguales, y si los precios y las tasas de los salarios fueran fijas, la transferencia de una pequeña cantidad de la acción de i a k dejaría al bienestar sin cambios] (Bergson, 1938, p. 321).

El mismo autor puntualiza que los tres grupos de valores propuestos no son suficientes para una derivación de las condiciones máximas presentadas en los estudios del bienestar y tampoco son necesarios para su análisis, “*it should be noted that the particular value judgments I have stated are not necessary to the welfare analysis. They are essential only for the establishment of a particular group of maximum conditions*” [Se

debe señalar que los juicios de valor particulares que he dicho no son necesarios para el análisis del bienestar. Son esenciales para el establecimiento de un determinado grupo de condiciones máximas] (Bergson, 1938, p. 322).

Al conocerse las funciones de producción e individuales se tiene información relativa de la función de bienestar económico para determinar un punto máximo si existiese. Bergson alude, a que las técnicas utilizadas por los economistas de Cambridge no ofrecían algún instrumento útil para la economía del bienestar, pues no proporcionaban algún enfoque para los juicios de valor.

Durante ese mismo año a los planteamientos hechos por Bergson (1938), Robbins (1938) nuevamente lanza una pregunta acerca del estado de las comparaciones interpersonales de utilidad o en otras palabras examinar la relevancia acerca de lo que comúnmente se llamaba bienestar.

En ese sentido, Kaldor (1939) para justificar los planteamientos acerca del bienestar adopta un planteamiento donde la economía al ser una ciencia, puede desarrollar posturas y decirlas de una manera descriptiva. Esto a raíz de que únicamente se habían preocupado por las comparaciones. Robbins en su señalamiento planteaba que su propuesta fue hecha para aclarar que un incremento en la riqueza social -a causa del libre mercado- era considerado arbitrario, ante la propuesta que suponía una igual satisfacción de los sujetos económicos y de esa forma se podía decir que la riqueza social aumentaba.

Por consiguiente, los ingresos de unas personas serían más bajos que antes y los ingresos de otras personas aumentarían proporcionalmente. Como resultado de esta distribución de ingreso, pueden existir pérdidas en las satisfacciones de ciertos individuos, situación que da lugar a la comparación de pérdidas y ganancias. Sin embargo, menciona que se puede asegurar una distribución del ingreso gracias a acciones que puede realizar el gobierno para mantenerlo intacto, al compensar ante cualquier pérdida, mediante fondos para dicha situación a los propietarios. La compensación era hecha con una recaudación a través de un impuesto sobre los ingresos que fueron aumentados a los propietarios (Kaldor, 1939: 550).

Kaldor acepta las posturas de Pigou acerca de la división del bienestar, puesto que en la parte de la producción se deben incluir todas las propuestas para incrementar el bienestar social (estimulación del empleo, igualación de productos netos sociales y la igualación de precios). Sin embargo, esto lleva a que en la segunda parte se vuelva imposible conocer cómo se distribuye el ingreso para maximizar el bienestar social.

Plantea, además que si se traza una capacidad de satisfacción igual (todos los individuos), el bienestar es mayor, aunque: *“yet one certainly cannot exclude the possibility of everybody being happier when there is some degree of inequality than under a regime of necessary and complete equality⁴”* [ciertamente no se puede excluir la posibilidad de que todos sean más felices cuando hay algún grado de desigualdad que bajo un régimen de igualdad necesaria y completa] (Kaldor, 1939, p. 551).

Posteriormente Hicks en conjunto con Kaldor, desarrollan el conocido criterio de Scitovsky o de Kaldor – Hicks, llamado también como eficiencia de Kaldor – Hicks (un resultado tiene mayor eficacia, si los que tienen un beneficio pueden compensar a aquellos que sufren pérdidas), el cual retoma la eficiencia de Pareto. En su texto Hicks realiza una separación entre los autores de la escuela que continúa la afirmación acerca de que la economía puede sentar principios de política económica y la existencia de políticas que sean propicias al bienestar social, además de políticas que pueden generar empobrecimiento; y por otra parte las que niegan esa situación.

Sin embargo, Hicks (1939) argumenta que el bienestar de los individuos es inevitablemente distinto en cualquier tipo de economía del bienestar: nacionalista, liberal o socialista, cristiana o pagana. Hicks propone, lo que él llama las principales líneas del nuevo bienestar de las ciencias económicas.

El primer conjunto de condiciones son las marginales. En éstas: *“the marginal rate of substitution between any two commodities must be the same for every individual (who consumes them both) and for every producing unit (which produces them both) in the whole economy”* [la tasa de sustitución marginal entre dos productos debe ser la misma

⁴ Además, menciona que la economía debería únicamente mostrar un patrón de distribución deseado y cuál sería la forma más conveniente de lograrlo.

para cada individuo (quienes consumen ambos) y para cada unidad de producción (que ambos producen) en toda la economía] (Hicks, 1939, p. 704).

Un segundo conjunto de condiciones es el de la estabilidad. “*Their role is to ensure that the position established is one of maximum, not minimum, satisfaction*” [Su papel es asegurar que la posición establecida sea uno de los máximos, no una mínima satisfacción] (Hicks, 1939, p. 704). Mientras que denomina a la tercera como las condiciones totales.

Esta función busca “*to ensure that no improvement can be brought about by the complete abandonment of the production or consumption of someone commodity*” [asegurar que ninguna mejora pueda ser provocada por el abandono de la producción o consumo de alguna mercancía] (Hicks, 1939, p. 704).

Hicks de alguna manera busca un equilibrio económico que no afecte al mercado y que a su vez no afecte a la sociedad, “*Under private enterprise, any ordinary change in economic policy involves a change in the price-system, and any change in prices benefits those on one side of the market, and damages those on the other*” [Bajo la empresa privada, cualquier cambio ordinario en la política económica trae cambios en el sistema de precios y cualquier cambio en los precios beneficia a aquellos en un lado del mercado y afecta a los otros] (Hicks, 1939, p. 706), por lo que considera no permitida cualquier reforma al causar pérdidas de cierto tipo a algunas personas.

En otro punto el mismo Hicks menciona que al tomarse estrictamente las condiciones óptimas están podrían ser interpretadas únicamente posteriormente (ex post), al evento y con ello decir si se ha logrado un óptimo. Pero realiza una nota “*if the optimum conditions are interpreted ex post, they can make no allowance for risk, since risk is a phenomenon due to uncertainty of the future*” [si las condiciones óptimas son interpretadas ex post, no pueden aceptar el riesgo, ya que el riesgo es un fenómeno debido a la incertidumbre del futuro] (Hicks, 1939, p. 708).

En su contraparte la política del productor individual es *ex ante*, la cual se encuentra altamente influenciada por el riesgo. De tal manera que los precios tienen una tendencia a exceder el costo marginal. En otras palabras, la producción es menor en las industrias

riesgosas, que en teoría es lo deseable. Por consiguiente, el bienestar en términos de Hicks se puede centrar en la compensación, ya que cada reforma inflige una pérdida para algunas personas.

Otro de los contemporáneos de Kaldor y Hicks fue Scitovszky, el cual realizó también otras aportaciones, pues menciona que el interés por los problemas del bienestar había vuelto a despertar. En su planteamiento alude como objetivo de la economía del bienestar (Scitovszky, 1941), probar la eficiencia de las instituciones económicas para el aprovechamiento de los recursos en una comunidad.

En los términos de Scitovszky es necesaria la distinción de las propuestas del bienestar. Pues por una parte se considera el supuesto de una cantidad fija de recursos empleados y por otra los que consideran esa cantidad variable. De tal manera que:

“The former are concerned' with the allocating efficiency of the system; with its ability of best allocating a given quantity of utilised resources among their various uses in consumption and production. They can be conceived of as criteria for judging institutions and policy in a closed community whose potential resources are fixed and can be trusted to be fully employed” [Los primeros están preocupados por la eficiencia de la asignación del sistema; es decir, con su habilidad de asignar mejor una cantidad determinada de recursos utilizados entre sus diversos usos en consumo y producción. Pueden ser concebidos como un criterio para juzgar instituciones y políticas en una comunidad cerrada cuyos recursos potenciales son fijos y se puede confiar en que se emplearán plenamente] (Scitovszky, 1941, p. 77).

Nuevamente Scitovszky (1941) asume que las propuestas de bienestar económico no pueden, -por regla general- realizarse independientemente de comparaciones interpersonales de utilidad. Puesto que el cambio en la composición de la renta nacional traería mejoras en el bienestar general y empeoraría para otros.

Sin embargo, interesan dos distribuciones del bienestar, siendo necesario investigar cómo el cambio “*would affect general welfare if it were to leave the distribution of welfare unaffected and if that were both before and after it, first what it actually is before, secondly what it actually is after, the change*” [afectaría el bienestar general si dejara la distribución del bienestar sin afectarlo antes y después, primero lo que fue realmente antes, en

segundo lugar, lo que realmente es después del cambio] (Scitovszky, 1941, p. 86). Concuera con Kaldor y Hicks en su afirmación de que un cambio dado incrementa el bienestar general, aunque no todos obtengan beneficios u otros pierdan.

Al año siguiente Lange asegura que la economía del bienestar se ocupa de las condiciones determinantes en el bienestar económico de una comunidad (Lange, 1942). De tal manera que realiza una diferenciación con la teoría tradicional que concebía el bienestar de una comunidad como la suma de bienestar de los diferentes individuos. Aunque dichos supuestos son criticados por su falta de funcionalidad.

Es así, que los principios de la economía del bienestar se reformulan para eliminar la comparabilidad interpersonal de la utilidad y para lograrlo plantea Lange que la suma de las utilidades de los individuos debe definirse como un vector. Es decir, cuando un vector se dice ser mayor que otro, o cuando por lo menos uno de sus componentes es mayor que el correspondiente de otro y ninguno es menor (Lange, 1942, p. 214 - 215).

Esta corriente matemática geométrica continuaría con Allais (1943), siguiendo propuestas alternativas a las de Pareto. Sin embargo, medir el bienestar generaba escepticismo en cuanto a la problemática económico – social. Al realizar Lange un recorrido por los planteamientos de Walras, Pareto, Kaldor y Hicks inclusive, menciona que todas esas demostraciones de la nueva economía del bienestar se han fundado en la utilización del cálculo diferencial, estableciendo a lo mucho la existencia de máximos locales. Por tal motivo Allais menciona:

“Resulta paradójico que la mayor parte de las investigaciones teóricas contemporáneas utilicen un modelo irreal, el de la economía de mercado, y que descansen sobre hipótesis que contradicen la observación, como hipótesis de la convexidad general, antes que recurrir a un modelo más conforme a lo real y más simple de analizar, sin hipótesis restrictivas ... Por estas razones las teorías actuales del equilibrio y de la eficacia máxima deben ser reformuladas” (Allais, 1989, p. 702).

Posterior a Allais y retomando los planteamientos de Bergson de la función de bienestar social, Samuelson (1953) desarrolla lo que él llamó la nueva economía del bienestar. Analiza las propuestas de Pareto, Barone, Hotelliing y Lerner, además de las de Kaldor, Hicks y Scitovsky para la construcción de esta nueva propuesta.

Samuelson objeta la exposición de Pareto en su afirmación “que un punto óptimo, en su sentido, no es un punto único” (Samualson, 1953/1966, p. 220). Debido a que, al imponer transferencias de ingreso hacia un individuo, existirá un nuevo punto óptimo, sin poder determinar si el nuevo punto es mejor que el primero. Sin embargo, añade que en los términos del pensamiento económico un punto como tal o movimiento puede considerarse como preferentemente deseable. Por otra parte, reconoce las conclusiones a las que llega Pigou, pero critica el no afrontar abiertamente la problemática para definir el problema de producto social.

Al presentar su función de bienestar social, reconoce la postura de Robbins como correcta ante el análisis economicista y de política. Pues considera un gran obstáculo para el análisis y la descripción, un pensamiento que está inspirado en el deseo. En ese sentido la elaboración y verificación de hipótesis científicas no pueden desarrollarse de la misma forma que los juicios éticos. Además, considera una tarea del análisis económico profundizar en las consecuencias de los juicios éticos al igual que la forma de dirigir cierta producción y el modo en que debería hacerse, sin dejarse llevar por los deseos. Aunque señala puntualmente que todos los postulados desarrollados dentro del dominio de la economía del bienestar las hipótesis y proposiciones carecen de un sentido técnico, al representar las consecuencias de dichos supuestos, sin constituir hipótesis significativas acerca de una realidad que puede ser refutada (Samuelson, 1953/1966).

El bienestar desde la perspectiva de Samuelson se plantea que está en función de muchas variables posibles incluso las de naturaleza no económica. De tal forma que desarrolla ocho puntos: En el primero menciona: “los precios, por regla general, no se incluyen en la misma función de bienestar excepto de modo muy indirecto por medio de los efectos que los diversos precios y salarios ejercen sobre las cantidades consumidas, el trabajo, etc.” (Samuelson, 1953/1966, p. 228).

En un segundo punto plantea: “se puede considerar también que ciertas variables se refieren a un individuo o una familia particular” (Samuelson, 1953/1966, p. 229). En el tercer punto establece: “igualmente se supone a menudo que las cantidades de un bien que consume un determinado individuo son del mismo tipo que las consumidas por otro”

(Samuelson, 1953/1966, p. 229). En el cuarto punto menciona: “Es frecuente suponer que una determinada clase de servicios productivos pueden utilizarse indiferentemente en varios usos” (Samuelson, 1953/1966, p. 229).

En su quinto punto establece: “se deben tener en cuenta las preferencias individuales” (Samuelson, 1953/1966, p. 229). El sexto punto plantea: “la preferencia de un individuo depende únicamente de los bienes que él consume y no de los que consumen los otros” (Samuelson, 1953/1966, p. 230). En la premisa séptima establece: “se supone que la función de bienestar es completamente (o casi) simétrica con respecto al consumo de todos los individuos”⁵ (Samuelson, 1953/1966, p. 231). En el punto número ocho retoma: “la definición de la función de bienestar que ha de elevarse al máximo, como la suma de las utilidades cardinales experimentadas por cada individuo” (Samuelson, 1953/1966, p. 232).

Una vez formulados estos ocho puntos Samuelson realiza la distinción entre la nueva economía del bienestar y la economía del bienestar antigua. Pero asevera que existe una sola economía del bienestar comprensiva proveniente de los escritos de Bergson. Mientras que la nueva economía del bienestar encierra el contenido de la producción, el cambio y rechaza las premisas de comparabilidad interpersonal de la utilidad, la economía del bienestar antigua parte de ellos.

Sin embargo, el mismo Samuelson menciona que la nueva economía del bienestar,

“no puede decirnos cuál de dos situaciones cualesquiera es mejor, pero puede ocasionalmente excluir una situación dada como peor que otra, en el sentido en que cada uno esté en condiciones peores. No puede decirnos cuando realmente el grupo social puede optar entre dos situaciones dadas. Lo que es más importante, no puede enseñarnos que un movimiento acerca del cual se puede proporcionar una contestación determinada es mejor que otro acerca del cual no se puede decir nada” (Samuelson, 1953/1966, p. 257).

⁵ En esta premisa Samuelson agrega que al considerar la igualdad del ingreso como una situación óptima lleva a tener un cierto grado de bienestar relativo. Pues la igualdad de ingresos aplicada a individuos con diferentes necesidades es incompatible con una función de bienestar determinada y definida.

Algunas de las deficiencias en la formulación de la nueva economía del bienestar fueron corregidas por Scitovsky donde “la distribución del ingreso de la situación nueva se trata simétricamente con la de la situación antigua” (Samuelson, 1953/1966, p. 258) aunque para Samuelson delimita el alcance de la nueva economía del bienestar.

2.4 La teoría de la elección social

Esta teoría surge a raíz de nuevos cambios con los planteamientos propuestos por Samuelson en su función de bienestar social. Por lo que Arrow (1950) desarrolla lo que se conocería como la paradoja de Arrow o el teorema de imposibilidad de Arrow. Su planteamiento en términos generales versa que al tener una persona dos, tres o más alternativas, no es posible (imposible) que se puedan reflejar las preferencias de cada uno de los individuos dentro de una comunidad y que a su vez se pudieran cumplir criterios racionales. Su planteamiento parte de que en una democracia capitalista los métodos para la determinación de las elecciones sociales se realizan a través de decisiones políticas y económicas, utilizando el método del voto generalmente y en menor medida el mecanismo de los precios.

En ese sentido, asevera que, al adoptar la identificación de racionalidad con maximización de alguna forma, el problema que ha sido fundamental en el campo de la economía del bienestar, es derivado precisamente de los deseos individuales. A su vez, al intentar realizar una definición clara de un óptimo social del bienestar, este se ha visto envuelto por diversas comparaciones interpersonales (Arrow, 1950). Posteriormente agrega que los argumentos de Bergson, Lange y Samuelson son una definición débil, la cual no puede ser utilizada como guía para la política social.

Aunado a ello menciona que cada una de las alternativas en una economía del bienestar podría ser entendida como una distribución de mercancías y requisitos laborales. Pero, que en todo momento se deben de considerar y examinar el sistema de valores, incluyendo los valores de los mismos, en la búsqueda de una verdadera teoría general del bienestar social (Arrow, 1950).

La función de bienestar social de Arrow retoma la formulación de los juicios de bienestar de Bergson, los cuales utiliza como componentes de lo que denomina el “Estado social”:

The most precise definition of a social state would be a complete description of the amount of each type of commodity in the hands of each individual, the amount of labor to be applied by each individual, the amount of each productive resource invested in each type of productive activity, and the amounts of various types of collective activity such as municipal services, diplomacy and its continuation by other means [La más precisa definición de un estado social sería una descripción completa del monto de cada tipo de mercancía en las manos de cada individuo, la cantidad de trabajo aplicado por cada individuo, y la cantidad de diversos tipos de actividad productiva como los servicios municipales, diplomacia y su continuación por otros medios] (Arrow, 1950, p. 333).

De tal forma que, el objetivo de la sociedad es encontrar y maximizar la utilidad social o el bienestar social que un individuo utilizando cualquier tecnología o al tener una limitante importante en sus recursos, elige el estado social que le brinda el mayor nivel social de bienestar en su contexto.

Sin embargo, existe una diferencia entre la función de bienestar social de Bergson y la de Arrow. Pues para el segundo los pedidos individuales que entran como argumentos en la función de bienestar social consultan los valores de los individuos en lugar de sus gustos. Bergson supone que todos los valores individuales producen juicios de valor social que por regla particular conducen a la asignación y determinación de la distribución del ocio, la distribución de recursos productivos y los productos finales, de acuerdo y en función de los gustos de los individuos (Arrow, 1950).

Se podría decir que existe y asigna un mismo orden social para cada una de las asignaciones individuales, a un tipo determinado de función del bienestar social. En este caso, las elecciones sociales son completamente independientes de los gustos sociales (Arrow, 1950). Por consiguiente, si una persona está mejor en un estado social que en otro, entonces el primer estado social es preferido al segundo, adoptando un juicio de valor en el que todo el mundo está mejor. Esto último fue un gran avance al cuestionar la nueva economía del bienestar y su viabilidad, además de una ruptura que abre la puerta a la teoría de la elección.

Sin embargo, la propuesta de Arrow considera ciertas condiciones que sirven para excluir la comparación interpersonal de la utilidad social, al realizar comparaciones o de forma directa. De tal manera que Arrow reformula el teorema de posibilidad:

If we exclude the possibility of interpersonal comparisons of utility, then the only methods of passing from individual tastes to social preferences which will be satisfactory and which will be defined for a wide range of sets of individual orderings are either imposed or dictatorial [Si excluimos la posibilidad de comparaciones interpersonales de utilidad, entonces los únicos métodos que pueden utilizarse pasando de los gustos individuales a las preferencias sociales, que sean satisfactorios y sean definidos por un amplio rango de conjuntos de ordenamientos individuales, serán impuestos o dictatoriales] (Arrow, 1950, p. 342).

En ese sentido Arrow (1951) argumentaba que, de continuar la intención de identificar la racionalidad de la maximización, el problema persistiría al intentar conseguir un máximo social de los deseos individuales, problema principal de la economía de bienestar (*Welfare economics*) pues un cierto grado de bienestar social estaría estrechamente relacionado con los valores sociales. Es decir, el bienestar de cada uno de los individuos está ligado a sus deseos, por lo que un bienestar colectivo se podría obtener con la combinación de deseos individuales. Pero a su vez los gustos individuales se anteponen a un bienestar general, existiendo entonces un problema ético en la selección de intereses individuales para convertirlos en máximos sociales.

La nueva economía del bienestar mantiene la propiedad de que un cambio que beneficie a un individuo perjudicará a otro y al mismo tiempo si se quiere imponer restricciones a los gustos individuales no existe una función de bienestar satisfactoria cuando existe más de un bien.

En ese sentido Arrow sostiene la hipótesis de que los individuos podían elegir una determinada canasta de bienes con los que pudieran maximizar su bienestar utilizando un gasto mínimo, lo cual traería un cierto grado de bienestar global, incrementando por tanto las funciones individuales, puesto que cada individuo puede elegir sus preferencias, pero de continuar intentando identificar la racionalidad mediante la maximización, el problema de alcanzar un máximo social como consecuencia de gustos

individuales seguirá siendo el problema de la economía del bienestar y el bienestar social dependerá de la asignación de valores individuales (Arrow, 1951).

Posterior al trabajo de Arrow surgen otros planteamientos con Harsanyi (1955) mismo que, califica como ingenuo el concepto de bienestar social, al tomarlo como una suma de utilidades comparables. Esto debido a que cada individuo tiene una función de bienestar social diferente de la de todos los demás, excepto exista una coincidencia entre ellos. Ya que son por los juicios de valor que se ha acordado generalmente que una función de bienestar social debe ser una función creciente de los individuos.

Por consiguiente, lo que se entiende por juicios de valor relativos al bienestar social, producto de un mero análisis conduce sin ningún postulado ético, por funciones de bienestar social hacia una función matemática de bienestar social. Sin embargo, llega a la afirmación de que no existe duda acerca del hecho de que las personas realizan comparaciones interpersonales de utilidad, comparando diferentes personas, satisfacción total o incrementos y decrementos de satisfacción en otras personas. De tal manera los indicadores de esas comparaciones de utilidad son preferencias directamente reveladas por situaciones de satisfacción o insatisfacción en cada situación por elecciones actuales.

De ahí surge el problema al intentar comparar las utilidades disfrutadas por distintas personas con preferencias idénticas y reacciones expresivas para alguna situación. Cuando las preferencias de las personas son diferentes y cuando sus reacciones expresivas a situaciones similares son aún más diferentes aumenta la dificultad para compararlas. Harsanyi denomina a esto como la “dificultad psicológica”, aunque está sujeta a grandes márgenes de error, pues en la medida en que las diferencias psicológicas sean mayores y separen a los individuos, mayor será el margen de error de las comparaciones de utilidad puesto que son consecuencias de las diferencias psicológicas las que afectan la satisfacción (hábitos de consumo, antecedentes culturales, sexo, estatus social u otras condiciones adquiridas) que las personas experimentan de cada situación (Harsanyi, 1955).

Aunque dichas comparaciones interpersonales de utilidad se basan en otros principios⁶. Entonces, Harsanyi retoma nuevamente la aseveración de Robbins, puesto que existen comparaciones interpersonales de utilidad basadas en juicios de valor éticos o políticos. En ese sentido, deja claro la necesidad práctica de la toma de decisiones en la política pública, y para ello es menester la formulación de funciones de bienestar social aun cuando no se cuente con toda la información necesaria para la realización de las comparaciones interpersonales de utilidad basadas en un punto objetivo. Sin embargo, (Harsanyi, 1955) el tener una base objetiva o no, dependerá de la información fáctica (psicológica).

Por consiguiente, llega a la conclusión de que cuanto más individualista sea la ética y mientras más completa sea la información de los hechos, mayor será la convergencia de las funciones del bienestar de los individuos. Por otra parte, ante la necesidad de tomar decisiones de política pública, dichas situaciones llevan a la formulación de funciones de bienestar social sin fundamento, aun cuando se carezca de información o una base objetiva fundamentada para las comparaciones de utilidad.

De tal manera que:

Thus if we accept individualistic ethics and set public policy the task of satisfying the preferences of the individual members of the society...our social welfare function will always tend to take the form of a sum (or mean) of individual utilities; but whether the weights given to these individual utilities have an objective basis or not will depend wholly on the extent of our factual (psychological) information [Si aceptamos la ética individualista y damos a la política pública la tarea de satisfacer las preferencias de los individuos miembros de la sociedad...nuestra función de bienestar social siempre tenderá a tomar la forma de una suma (o media) de utilidades individuales; pero si los pesos dados a esas

⁶ "If two individuals have opposite preferences between two situations, we usually try to find out the psychological differences responsible for this disagreement and, on the basis of our general knowledge of human psychology, try to judge to what extent these psychological differences are likely to increase or decrease their satisfaction derived from each situation" [Si dos individuos tienen preferencias opuestas entre dos situaciones, usualmente tratamos de descubrir las diferencias psicológicas responsables de este desacuerdo y, sobre la base de nuestro conocimiento general de la psicología humana, tratamos de juzgar en qué medida es probable que estas diferencias psicológicas aumenten o disminuyan. Disminuir su satisfacción derivada de cada situación] (Harsanyi, 1955, p. 318).

utilidades individuales tengan o no una base objetiva dependerá completamente del aumento de nuestra información (psicológica) de los hechos] (Harsanyi, 1955, p. 321).

2.5 Clasificación del Bienestar social

En 1958 aunque no del todo correspondiente a la teoría de la elección social. Wilensky y Lebeaux intentan desarrollar la pregunta ¿Qué se entiende por bienestar? Aunque ambos acotan que no es su preocupación el desarrollar una visión de lo que debería ser el bienestar social, sino de lo que pasa en el contexto estadounidense.

En ese sentido al conceptualizar el bienestar social, mencionan la existencia o clasificación en dos tipologías: el bienestar residual y el bienestar institucional. Ambos conceptos son los que indican hacia dónde deben enfocarse mayores o menores servicios de bienestar. El bienestar residual se popularizó previo a la gran depresión. En él se establece Wilensky y Lebeaux (1965) que las instituciones de bienestar social deben de entrar en juego únicamente cuando las estructuras normales de provisión, la familia y el mercado, se rompen. Esto en el sentido, de que el bienestar social y su formulación están basados sobre la premisa de la existencia de canales naturales a través de los cuales interactúan con la economía de mercado y la familia respectivamente.

Sin embargo, ambas instituciones carecen del funcionamiento adecuado, lo que hace necesario que surja un tercer mecanismo, conocido como la estructura del bienestar social. La cual es entendida como una agencia residual, donde se atienden primeramente las funciones de emergencia y es previsto que se retire cuando la estructura social regular -la familia y el sistema económico- vuelvan a trabajar adecuadamente. En contraparte, los servicios que proporciona el bienestar social son vistos como funciones normales de la moderna sociedad industrial, que deben ser atendidos en primera línea (Wilensky y Lebeaux, 1965, pp. 138 - 139).

Una segunda formulación del concepto de bienestar social institucional establece que es:

the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health. Its aims at personal and social relationships which permit individuals the fullest development of their capacities and the promotion of their well-being in harmony with the needs of the community [El sistema organizado de servicios e instituciones sociales, diseñado para ayudar individuos o grupos a alcanzar niveles satisfactorios de vida y salud. Su objetivo son las relaciones personales y sociales que permitan a las personas el máximo desarrollo de sus capacidades y la promoción de su bienestar en armonía con las necesidades de la comunidad] (Wilensky y Lebaux, 1965, p. 139).

En ese sentido el bienestar social es aceptado como adecuado o propio al ayudar a lograr a los individuos para alcanzar su autorrealización, en la complejidad de una vida moderna. A partir de la clasificación propuesta, plantean determinados criterios para delinear el bienestar social: la organización formal, el patrocinio social y rendición de cuentas, la ausencia del fin de lucro como propósito dominante de un programa, la generalización funcional y la preocupación directa por las necesidades de consumo humano.

En la categoría denominada organizaciones formales (*formal organization*) todas las actividades de bienestar social se encuentran formalmente organizadas (en su mayoría jerárquicamente). Aquí podemos ubicar las agencias regulares conocidas, de tiempo completo que llevan a cabo los negocios del bienestar. Sin embargo, en esta categoría se excluyen las donaciones, la caridad o la ayuda mutua entre amigos, familia o vecinos puesto que, aunque pueden incrementar el bienestar social no pueden ser clasificadas de manera precisa, siendo además informales (Wilensky y Lebeaux, 1965)

El patrocinio social y la rendición de cuentas (*Social sponsorship and accountability*), son consideradas los elementos más importantes en los servicios de bienestar social en comparación con las instituciones con fines de lucro. En ese sentido cualquier mecanismo mediante el cual se pueda expresar el interés público y hacer que el servicio rinda cuentas a la comunidad es una parte esencial. Dicho mecanismo para la rendición de cuentas en los servicios públicos de bienestar se encuentra en la estructura representativa del gobierno, mientras que para las agencias de voluntariado este mecanismo opera a través de las juntas de gobierno.

Otra característica es la ausencia del fin de lucro como propósito dominante de un programa (*Absence of profit motive as dominant program purpose*), los autores precisan que los bienes y servicios producidos por una economía de mercado y adquiridos por los individuos con dinero derivado de la participación competitiva en esa economía no forman parte del bienestar social (Wilensky & Lebeaux, 1965). Esta distinción es realizada para aclarar su posible asociación con las empresas lucrativas que ofrecen facilidades para recreación, planes de pensión o guarderías a sus empleados. Ante estas situaciones se hace necesaria la separación de la estructura administrativa de los servicios de bienestar con los que ofrece una empresa de negocios. Pero que en algunos casos son provistas para competir por la oferta de trabajo o mantener la eficiencia del trabajador.

Por su parte, la generalización funcional (*functional generalization*), es una visión integradora de las necesidades humanas. Desde esta perspectiva, las necesidades humanas en su totalidad podrían ser o estar insatisfechas y a su vez las capacidades humanas que se pueden desarrollar podrían ser muchas o encontrarse limitadas. De tal manera que los servicios de bienestar social pueden satisfacer ciertas necesidades y las capacidades que se pueden mejorar por dichas necesidades pueden ser diversas o tener distintas prioridades.

Desde esta perspectiva las actividades se pueden describir cómo “funcionalmente generalizadas”, donde los servicios del bienestar están estrechamente vinculados con las instituciones como la familia, la educación, la industria, instituciones médicas, o dicho de otra manera donde se encuentre una necesidad insatisfecha de los individuos. Aunque se advierte la cercanía y relación con el concepto de bienestar residual “*what other institutions do not do, it is the job of welfare to do*” [lo que otras instituciones no hacen, es tarea del bienestar hacerlo] (Wilensky & Lebeaux, 1965, p. 144). Es de esta característica que se distinguen las necesidades humanas del trabajo social, debido a que las agencias individuales son más limitadas en esta función.

Por último, en la preocupación directa por las necesidades de consumo humano (*Direct concern with human consumption needs*). Se realiza una separación para ubicar las actividades gubernamentales de los servicios de bienestar del gobierno. Las actividades

van desde los servicios relacionados con las necesidades de la sociedad de manera indirecta hasta los servicios directos que satisfacen las necesidades de consumo de las familias. Wilensky y Lebeaux retoman el análisis realizado por Hazel Kyrk para la separación de actividades del gobierno:

“indirect”... are government activities “inherent in the nature of the state... such as the national defense, the preservation of law and order, the administration of justice, the exercise of regulatory functions”... Intermediate are road building, flood control, forest conservation, and other such services, “the benefits of which are so remote in time or diffused among the population that they will not be privately provided”. At the direct services end are those where “specific beneficiaries can be identified, although there are also general benefits... Schools and universities, recreational facilities, libraries, museums, concerts, school books and lunches, subsidized housing, medical and hospital services. In this last group of services described are those which are distinctly for consumer use and enjoyment [“indirectas”...son las actividades del gobierno “inherentes de la naturales del Estado... cómo la defensa nacional, la preservación de la ley y el orden, la administración de justicia, el ejercicio de las funciones regulatorias”... Intermedias son la construcción de caminos, control de inundaciones, conservación de bosques y otros servicios similares, “son los beneficios remotos en el tiempo o difundidos entre las personas que no son proveídos privadamente” Los servicios directos son aquellos donde “beneficiarios específicos pueden ser identificados, aunque también hay beneficios generales... escuelas y universidades, servicios de recreación, bibliotecas, museos, conciertos, libros escolares y lanzamientos, viviendas subsidiadas, medicina y servicios hospitalarios. En este último grupo de servicios descritos se encuentran aquellos que son exclusivamente para uso y disfrute del consumidor] (Wilensky & Lebeaux, 1965, p. 145).

En ese sentido los servicios de bienestar atienden tanto servicios individuales como de interés general de la sociedad. Hoy en día, en su mayoría los servicios del gobierno dirigidos específicamente a los individuos es lo que se conoce e identifica como el bienestar social. Ya que dichos servicios tienen un efecto directo sobre el bienestar y la salud de las familias y sus individuos. Además de preocuparse por la conservación, protección y mejora de los recursos humanos (Wilensky & Lebeaux, 1965).

Sin embargo, desde esta perspectiva el concepto de bienestar residual se ha hecho más débil, siendo dominado cada vez más por la concepción institucional, cambiando también la población a la que se enfocaba en un principio. El impacto de la industrialización afectó la organización de servicios del bienestar social, al ir incrementándose la productividad, elevarse el nivel de vida, y el progreso general de la tecnología hizo que los servicios de bienestar, de atender meramente a los estratos más bajos de la sociedad, dirigir ahora su atención hacia una nueva clientela con la cual trabajar, personas trabajadoras camino a los suburbios (ciudades) (Wilensky & Lebeaux, 1958).

2.6 El enfoque de las necesidades humanas

La continua evolución del término de bienestar social aun cuando ya tuviera antecedentes, tomó una nueva connotación al comenzar a hablarse de la satisfacción de necesidades básicas, que tuvo lugar en la Conferencia Mundial sobre el empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1981.

Este enfoque es desarrollado principalmente por Streeten (1978, 1981) y continuado por Doyal y Gough (1991) una década después. En el texto titulado “*Basic human needs*” Streeten desarrolla lo que se entiende como necesidades básicas hasta llegar a su aceptación actual. Es decir, “*those which must be satisfied to some degree before actors can effectively participate in their form of life to achieve any other valued goals*” [aquellas que deben de ser satisfechas en cierta medida antes de que los agentes puedan participar de manera efectiva en su forma de vida con el fin de alcanzar cualquier otro objetivo valioso] (Doyal y Gough, 1991, p. 54) En un inicio el término se pensaba como otro más de los que surgían continuamente. Sin embargo, intentaba responder a los desafíos del desarrollo en los últimos cincuenta años.

Desde esta perspectiva “*Basic Needs is concerned with removing mass poverty*” [las necesidades básicas se preocupan por acabar con la pobreza] (Streeten, 1978, p. 29). Este término ya venía influenciado fuertemente por Lewis y otros autores que enfatizaban sus posturas en el crecimiento económico, -mismo que Streeten considera

no es un fin en sí mismo-⁷ (Streeten, 1978). Rawls también realizaba la crítica a estos planteamientos al esclarecer la desigualdad que se incrementaba en la población. Por otra parte, también se tenía otra influencia mayor, en la curva de U de Kuznets demostrando que las primeras etapas del crecimiento van acompañadas de una creciente desigualdad. Por lo que al existir la desigualdad no se puede tener un bienestar.

Posteriormente se hizo a un lado el crecimiento económico para hablar de la necesidad de la creación de empleos. Sin embargo, hablar de empleo y desempleo únicamente tenía sentido en el contexto de una sociedad industrializada, donde existen bolsas de trabajo, mercados laborales organizados e informados y prestaciones de seguridad social para los desempleados. La utilización de estos términos da un giro para que se hablara ahora de la distribución del ingreso y no del empleo como tal.

En ese sentido al hablar de necesidades básicas, Streeten menciona que deben también preocuparse por quienes el trabajo remunerado no es una opción. Pues es con ese ingreso con el que pueden comprar bienes y satisfacer sus necesidades. En dicho planteamiento, una amplia gama de necesidades básicas, se encuentran relacionadas con artículos que no pueden ser adquiridas en el mercado debido a que son proporcionada a través de servicios públicos⁸ por el gobierno y pagados a su vez mediante los ingresos de la misma índole. Aunque existen casos en los que se necesitaba realizar un pago mínimo para el acceso a los servicios públicos.

Al haber desarrollado estos planteamientos Streeten formula, la existencia de al menos cuatro ventajas fundamentales acercándose a las necesidades básicas comparando los

⁷ Streeten plantea que se tenían tres tipos de justificaciones al respecto. En la primera establece *"either people thought that economic growth would automatically or through natural causes... Growth tends to give to those who already have; it tends to concentrate income"* [las personas pensaban que el crecimiento económico se produciría automáticamente o por causas naturales... el crecimiento tiende a dar a aquellos a quienes ya tienen; y tiende a concentrar el ingreso] (Streeten, 1978, p. 29). Una segunda justificación dice: *"if one assumes that governments are democratic or at any rate that governments are concerned with the fate of the poor, progressive taxation, social services and other intentional government action will spread the wealth downwards"* [Al suponerse que los gobiernos son democráticos, o en todo caso, que están preocupados por el destino de los pobres, los impuestos progresivos, los servicios sociales y otras acciones gubernamentales intencionales distribuirán la riqueza hacia abajo] (Streeten, 1978, p. 30).

⁸ Servicios como educación, salud o el servicio de agua, son los que propone Streeten. Aunque posteriormente precisa que la salud física y la autonomía personal son las más elementales.

conceptos anteriores de crecimiento, empleo, distribución del ingreso y pobreza. Las cuatro ventajas establecidas por Streeten (1978) serían:

1. El objetivo de las necesidades humanas como un esfuerzo final del desarrollo, es brindar a todos los seres humanos la oportunidad de tener una vida más plena. En ese sentido las necesidades básicas se enfocan en recursos y grupos específicos de personas desfavorecidas.
2. Detallan al pie de la letra las necesidades básicas en cuestión de salud, comida, educación, agua, refugio, transporte, además de enseres domésticos sencillos. Así como las necesidades inmateriales donde se encuentran la participación, identidad o el sentido de propósito. El término de necesidades básicas toma fuerza y es más proactivo que los conceptos de eliminar la pobreza o reducción del desempleo.
3. Una tercera ventaja de las necesidades básicas es que van más allá de las abstracciones como el dinero, el empleo o la renta, que tienen un lugar y función determinadas.
4. Por último, las necesidades básicas son muy atractivas para todos los miembros de la comunidad internacional, pues tienen la capacidad de movilizar recursos, y brindar atención a cualquier objetivo por muy vago que fuese. Pueden ser utilizados para elevar las tasas de crecimiento o contribuir con la renta nacional, o se podrían utilizar para lograr incrementar la distribución de ingresos y alcanzar la igualdad, aun sin lograrse.

El concepto de necesidades básicas también tiene el poder para movilizar apoyo hacia las políticas que carecen de sentido. De tal manera que este concepto presenta una mejora, respecto a los anteriores como el ingreso o el poder adquisitivo. Debido a la necesidad de un determinado ingreso para cubrir las necesidades básicas.

Por otra parte, Streeten *et al.* (1981) contempla que dentro de las necesidades básicas -que ya comenzaban a utilizarse posterior al informe del Banco Mundial en 1978-, se tenían que considerar algunas características. A partir de la publicación realizada el término de necesidades básicas comenzó a ser utilizado por agencias bilaterales y multilaterales. Fue en ese sentido, que la *U.S Agency for International Development*

(Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos) desarrolla un plan ambicioso para fortalecer a los gobiernos de los países más pobres, misma que se enfoca en cinco puntos generales:

First, people require education and good health-in addition to machines, land, and credit-for increased productivity ... Second, many poor people have no physical assets -neither a small farm or a small industry ... Third, it is not enough to enable the poor to earn a reasonable income. They also need goods and services on which to spend their income ... Fourth, it may take a long time to increase the productivity of the absolute poor to a level at which they can afford at least the minimum bundle of basic needs for a productive life and Fifth, the emphasis on basic needs, therefore, is a logical step along the path of development thinking [Primero, las personas requieren educación y buena salud – además de máquinas, tierra y crédito para aumentar su productividad ... Segundo, muchas personas no tienen activos físicos, ni una pequeña granja o una pequeña industria ... Tercero, no es suficiente permitir que los pobres obtengan ingresos razonables. También, necesitan bienes y servicios en los que gastar sus ingresos ... Cuarto, puede tomar mucho tiempo aumentar la productividad de la pobreza absoluta a un nivel en el que puedan permitirse al menos el mínimo conjunto de necesidades básicas para una vida productiva ... Quinto, el énfasis en las necesidades básicas es un paso lógico en el camino del desarrollo del pensamiento] (Streeten, 1981, p. 846 – 847).

Sin embargo, se dieron cuenta que, con un cierto nivel de apoyo para el desarrollo de los países, aumentaba su productividad, se estimulaba el crecimiento económico, pero en el largo plazo.

Doyal & Gough (1991) intentan esclarecer el concepto de las necesidades humanas desde diferentes perspectivas. Parten de la concepción de que las necesidades humanas son empleadas para justificar las políticas sociales y a su vez para criticarlas, pues con ellas se pueden justificar e implementar las mismas. De tal forma, una gran diversidad de conceptos relacionados a la evaluación de las condiciones humanas está vinculada a la existencia de necesidades humanas universales.

Entre algunos conceptos se encuentra la igualdad social, en la que existen humanos perjudicados o bajo condiciones que los pueden llevar a un sufrimiento profundo. Otro es lo injusto, que puede llevar a un individuo a una desventaja arbitraria causada por

otros. Se puede hablar también de algo crítico en el que se agrupan ciertos niveles con los que se pretende evaluar moralmente distintos asuntos.

En ese sentido se pueden plantear o desarrollar metas u objetivos que los individuos deben adquirir o deben ser capaces de maximizar sus oportunidades de vida, por tanto, todos los individuos tienen necesidades básicas, *"It is the belief that the satisfaction of basic needs has normative precedence over the satisfaction of wants that generates condemnation when such needs are not satisfied"* [Es la creencia de que la satisfacción de las necesidades básicas tiene precedencia normativa sobre la satisfacción de los deseos lo que genera condena cuando tales necesidades no son satisfechas] (Doyal & Gough, 1991, p. 4). El discurso político es rechazado en el dominio teórico, al traer consigo una confusión a los proveedores de bienestar (asistencia social) y aquellos que buscan un incremento en la provisión de bienestar (asistencia social).

De igual manera Doyal & Gough (1991) consideran que, para la economía ortodoxa, la objetividad de necesidad es sospechosa. Debido a que la idea de necesidad tiene un significado de preferencia mediante el cual varias personas buscan persuadir al gobierno de requerir atención especial. Por consiguiente, las necesidades sociales se transforman en demandas consideradas por la sociedad como de suficiente importancia, siendo bienes o servicios en los cuales debe intervenir el gobierno.

De acuerdo con los economistas ortodoxos del bienestar existen dos principios fundamentales (Doyal & Gough, 1991, p. 9 – 10):

- a) El primero de ellos es la concepción subjetiva de los intereses. Donde los individuos son las únicas autoridades que pueden corregir sus intereses o estrictamente sus deseos.
- b) El segundo lo definen como el principio de la soberanía privada. Es decir, ¿qué se va a producir?, ¿cómo se producirá?, ¿cuál será su distribución? (misma que es determinada por el consumidor) y las preferencias laborales de los individuos.

Mismos que han sido criticados, pero también han servido de base para los economistas neoclásicos.

Por otra parte, algunos gobiernos consideran que se puede abusar e ir de incrementos o decrementos en los impuestos hasta restricciones sustanciales en las libertades políticas en el nombre de decirse necesidades reales de la sociedad, lo que podría pensarse como un temor conservador⁹. Marx en ese sentido pensaba que el aspecto económico en el ambiente social era el que moldeaba la identidad humana. Pues al cambiar las condiciones, también por efecto cambiaría su concepción individual. Pasando de ser posible a imposible, dañino a beneficioso, bueno a malo. Por tanto, la percepción de las necesidades también diferirá en diferentes sentidos por las mismas razones. Al realizarse una expansión en la productividad humana traería consigo un sistema de necesidades más amplio. Sin embargo, en un contexto de pobreza y explotación, las necesidades de quienes producen (trabajadores) continuaban sin ser satisfechas y otra gama diversa a las que tenía la clase dominante o burguesa.

En un primer punto los autores delimitan que las necesidades humanas son socialmente relativas al estipular únicamente lo que algunos grupos prefieren sobre los otros, imponiendo su concepción propia acerca de las necesidades humanas y en el contexto que ellos elijan. Lo que lleva a que sea considerado como un imperialismo cultural, dicho de otra manera, buscan la satisfacción de intereses de grupos específicos. Además, las preferencias de los grupos dominados son degradadas y aceptadas como inferiores a sus necesidades reales, las cuales son definidas por la autoridad. En este punto surge un debate, pues se pone en tela de juicio el derecho de los grupos oprimidos para determinar cuáles y qué preferencias ellos designarán como necesidades versus las necesidades universales que son propuestas por la autoridad. De manera concreta, señalan tres ejemplos de políticas de necesidades como: antirracismo radical, anti sexismo y el anti cientificismo (Doyal & Gough, 1991).

Aunque la ciencia y la tecnología tienen usos antiéticos y perjudiciales para la humanidad, se considera que ninguno es un accidente, pues intrínsecamente y en el interior existen y persisten las prácticas explotadoras y voraces del capitalismo. De tal manera que se puede realizar una analogía al decir que la ciencia es blanca, masculina

⁹ Esta postura la refuerzan teóricos como Hayek y Nozick en la que mencionan que el bienestar (asistencia social) puede transformarse en caridad si es moralmente justificada.

y burguesa, que busca definir y establecer las necesidades de la humanidad y beneficiar el régimen capitalista, convirtiéndose de esta manera la ciencia en un tipo de estafa ideológica, por lo que nadie sabe en realidad que necesita.

En ese sentido los estudios de las necesidades humanas intentan describir lo más preciso posible las diferentes formas en que es utilizado el concepto de necesidades en el discurso común y a su vez la forma en que es empleado en los contextos sociales. Las nociones comunes en los discursos del bienestar son altamente criticadas y consideradas como falsas. Por lo que es necesaria una construcción social amplia y práctica que depende de una práctica profesional.

Posteriormente señalan también que las necesidades humanas como tal no existen o no pueden ser formuladas coherentemente. Bajo el argumento conceptual de progreso social, depende principalmente en la forma en que se pueden adaptar las organizaciones sociales (Estados de bienestar) para satisfacer las necesidades humanas. Por tal motivo se pueden diferenciar los sistemas de bienestar malos o buenos y al mismo tiempo uno se intenta reformar y el otro promover. Aunque por otra parte se apertura un debate entre los principios de querer satisfacer y el de soberanía. Sen realiza una crítica *“it is inadmissible to equate the state of a person with the extents of his or her possessions, as do apolence interpretations of welfare”* [es inadmisible equiparar el estado de una persona con la extensión de sus posesiones, como lo hacen las interpretaciones de opulencia del bienestar] (Sen, 1985, p. 23 en Doyal & Gough, 1991, p. 24).

Siguiendo a Plant el concepto de necesidad en el contexto neoliberal no tiene un control acordado por la sociedad al considerarse abierto y elástico. Se asume la pobreza como una línea base de necesidad o de cumplir con la satisfacción del bienestar. Sin embargo, para realizar juicios críticos del capital requiere de otros criterios para distinguir entre preferencias y necesidades. En otro contexto las necesidades son asimiladas con los derechos que han sido violados de alguna manera (Plant, 1989 en Doyal & Gough, 1991).¹⁰

¹⁰ Esta idea es reforzada por otros autores como Mouffe, Laclau, Walzer y Keane, que argumentan que los colectivos acuerdan ciertos tipos de derechos políticos, que protegen a las minorías de las dominaciones de las mayorías y que asumen dichas demandas como necesidades básicas de sus miembros.

Incluso el concepto de la propia palabra “necesidad” pudiera ser ambiguo y confuso. Algunos se ocupan para referirse a las necesidades como impulsos a los que se tienen que conformar. Otros autores desarrollan la conceptualización como metas a las que todos los individuos quieren o las que todo el mundo debería intentar alcanzar. En la segunda categoría la palabra es usada implícita o explícitamente refiriéndose a una categoría particular de los objetivos que se aceptan como universales. Sin embargo, si las metas se presentan como deseos, más que una necesidad, en estas no existe un interés humano. Es necesario entonces diferenciar conceptualmente necesidades básicas de las necesidades no básicas, y a su vez necesidades de deseos.

En ese sentido existen ciertas necesidades que se deben cubrir para que la humanidad pueda sobrevivir. Sin embargo, en el discurso, las necesidades básicas están vinculadas hacia evitar el daño severo, el cual explícita o implícitamente es la consecuencia de no lograr objetivos valiosos los individuos por lo que se ven perjudicados. Es por ello, que las mismas deben estipular lo que las personas tienen que conseguir para evitar dicho daño severo. Ese daño también se podría describir desde el impacto en el éxito de la participación social en la satisfacción de necesidades. En otras palabras, el éxito de la participación de los pobres en la toma de decisiones y por ende en establecer las necesidades básicas humanas. Pues es de suma importancia reconocer el daño, de satisfacer los deseos de unos y a su vez satisfagan menos, que antes de que ocurriera el daño (Doyal & Gough, 1991, p. 51).

Para ambos autores “*since physical survival and personal autonomy are the preconditions for any individual action in any culture, they constitute the most basic humans needs*” [dado que la supervivencia física y la autonomía personal son las condiciones previas para cualquier acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más básicas] (Doyal & Gough, 1991, p. 54). En ese sentido se refiere a las formas en las que los individuos pueden actuar para la satisfacción de ambas. Sin embargo, existen tres variables clave que afectan la autonomía individual

the level of *understanding* a person has about herself, her culture and what is expected of her as an individual within it; the *psychological capacity* she has to formulate options for herself; and the objective *opportunities* enabling her to act accordingly [el nivel de

comprensión que tiene una persona sobre sí misma, su cultura y lo que se espera de ella como individuo dentro de ella; la capacidad psicológica que tiene para formular opciones por sí misma; y las oportunidades objetivas que le permitan actuar en consecuencia] (Doyal & Gough, 1991, p. 60)

Partiendo de estas, diversos grupos particulares pueden tener necesidades diferentes o muy específicas. De tal manera que necesitan satisfactores específicos y adicionales para corregir, dirigir y satisfacer las necesidades básicas específicas de sus miembros. Para lograr conseguir los individuos sus necesidades se deben considerar o cumplir otras precondiciones sociales previas para su supervivencia y periodos de larga vida.

First, any society must produce sufficient need-satisfiers to ensure minimal levels of survival and health, alongside other artifacts and services of cultural importance. Second, the society must ensure an adequate level of biological reproduction and child socialisation. Third, it must ensure that the skills and values which are necessary for production and such reproduction to occur are communicated throughout a sufficient proportion of the population. And fourth, some system of authority must be instituted to guarantee adherence to the rules by which these skills are successfully practiced [Primero, cualquier sociedad debe producir suficientes satisfactores de necesidades para asegurar niveles mínimos de supervivencia y salud, junto con otros artefactos y servicios de importancia cultural. En segundo lugar, la sociedad debe asegurar un nivel adecuado de reproducción biológica y socialización infantil. Tercero, debe asegurar que las habilidades y los valores que son necesarios para que ocurra la producción y dicha reproducción se comuniquen a una proporción suficiente de la población. Y cuarto, se debe instituir algún sistema de autoridad para garantizar el cumplimiento de las reglas mediante las cuales se practican con éxito estas habilidades] (Doyal & Gough, 1991, p. 80)

Otros autores como Braybrooke (1987) enfatizan en cuatro categorías similares a las cuatro precondiciones sociales. La primera sería la producción, en la que se encuentra la comida requerida para niveles de salud colectivos. En segundo lugar, está la reproducción. Esta categoría se alcanza mediante los modos de producción anteriores que proveerán exitosamente la reproducción biológica y la socialización. En este punto se debe tomar en cuenta la procreación y el cuidado infantil. Situación que en algunas sociedades es fundamental para su bienestar presente y futuro.

La tercera categoría es la transmisión cultural. Aquí las dos categorías anteriores toman un papel importante en la manipulación físico del entorno y el medio ambiente en el que los bienes y servicios son consumidos y creados, a través de la estructura social reproducida en el entorno y con las reglas establecidas por los mismos individuos que las interpretan de una manera que ellos consideran igual o aceptable (Doyal & Gough, 1991). Por último, en la cuarta categoría se encuentra la autoridad. Esta es un conjunto de reglas combinadas con una cultura, las cuales garantizan su implementación. Aunque dicha autoridad puede variar dependiendo la complejidad, el tamaño y el nivel de diferenciación de cada una de las sociedades.

Mediante la manifestación de una autoridad política se proporciona un cierto grado de gobierno y un sistema de justicia que brindan la facilidad de que los miembros de una sociedad tengan una mejor oportunidad de acceder a cubrir ciertas necesidades humanas. Pues conforman exitosamente un modo mínimo de vida. A su vez existe mayor bienestar humano que lo que pudieran proporcionar acciones individuales que pudieran conducir a la felicidad a una persona.

A través de este argumento se justifica el hecho de que todas las personas tienen derechos para acceder a la satisfacción mínima de las necesidades básicas. Sin embargo, los autores manejan una propuesta en la que todos los individuos tienen una responsabilidad y obligación de ayudar a todos los humanos para conseguir su satisfacción de necesidades. Aunque por otra parte también advierten acerca del dilema del *free-rider* en el que algunos grupos son beneficiados por las peticiones de otros. De tal manera que es necesaria la creación de agencias que puedan actuar efectivamente y satisfacer dichas necesidades.

En ese sentido Doyal & Gough realizan una separación entre las políticas sociales que funcionan y sobre las que existe un desacuerdo. Por otra parte, existen también desacuerdos acerca de cuáles tipos de necesidades deben ser priorizadas en los programas legislativos, por ejemplo: medio ambiente, educación o mejores servicios de salud.

Doyal & Gough (1991) desarrollan once categorías mediante las cuales un individuo podría enfermarse físicamente, a lo que denominaron necesidades intermedias. Estas

son: comida nutritiva y agua limpia, viviendas protegidas, ambiente de trabajo sin peligros, ambiente físico sin peligro, cuidado de la salud, seguridad de la infancia, relaciones primarias significativas, seguridad física y seguridad económica, adecuación apropiada y el control de natalidad seguro y procreación.

En ese sentido las necesidades básicas permiten al individuo un cierto grado de autonomía que puede ser endeble ante situaciones que surjan y son necesarias las necesidades intermedias para obtener una autonomía mayor. Por consiguiente, puede ejercer una participación activa en decisiones que le beneficien y proporcionan mayor libertad para un estilo de vida mejor elegido por los individuos mismos. Un individuo desde esta perspectiva tendría mayores capacidades de desarrollarse a sí mismo, que al tener satisfechas únicamente sus necesidades básicas.

Max-Neef (1993) desarrolla otro análisis de las necesidades humanas que, desde su punto de vista, la reinterpretación de la realidad era necesaria. Pues las problemáticas existentes eran complejas, motivo por el cual se tenía que recurrir a una explicación transdisciplinaria, para que las políticas existentes fueran satisfactorias a la solución del problema, debido a que se basaban en teorías reduccionistas. En ese sentido, las políticas económicas no podían únicamente ocuparse de los problemas económicos, siendo poco ético el desestimar la responsabilidad de la acción, pero no las consecuencias de dicha acción.

Entonces “la calidad de vida dependerá de las posibilidades que tengan las personas de satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales” (Max-Neef, 1993, p. 40), su postura es muy similar a la planteada por Doyal & Gough, aunque para este autor existe una diferencia entre necesidad y satisfactor de una necesidad. Las necesidades a su vez, las separa en dos categorías que serían: las existenciales y las axiológicas. En la primera categoría ubica las necesidades del ser, tener, hacer y estar; mientras que en la segunda se encuentran las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. El satisfactor contribuye a que diversas necesidades puedan ser satisfechas o que dependan de más satisfactores para cumplirlas (Max-neff, 1993).

A diferencia de Doyal y Gough (1991) donde las necesidades son definidas en niveles, Max-Neff (1993) establece que son pocas y finitas e iguales en el mundo, cambiando únicamente en el tiempo y las culturas, además de los medios utilizados para satisfacerlas. Es decir, cambia la cantidad y la calidad de los satisfactores o las posibilidades de acceso a los satisfactores. Por tanto, al querer hablar de pobreza, sería equivocado, puesto que se tendría que hablar de pobrezas (de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de identidad) pues modifica el actuar, el comportamiento y las capacidades de un individuo.

Por mencionar un ejemplo desarrollado por Max-Neef, un país que tiene una deuda se ve limitado para satisfacer las necesidades de su población y a su vez los individuos que tuviesen ya alguna pobreza se verían en una mayor dificultad para salir de ella. Por consiguiente, dicho país tendrá menor inversión en su población al tener que pagar las tasas de interés de su deuda, mismas que estarían valuadas en otro tipo de divisas por lo que se consumirán grandes recursos para realizar por una parte el pago y por otra los medios para generar ese pago, lo que conlleva una espiral creciente de empobrecimiento estructural.

Entonces desde esta perspectiva cualquier necesidad no satisfecha generará un problema mayor, mismo que podría generar otro más, e incluso convertirse en un problema colectivo, volviendo obsoletos o nulos los mecanismos para tratarlo. Por consiguiente “no tiene caso sanar un paciente y después devolverlo a un ambiente enfermo” (Max-Neff, 1993, p. 48). De tal manera que se reconoce la necesidad de los individuos por desarrollar capacidades y habilidades para un entorno, al igual que se debe modificar el entorno para un mejor desarrollo de sus capacidades.

2.7 El enfoque de las capacidades

Aunque ya se venía trabajando esta corriente de pensamiento, se considera con una mayor elaboración y desarrollo por Amartya Sen en diversas publicaciones. El concepto de capacidades (*capabilities*) fue presentado por primera vez en una conferencia¹¹ de la

¹¹ La conferencia tiene por título “¿Igualdad de qué?” (Sen, 1979/1982).

Universidad de Stanford durante el Ciclo Tanner en 1979 acerca de los valores humanos. A través de otro concepto que denominó igualdad de la capacidad básica (*basic capability equality*), Sen intenta realizar la evaluación y la valoración del bienestar (*Well-being*), pues cada individuo tiene determinada habilidad para alcanzar la realización de ciertas cosas. De tal manera se puede argumentar que una persona tenga la capacidad para realizar cosas básicas (Sen, 1979/1982).

El enfoque de las capacidades (*Capability Approach*) es un marco crítico sobre el cual se evalúa el bienestar y la libertad del individuo. Sen propone la evaluación y la valoración del bienestar en cuestión de la libertad de una persona. Por ello considera que la información disponible es variable dependiendo de las circunstancias personales de cada individuo como la edad, la educación, la salud o el capital social. Al realizar esta acción lo que evalúa es lo que la persona tiene para realizar una acción o actividad.

A través de los ideales como la libertad y la igualdad para los individuos, desde el concepto de las capacidades, Sen intenta explicar diversos problemas como la pobreza, la limitación del desarrollo humano, la calidad de vida, o la injusticia social y con ello ver los límites de la desigualdad económica¹², política y social en los que se encuentra una sociedad “libre” (Sen, 1992).

Sen en ese sentido no está preocupado por el grado de satisfacción de las personas, si no por lo que cada una de ellas puede hacer o lograr ser realmente. Por tanto, ya no se plantean las necesidades básicas o se habla de ellas, o los recursos con que cuenta una persona, sino por sus capacidades que le permitirán desarrollarse, hacer o ser.

La palabra capacidad menciona Sen (1993/2004) no es atractiva. Esta expresión fue elegida para representar distintas combinaciones alternativas de lo que una persona puede hacer y los distintos funcionamientos que se pueden lograr. Entonces mediante este concepto, no únicamente se puede evaluar el bienestar social, sino para diversos aspectos, como la pobreza, la desigualdad o la calidad de vida. En ese sentido las capacidades las reconoce como básicas “*The capability approach to a person’s*

¹² Sen en su obra *Inequality Reexamined* (1992) realiza un extenso análisis desde la filosofía política acerca de la problemática de la desigualdad.

advantage is concerned with evaluating it in terms of his or her actual ability to achieve various valuable functionings as a part of living" [El enfoque de las capacidades para el beneficio de una persona se ocupa de evaluarla en términos de su capacidad real para lograr varios funcionamientos valiosos como parte de la vida] (Sen, 1993/2004, p. 55).

Sin embargo, el acercamiento de las capacidades (*capabilities*) ha sido discutido, usado y criticado por muchos autores y en distintas formas. Una de las nociones acerca de este enfoque son los funcionamientos (*functionings*) los cuales reflejan partes de una persona como las cosas que puede hacer al desarrollar su vida. En ese sentido la calidad de vida se evalúa en términos de la capacidad de lograr funcionamientos. Siguiendo a Sen (1993/2004) algunos funcionamientos son más complejos, pero altamente valorados, como alcanzar el auto respeto o encontrarse integrado socialmente. Otros no son de igual manera de gran interés para la persona. De tal manera que la necesidad de seleccionar no es una dificultad para la conceptualización del funcionamiento y la capacidad.

A través de los funcionamientos clasificados en simples y complejos, (un estado deseable, un rasgo o un logro) se puede evaluar lo que puede hacer o puede conseguir hacer un individuo. Dichos funcionamientos pueden ser el no encontrarse vulnerable a alguna enfermedad, el alimentarse bien, hasta el autorrespeto o la participación dentro de una sociedad (Sen, 1999).

La propuesta realizada por Sen se separa en dos categorías: el nivel del bienestar evaluado desde los funcionamientos y el nivel del bienestar factible, mismo que es evaluado desde las capacidades. Por tanto, tenemos que, al aplicarse las capacidades en la evaluación del bienestar, lo que se busca es la habilidad para lograr funcionamientos valiosos. En cambio, al evaluar el bienestar desde los funcionamientos esta se centra en la evaluación de las políticas públicas o las instituciones.

Las capacidades (*capabilities*) reflejan la libertad de una persona para alcanzar sus deseos. Proporcionan un punto de vista desde el cual existen condiciones mediante las cuales se puede incrementar el desarrollo o el decremento de las capacidades de una persona desde las perspectivas económica, política o social dentro de una sociedad. Al existir un deterioro en las capacidades, Sen (1992) argumenta que es una consecuencia

de la desigualdad, es decir la ausencia del bienestar y de la mano una precaria calidad de vida de la sociedad misma.

En ese sentido las capacidades conciben o expresan libertad, las oportunidades con las que cuenta una persona, por ello plantea que puede ser un objeto de valor y moralmente indiscutible para la sociedad. Por otra parte, los distintos funcionamientos, pueden constituir una capacidad, existiendo entre ambos una relación recíproca. Ante la ausencia de alguna capacidad, los funcionamientos por ende se ven afectados. Entonces se establece que la capacidad, es definida desde los funcionamientos y al combinarse una serie de distintos funcionamientos conlleva la realización de logros concretos.

Por consiguiente, las capacidades son el conjunto de funcionamientos combinados y que pueden ser realizados. La ausencia de alguno denota la vulneración de las capacidades, ya que se encuentra en función de determinados funcionamientos (Nussbaum, 2002). Para realizar la evaluación del desarrollo humano, la pobreza, la desigualdad o el bienestar, las capacidades proporcionan un amplio panorama de la información acerca de lo que una persona puede hacer y con ello poder evaluar diversos problemas de la calidad de vida que una persona puede tener.

Es decir, al evaluar un conjunto de capacidades se estaría evaluando un conjunto de funcionamientos, y al obtener un resultado, este se transforma en un valor de bienestar de una persona. Sen denomina evaluación simple a este procedimiento, pues se igualan el valor de las capacidades con el valor de los funcionamientos. Aunado a ello para Sen las capacidades brindan información completa de una persona con las que puede conseguir su bienestar, además de sus logros para el mismo¹³ (Sen, 1993/2004).

La teoría de las capacidades de Sen toma una gran importancia ya que muestra las verdaderas oportunidades que tiene una persona, y no los medios a los que tiene acceso la misma. De igual forma, las diferencias en las capacidades surgen de distintos factores con los que se encuentra relacionada esa persona (servicios públicos, medio ambiente

¹³ Sin embargo, el mismo Sen establece la existencia de un valor ponderado, debido que los funcionamientos son evaluados entre sí y como un conjunto. De tal manera que es necesaria un cierto tipo de evaluación valorativa, mediante la cual se puedan realizar juicios de valor, económicos, políticos y sociales.

o cohesión social). En las primeras evaluaciones sobre el bienestar que realiza Sen, habla del enfoque de los funcionamientos (Sen, 1985). Donde dichos funcionamientos constituyen habilidades para que una persona pueda desarrollarse denominándolo capacidad básica (Sen, 1982; Sen, 2002). Sin embargo, existen críticas hechas a este concepto, reconocidas por el mismo Sen, pues una capacidad directamente, no puede ser observada y para medirla es necesaria mucha información.

De entre las diversas críticas realizadas a los planteamientos de las capacidades de Sen, es necesario retomar la postura (y coinciden Sen y la autora) de Nussbaum (2000/2012) acerca de las mujeres. La autora parte del argumento en el cual Sen plantea que el enfoque de las capacidades es igualitario para toda la población y que por ende funciona sin distinción alguna. Sin embargo, Nussbaum resalta que las capacidades de las mujeres se ven alteradas en diversos contextos y situaciones lo que provoca que no tengan un desarrollo igualitario como lo tiene la población masculina.

Al respecto menciona que carecen de apoyo en las funciones más fundamentales para la vida, la alimentación, gozan de distintos (inferiores y precarios) niveles de salud, son vulnerables a abusos físicos, de violencia sexual, su alfabetización es menor (no logran aspectos profesionales) en casos extremos analfabetas; los accesos a empleos se ven reducidos por la misma educación (agregando limitaciones por la familia o el esposo), los salarios son discriminatorios, además de enfrentar acoso sexual en los lugares de empleo; a estas situaciones se agregan otras donde en muchas naciones los derechos de ambos sexos son distintos en los mecanismos legales, lo que tiene un impacto directo tanto en su bienestar como en el bienestar emocional (*well-being*). De tal manera que la desigual situación de las mujeres social y políticamente otorga capacidades desiguales para su desarrollo, pues no se les trata como un fin mismo o como personas merecedoras del mismo respeto que los hombres¹⁴ en las instituciones y las leyes (Nussbaum, 2000/2012).

La desigualdad existente entre ambos sexos combinada con el grado de pobreza trae como resultado una agudización en las capacidades humanas de las mujeres. Al

¹⁴ Nussbaum (2000/2012) señala ser tratadas como instrumentos reproductores, objetos de descarga sexual encargadas de los cuidados o agentes al servicio de la prosperidad familiar

abordarse áreas como la salud y nutrición de las mujeres en los países en vías de desarrollo se observa una actuación discriminatoria y excluyente en algunos casos, pues no es prudente hablar de alimentación y nutrición, cuando ambas otorgarían capacidades distintas para un sujeto (mujer) que realice actividades físicas o que no las haga, o para la recepción de conocimientos, por lo que no pueden tener un pleno desarrollo. Las necesidades nutricionales son diferentes en las distintas etapas del desarrollo de una mujer, así como en su ocupación o estado (embarazo o lactancia) pues puede necesitar ingerir mayor cantidad de nutrientes, al igual que un niño para poder lograr una realización física.

Nussbaum (2000/2012) establece la idea de acercarse a un mínimo nivel básico de capacidades (lo que pueden y son capaces de hacer las personas) y lo considera como: “capacidades humanas centrales”¹⁵ (Nussbaum, 2000/2012, p. 30), este concepto lo establece en el sentido de que la capacidad de cada persona se encuentra directamente relacionada al tomar a la misma como un fin, por lo que busca colocarlos por encima de esa capacidad mínima.

Sen en su enfoque de las capacidades a ciencia cierta no establece una postura o distinción acerca del bienestar o conseguir cumplir las metas deseadas. Es por ello que Nussbaum menciona que no deben limitarse o dañarse al momento de buscar otro tipo de ventaja social, puesto que los derechos traen consigo limitaciones indirectas a diversas capacidades. En ese sentido las mujeres pueden poseer igualdad otorgada por un marco legislativo, obteniendo derechos sociales o políticos idénticos a los hombres, y a su vez vivir una discriminación por una cuestión de ser mujeres en los sectores laborales, niveles educativos, vivir en una área rural o urbana, inclusive por el color de piel, reflejados en los salarios obtenidos o puestos de trabajo.

Por otra parte, indirectamente menciona que una gran parte del problema del bienestar de las mujeres se encuentra en los cuidados infantiles y el trabajo realizado hacia ellos, el tiempo invertido para su cuidado y desarrollo, labores domésticas o de la familia. El

¹⁵ Sen en su enfoque de las capacidades no toma en cuenta la cultura como un elemento de transformación. Y también deja fuera la idea de un funcionamiento humano completo, además de no plantear una lista de capacidades centrales o básicas, como se hizo en la teoría de las necesidades humanas. Por otra parte, Sen no hizo una comparación de su enfoque en el marco de un liberalismo o liberalismo político y si hubiese impactos distintos.

establecer un nivel de educación universal obligatorio (en México se tiene el básico de manera obligatoria y universal)¹⁶ no es una solución con la que desaparezcan las desigualdades puesto que todo intento de “mejorar la calidad de vida de las mujeres se enfrenta con crueles realidades económicas” (Nussbaum, 2000/2012, p. 60).

Es menester mencionar que, ante corrientes universales y globalizantes como meros cómplices de la maximización de las utilidades, las aspiraciones para el reconocimiento de un surgimiento humano soslaya en diferencias de pensamiento creando opciones donde se supondría que toda persona es un ente racional buscando maximizar su utilidad (“bienestar”) independientemente de su cultura, tradición, clase y contexto. Sin embargo, el crecimiento económico no implica una mejora directa en la alfabetización o en el cuidado de la salud cuando se opta por este como único objetivo. De igual manera, la necesidad de “conocimientos locales para comprender los problemas que enfrentan las mujeres, o dirigir nuestra atención hacia ciertos aspectos de la vida humana que la gente de clase media tiende a considerar como dados” (Nussbaum, 2000/2012, p. 74).

Para intentar evaluar el bienestar (calidad de vida de las mujeres) Nussbaum plantea tres argumentos: la cultura, la diversidad y el paternalismo. En el primero sostiene que la vida tradicional de una mujer puede llevarse a cabo siempre y cuando cuente con aseguradas oportunidades económicas y políticas, donde los padres tienen la opción de enseñar a sus hijas el valor de sus tradiciones. En caso contrario estas mismas han relegado a las mujeres a una baja calidad de vida incluso en contra de su propia voluntad. En el contexto de la cultura cada idea es interpretada de manera diversa, pues puede ser homogénea para unos y heterogénea para otros, existir consenso en lugares donde en otros es exclusión o sumisión. Pero al transformar la tradición “nos privamos a nosotros mismos de toda otra norma más general de tolerancia o respeto que puede ayudarnos a limitar la intolerancia de las culturas” (Nussbaum, 2000/2012, p. 84).

El segundo punto denominado diversidad, advierte el problema de afirmar dicha diversidad desde un punto de vista dado. Pues podría ser contradictorio para quienes

¹⁶ Existen casos documentados en los que en pleno siglo XXI las mujeres que realizan actividades laborales con una determinada formación académica obtienen menores ingresos que un hombre ocupando los mismos puestos, principalmente destacan cargos políticos y administrativos.

no lo aceptan o conjugan. Es decir que se podrían estar fomentando valores o principios universales culturales o caso contrario llevándolos hacia una destrucción.

Por último, se tiene el argumento del paternalismo, en el cual se utilizan un conjunto de valores universales como patrón de medición general para establecer lo que es bueno o malo en una sociedad. Existen diversos tipos de sistemas de valores de este tipo, donde se le dice a la mujer que hacer y cómo ser tratadas, así como llevar dichas ideas al plano legislativo,¹⁷ evitando que una persona realice determinadas acciones que la misma quiera realizar.

En ese sentido para lograr una libertad la persona debe estar en una posición que pueda ejercerla, no únicamente contar con los derechos en papel. El Estado es considerado en este argumento, al ser firme y establecer lineamientos, acciones y consecuencias, como el caso de la distribución de ingreso, salud, derechos, etc. En esta visión el paternalismo buscaría la preservación de las libertades para todas las personas.

Sin embargo,

“cada persona tiene solo una vida para vivir, y no más que una, de la comida en el plato de A no alimenta mágicamente el estómago de B, de que el placer que el cuerpo de C no hace menos doloroso el sufrimiento que experimenta D, de que el ingreso generado por la actividad económica de E no ayuda a que F tenga techo o comida, y de que, en general, la extraordinaria felicidad y libertad de una persona no hace mágicamente feliz y libre a otra persona” (Nussbaum, 2000/2012, p. 92)

Por tanto, la mejora del bienestar general de las poblaciones en las peores condiciones únicamente se puede lograr mediante programas dirigidos a esa población como tal, pues desde este punto de vista cada persona tiene necesidades o capacidades únicas que no deberían considerarse en un conjunto.

Pero en este contexto existe otra situación adicional, una donde la persona elige realizar sacrificios por otros (Das en Nussbaum, 2000/2012). La mujer es más propensa a realizar sacrificios eligiendo disminuir su bienestar, distinguiendo conscientemente entre

¹⁷ Nussbaum al respecto realiza una analogía, al decir que: es inaceptable (algo) bajo las normas universales de la igualdad y la libertad que el Estado defiende.

su bienestar y el de otra persona (hijo, padres, esposo) que, a su vez, en situaciones de pobreza se agudiza la necesidad de subsistencia o dicho de otra manera gozar de bienestar y eligen entre el hambre de ellas mismas u otra persona.

Es por ello necesario la creación de valores universales cuyas características enfaticen en el facilitar capacidades que forzar a las personas a la adopción de un modelo de funcionamiento idóneo o deseado (creado) ajeno a un contexto o realidad.

2.8 El enfoque de capacidades humanas centrales

El enfoque de capacidades humanas centrales es desarrollado por Nussbaum, difiere del enfoque de las capacidades de Sen tanto en su fundamentación filosófica como en su posición acerca de las capacidades. El enfoque de las capacidades de Sen se centra en un espacio en el cual se realiza la medición de la calidad de vida. Nussbaum por su parte centra su fundamento en las garantías constitucionales que se deben suscribir mediante fundamentos políticos para la mejora de la calidad de vida.

Es decir, mediante el enfoque de las capacidades se examinan las vidas en un marco material y social. Lo que hace y lo que está en condiciones de hacer (libertades y oportunidades) los recursos disponibles con los que cuenta. El enfoque de capacidades humanas centrales busca ahora saber cómo actúan dichos recursos en un contexto real, realizando una comparación de la calidad de vida, de los que tiene una posición adecuada y los que se encuentran en el otro extremo.

En el enfoque de las capacidades humanas centrales existe una condición necesaria y es que el ordenamiento político debe brindar a los ciudadanos un cierto nivel básico de capacidades. Por tanto, si las personas se encuentran por debajo de dicho nivel básico entonces se puede tomar o concebir como un grado de injusticia y merecedor de atención. En caso contrario se sabe que se está actuando bien. Establecer esto es necesario porque la existencia de ciertas capacidades centrales necesarias para la vida humana permite a su vez tener una vida verdaderamente humana (Nussbaum, 2000/2012).

En un caso extremo menciona: “la ausencia de la capacidad para una función central es tan aguda, que la persona realmente no es para nada un ser humano” (Nussbaum, 2000/2012, p. 114). En el nuevo enfoque de las capacidades¹⁸ de Nussbaum se busca que en una sociedad las personas sean tratadas con una atención digna, con condiciones que le permitan vivir de forma humana. De tal manera que los principios básicos pueden quedar establecidos en forma de garantías constitucionales, las cuales pueden enfrentar el problema de su aplicación.

La lista de capacidades centrales de Nussbaum (2000/2012) plantea:

1. Alfabetización
2. Educación científica básica
3. Vida. Capacidad de vivir hasta el final de su vida, sin que esta se vea deteriorada o reducida.
4. Salud corporal. Tener adecuada alimentación, un lugar habitable y gozar de una buena salud incluyendo la reproductiva.
5. Integridad corporal. Lograr estar libres de violencia sexual o doméstica, además de una elección en materia reproductiva.
6. Sentidos, imaginación y pensamiento. Ser capaces de lograr y utilizar la expresión propia y colectiva en la producción de obras, música, arte, pensamiento y evitar el sufrimiento innecesario.
7. Emociones. Estar libres de las preocupaciones por sucesos de abuso o ausencia de alguna capacidad central.
8. Razón práctica.
9. Afiliación
 - a. Vivir con y hacia otros en interacción social. Tener la capacidad de ser justos.
 - b. Poseer respeto de sí mismo y la no humillación. Esto implica la protección hacia la discriminación racial, sexual, de casta o etnia.
10. Otras especies. Vivir con un cuidado hacia los animales, plantas y naturaleza.

¹⁸ Nussbaum permuta parte del concepto de las capacidades al decir que es para todas y cada una de las personas siendo la meta política.

11. Juego. Ser capaz de realizar actividades de recreo.

12. Control del propio entorno

- a. Político. Participar en elecciones políticas, consolidar la libre expresión y asociación.
- b. Material. Lograr la capacidad de tener propiedad.

Lo que puede pretender el gobierno en cada una de las acciones de la lista de capacidades centrales es brindar una base social de estas capacidades, compensar la diferencia existente entre las personas, “el gobierno no puede hacer emocionalmente saludable a las mujeres. Pero puede...influir en la salud emocional a través de políticas adecuadas” (Nussbaum, 2000/2012, p. 123) como la familiar, de seguridad pública, salud, educación o empleo.

Para Nussbaum el ser humano necesita de apoyo humano y material para desarrollar sus capacidades y conseguir sus funciones humanas. Pero cuando las capacidades son limitadas o restringidas los funcionamientos son reducidos, y si se le brindan sensaciones de destrucción, será lo único que producirá.

En ese sentido existen tres tipos distintos de capacidades que desempeñan un papel en el desarrollo de una persona. Las primeras son las capacidades básicas mediante las cuales un sujeto podrá desarrollar capacidades más avanzadas, además de desarrollar una responsabilidad moral, dichas capacidades son catalogadas como rudimentarias sin poder usarlas de forma inmediata. Las segundas son denominadas capacidades internas, las cuales son los estados que desarrolla una persona como condiciones preparatorias para una función. Es decir, únicamente se consiguen con la madurez y el tiempo. Y finalmente las capacidades combinadas que serían capacidades internas con adecuaciones externas o condiciones para lograr una función. Sin embargo, una capacidad interna se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones externas y de la realización práctica para lograr la función completa deseada (Nussbaum, 2000/2012).

Optar por los funcionamientos como meta traería consigo la exclusión de opciones que los ciudadanos pueden realizar y por ende la violación de sus derechos también. Por ello la insistencia de permitir a los ciudadanos actuar en libertad para que ellos mismos

decidan el curso que desean seguir. Pues existe una gran diferencia entre lo que se hace cuando se elige, a lo que se realiza en la ausencia de funciones o capacidades.

La sociedad puede dar garantía de algunas capacidades, pero existen otras que le son ajenas, por lo que tendría que exigir las al Estado quien tiene un papel legítimo para impedir el abuso o brindar un derecho¹⁹. Sin caer en lo tan criticado de un Estado que brinda funcionamientos y capacidades técnicas porque le son útiles al crecimiento económico o la función política. La ausencia de una capacidad claramente erosionará otras y por ende fallaría el gobierno.

Ante una falla del gobierno, se busca la protección de la capacidad mediante un grado limitado o incluso un mínimo de la misma, para que pueda ser utilizada por una persona y cumplir con su función social.

Para este trabajo, partiendo de la explicación de las teorías y enfoques se crea un concepto basado en las ideas de Sen (1982, 1985, 1997) de estar bien o en otro sentido tener bienestar, en conjunto con las de Doyal & Gough (1991) y Nussbaum (2000) para el entendimiento del bienestar de la siguiente manera: el bienestar social es adquirido por cualquier persona al tener sus necesidades básicas satisfechas (alimentación, educación, salud plena durante su vida, un medio ambiente apto para su desarrollo, vivienda digna), económicamente disfrutar de recursos en conjunto con un ambiente de trabajo libre de peligros, donde puede asociarse, expresarse libremente, y con todo ello pueda mejorar y maximizar su bienestar para gozar de una calidad de vida cultural, de ocio y recreo en la cual puede reproducirse sin afectar a su comunidad o alguna generación futura.

2.9 Antecedentes de las políticas públicas

Las políticas públicas surgen en Estados Unidos en el año de 1951, al incorporar las ciencias sociales a la toma de decisiones del gobierno. Harold D. Lasswell inició dicho proyecto con la intención de construir un gobierno ilustrado y cuestionado por la razón,

¹⁹ Los derechos son entendidos como capacidades combinadas para que puedan funcionar en esa área.

lo que denomino *Policy sciences*²⁰. En palabras del mismo Lasswell era “utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía” (Aguilar, 2013, p. 39).

Lasswell tenía a su cargo la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra, donde se agruparon científicos de diversas áreas: políticos, sociólogos, psicólogos sociales y antropólogos para realizar análisis sistemáticos de información, uso de propaganda, estilos de liderazgo y el manejo de la opinión. Apoyados de economistas, los analistas de sistemas e investigadores del Consejo Directivo de Producción y Guerra, además de la Oficina de Administración y Precios lograron desarrollar modelos de asignación eficiente de recursos y análisis de costo – beneficio. Esta colaboración de los decisores de políticas y científicos trajo la creación de la *National Science Foundation*. Al mismo tiempo, la Fundación Ford en conjunto con la fuerza aérea crean la *Rand Corporation*, con la finalidad de realizar proyectos independientes y de análisis. A su disposición se tenía una gama parecida al proyecto de Lasswell, además de los físicos e ingenieros se adherían economistas y políticos del congreso. Los propósitos de colaboración dieron fuerza a lo que Harold D. Lasswell y Daniel Lerner denominaron *Policy sciences*. (Aguilar, 2013, p. 40 – 43).

Durante el periodo de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, las ciencias sociales de la política tuvieron que salir de la teoría universitaria para tomar un papel de involucramiento constructivo de soluciones para el gobierno ante problemas críticos que lo afrontaban. Lasswell en esa situación observa un componente común en el proceso decisorio de las políticas (*Policy Process*), la orientación hacia las políticas (*Policy orientation*). En el primero las ciencias sociales se interesaban en el proceso de decisiones de la política como objeto de estudio y en el otro, se encontraba la capacidad de perfeccionar el proceso decisorio de la política.

En 1923 se crea el Consejo de Investigación sobre la Ciencia Social donde tuvieron lugar tres conferencias nacionales sobre ciencia política. En ellas se exponían las virtudes que traía consigo dicha ciencia y sus aportaciones al régimen democrático. Edward Merriam profesor de Harold Lasswell exponía su idea: “a menos que se incorporen a las

²⁰ Aunque a Harold D. Lasswell se le atribuye ser el padre de las políticas públicas, también se consideran los aportes de Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror, entre otros (Parsons, 2012).

operaciones del gobierno mayores dosis y niveles de ciencia, la civilización corre el tremendo peligro del capricho, la ignorancia y de la pasión” (Aguilar, 2013, p. 45). Es decir, ahora todas las políticas podrían y debían ser guiadas científicamente, dando paso a una ciencia de políticas como un nuevo campo de estudio. Las ciencias de políticas desde esta visión se encargarían de explicar el proceso de elaboración, la interpretación de los problemas y la ejecución de las políticas, pues son multi – interdisciplinarias orientadas a problemas contextuales.

Lasswell veinte años más tarde del inicio de su obra expone que su propuesta tiene dos marcos de referencia entrelazados y separados al mismo tiempo. El conocimiento en (*Knowledge of*) el cual se centra en el interés el proceso de decisión de la política y en conocer cómo los problemas son calificados públicos, dando paso al proceso de toma de decisiones que se transformarían en políticas públicas, además se ocupa de saber los motivos de la continuidad o cancelación de las mismas. Este marco busca explicar y describir los sucesos y los procesos. Un segundo marco denominado conocimiento en (*Knowledge in*) el cual incorpora datos al proceso de decisión de la política. De tal manera que indica el curso de acción para alcanzar fines en determinados contextos. Para lograrlo dispone de los resultados arrojados por las ciencias sociales, las ciencias naturales, de decisión y gestión, incrementando las opciones de política (Aguilar, 2013, p. 52 - 53).

Posteriormente la primera corriente es retomada por Edward S. Quade para llevarla al campo de las matemáticas y los análisis de sistemas centrándose en el análisis de políticas (*Policy Analysis*). Mientras que la segunda es adoptada por Yeheksel Dror adentrándose en la hechura de las políticas públicas (*Public policymaking*) y el estudio de las metapolíticas (Políticas de políticas) (Dror, 1971/2013). De tal manera que ahora se realizarían análisis en contextos específicos y cuestiones cambiantes, eligiendo cuál sería la mejor decisión y política para operar además de explicar cada una de las políticas particulares. En ese sentido los matemáticos, tenían gran influencia en el área de seguridad y defensa durante el periodo de gobierno del presidente Jhonson. Mientras que otra corriente realizaba los análisis de política centrándose en los problemas y la administración, enfocándose en la pobreza, desempleo, educación y asistencia.

Durante la década de los setentas ambas corrientes se vieron rebasadas en materia de políticas públicas por los problemas sociales. Ante tal situación varias universidades abrieron programas de posgrado basados en el análisis de políticas públicas. La Fundación Ford en 1972 expuso su interés por la consolidación de programas de excelencia para jóvenes interesados en el servicio público, financiando ocho programas en las universidades de Berkeley, Carnegie – Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Stanford, Austin y Rand. Para la década de los años ochenta los programas universitarios tenían una carga hacia las ciencias matemáticas y la microeconomía, pues existía un reclamo por la eficiencia de las políticas públicas y la gestión de riesgos. A su vez, exigían que la toma de decisiones se realizara fuera de las arenas del incrementalismo o la elección racional (*Rational choice*) lo que dio paso a una corriente de nombre análisis de políticas (Aguilar, 2013).

El análisis de políticas:

[...] contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables... El análisis de políticas no es sino un complemento, muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los *decision makers* (Quade, 1975, p. 11 en Aguilar, 2013, p. 71).

Por otra parte, Boix (1991) en Fernández (2005) establece que el *Policy Analysis* es un conjunto de herramientas y técnicas que ayudan a identificar la alternativa más adecuada para realizar la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública. En este enfoque se hace hincapié en la complejidad de las organizaciones, la necesidad de la experiencia y la incertidumbre como factores que inciden en la ejecución adecuada de las políticas públicas.

En el análisis de políticas existe una relación estrecha entre la ciencia y la política, centrándose en dos grupos, en el primer grupo se enfatiza en el análisis de contenidos (outputs) y en el segundo su estudio se centra en las fases o etapas de las políticas públicas. En este segundo enfoque se plantea la tipología desarrollada por Lowi

(1964/2013) donde se realiza una clasificación de las políticas públicas en cuatro categorías determinadas a su objeto de estudio. Aunque Pasquino (2011) realiza una adaptación, proponiendo dos nuevas categorías siendo ahora cinco: distributivas, regulativas, redistributivas (Lowi, 1964/2013), constitutivas y simbólicas (Pasquino, 2011).

En los siguientes años se elaborarán diversos estudios en torno al análisis de políticas partiendo de la manera en que se realizaba la definición del problema y la forma en que se realizaba la toma de decisiones, que denominaron enfoques de las políticas públicas.

2.10 Definición de las políticas publicas

Para el fundador de las *policy sciences* Harold Lasswell, las políticas públicas (*public policy*) son decisiones gubernamentales para cumplir los objetivos de la política utilizando diversos medios para realizarlas (Lasswell, 1936/1951), y agrega que son estrategias encaminadas para la resolución de problemas públicos (Aguilar, 2013). En ese sentido son medidas que ejecuta el gobierno para la solución de problemas, es decir, Howlett y Ramesh (2003) “*decisions by governments to retain the status quo are just much policy as are decisions to alter it*” (p. 5) [las decisiones de los gobiernos para mantener el status-quo que son tan políticas como las decisiones para modificarlo]. A este planteamiento hecho, Howlett y Ramesh surge la réplica realizada por Dye: “*public policy is whatever governments choose to do or not to do*” [la política pública es cualquier cosa que los gobierno deciden hacer o no hacer] (Dye, 2013, p. 3), que podría decirse que es actuar ante determinado problema o no actuar.

Por otra parte, una política pública se define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992, p. 89) y dicha actividad del gobierno “se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig, 1992, p. 90). Por consiguiente, las políticas públicas pueden tener áreas geográficas de operación o estar focalizadas, o inclusive ser universales. El sector de la sociedad de Meny y Thoenig es reconocido por Peters (1986) como los ciudadanos “*public policy is*

the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens.” [La política pública es la suma de las actividades del gobierno, ya sea actuando directamente o a través de agentes, ya que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos] (p. 4).

Existen políticas que contribuyen a un fin mayor o son parte de otras políticas, denominadas políticas de políticas o meta políticas (Dror, 1971/2013). El argumento presentado por Dror se refuerza con la aseveración de Vargas (1999) al ser un “conjunto de sucesivas decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p. 57). Sin embargo, al hablar de metapolíticas Dror plantea la posibilidad de que se estuvieran acatando políticas de meta instituciones, mientras que el concepto de Vargas alude a pequeñas acciones que llevan a lograr una mejora en una determinada situación o problema.

Para otros autores, retomando los planteamientos de Lasswell del análisis de la toma de decisiones *bottom – up* o *top – down* mismos que son utilizados en la formulación de políticas públicas, es “un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global” (Muller, 2002, p. 48). Siguiendo a Birkland (2015) la política pública se elabora para responder a una situación que requiere atención, en nombre de lo público, misma que está orientada hacia un objetivo deseado, como tal, la solución del problema. Sin embargo, existen cuestionamientos acerca de si la política pública incluye lo que hacen o no los hacedores de políticas (*policy makers*) (Cairney, 2012).

2.11 Tipologías de las políticas públicas

Las políticas distributivas, operan a corto plazo y en ese periodo se toman ciertas clases de decisiones gubernamentales sin considerar la limitación de recursos. Los recursos pueden desagregarse de manera fácil entre diversas unidades más pequeñas e independientes. Son recursos orientados, por lo general a la asistencia u otras áreas

como el campo. Esta categoría de políticas es financiada a través de impuestos (Lowi, 1964/2013).

Por otro lado, las políticas regulativas, no pueden desagregarse, sin embargo, pueden causar impactos específicos e individuales. Su elaboración parte de las leyes mismas en términos generales. Las políticas regulatorias establecen una acción directa en el sujeto beneficiado en el corto plazo o mediano plazo y a su vez en el sujeto afectado. Siendo de carácter general no pueden desagregarse a un punto individual, pero pueden ejecutarse a sectores de la población. En esta tipología se encuentran las normas que regulan las conductas del comportamiento humano (Lowi, 1964/2013).

Las políticas redistributivas tienen una gran similitud con las políticas distributivas por la facilidad de desagregar recursos en la población, pero también adoptan características de las políticas regulativas al incluir sectores sociales de la población, además de estar interrelacionadas las decisiones individuales. Su operación es en periodos de corto plazo y a través de ellas se toman determinadas clases de decisiones gubernamentales. El resultado esperado por este tipo de políticas se centra en las expectativas sobre las amenazas que presenta tal redistribución o los beneficios de la misma (Lowi, 1964).

En la categoría de políticas constitutivas, se encuentra específicamente la formulación de la norma que otorga autoridad, regulación y supervisión. En algunos casos inclusive pueden brindar un derecho. Es necesario el poder del ejecutivo para su ejecución y como característica especial se encuentran formuladas y plasmadas en la constitución política del Estado (Pasquino, 2011).

Por último, se encuentran las políticas públicas simbólicas. Este tipo de políticas no cuenta con ninguna de las características antes mencionadas (distribución de recursos o regulación de conductas) pero su utilidad estriba en la transformación de las identidades del colectivo, o la legitimidad de acciones de actores en el poder (Pasquino, 2011).

2.12 Enfoques de políticas públicas

A través de esta corriente de estudio se analizan las políticas públicas desde diversos puntos para entender mejor su funcionamiento. Entre los que se encuentran: el enfoque ético, el enfoque organizacional, enfoque constructivista, enfoque económico, enfoque institucional, enfoque sistémico y enfoque de políticas basadas en la evidencia (Merino *et al.*, 2013).

2.12.1 Enfoque ético

Este enfoque surge ante la “carencia” de ética. El enfoque de política pública planteado por Lasswell, pierde con ello eficacia y profundidad en su aplicación, pues se consideran limitados los estudios, parciales y elaborados por analistas que tienen que enfrentar propuestas cambiantes. Es por ello necesario recuperar el sentido ético en tres puntos: todas las decisiones son tomadas desde una posición de poder y cualquier política desde esa perspectiva, es política (*politics*). En segundo lugar, es una intervención en el espacio público y una decisión que es justificada únicamente al contribuir al bien común. Por último, es una selección de problemas públicos y alternativas, donde no se adopta un punto neutral ético, pues al ser decisiones tomadas desde una posición de poder, buscan obtener el mayor provecho posible. (Merino, 2013 en Merino *et al.*, 2010/2013).

2.12.2 Enfoque organizacional

En este enfoque se observa la organización gubernamental desde una perspectiva organizacional (empresa), un espacio para lograr alcanzar objetivos de la política o para la sociedad. Los cuales se ven afectados por la política y/o intereses externos. Se aspira a que las organizaciones gubernamentales tengan procedimientos y normas de control que permitan rendir cuentas, esperando que los gobiernos puedan ser supervisados para evitar los intereses sociales y económicos mediante normas y controles estrictos. Pero sin perder la perspectiva de una organización que sea tomada únicamente como implementadora automática de decisiones. Pues se transforman en un espacio de

negociación donde se diseñan, formulan y evalúan políticas y programas (Arellano, 2013, en Merino *et al.*, 2010/2013).

2.12.3 Enfoque constructivista

En el enfoque constructivista los vínculos de las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones es una relación entre las estructuras y agentes. Dichas relaciones de individuos generan significados compartidos que se transforman en estructuras estables (instituciones u organizaciones). En ese sentido las políticas públicas se encuentran inmersas en condiciones políticas, marcos legales, instituciones y como nueva variable el discurso. Mismo que no es únicamente retórica, sino que agrega efectos sustanciales al incidir en el contenido, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Es mediante el discurso que se definen los problemas, se presentan los resultados y se legitiman las decisiones. (Cejudo, 2013, en Merino *et al.*, 2010/2013).

En el enfoque constructivista se analiza el discurso como factor porque explica:

“a) por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental, b) como el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas, c) como se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones, y d) como el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas” (Arellano, 2013 en Merino *et al.*, 2013, p. 95).

2.12.4 Enfoque económico

Otro de los enfoques que se utilizan para los nuevos retos que impone la dinámica de la acción gubernamental, es el enfoque económico. El cual permite separar el problema en múltiples componentes para el análisis de resultados de las acciones del gobierno, utilizando diversas herramientas y métodos para plasmar los resultados. En este análisis los individuos buscan ampliar sus beneficios, pero al carecer de recursos nunca pueden obtener todo lo que desean, dando origen a la escasez. En ese sentido la economía es

la ciencia encargada de estudiar cómo se asignan recursos escasos para la satisfacción de necesidades. Además, a través de este enfoque se busca la utilización de la información para minimizar los costos y maximizar los beneficios. Ya que las acciones de los individuos son coordinadas por los mercados. Por otra parte, este enfoque permite la creación de modelos para generar predicciones de resultados esperados sobre determinadas variables, elecciones que realizan los individuos y los mercados, mediante análisis de costos de oportunidad, de incentivos económicos y costos marginales entre otros (Sour, 2013 en Merino *et al.*, 2010/2013).

2.12.5 Enfoque Sistémico

Este enfoque parte de la concepción de un sistema, el cual se encuentra compuesto por una serie de elementos relacionados entre sí, para un objetivo específico. Su utilización se da en diversas ciencias como la sociología, biología, psicología, ingeniería de sistemas, entre otras. El pensamiento sistémico con su visión holística analiza las unidades como partes del todo en lugar de estudiarlas independientemente. Proceso necesario para poder predecir su conducta. A raíz del pensamiento sistémico surge la Teoría General de Sistemas (TGS) que tenía el propósito de integrar las ciencias sociales y físicas en una nueva. La idea era crear una teoría general que abarcara diversas ciencias mediante el concepto de sistema. Mediante la modelación de un sistema se obtenía una representación clara y concreta de una determinada realidad, pues se podía representar un gran número de variables, entender sus relaciones, además de identificar posibles efectos en el tiempo. En las políticas públicas los sistemas permiten entender los problemas sociales desde una perspectiva integral y más amplia puesto que los problemas surgen desde la misma estructura del sistema (Gil – García, 2013 en Merino *et al.*, 2010/2013).

2.12.6 Enfoque de redes de políticas

El enfoque de políticas tiene su origen en la década de los 60's, para desafiar la idea de los cambios graduales (marginales) que ha tenido el mundo. Siguiendo a Wellman

(1997) en Castillo y Dussauge (2020) a esta teoría la impulsan los avances de la antropología por una parte y el análisis sociológico cuantitativo por otro lado. El primero también denominado análisis normativo, tenía el objetivo de describir la forma en que las culturas prescribían el comportamiento al interior de esos grupos, pero tuvo deficiencias y problemas al aplicarse a sociedades abiertas, considerándose muy rígido. Por otra parte, el análisis sociológico cuantitativo se apoyaba de la sociometría y herramientas algébricas para descubrir patrones de relaciones y sus efectos en el sistema social, cuestionando que las causas de los fenómenos sociales se redujeran a características individuales (Zaremborg y Martínez, 2020).

El enfoque de redes se convirtió durante la década de los noventa en el nuevo paradigma de la complejidad social, trayendo consigo una nueva forma de entender las relaciones causales de los fenómenos. Desde esa perspectiva el Estado pierde su protagonismo central, aceptándose la idea de que existen diversos mecanismos de acción (Kenis y Scheneider, 1991 en Castillo y Dussauge, 2020). Por consiguiente, el enfoque de redes de política enfatiza en el proceso de interacción entre actores para alcanzar diversos objetivos, analizando la complejidad de intereses y estrategias para conseguirlos. Es decir, el Estado se encuentra sujeto a negociaciones con actores públicos, sociales y privados.

2.12.7 Enfoque de régimen de políticas (*Policy regime*)

El enfoque de régimen de políticas (*Policy regime*) surge del debate en la relación entre la *policy* y *polity*. Este enfoque realiza una referencia a la dimensión de la política del proceso de políticas (*policy process*). Surge con los trabajos de Esping – Andersen (1990) de los regímenes de bienestar, donde analiza el impacto del capitalismo en los distintos regímenes de cada sistema político, al existir arreglos entre el mercado, el Estado y la familia. En ese sentido su análisis se centra más en los sistemas políticos que afectan directamente los regímenes de políticas y estos a su vez los sistemas de políticas.

El régimen de políticas es una organización de políticas articuladas en una lógica circunscrita en lo político. Sin embargo, es también expresado como un mapa de relaciones, donde prevalece la relación como rasgo distintivo a manera de acuerdo o pactos (Quintana, 2015). Por otra parte, se considera al *policy regime* como un lente o modelo explicativo. Es decir, tiene un alcance analítico utilizado para describir situaciones concretas que no necesiten una gran generalización teórica, desde dos puntos de vista, la búsqueda del conocimiento de las políticas *per se* o el contexto de las *policies*. En ese sentido, tiene dos rutas de trabajo, una donde *polity* es la determinante del *policy process* mediante la cual se explican los cambios de la política partiendo de una estabilidad y la otra donde las *policies* impactan en la *polity* entendidos como arreglos de gobierno que explican los cambios en el *policy regime* enfatizando en su durabilidad (Quintana, 2020)

2.13 El proceso de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas es considerado, un aspecto fundamental en la *Policy Science*. Una aproximación al entendimiento de las políticas es concebirse como Birkland (2015) un proceso a través del cual la sociedad se regula y organiza a sí misma (gobernarse a sí mismos). En dicho proceso se encuentra la existencia de un problema el cual es considerado por el gobierno de importancia y merecedor de la atención para su solución. En ese sentido las políticas públicas se encargan de los problemas públicos o de lo que debería ser público (Parsons, 2007).

Los estudios de las políticas desde cierta perspectiva pareciera que son de carácter exclusivo de la ciencia política, pero esta aseveración es correcta únicamente desde el sentido estricto del proceso de formulación de las políticas. Por consiguiente, el proceso de políticas públicas (*Policy Process*) Birkland (2015) es la investigación que se realiza acerca de la formulación (*Policy Making*) y la implementación (*Policy Implementation*) de las políticas públicas, con énfasis en la política doméstica. Donde los individuos estudian el proceso de las políticas públicas, abordan temas de política, e inciden en el surgimiento de problemas y la agenda de políticas.

El *Policy Process* se diferencia del análisis de políticas (*Policy Analysis*) al no centrarse en el aspecto de la hechura y el análisis de las mismas. Se diferencia también de la política pública comparada (*Comparative Public Policy*) el cual se limita a un contexto en particular.

En ese sentido las etapas en el modelo del proceso de políticas Birkland (2015) serian:

1. Surgimiento del problema (*Issue Emergence*)
2. Posicionamiento en la agenda (*Agenda Setting*)
3. Selección de alternativas (*Alternative Selection*)
4. Promulgación (*Enactment*)
5. Implementación y (*Implementation*)
6. Evaluación (*Evaluation*)

Una vez que el tema se posiciona en la agenda, se desarrollan una serie de alternativas u opciones mediante las cuales el problema será abordado (soluciones), para posteriormente elegir la alternativa que brinda el mejor escenario para la solución del problema y ser promulgado mediante una norma o ley e inclusive una decisión para actuar y resolver el problema. La implementación es el paso en el cual se ejecuta y por último la evaluación mediante la cual se medirán los resultados deseados u obtenidos.

El *Policy Process* es entendido como un ciclo, en el cual el gobierno mide los efectos de la intervención realizada para observar si se ha solucionado el problema o continua y con ello si deben realizarse nuevas alternativas.

CAPÍTULO 3

EL CONTEXTO DEL BIENESTAR SOCIAL GLOBAL

En el siglo XX se suscita la crisis económica internacional del año 1929, donde quedó en evidencia que la corriente liberal económica y el mercado por sí mismo no podían realizar los ajustes necesarios para regenerarse, por lo que es obligada la intervención del Estado y la regulación del mercado para mantener la economía misma. Hacia 1932 en Estados Unidos de América (EUA) se inicia el proyecto conocido como *New Deal*, al ser elegido presidente Franklin Delano Roosevelt, precisaba la participación del Estado en la economía. La inversión por parte del gobierno, se enfocaba en determinadas medidas de protección a través de aranceles, el control en los salarios y de los precios entre otras, con lo que se rompía con el modelo del capitalismo clásico imperante hasta entonces, el cual tendría influencia en el mundo hasta finales de la década de los 70's (Serrano, 2010).

La postura del liberalismo, producto de los análisis clásicos formuló la conocida economía política liberal clásica o economía liberal clásica, que se atribuye a Adam Smith (1961). De ahí surgen los planteamientos en los cuales el mercado era el medio idóneo para reducir la desigualdad y traer bienestar. Para ello se requería de una mínima intervención del Estado logrando así tener libres procesos de intercambio y competitividad, sin proteccionismo y/o monopolios. La corriente liberal ocultaba un temor por la democracia que no fuera del corte capitalista para no restringir el mercado a través de la participación de los ciudadanos. De ahí tenemos que el Estado de Bienestar surge como un mecanismo político de decisiones no tanto en pro de la justicia social o el beneficio social sino como un complemento necesario de la economía, ocultando su lado más voraz, en su forma libre (Iglesias y Barbeito, 2014).

En ese sentido los economistas clásicos aceptaban la idea de que las instituciones democráticas deberían impulsar e influir en el desarrollo de un Estado de bienestar²¹.

²¹ En un Estado de Bienestar existe una responsabilidad estatal para el aseguramiento de mínimos básicos de protección social a los ciudadanos, además de atender las necesidades del bienestar de los hogares. Por lo que se logra considerar como auténticos Estados de bienestar a los mismos posteriores a la década de los 70's puesto que la mayoría en un principio se dedicaron al orden, a la administración, la defensa y la ley. (Esping – Andersen, 1990).

Dicha relación entre la economía y la política se le conoce como el Estado del *laissez faire* pues la economía debía estar incrustada en la sociedad para que pudiera sobrevivir. En su contraparte, el Estado de bienestar socialdemócrata transferiría una gran parte de derechos sociales y recursos de poder a los asalariados, lo que Heimann (1929 citado en Esping – Andersen, 1990/1993) hace retroceder el poder capitalista. Sin embargo, un Estado de Bienestar no puede entenderse por los derechos que proporciona sino, se deben tomar en cuenta las actividades que al interior suceden a través de las relaciones del mismo con la provisión social, las del mercado y la familia.

En este contexto, la economía liberal ocultaba un temor por la democracia primigenia (con su derecho universal al sufragio) y proponía la democracia liberal como la mejor postura de gobierno con el capitalismo por aliado (Huntington, 1996), ya que mediante su contraparte gradualmente se podían iniciar luchas para alterar el funcionamiento del mercado o la distribución, al punto de lograr una destrucción del mismo, aseverando según, que el utilizar corrientes marxistas no podían ofrecer beneficios para el bienestar²² (Fukuyama, 1992), de ahí que los liberales pensaban que la democracia pudiese destruir al mercado.

La escuela histórica alemana propuso la corriente conservadora negándose a aceptar que fuera el mercado la garantía absoluta para la eficacia económica. Su propuesta para alcanzar la mejor protección social, fue la instauración del patriarcado y el absolutismo. Otra propuesta fue el Estado de bienestar monárquico, para garantizar el bienestar social, la productividad y la armonía de las clases. Su argumento se centraba en la disciplina de los sistemas de producción y no en la competencia para alcanzar dicha eficacia. En esta propuesta el Estado autoritario era lo mejor en comparación al caos producido por el mercado, unificando la comunidad, al individuo y al Estado. Por otra parte, surgió la propuesta de la economía política conservadora, reacción a la revolución francesa, la cual tenía un corte antidemocrático y antirrevolucionario. Para esta postura, la clase, el rango y la jerarquía estaban dadas, pero al acrecentarse la participación

²² Tanto el texto de Fukuyama (1992) como el Huntington (1996) fueron utilizado por científicos sociales de EUA durante la guerra fría, y sus argumentos posteriormente serían llevados a través de iniciativas de ayuda a otros países mediante el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para mantener con vigencia el capitalismo.

democrática se podían eliminar los límites de la autoridad dando como resultado el colapso del orden social. La propuesta marxista estaba en desacuerdo con los efectos del mercado y con la liberación de los mismos para alcanzar la igualdad. Pues agudizaba la división de clases y en ese sentido el Estado liberal terminaría por defender a las clases propietarias o privilegiadas, a las elites, existiendo la dominación de una clase privilegiada (Esping – Andersen, 1990/1993).

Para cualquier corriente al adentrarse en el debate del Estado de bienestar, la cuestión principal continuaba siendo, la forma en que podrían ser anuladas por medio de la democracia parlamentaria las desigualdades sociales y las divisiones de clase producidas por el capitalismo. Pues por una parte la democracia podía producir el tan temido socialismo, -por lo que los liberales la rechazaban- y por otra los socialistas no confiaban en un parlamentarismo vacío de acciones para el beneficio social.

Durante el periodo de las sociedades precapitalistas, una minoría muy pequeña de trabajadores estrictamente podían considerarse mercancías, al estar su supervivencia pendiente de la venta de su fuerza de trabajo. Al designarse al mercado como el único proveedor universal, el bienestar de los individuos queda ligado completamente al circuito monetario (su salario) (Wallerstein, 1988/2013). Por tanto, despojarlos de la protección social equivale a convertirlos en mercancías, y mercantilizarlos²³ a su vez. Como consecuencia, la movilización de los obreros al depender del mercado es muy difícil que se dé, -al encontrarse divididos entre los que se encuentran dentro y fuera del mismo-, puesto que las desigualdades producidas por el mercado son notorias, oponiéndose los empresarios a la desmercantilización rotundamente.

La desmercantilización se ha dado de diferentes maneras en los Estados de bienestar. En unos se introdujo a través de asistencia o seguridad social de tal manera que no existían derechos vinculados a una necesidad concreta. Además, no produce una desmercantilización notable, pues no quedan libres de la dependencia del mercado, lo que propicia el fortalecimiento del mismo. En ese sentido, los primeros programas de

²³ Siguiendo a Esping – Andersen (1990) una desmercantilización se produce cuando se brinda un servicio como derecho y cuando una persona puede realizar su vida sin depender del mercado.

seguridad social fueron realizados para maximizar la participación del mercado laboral (Orgus, 1979 en Esping – Andersen, 1990/1993).

En otros países se dio a través de derechos reconocidos y de gran alcance, pero este apoyo a la desmercantilización depende de las normas reguladoras y por ende quienes tienen derecho a ello, principalmente mediante programas sociales, por lo tanto, “no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones, las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado” (Esping – Andersen, 1990/1993, p. 42).

Otro modelo de desmercantilización dominante en los Estados de bienestar contemporáneos brinda un subsidio a los ciudadanos (conocido como Beveridge) básico e igual para todos. En ese sentido, un Estado de bienestar desmercantilizador propicia que “los ciudadanos pueden elegir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social, dejar de trabajar cuando lo consideren necesario” (Esping – Andersen, 1990/1993, p. 43). A este tipo de sistemas se les puede denominar universalistas, ya que promueven la igualdad, incluyendo a los que se comprueba que no tienen recursos, brindando acceso a programas sociales independientemente de su clase y posición en el mercado.

Al intervenir el Estado y ver que el mercado tiene ciertos efectos en la familia y la sociedad, Esping – Andersen analiza esas interacciones para construir lo que denomina un régimen de bienestar.

3.1 Los regímenes de bienestar

El análisis del bienestar a través de regímenes es realizado por Esping – Andersen (1990) en su libro *The three worlds of welfare capitalism*. De ahí surgen estudios internacionales de la estratificación del bienestar donde se analiza la diferenciación de los derechos sociales entre las vertientes del Estado, la familia y el mercado, debido a que ninguna de ellas o en su conjunto se pueden alinear uniformemente, por tanto, se

agrupan dependiendo el tipo de régimen: el régimen de bienestar liberal, el régimen de bienestar conservador y el régimen de bienestar socialdemócrata.

En ese sentido el régimen de bienestar son “*the institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape concurrent policy decisions, expenditure developments, problem definitions, and even the respond-and-demand structure of citizens and welfare consumers*” [los arreglos institucionales, las reglas y los entendimientos que guían y dan forma a las decisiones políticas concurrentes, los gastos de desarrollo, las definiciones de problemas e incluso la estructura de respuesta y demanda de los ciudadanos y los consumidores de bienestar] (Esping – Andersen, 1990, p. 80). Aunque para Taylor-Gooby (1996) son arreglos políticos, económicos y sociales que soportan una estratificación social que retroalimenta una estabilidad del sistema. Por otra parte, para Goodin *et al.* (1999) representan “diferentes maneras de organizar no solo el sector de transferencias, representado por la política social para el bienestar social, sino también el sector productivo de la economía capitalista” (p. 5) y en un estudio posterior Esping – Andersen establece una reformulación a su concepto complementándolo para ser “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping – Andersen, 1999, p. 34)

Siguiendo a Gough (2001) se pueden definir dos características centrales: por una parte, un patrón en las políticas y programas dirigidos para brindar beneficios a los ciudadanos, asistencia social y seguridad social; y por otro lado las formas en las que se provee el bienestar para la sociedad (es decir, a través del mercado, el Estado o la familia).

Se tiene entonces que mediante los regímenes de bienestar se puede observar la relación histórica entre el Estado, el mercado y la esfera doméstica (familia). Lo que permite la creación de tipologías, mismas que surgen a raíz del existente mal funcionamiento de las vertientes, al encontrarse bajo grandes cambios de magnitudes revolucionarias. El pleno empleo no puede garantizarse; la igualdad no puede mantenerse; existe una gran inestabilidad de la integración social y la economía política insuficiente para atender las demandas en todos los ámbitos. En ese sentido las tipologías permiten primeramente analizar y ver el bosque en lugar de los árboles; en

segundo lugar, se pueden agrupar de acuerdo con su semejanza varios atributos para identificar una lógica en su dinámica y su causalidad (niveles de desmercantilización, posibilidades para alcanzar ciertos niveles mínimos de vida, posiciones sociales generadas por el mercados, la estructuración de la sociedad por los efectos de los mercados laborales y los efectos en el bienestar individual), por último pueden utilizarse como herramientas para comprobar hipótesis. Sin embargo, pueden traer algunas problemáticas porque la economía no se mantiene estática en cualesquiera de los regímenes (Esping – Andersen, 1999).

En un contexto global existen presiones (ideológicas, políticas e institucionales) que no permiten a los distintos regímenes seguir un proceso distinto al de la reducción del bienestar, porque en su visión el mejor modelo y de mayor viabilidad es el de una economía abierta, residual o liberal. Este proceso Sen (2002) lo ha denominado como occidentalización, pues contribuye con sus valores al resto del mundo. Para Castells (1999/2008) es un proceso en el cual destaca la acumulación de conocimiento y la transformación de información que permite la expansión del capitalismo y hacer interdependientes una gran cantidad de economías conectadas con la revolución de la tecnología, acrecentando las desigualdades sociales, al estar en una red, una articulación entre lo nacional y lo global, lo regional y lo local. Posteriormente Barba (2005) parte del análisis de Esping – Andersen y los denomina paradigmas.

Es pertinente la aclaración de la diferencia existente entre los Estados de bienestar y los regímenes de bienestar al llegar a una posible confusión. El régimen de bienestar agrupa la forma en que la producción se encuentra dispersa entre el mercado, el Estado y la familia y el nivel de desmercantilización en el que una persona pueda realizar su vida sin depender del mercado. Mientras que el Estado de bienestar son todas las acciones (ejercicio de la función pública) ejecutadas por el mismo, -que brindan ciertos niveles de bienestar en la población- donde pueden encontrarse las políticas sociales individuales que le permitirán al individuo gozar de ciertos niveles de bienestar.

3.1.1 El régimen de bienestar liberal

Este régimen retoma las bases de la economía política del siglo XIX que deposita toda la confianza en el mercado, y sus preceptos de minimizar al Estado, fomentar el mercado y su tendencia a reducir los derechos de los ciudadanos. Son predominantes puesto que de acuerdo con Esping – Andersen (1999) los movimientos democráticos o de corte socialista se encuentran ausentes o son débiles.

En el régimen de bienestar liberal²⁴ siguiendo a Esping – Andersen (1990) la ayuda se brinda a las personas que se comprueba que no tienen los medios para vivir, a través de transferencias universales (pueden tener cobertura segmentada) o planes de seguridad social. Entre la población beneficiada por diversos tipos de subsidios se encuentra por lo general la clase obrera, y la población de ingresos bajos, que en su mayoría dependen del Estado.

En este régimen las reglas para ser beneficiario de derechos son muy estrictas; los subsidios son moderados y el Estado es estimulante del mercado en cualquiera de sus dos vertientes pasiva (garantiza un mínimo) o activa (mediante planes privados de protección social). La reforma social ha quedado limitada por las normas liberales éticas de trabajo y la protección social es igualada a la propensión marginal, situación en la que se opta o prefiere como ayuda social en lugar de un trabajo.

Tiene como consecuencias: el minimizar el efecto desmercantilizador, al limitar el acceso y creación de derechos sociales; es creador de una estratificación ante una “igualdad” en la pobreza entre los beneficiarios de protección social para un bienestar social específico del mercado y la existencia de un dualismo político de clase.

Se caracteriza por tres aspectos principales. Su primera característica es ser residual. En este sentido las garantías que se cubren se encuentran estrechamente relacionadas con los riesgos (malos e inaceptables) a los que se pudiera enfrentar la población y por ende son seleccionados los sujetos beneficiarios de dichas garantías. La política social se centra principalmente en los niños pobres, basada en necesidades. La segunda

²⁴ Esping – Andersen (1990/1993, 1999) clasifica en este régimen a Estados Unidos, Canadá, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Gran Bretaña.

característica, es que la política liberal es además residual. Es decir, que cuenta con una delimitación centrada en los riesgos que se pudiesen considerar sociales, ante los fallos del mercado en determinadas áreas a las cuales se enfocarán las ayudas para cubrir dichos riesgos. Su tercera característica es fomentar el mercado, mediante la premisa del “capitalismo social o capitalismo del bienestar”, cultivando el dualismo -sujetos que pueden valerse por sí mismos y los que son dependientes de la asistencia social- (Esping – Andersen, 1999).

3.1.2 El régimen de bienestar conservador

En el caso de esta tipología de régimen, el liberalismo tiene una influencia muy pequeña. Es considerado en el cual se adoptan las primeras políticas sociales, provenientes del monarquismo o de la doctrina social católica. Su origen fue el estatismo monárquico y la encíclica *Rerum Novarum* en 1891. El proceso capitalista es adoptado y llevado a cabo por distintas agrupaciones conservadoras. Su esencia radica “en su mezcla de segmentación de estatus y familiarismo” (Esping – Andersen, 1999, p. 113).

El régimen de bienestar conservador²⁵, Esping – Andersen (1990), no acepta la necesidad liberal de la mercantilización o el mercado y en ese sentido los derechos sociales tampoco forman parte de la agenda y discusión para otorgarse a la población por el Estado. Por otra parte, existe una alta predominación de clases y status social; el corporativismo es asumido completamente por el Estado por lo que el mercado se ve imposibilitado para brindar bienestar social a través de seguros particulares o beneficios adicionales mediante el empleo; la iglesia en estos Estados tiene un papel importante al tener una relación estrecha con el Estado y por ello existe un alto compromiso con la conservación de la familia tradicional; los subsidios están dirigidos a la familia y a la maternidad, pero son excluyentes para las mujeres que no trabajan. La intervención del Estado se da únicamente cuando la familia se encuentra ante la incapacidad de atender a sus miembros como principio de subsidiariedad.

²⁵ En este régimen Esping – Andersen (1990) ubica a las naciones de Austria, Francia, Alemania e Italia.

Existe un alto grado de corporativismo, Esping – Andersen (1999), Sin embargo, el reparto de riesgos tiene la característica de ser solidario, mismo que está combinado con un alto grado de familiarismo. Por otra parte, existe un cierto grado de obligatoriedad en la seguridad social, misma que se encuentra combinada con planes de pensiones residuales para los estratos que no cuentan con una fuente laboral. Lo que conlleva que la provisión de bienestar por parte del mercado, sea mínima. Además, los planes de pensiones tienen mínima importancia o no existen en este régimen.

El atributo considerado principal es el familiarismo²⁶. En el caso de la asistencia social se encuentra limitada a la condicionante de si padres o hijos pueden mantenerlos en ambos casos. Existe la práctica del salario familiar, por lo que las transferencias familiares son innecesarias. La característica del residualismo en esta tipología es mínima. Sin embargo, tiene un enfoque distinto, pues atiende los fallos de la familia, a diferencia del régimen liberal que se utiliza para atender los fallos del mercado, “el modelo liberal simplemente da prioridad a los mercados de trabajo no regulados; el conservador, a una fuerte protección laboral para los adultos que ya tienen empleo, los cabezas de familia masculinos”.²⁷ La asistencia social en este régimen únicamente es otorgada cuando ningún integrante de la familia (hijo o padre) puede hacerse cargo de una persona en la familia. (Esping - Andersen, 1999, p. 114).

3.1.3 El régimen de bienestar socialdemócrata

Este régimen de bienestar es relativamente nuevo a nivel internacional. Se encuentra estrechamente ligado a los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia veinte años después). Sus inicios se remontan a la década de 1930 y 1940. Pero fue hasta la década de 1960 y posterior en el que alcanzó su madurez. El país pionero fue Dinamarca, el cual consolidó la asistencia a los adultos de la tercera edad convirtiéndolo

²⁶ Es entendido como la combinación de la protección social, la familia como dispensadora de cuidados y del bienestar para sus miembros (subsidiariedad), centrados o sesgados en favor del varón cabeza de familia (Esping - Andersen, 1999).

²⁷ En el caso de la gestión de desempleo, en el régimen liberal se da principalmente por un fenómeno de equilibrio de mercado combinado con flexibilidad salarial; en el régimen conservador se da por un apoyo familiar o la cuestión de una reducción en la mano de obra (Esping – Andersen, 1999).

en universal en 1981. En la mayoría de los Estados bajo este régimen iniciaron siendo liberales con programas a los pobres transformándose estos en asistencia social y posteriormente en la etapa de madurez fueron reconocidos como derechos (Esping – Andersen, 1999).

Siguiendo a Korpi (1983), Esping – Andersen (1990) y Hicks (1999) el universalismo socialdemócrata tiene un compromiso amplio con la cobertura de riesgos, los niveles de subsidios y el igualitarismo. Por otra parte, los derechos se encuentran vinculados con las personas y su carácter de ciudadanos.

La tercera tipología del régimen de bienestar, Esping – Andersen (1990), cuyos principios fundamentales son la desmercantilización y la universalidad de los derechos sociales, - mismos que se han extendido hasta las clases medias- se le denomina socialdemócrata puesto que de ahí nace la reforma social. Los partidarios de este régimen planeaban que el Estado del bienestar fuera el que promoviese una igualdad, y para lograrlo debía existir una dependencia mínima del mercado.

No aceptaban el dualismo entre la clase media y la clase obrera o los estándares mínimos que se le atribuían a las necesidades básicas como en los otros regímenes. Por tanto, esto conllevaba un incremento en los niveles de las prestaciones sociales y los servicios casi idénticos con los de la clase media; y por otra parte se garantizará a los obreros la completa igualdad de los derechos con los que disfrutaban las clases altas.

Los socialdemócratas traen consigo una muy alta desmercantilización en conjunto con programas de corte universal para que los trabajadores gocen de derechos iguales a los de los funcionarios o empleados; los subsidios por otra parte son graduados de acuerdo a los ingresos, logrando la construcción de una solidaridad universal hacia el Estado del bienestar. Este régimen propicia una emancipación tanto en la familia como del mercado, a diferencia del régimen corporativista (conservador) en el que actúa únicamente cuando se agota la capacidad de la familia, o en el caso del mercado que se encontraba atado al mismo.

En el régimen socialdemócrata se intenta socializar los costes de la familia. Al igual que maximizar las capacidades (Sen, 1992) para lograr una independencia de los individuos

en lugar de su dependencia familiar como en el régimen conservador. Por consiguiente, se le atribuyen al Estado responsabilidades por la atención y cuidado de los niños, adultos y de las personas necesitadas, además de brindar las prestaciones sociales para cada uno de ellos. En ese sentido a diferencia de los regímenes anteriores tiene un compromiso para atender las necesidades de la familia y brindar oportunidades para que las mujeres puedan elegir entre el hogar u optar por un trabajo.

Esta característica final es única puesto que el Estado está obligado a garantizar un pleno empleo y en consecuencia depende del mismo para recaudar impuestos. Pues esta carga social adquirida implica altos costos de mantenimiento del sistema universal, desmercantilizador y solidario que es cubierto por los derechos al trabajo y de igual manera a la protección de los ingresos. En ese sentido una de las principales funciones del régimen es disminuir los problemas sociales y por otra maximizar el ingreso. Por tanto, la mejor manera para conseguirlo es lograr tener grandes cantidades de personas trabajando y un mínimo de personas dependientes de transferencias sociales (Esping – Andersen, 1990).

En el marco de este régimen existe un fuerte compromiso hacia la existencia de un pleno empleo para mantener activas las políticas del mercado de trabajo. Esta relación de bienestar y política de empleo²⁸ se encuentra formulada bajo la concepción del productivismo (maximizar el potencial productivo de la ciudadanía). El productivismo nórdico conlleva que el Estado de bienestar garantice que todas las personas puedan acceder a los recursos y medios necesarios para trabajar. En ese sentido dos características fuertes en este régimen son: el universalismo por una parte y los mínimos servicios brindados por el mercado.

3.1.4 El régimen de bienestar híbrido

Esta cuarta tipología no es en sí un régimen, sino una fusión de los regímenes de bienestar, debido a que no aplica inclusive para otros casos. Surge posterior al

²⁸ Las políticas del mercado de trabajo se basan tanto en los recursos erogados como en el número de personas en diversos programas de reciclaje profesional, readaptación o formación.

planteamiento de Esping – Andersen (1990) por diversos estudios en los cuales aparecen casos ambiguos donde las características de los regímenes liberal, conservador y socialdemócrata no pueden determinar la situación de los Estados como fue el caso de Gran Bretaña, el cual a partir de la década de 1970 se aleja (muta) de la tipología socialdemócrata para entrar en un régimen liberal.

Otro de los casos fue Holanda, el cual trajo varios debates acerca de la tipología de los regímenes de bienestar y a partir del cual se plantean cuestionamientos de la medición y las características para definir un determinado régimen de bienestar. En el estudio de Van Kersbergen (1995) de acuerdo con la tipología de Esping – Andersen, Holanda tiene un marcado universalismo en los servicios sociales y subsidios desmercantilizadores por lo que podría ser ubicado primeramente dentro de los países socialdemócratas, pero si este se analiza desde el papel de la familia y quien provee los servicios sociales cambia para situarse en el régimen conservador.

Australia también figuraba dentro de los países con alguna ambigüedad de acuerdo a la tipología de los regímenes de bienestar. A este país se le considera fuera de los tres regímenes y lo sitúan Castles y Mitchell (1993) y Castles (1996) en el régimen que denominan el bienestar de los asalariados. La intervención del Estado es semejante a la predominante en un régimen liberal. El bienestar por su parte es provisto a través del mercado mediante un sistema extremo de arbitraje salarial. Esta característica conlleva que no pueda ser categorizado completamente como liberal pues tiene mayor similitud con el régimen socialdemócrata desde la perspectiva de garantizar un empleo y garantías de bienestar generales otorgadas por el Estado. Sin embargo, durante la década de 1980 se da una liberalización de la economía australiana trayendo consigo características de un régimen liberal típico, reduciendo la participación del Estado y dando mayor libertad de actuación al mercado.

Un tercer régimen híbrido y caso particular es Japón, debido a que combina diversos atributos de diversos regímenes, como la característica residual del régimen liberal y a su vez un corporativismo propio del régimen conservador. Aunado a ello en el caso de Japón la existencia de subsidios es mínima (residual), el núcleo de la familia obtiene subsidios privados (lugar de empleo) y otros más por parte de la familia. Por otra parte,

el sistema de asistencia social japonés atiende una población muy específica y con un límite en sus nuevas incorporaciones basándose en una prueba de medios (Esping – Andersen, 1999).

Diversos estudios realizados concuerdan en que Japón tiene lo que denominan una sociedad de bienestar (Vogel, 1980 en Esping – Andersen, 1999) por lo que un régimen de bienestar fuerte socialmente como el socialdemócrata es innecesario ya que la familia y el mercado pueden solventar dichas necesidades²⁹ del bienestar. Pero en el caso de los ancianos y los niños los servicios sociales son mínimos y todos son y deben cubrirlos las familias. Sin embargo, la característica de corporativismo en el sistema de pensiones de incrementarse podría situar a Japón en un régimen conservador, pero de no pasar da muestra de un régimen híbrido (Esping – Andersen, 1999).

Tabla 3.1 Características de los regímenes de bienestar

		Liberal	Conservador	Socialdemócrata
Grado de desmercantilización		Bajo	Medio	Alto
Estratificación		Dual	Alta	Baja
Nivel de pobreza		Alto	Medio	Bajo
Concentración del ingreso		Alto	Medio	Bajo
Seguridad social		Residual	Focalizado	Universal
Grado de participación	El Estado	Bajo	Subsidiario	Alto
	El mercado	Alto	Medio	Bajo
	La familia	Bajo	Alto	Bajo

Elaboración propia con base en Esping – Andersen (1990, 1999)

3.2 Los regímenes de bienestar social en Europa

Una gran parte de la teoría para la explicación del bienestar social se encuentra estrechamente relacionada con los entornos económico y político respectivamente, tanto

²⁹ Los beneficios del bienestar laboral japonés cubren la parte de la salud, la pensión, clubes deportivos y hasta servicios funerarios. Esto trae consigo también un diferente tipo de desigualdad pues los beneficios fluctúan de acuerdo al grado educativo y formar parte de una gran empresa o una pequeña (Esping – Andersen, 1999).

en las democracias prósperas como en las democracias abiertas. Sin embargo, en algunos casos se atribuyen a los grandes cambios económicos, políticos y sociales posteriores al declive del comunismo y el ascenso del capitalismo principalmente en Europa.

En el mundo los regímenes de bienestar han ido cambiando con el paso del tiempo. Estas transformaciones no están alejadas de las decisiones económicas imperantes para el logro de diversos objetivos como la satisfacción de necesidades básicas o el incremento de capital económico tanto para los individuos como para los países.

Desde la perspectiva de Wallerstein (2005) dichas transformaciones se deben a que la economía en un sistema – mundo³⁰, se ve reducida a una gran zona geográfica donde existe un intercambio de bienes, el flujo de capital y trabajo, en la que no existe una limitación por una estructura política, pues existen muchas unidades políticas vinculadas en un sistema interestatal.

Posterior al año de 1989 el sistema de bienestar se utilizó como una forma de legitimación de los regímenes. La centralización de la política social se daba a partir del partido en el poder, el cual podía reorientar los presupuestos para la asistencia pública y el consumo. De tal forma que era el Estado quien proveía, financiaba y regulaba los servicios públicos. A través de él se garantizaba el empleo, seguridad social a los enfermos y minusválidos además de educación.

En ese sentido, el sistema comunista de bienestar fue un mecanismo de modernización al probar su eficiencia para disminuir la pobreza e incrementar el desarrollo de las personas. A este sistema Titmuss (1974) y Wilensky (1975) lo denominaron Estado de Bienestar. Sin embargo, Horibayashi (2002) plantea que es un sistema con rasgos socialdemócratas ya que introducía un alto grado de fuerza laboral femenina.

³⁰ En el sistema mundo de Wallerstein se distinguen cuatro áreas: las centrales, semi-periféricas, periféricas y la arena exterior. En el centro se encuentran todos los procesos productivos principalmente los monopolizados. En las periferias se encuentran las actividades de libre mercado y tienden a estar distribuidos a lo largo de varios Estados que constituyen la mayor parte de la actividad productiva de los mismos. En las semi-periferias se pueden ubicar actividades de ambos procesos. Sin embargo, existe una presión de los Estados fuertes sobre los débiles, intentando proteger sus procesos productivos de la competencia. Mientras que en las arenas exteriores se realizan actividades que no pertenecen al sistema mundo (Wallerstein, 2005, p. 46 - 48).

El cambio transcendental en todo el mundo fue la adopción de una economía de libre mercado y su apertura al exterior. A través de este cambio en las economías estatales se permitió la libre circulación de capitales, personas y conocimiento. Situación que fue benéfica para algunos Estados y economías temporalmente. Por otra parte, coincidió con el ascenso de la corriente Neoliberal impulsada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan conocida como *Washington Consensus*³¹ (Consenso de Washington) mismo que fue respaldado por instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Unión Europea (UE).

El tipo de políticas económicas utilizadas en los Estados para “maximizar el bienestar” fueron las establecidas en el Consenso de Washington, el cual disminuye la participación del Estado, privatizando las empresas estatales y mercantilizando los servicios durante la década de los noventa. En el año 2000 se estableció la Estrategia de Lisboa, una propuesta hecha por el Consejo Europeo, que traía consigo una serie de medidas sociales. Posteriormente en 2001 se dio la cumbre de Gotemburgo cuyas políticas se enfocaban en la calidad de vida, los recursos humanos y la calidad social, una década después.

En el caso europeo, a los países miembros se les solicitó acatar los acuerdos en materia de reformar sus economías para competir con las economías de los países adheridos previamente. Además, debían consolidar democracias sólidas y confiables. Sin embargo, en ese escenario los derechos sociales quedaban aún en una última prioridad, “la reducción de la pobreza y las desigualdades de ingreso, los derechos laborales, el salario remunerador y el alivio de las condiciones de los grupos marginados...la lucha contra la exclusión social” (Potůček, 2009, p. 223) no se encontraban dentro acuerdos de Copenhague (*sic*).

³¹ El Consenso de Washington planteaba diez puntos, entre los que se encontraban la disciplina fiscal y los presupuestos balanceados. El parámetro para medir la economía sería la inflación; establecer prioridades en el gasto público; la realización de una reforma tributaria; las tasas de interés deberían ser establecidas por el mercado además de ser positivas para el incremento del ahorro; un tipo de cambio competitivo para estimular las exportaciones; liberalizar las importaciones, a través de una política comercial; la liberalización de la inversión extranjera directa; privatizaciones por ser más eficientes las empresas privadas; y la desregulación.

Se pueden distinguir tres puntos de vista desde los cuales se han modificado los Estados de Bienestar (EB). En primer lugar, se deben a procesos exógenos; como segunda opción son consecuencia principalmente de cambios endógenos; y, en tercer lugar, dichas transformaciones en los EB obedecen a la interacción de ambos procesos.

En el primer punto se argumenta el constreñimiento de las políticas públicas al exponer las economías nacionales a la competitividad internacional en una economía global, pues mediante ellas se limitan las opciones de los gobiernos para tomar decisiones en temas como: las tasas de interés, el gasto social, déficit público, regulación o desregulación del mercado o el presupuesto y financiamiento de los programas para protección social (Adelantado y Calderón, 2009).

Una de las amenazas que afrontan los EB es la movilidad de los capitales, si los gobiernos optan por realizar políticas que perjudican la inversión, los impuestos o la producción. En otros casos los EB se ven obligados a realizar modificaciones en las políticas sociales como el empleo, las políticas redistributivas y (Taylor - Gooby, 1997, Weiss, 1997) por otra parte a aceptar políticas económicas que conllevan la desregulación y privatización del bienestar. Aunado a ello y para que se incrementase la inversión extranjera de capitales a un país son reducidos ampliamente los estándares de protección social (Albert y Standing, 2000).

En el segundo planteamiento se desarrolla la hipótesis contraria pues se considera que los cambios en los EB son resultado de un proceso interno y no a los impactos externos de la globalización. Yeates (2001) al respecto menciona que son los Estados los que promueven y reaccionan a la globalización y esto depende en gran medida del rango en el que se encuentran inmersos dentro de la economía global.

La tercera postura considera la existencia de una relación recíproca entre los Estados de bienestar y el proceso de globalización, misma que no debería ser entendida y aceptada como un proceso homogéneo en el mundo. Esta postura ha sido expuesta a grandes críticas ya que es utilizada para la justificación e interpretación del concepto de globalización y a su vez la forma en que es interpretado y aceptado en distintos regímenes del bienestar, en contextos políticos y económicos diversos.

En ese sentido, instituciones importantes como el FMI, el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la Comisión Europea (CE) han desarrollado diversas soluciones desde una perspectiva global, para los problemas del bienestar. Las propuestas desde estas instituciones internacionales llevan consigo la ideología neoliberal y globalizante en dos vertientes: una serie de recomendaciones (recetas) para la modificación de los Estados y con ello alcanzar el bienestar y por otra parte la justificación ideológica y gubernamental para realizar dichos cambios en los Estados de bienestar (Adelantado y Calderón, 2009).

En este sentido los estados se ven inmersos entre dos opciones. El abrirse a la globalización o resistirse a la misma³². Las consecuencias en la primera son la restricción del gasto público, el gasto en el bienestar, la reducción de costos laborales (flexibilidad) y los impuestos. Mientras que en la segunda se busca la expansión de la política social al ritmo de la globalización mediante las estructuras nacionales.

Un argumento toma fuerza en la primera postura. Los sistemas nacionales de protección social, mismos que son sistemas de autoprotección entre diversos riesgos que pudiese enfrentar la sociedad, ante una ruptura o alteración en el orden económico consecuencia del crecimiento de un mercado autorregulado. (Polanyi, 1984 en Théret, 2009)

Estos sistemas nacionales de protección social se convierten en mecanismos mediadores entre las esferas de la empresa, la familia y el Estado. Al generarse estos vínculos surgen nuevos lazos sociales que dan como resultado nuevos sistemas de mediación política y económica como el sistema de representación política, las leyes, los medios de comunicación masiva entre otros. De tal manera que los sistemas nacionales de protección social son (Théret, 2009) articuladores del funcionamiento entre lo económico y lo político interviniendo en múltiples prácticas económicas. Por

³² En esta postura sobre la relación del Estado de Bienestar y la globalización se desarrollan tres planteamientos al respecto. En el primero, se establece que la expansión en el gasto en protección social es una causa del desempleo y el bajo crecimiento económico además de la tecnología y es lo que impacta dentro de los mercados de trabajo nacionales. En un segundo planteamiento, se defiende el Estado de Bienestar para enfrentarse a dicha situación. Y en el tercer planteamiento se determina que el Estado de Bienestar entra en un proceso de austeridad debido a una lógica de competencia que afecta los mercados de trabajo y la política social, el predominio del neoliberalismo y la incursión de políticos que buscan convencer a los votantes del no aumento en los impuestos o contribuciones al mercado o empresas (Adelantado y Calderón, 2009).

consiguiente, los sistemas nacionales de protección social se definen por tres relaciones macroeconómicas: la consustancialidad económica, alianza política y protección doméstica.

La primera relación surge debido a que los salarios y la seguridad social pertenecen a la estructura monetaria que permiten la administración capitalista, al ser instituciones de relación capital – trabajo, y participar en la dinámica de la estabilización de la acumulación económica. La segunda es considerada una relación entre el capitalismo y el Estado. En esta se encuentran las posturas relacionadas a la intervención del Estado para la regulación y limitación del mercado, pero cuando se torna en favor de una de las dos instituciones se justifica la protección social y por consiguiente se puede argumentar la soberanía del mismo. Por el contrario, se puede observar un desmantelamiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado para la operación del mercado tomando una valoración económica. La tercera relación es la del Estado y la protección doméstica, considerada cómo contradictoria porque no pueden estar separadas la política redistributiva de la asistencia social y por otra parte la seguridad social (Théret, 2009).

3.2.1 El régimen de bienestar social en Europa del este³³.

Los países de esta región al igual que en el continente y el resto del mundo, se vieron envueltos en la encrucijada neoliberal puesta en marcha por Thatcher y Reagan con su nuevo modelo económico en la década de los ochentas. En ese sentido se da una reconfiguración en los poderes que ejerce el Estado (regulaciones), la participación de la sociedad civil y el mercado para propiciar el desarrollo en el período poscomunista (Potůček, 1999).

Hasta 1989 las economías de los países de Europa central se sujetaban a la planeación centralizada que era una característica en la mayoría de los países. El ejercicio de la política en cualquiera de sus aristas (salud, educación, social, etc) se encontraba bajo la

³³ En este apartado se delimita la investigación a la subregión de Europa, establecida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) analizando únicamente algunos de los países de Europa central y su régimen de bienestar entre los cuales están: Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Eslovaquia, y Eslovenia, Polonia y la Republica Checa.

dirección de un solo partido. Es decir, el poder se encontraba centralizado y mediante ello se podían redirigir acciones y presupuestos hacia la asistencia pública o el consumo individual. El Estado financiaba en su totalidad los servicios públicos y era además el proveedor de los mismos. Con ello se brindaban servicios para el bienestar social de los individuos y a su vez se obtenía un respaldo por parte de ellos. Se otorgaba seguridad social a las personas mayores, a los enfermos y a los inválidos, además de educación y servicios médicos gratuitos. Tenía la capacidad de ofertar altos niveles de empleo y disminuir la pobreza (Potůček, 2009).

En la transición fue determinante el discurso ideológico por parte del pensamiento liberal al asociar las funciones redistributivas del Estado de bienestar y la igualdad con el comunismo, lo que sirvió de antesala para la plataforma residual y la mercantilización laboral, dejando débil los argumentos conservadores y negando una entrada de una corriente socialdemócrata (Potůček, 2009). Por otra parte, la apertura de la región europea al exterior fue el preámbulo de la economía nacional hacia una economía global, abriendo las fronteras y la libre circulación de mercados, que convergería posteriormente con el Consenso de Washington a través del FMI y el Banco Mundial al que Orenstein y Hass (2002) consideran el actor principal de la política económica y social en la región para implantarlo.

Por otra parte, aun con la creación de la Unión Europea se considera que la influencia para incidir en la política social de los países que se adhieren³⁴ ha sido débil, por lo que todavía son ellos mismos quienes pueden decidir la actuación dentro de sus territorios. Sin embargo, la lógica de integrarse es mutar hacia un régimen liberal, lo conlleva que la política social y otras sean residuales (Orenstein y Hass, 2002).

Hacia finales del periodo comunista e iniciar el periodo de transición hacia uno liberal la pobreza en los países se incrementó rápidamente en menos de cuatro años 1989 – 1992 al igual que la desigualdad. En el caso de la pobreza La República Checa pasó de 0.2%

³⁴ Para la adhesión de los países a la Unión Europea se sigue lo estipulado en los Criterios de Adhesión de Copenhague en 1993, el cual estipula la forma apropiada de orientar las condiciones de vida de las personas en los países que deseen ser candidatos. A los países candidatos se les solicita primeramente reformar su economía para ser competitivos, crear instituciones democráticas y ajustar sus sistemas políticos y legales a los acuerdos de la comunidad.

en 1989 a 1.4% en 1992; Eslovaquia se encontraba en 0.1% y se situó en 5.1%; Hungría pasó de 1.1% a 4.0%; Polonia de 5.8% a 10.9%; Estonia de 1.0% a 27%; Lituania se encontraba en 1.5% y registra 39.1% al final de ese periodo (UNICEF, 1995). La desigualdad de la distribución de los ingresos medida a través del coeficiente de Gini en los mismos países pasó de 0.24 a 0.29, es decir un aumento en promedio de 0.5 respectivamente en cada país (Havrylyshyn & Nsouli, 2001).

Los gobiernos en su totalidad redujeron considerablemente las prestaciones mínimas paulatinamente y se notaron con mayor intensidad hacia finales del 2003. En el país de Polonia fueron notorias las políticas en extremo residuales, pues para recibir los apoyos estos eran muy estrictos dejando fuera a la mayoría de los pobres (Barr, 1999 en Potůček, 1999).

Los apoyos en el caso de los niños (guarderías y algunos jardines de niños) pasaron a formar parte del mercado (poco más de la mitad), disminuyeron los subsidios o apoyos a las familias en cantidad de dinero. Los servicios hacia los adultos mayores se introdujeron mediante esquemas de pensión para la vejez operados por fondos de pensiones privados, lo que dejaba claro la entrega de la seguridad social al mercado. Por su parte los servicios de salud, también fueron reducidos lo cual se ve reflejado en la expectativa de vida al nacer (Potůček, 2009).

Los servicios educativos en Europa central y del este tuvieron durante el régimen comunista un fuerte fomento de la educación más allá del nivel secundaria. La población de pocos países (Slovenia y Eslovaquia) llegaba a más del 50% superando el nivel de educación secundaria. Sin embargo, con el post – comunismo la población con un nivel de secundaria terminado apenas se incrementó en un 15% (Kogan, 2008).

La transformación de las economías en la región central y del este de Europa fue más un proceso. Primeramente, tuvieron lugar la liberalización de los precios y el comercio, seguido de una privatización rápida de las empresas estatales para alcanzar una estabilización macroeconómica. Aunque fueron diferentes los modos de implementarlas en cada país (Svejnar, 2002 en Kogan, 2008). Polonia y Hungría iniciaron sus reformas previamente a la caída del socialismo; Estonia y la República Checa utilizaron reformas

rápidas y radicales para la estabilización macroeconómica; Eslovenia por su parte lo hizo gradualmente, mientras que Rumania, Bulgaria, Lituania y Letonia fueron los países más retrasados en su incorporación al libre mercado, pero obligados tras la creación de la Unión Europea si deseaban agregarse como países miembros (Gebel, 2008).

Estonia y Hungría fueron de los países que optaron por la venta directa de sus empresas; la República Checa, Eslovaquia y Lituania optaron por la privatización masiva otorgando vales a la población. A su vez los países que tuvieron privatizaciones masivas y amplias en sus economías, obtuvieron mayores niveles de desempleo que los que lo hicieron de manera paulatina (Hicks, 1999). El mecanismo de privatización jugó un papel muy importante Gebel (2008) en la aceleración o retraso del ajuste de los mercados laborales de las economías de Europa central y del este. En algunos casos se utilizó la venta de información privilegiada y en otros se llevó a cabo mediante una privatización masiva a través de ventas directas a extranjeros.

Por otra parte, una vez privatizadas las empresas, éstas ya no estaban obligadas a brindar beneficios complementarios como, el cuidado de los niños o subsidios a la vivienda o para la salud (Offe, 1993 en Noelke, 2008). Las empresas para su supervivencia económica iniciaron un despido masivo de trabajadores, lo que trajo consigo el desempleo, tuvo inicio la desigualdad salarial, aumentaron las tasas de pobreza, quedando los individuos expuestos a nuevos riesgos sociales (Noelke, 2008).

Los países post – comunistas durante este periodo, todos enfrentaron problemas del aumento de desempleo y por otra parte creció la necesidad de brindar protección social. Polonia experimentó una crisis en su sistema de pensiones, bajo los planes de ajuste neoliberal, en cuyo problema accedió a brindarles apoyo el Banco Mundial y sus políticas de ajuste del gasto. Un caso distinto fue el de la República Checa quienes no estaban dominados por el pensamiento neoliberal y ello les permitió dar atención a una reforma en el sistema social. En este país se utilizó una reforma neoliberal en el sistema económico, por un lado, y a su vez otra de corte socialdemócrata para la reforma social. La reforma en el sistema de pensiones fue paulatina y con apoyo del sector industrial, mientras que la política social fue realizada por separado, fortaleciéndose una década después. Hungría por otra parte fue distinto de Polonia y la República Checa. Adopta

una reforma neoliberal en su sistema de pensiones, dejando a una parte de las mismas ser administrada por cuentas individuales privadas y en lugar de realizar una reforma del sistema del Estado de manera general, lo va realizando por partes, aunque todos los países de la región siguieron la receta del Banco Mundial (Orenstein y Hass, 2002; Gebel, 2008).

Las relaciones de género en Europa central y del Este posteriores al periodo comunista llevó a las mujeres a la famosa doble carga³⁵, al transformarse el sistema laboral donde podían trabajar. El trabajo para ellas fue habilitado a través de los sistemas educativos, provisión social en lugares de trabajo, jardines de niños y guarderías, permitiendo en varios hogares percibir un doble ingreso. Por otra parte, el mercado buscaba participar - al verse aceptado por varias agencias internacionales- ante la reducción del apoyo a los padres e hijos y ofertar particularmente dichos servicios, en los cuales no podía participar anteriormente (Pascall y Kwak, 2005).

En ese sentido Lewis (1992; 2002) argumenta que son las políticas sociales (de este análisis se desprenden cuestiones de género) en el régimen de bienestar las que intervienen en las estructuras de la familia y el trabajo para que el sostén de la familia pudiese ser una mujer y no dependientes (amas de casa) del ingreso masculino. El sistema de seguros de Inglaterra Beveridgiano tiene bajos niveles de cuidado a los niños por lo que las mujeres tienen que realizar esta actividad. En caso contrario se sitúa a Suecia país que realizó cambios en su política fiscal y adiciona cuidados a los niños y licencias parentales, lo que dio paso al sostén familiar de doble ingreso o una variante hacia una cabeza de hogar femenina (Pascall y Kuawk, 2005).

³⁵ La UNICEF (1995) menciona que había un muy pequeño espacio para que las mujeres alcanzaran la igualdad debido a una sociedad civil débil existente y por otra parte la familia era cerrada contra el estado, lo cual inhibe una participación.

3.3 El régimen de bienestar social en el este asiático³⁶

El análisis de los regímenes de bienestar en Asia se considera reciente con excepción del caso de Japón que fue analizado por Esping – Andersen (1990). Autores como (Jones, 1990, 1993; Gould, 1993; Goodman and Peng, 1996 y Kwon, 1998) lo han estudiado por sus características culturales como el Confucianismo utilizado con propósitos políticos para su legitimación. En ese sentido, se considera también que los países del Este de Asia entraron en el periodo neoliberal al adoptar políticas hechas por los *policy makers* inspirados en la sociedad de mercado de Estados Unidos y la idea de la compensación crecimiento / bienestar (Walker y Wong, 2005).

Una característica de los regímenes del bienestar asiáticos es que pareciera que se encuentran fuera de las tres tipologías desarrolladas de los regímenes del bienestar (conservador, liberal y socialdemócrata). Holliday (2005) plantea una cuarta categoría que denomina: *productive welfare capitalist* y que explicaría mejor las sociedades de Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur, que se encuentran fuera del régimen conservador o de algún híbrido.

Las sociedades asiáticas (Taiwan, Hong Kong, Japón, Corea, Singapur, China) están inspiradas en el lenguaje común del confucianismo y una menor parte de su población inspirada en el budismo al que construyen su identidad étnica (combinan un sincretismo filosófico y religioso característico). La cultura del confucionismo establece: ser el grupo antes que el individuo, el respeto por los mayores, la benevolencia paterna, la evitación de conflictos, la lealtad, la búsqueda de aprendizaje, el deber y la meritocracia. Se enfatiza mucho en las ideas de la solidaridad, autoridad patriarcal, autoridad dentro y fuera, la separación de los roles de género, la subordinación femenina, la continuidad familiar y el miedo de traer deshonra (vergüenza) a la familia (Goodman y Peng, 1996).

En cada país se observan Goodman y Peng (1996) altos niveles de ahorro los cuales estaban relacionados con la falta de provisión de bienestar social principalmente para la vejez. De igual manera, se realizó una alta inversión en educación que resultaba crucial

³⁶ En esta investigación se limita también a la región del este de Asia (China, Hong Kong, Japón, Taiwán, Corea del Sur y Singapur), por motivos de disponibilidad de información acerca del tema se abordarán los países de Japón, Corea del Sur, Taiwan y Singapur.

para cubrir la escasez de sus recursos (humanos) en las diferentes áreas (petróleo, minería, agricultura, ciencias y matemáticas) por lo que se hacía obligatoria la misma extendida hasta en un 90% de la población. Esto traía consigo un doble efecto, pues por una parte el Estado creaba una fuerza laboral eficaz y por otra se creaba una clasificación de acuerdo a su nivel educativo, siendo clave para el estatus social y su seguridad financiera. A su vez existen niveles bajos de protección para los miembros más débiles. Por lo que los mercados laborales muestran grandes desigualdades entre el centro y la periferia y de igual manera impactan en los sistemas de bienestar en estos países.

En países como Japón, Taiwán y Corea la población -al ser encuestada- se asume como clase media aun con sus disparidades económicas Ishida (1993) y en cada uno de ellos se antepone el beneficio de la comunidad antes que los deseos individuales (aunque existen casos particulares en los que se busca educación adicional para sus hijos que se traduce en el estatus social). Por otra parte, las políticas encaminadas al bienestar quedan dominadas por las consideraciones económicas, aceptando únicamente el bienestar social al pasar por una crisis y posteriormente regresan al concepto de bienestar residual del bienestar social (Park, 1990 en Goodman y Peng, 1996).

A finales de la Segunda Guerra Mundial se institucionaliza el apoyo familiar y ayuda mutua, mediante un Estado fuerte y centralizado el cual dirigía el crecimiento económico. Los regímenes de bienestar en Japón, Taiwán, y Corea se consideran aparecieron posterior a la década de los noventa. Puesto que las funciones primarias del bienestar a través de su historia se encontraban en la familia o la comunidad (Peng, 1995, en Goodman y Peng, 1996).

El régimen de bienestar en Japón incrementó el nivel de beneficios hacia las pensiones y se introdujeron servicios médicos para los ancianos emergiendo así el *Japanese style welfare*. Sin embargo, fue reestructurado después de la crisis de 1973 bajo la idea americana residual, aunque conservaba muchas de las ideas del Código Meiji (como el cuidado a los niños aun cuando existía una obligación del Estado para brindar dichos derechos), pero en todo momento su prioridad era la del desarrollo industrial y económico (Goodman y Peng, 1996). En ese sentido, se redujeron los beneficios adquiridos segmentados por estatus del trabajador (el caso de las pensiones y los sistemas de salud

gratuitos para los ancianos) y además se consolida un dominio o sector socioeconómico, en el que se ubicó la derecha política tras desarrollarse el sistema capitalista japonés (políticos conservadores, líderes de negocios y la burocracia económica) comprometidos con mantener el sistema capitalista lo que limitó el bienestar en el país pues inclusive eliminaba cualquier aumento de bienestar en otros sectores. Por lo que se puede considerar como un régimen de bienestar familiar japonés (Kato, 2005).

En el caso de Taiwán, su economía pasó de ser agrícola hacia una industrial y posteriormente se incentivó al adoptar cambios tecnológicos en sus procesos de producción industriales con alta tecnología, situación que trajo consigo el crecimiento económico del país. El sistema de bienestar en Taiwán por su parte, se encontraba organizado de acuerdo a las afiliaciones de profesionalización. Los beneficios fueron variados, cubrían los servicios de salud por enfermedad y lesiones, invalidez, maternidad, gastos funerarios y vejez al contar o no con prestaciones (Goodman y Peng, 1996).

Sin embargo, estos fueron evolucionando pues los sistemas de asistencia se habían mantenido pequeños. Primeramente, se estableció el Seguro de trabajo en 1950 (en este esquema la persona aportaba el 20% de las contribuciones, el empleador 70% y el gobierno un 35%), seguido del Seguro de Empleados del Gobierno en 1958. Se implementa un esquema para los empleados gubernamentales en 1965 y para los maestros incluyendo personal de escuelas privadas en 1980 y por último los beneficios para los empleados y jubilados en 1985. A partir de 1987 se introduce un seguro integral de salud y se vuelve universal a partir de 1995. En la legislación de trabajo actual se establece un seguro con prestaciones de desempleo que entró en vigor en 1999 financiado con el esquema de 1950. Sin embargo, aun con todas estas prestaciones se ofrece poco a las mujeres o personas que son extranjeras con empleo regular. Pues se continúa con el esquema confuciano proveedor por parte de la familia (Hill y Hwang, 2005).

Dicho proceso de desarrollo económico y de bienestar tanto en Korea como Taiwán fue muy similar al de Japón. Después de la década de los ochentas el sistema de bienestar se enfocaba en brindar pensiones a los empleados y esquemas de salud. Mientras que

el resto de la población proveía su bienestar mediante el ahorro individual y el apoyo familiar, pues existían apoyos de subsistencia muy básicos para las familias pobres.

El régimen de bienestar en Corea del Sur, siguiendo a Shin (2003) precisa que no debería de hablarse de un Estado o régimen de bienestar, sino de una sociedad de bienestar. Esta característica es resultado de un periodo de desarrollo que culminó en la tipología residual de bienestar (You, 2004). En ese sentido, para lograr la característica del *developmental state* primeramente debe enfocarse en el desarrollo económico, como fue el caso japonés, para transformarse posteriormente en *welfare state* (Johnson, 1999). De tal manera, el mismo Shin señala que el régimen de bienestar de Corea del Sur se fue transformando en un sistema redistributivo con el paso del tiempo.

El crecimiento de Corea del Sur que se dio durante tres décadas (1960 – 1980)³⁷, periodo durante el cual, la política social y el régimen de bienestar estuvieron relegados en un segundo plano, hasta la crisis de 1997 – 1998 que dejó grandes repercusiones en el sistema económico y social de ese país. Dicha situación frenó la economía y tuvo un efecto directo en los hogares y las familias del mismo. El desempleo se incrementó, los salarios reales descendieron y la pobreza obtuvo un alza considerable, siendo los pobres extremos quienes tuvieron mayores repercusiones (Pak *et al.*, 1999). Además de darse un aumento en la concentración del ingreso incrementándose en los estratos más altos y de mayores ingresos (OCDE, 2000).

Posterior a la crisis fue creada en Corea una ley en 1999 conocida como Ley de Garantía de Mínimos de Sobrevivencia producto de diversos debates acerca de la crisis. Mediante ella se otorgaban siete beneficios: transferencia de ingresos, apoyos a la vivienda, servicios médicos y para parto, servicios funerarios, de autoayuda y educativos. Al adentrarse esta ley en el bienestar productivo separa a las personas que tienen la capacidad de trabajar y quienes podrían ser beneficiarios. Por otra parte, OCDE (2000) señala que los que incumplen en las reglas podrían perder el beneficio de la ley.

³⁷ Este periodo denominado también como la industrialización milagrosa, existía un tipo de Estado considerado autoritario, el cual adopta las tradiciones confucianas para respaldar sus decisiones y acciones (económicas principalmente), además de omitir ciertas responsabilidades sociales. Sin embargo, con el tiempo el tipo de pensamiento confuciano fue deteriorándose al propagarse el pensamiento liberal aspirando a la individualidad y la liberalización de la política misma cuyo punto de inflexión se suscitó en 1987 (Ahn y Lee, 2005).

Durante ese mismo periodo los servicios de bienestar eran mínimos en el país y estaban estrictamente establecidos en principios de elegibilidad muy selectiva, lo que fomentaba la mercantilización del trabajo (la clase trabajadora sufría incluso un doble riesgo al estar expuestos sin servicios de bienestar y mientras que se tenía un sistema corporativista estatal por otro lado). El gobierno tenía una coalición muy fuerte con los empresarios y el mercado, situación que trajo consigo una gran industrialización y la expansión de mano de obra dirigida hacia las exportaciones (Ahn y Lee, 2005).

En 1986 se promulga la Ley de Salario Mínimo (misma que únicamente aplicaba a empresas con más de diez empleados) y la Ley Nacional de pensiones en la que se otorgaban pensiones por ser adultos mayores, invalidez y sobrevivencia. A partir de 1987 se amplían los servicios de salud para los lugares de trabajo con más de cinco trabajadores expandiéndose a las áreas rurales en 1988 y hacia las urbanas posteriormente en 1989, logrando así la cobertura de toda la población (con ciertas limitaciones). En ese mismo año se promulgaron las Leyes de bienestar para la maternidad, el programa de construcción de vivienda para los trabajadores, la Ley de empleo para los discapacitados y el programa para los trabajadores bancarios. (Ahn y Lee, 2005).

Al celebrarse la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague se plantearon los problemas existentes acerca del bienestar social en Corea del Sur por lo que su dirigente en ese momento decide promover reformas en la materia y se promulga el Plan de Bienestar para la mejora de la Calidad de Vida en 1995. A través de dicho plan se introducen mejoras en el seguro de desempleo, se incorporan los agricultores y pescadores a la Ley Nacional de Pensiones, se promulga la Ley Orgánica de Seguridad Social, se integran además los maestros y los funcionarios gubernamentales al Seguro Médico y se crea una Ley denominada Cofre Comunitario en 1997. Un año después en 1998 se expande el esquema de desempleo a las empresas con más de un trabajador y el Sistema Nacional de Pensiones fue ampliado a toda la ciudadanía en 1999 (Sung, 2002, en Ahn y Lee, 2005; Haggard & Kaufman, 2008).

En los años actuales se han fortalecido las acciones establecidas. El confucianismo que es una característica en los países de Asia queda en un segundo plano (dirigiendo

algunos programas con su ideología) a partir de las acciones de 1987 con la participación del Estado, el cual inicia políticas residuales y selectivas ampliándose a toda la población paulatinamente. Algunos servicios prioritarios o primordiales se volvieron universales como los de salud, aunque con problemas graves causados por la (doble estructura público y privada) privatización de servicios médicos, con la expansión y socialización de los mismos con carácter universal (Ahn y Lee, 2005; Haggard & Kaufman, 2008).

Aunque aparentemente los regímenes de bienestar de los países asiáticos se orientan hacia el desarrollo y el crecimiento económico ajustan sus políticas para responder a las realidades cambiantes priorizando la estabilidad social pues lo consideran un factor necesario para las inversiones económicas (Tang, 2000; Kwon, 2005) inclusive el tema de género es visto de la misma manera, con la variante existente del debate confuciano versus la igualdad de género (Sung & Pascall, 2014).

3.4 El régimen de bienestar social en América Latina

El fenómeno de la globalización en América Latina (AL) a través del conocido Consenso de Washington fue la apertura para la modificación de los regímenes de bienestar en la región. El modelo se introdujo en los Estados y las economías de AL mediante el FMI y del BM cuando se suscitó la crisis de la deuda externa en los años ochenta. De esa manera Barba (2007) el FMI se encargaría de la estabilización económica, mientras que el BM toma a su cargo los ajustes estructurales a largo plazo³⁸.

El cambio en el modelo económico de los años ochenta, trajo consigo una serie de modificaciones en las políticas públicas, en las económicas, políticamente y el sector social para el funcionamiento de la corriente impulsada por Reagan y Thatcher conocido como neoliberalismo o el Consenso de Washington. Dicho sistema al igual que en sus países impulsores tuvo impactos profundos (reformas políticas, reformas a la

³⁸ El Banco Mundial (BM) busca “corregir” la política fiscal de los países que adoptaron el modelo desarrollista, mediante la reducción del gasto social en conjunto con una austeridad fiscal e incrementar la productividad (costo – beneficio) de los programas sociales. Esto último fue puesto en marcha mediante los Fondos de Inversión Social (FIS), que operarían de manera focalizada hacia la población más pobre en áreas de educación, salud, nutrición y agua (Banco Mundial, 1995).

administración pública, reformas tributarias, descentralización fiscal y política, privatización y reformas financieras, reformas educativas y reformas a los sistemas de pensiones) en los regímenes de bienestar de América Latina (Lora, 2007).

En ese sentido, los regímenes de bienestar no partieron de un proceso de construcción de derechos y ciudadanía, sino por el contrario, se encontraban bajo esquemas de control social autoritario y de desarrollo económico, con ausencia de derechos sociales universales por lo que se presenta un tipo de régimen diferente. Es decir, las relaciones entre el Estado, el mercado y la esfera doméstica eran diferentes y por ende la manera en que se distribuía el bienestar social, en conjunto con la inclusión o exclusión de diversos grupos sociales, situación distinta en cada uno de los países. Aunado a ello Barba (2007) las instituciones que brindarían servicios de bienestar tenían características sectoriales, estatales y centralizadas; los sistemas de seguridad social no eran derechos universales; existían grandes intercambios clientelares; las prestaciones sociales se expandieron gradualmente con características corporativas basados en compromisos político – clientelares en su operación, además de ser excluyentes.

En algunos países de la región los regímenes de bienestar fueron modificados al igual que en Europa y otros desaparecieron. El papel de las agencias multilaterales³⁹ fue de suma importancia para el financiamiento, diseño y evaluación de políticas públicas y programas sociales en la región. A través de políticas macroeconómicas y la modificación de la política social, fue que iniciaba el proceso de modificación de los regímenes de bienestar aunque surgieron diversos problemas posteriormente como: el deterioro social producido en la década de los años ochenta ante la crisis del modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) y políticas estabilizantes; las reformas económicas⁴⁰ continuas durante la década de los noventa que agudizaron la

³⁹ El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) e incluso el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁴⁰ Las reformas que eran promovidas por los organismos multilaterales comprendían la liberalización de las importaciones, liberalización financiera interna, la apertura de la cuenta de capitales, reformas tributarias y las privatizaciones (proceso también conocido como tratamiento de choque). Los países que iniciaron las reformas más tempranamente llamadas radicales (Argentina, Chile, Colombia y Uruguay) tuvieron un cierto retroceso al suscitarse la crisis de la deuda de 1982. El crecimiento económico tuvo tasas negativas y tuvieron una creciente inflación llegando en promedio a 1246% con una gobernabilidad muy débil, lo que mostró por ejemplo Chile con su guerra civil o la desintegración de Bolivia. En el caso de los países cautos (Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México) se

desigualdad en la distribución del ingreso, a pesar de un ligero crecimiento económico, mismo que fue inestable (Stallings y Peres, 2000); y el hecho de que todas las políticas utilizadas trajeron nuevos niveles de crisis al modelo de bienestar imperante (Barba, 2004).

En ese sentido los regímenes de bienestar se pueden transformar en cualquiera de sus tipologías, al adaptarse a las demandas y condiciones del sistema capitalista. Por consiguiente, el proceso en la integración económica mundial (neoliberal) el *Welfare State* en los países con un régimen de bienestar residual se considera, se encuentran bajo una crisis terminal sin capacidad de recuperación.

En América Latina se tenían primeramente diferentes proporciones territoriales al igual que su demografía. A diferencia de Asia en cuanto a su cultura, en AL existían diversos núcleos etno – culturales en su población (indígenas). Por otra parte, los procesos tanto económicos como de industrialización fueron distintos en cada país (mecanismos de acceso a tecnología), lo que trajo consigo grandes diferencias también en los indicadores sociales en los que se encontraba la pobreza rural y urbana (Barba, 2007).

Al igual que en América, Europa y Asia los regímenes de bienestar en AL partieron de la tipología desarrollada por Esping – Andersen (1990). Sin embargo, para el caso latinoamericano no pudieron los países adaptarse completamente a alguna de las tipologías, pues tenían características de dos tipos de régimen, pero tampoco eran un híbrido visto antes. Desde una perspectiva se considera que el régimen de bienestar o modelo, es muy similar al tipo conservador o corporativo de Europa, mismo que sufrió un proceso de reformas económicas y sociales⁴¹ (Barba, 2003).

tuvieron tasas de crecimiento positivas en promedio del 3%; los niveles de inflación alcanzaron el 168% y en cuanto a la gobernabilidad en cada país se encontraba en niveles medios (Stallings y Peres, 2000).

⁴¹ Pero esto se puede afirmar únicamente bajo tres supuestos: primeramente, la aplicación de las tipologías de bienestar de economías desarrolladas es desigual a la realidad latinoamericana. Lo cual es inconsistente ante una discontinuidad en los sistemas de bienestar de AL, donde a su vez los derechos sociales y políticos por consiguiente no se han consolidado. Aunado a ello, la industrialización (segmentada, oligopólica o monopólica) ha causado disparidad en el ingreso, además de ser la política social distinta en todos los países de acuerdo a sus necesidades, más inmediatas. El segundo supuesto plantea que la región de América Latina es idéntica al interior, lo que carece de fundamento ante la gran diferencia de los países que conforman la región e incluso las economías, religión, población y el territorio. Lo que trae como consecuencia que los sistemas sociales sean distintos también. Por último, se piensa que las agendas aun con la heterogeneidad de los países aplican igual para todos, económica y socialmente

El primer análisis que se realiza en América Latina de un régimen de bienestar fue hecho identificando la aparición de los mismos en un país. Así, Mesa – Lago (1994) los clasifica en modelos de bienestar partiendo de los sistemas de prestaciones sociales, indicadores de cobertura y gasto social: los que aparecieron en los años veinte (pioneros), entre la década de los treinta y cuarenta (intermedios) y a partir de la década de los cincuenta en adelante (tardíos), lo que supondría niveles de maduración institucional. De este primer análisis se desarrollan las categorías del universalismo estratificado, los modelos duales, y los excluyentes. En los regímenes pioneros sobresalen la cobertura de los sistemas sociales, mientras que en los de nivel intermedio el crecimiento es menor a diferencia de los tardíos. Sin embargo, no es una característica necesaria para la prevalencia del sistema de bienestar.

Sin embargo, desde la estructura de Esping – Andersen estarían incompletos para explicar totalmente un régimen. En ese sentido uno de los componentes como la democracia no se encuentra presente en los regímenes y como variable de análisis; existen bajos niveles de derechos sociales y mantienen un carácter gradual en su expansión y progresividad (Barba, 2007).

Aun cuando parece una clasificación adecuada Filgueira (1997, 1998) propone agregar otras variables para complementar el enfoque creado por Mesa – Lago (1994) pues existen características específicas de los países y la esfera doméstica que debían considerarse y se encontraban ausentes. Es necesario considerar la democracia como uno de esos componentes y los alcances que han tenido las prestaciones sociales en AL pues pocos consolidaron sistemas de bienestar. La propuesta de Filgueira (1998) incluye los niveles de gasto, la cobertura, la distribución de prestaciones de servicios e incorpora niveles de desarrollo social, con lo que amplía los modelos de bienestar de las categorías⁴² de Mesa – Lago.

lo que da resultados de poco impacto. La principal característica es el cambio en el enfoque de un mercado interno hacia un libre mercado y aunado a ello los procesos de las reformas sociales son distintos (Barba, 2003).

⁴² En los regímenes universalistas estratificados de Filgueira (1998) se observaba una protección mayor de la población mediante los sistemas de seguro social, la cobertura universal tanto en educación (secundaria) y en salud; una fuerte estratificación de los beneficios en cuanto a ser trabajadores o no para el acceso a servicios y prestaciones. Por su parte, en los regímenes duales se tenía una cobertura universal en educación (primaria), la cobertura parcial en salud con una estratificación más fuerte y una cobertura amplia en sectores urbanos dejando fuera a otro núcleo

A la propuesta de Filgueira (1998) se le hacen dos críticas: primeramente, no tomar en cuenta la relación entre el ISI con los sistemas de protección social en cada país y en segundo lugar la etno – culturalidad (heterogénea) de los mismos. Al incorporarlos, Barba (2007) se puede ahora hablar de regímenes de bienestar en lugar de modelos o regímenes de prestaciones sociales. Partiendo de ello, se desarrollan las tipologías de los regímenes de bienestar universalistas, duales y los excluyentes.

Los regímenes universalistas⁴³ Barba (2004, 2007) se distinguen por ejercer altos niveles de gasto social; son los de menor exclusión social y grados de desigualdad en la distribución del ingreso, además de contar bajos niveles de heterogeneidad etno – cultural; la cobertura del seguro social es la mayor y tienen un nivel de desmercantilización alto. En los regímenes duales⁴⁴ se destaca la reducción del gasto social, la prevención de salud y de los servicios educativos, así como un incremento en la informalidad laboral en conjunto con una disgregación cultural.

El aspecto desmercantilizador en este régimen tenía menores proporciones. Los regímenes de bienestar excluyentes⁴⁵ mantenían las mismas características que los duales, pero de una manera más aguda, pues en la región son notorios los grandes privilegios de la población urbana y excluyentes de la demás población consecuencias de la desigualdad imperante.

En ese sentido los procesos de ajuste económico y las reformas tanto estructurales como sociales no tuvieron un patrón uniforme en todos los países debido a que los regímenes de bienestar imperantes son distintos en cada uno de ellos, además de sus desiguales. En algunos casos se han hecho de manera gradual, pero en otros se han hecho de forma acelerada.

de personas en el ámbito rural. Por último, en los regímenes excluyentes se contaba con sistemas elitistas en cuanto a seguridad social y salud. Además de sistemas duales en el sector educativo y una muy baja cobertura en los sistemas de protección social (20%).

⁴³ Los países que conforman este clúster son Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica.

⁴⁴ Entre ellos se encuentran Brasil, México, Colombia y Venezuela.

⁴⁵ Para esta tipología comprenden en su mayoría los países de América central exceptuando los países de Panamá, Costa Rica, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Hasta finales de la década de 1970 los regímenes de bienestar de corte universalista fueron muy activos en materia social, al impulsar un crecimiento gradual de los derechos sociales y los sistemas de protección social a la clase obrera. Se tenían los menores niveles de pobreza tanto urbana como rural; la concentración del ingreso era menor y las tasas de desempleo eran bajas, acompañados de un crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB).

Por otra parte, en los regímenes duales esas características tenían menores indicadores en las mismas variables, y se reducen de igual manera los niveles en la cobertura de seguridad social, educación y salud preventiva; acompañado de una creciente informalidad en los mercados laborales. Por consiguiente, en los regímenes excluyentes se agudizaban todas estas características, teniendo una cobertura mínima en la población.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, es decir con el “agotamiento” de los regímenes de bienestar con el proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones en América Latina y la entrada de las reformas estructurales, económicas, políticas y sociales por parte de los organismos internacionales, dichos mecanismos generan diferencias en una escala territorial y económica, desigualdades en los sectores sociales y disparidades geográficas en la región (Barba, 2006).

Al inicio de los años ochenta los regímenes de bienestar se sometían a la adaptación del nuevo modelo económico basado en las exportaciones y con ello se sufría una reforma en los sistemas de protección social que modificaba su tipología dual o intermedia para convertirse ahora en un régimen universalista. La nueva estabilización macroeconómica fue conocida en América Latina Sojo (2009) como la década perdida, periodo en el cual transitaron las dictaduras militares hacia democracias políticas. Pero fuera del clima político electoral, los derechos sociales, sus beneficios eran precarios, aún más en la población femenina.

Este contexto complejo,

“es un proceso de transformaciones que tiene múltiples ángulos: liberalización económica como norte... reconstrucción y fundación de mercados donde no los hubo o donde rigió la gestión pública monopólica; cambios en el entorno de las inversiones orientados a mejorar la captación de flujos externos; gestión de proceso de integración regional centrados en el comercio; flexibilización de los mercados laborales” (Sojo, 2009, p. 372).

El consenso de Washington (Rodrik, 2006) traía consigo reformas para la estabilización (corrección) de los desequilibrios causados en el régimen de bienestar. Por ello era necesario privatizar los servicios públicos y bienes, la desregularización del mercado laboral, establecer un libre comercio, reformar los sistemas de pensiones y tributarios además de liberar el mercado financiero. A la par del consenso de Washington, la nueva agenda de la política social era impulsada por el BM y el FMI instituciones que no limitaban la actuación del mercado y sus consecuencias. Sin embargo, dichas reformas en la región no aparecieron de manera homogénea sino de manera desigual en los tres regímenes de bienestar.

Durante la década de 1990 las reformas a los regímenes trajeron severas modificaciones. En los regímenes universalistas, no se pudo mantener una estabilidad macroeconómica pese al haber conseguido niveles de crecimiento ascendentes, “en todos los países de este clúster la precariedad laboral continuó aumentando, al igual que el desempleo, la concentración del ingreso o ha crecido o es alta, y aunque la pobreza disminuyó en términos relativos, aumento en términos absolutos” (Barba, 2006)

Por su parte en los regímenes duales los niveles de desempleo y precariedad son más altos, la cobertura de la seguridad social es más baja, los niveles de educación primaria han alcanzado la universalidad, pero son precarios en los niveles medio superior y superior; y la salud en un nivel básico se ha hecho universal. La concentración del ingreso es alta, mientras que el PIB por su parte se mantiene sin crecimiento lo que impide la reducción de la pobreza. En el caso de los regímenes de bienestar excluyentes los niveles de pobreza en este clúster son los más altos; la precariedad social es la más baja a diferencia de los otros dos regímenes; la concentración del ingreso es también mayor que en los anteriores y los bajos niveles de gasto en la política social permite que la

situación se agrave aún con crecimientos en el PIB, pues los niveles de exclusión social son muy altos (Barba, 2006, p. 352 – 357).

Sin embargo, la receta establecida por las instituciones internacionales para la estabilización y corrección de los “desastres” ocasionados por el régimen de bienestar donde se adoptó el ISI fueron muy distintos a los esperados en América Latina. Uno de los principales problemas siguiendo a Stallings y Peres (2000) fue la inestabilidad en el crecimiento económico y los despuntes en los niveles de pobreza; los altos niveles de desigualdad y la concentración muy alta de los niveles de ingreso (Morley, 2000), acompañados de altos niveles de desempleo, creando una espiral continua que lleva a incrementar la pobreza sin parar con menores niveles en los regímenes universalistas.

Estos síntomas se agudizan Barba (2006) en los regímenes de bienestar excluyentes, principalmente en el incremento de la pobreza. En los regímenes duales los mismos síntomas producen altos niveles de exclusión social y tienden Salama (1999) a disminuir la pobreza de manera relativa, atendiendo a los pobres extremos para colocarlos en otros niveles de pobreza.

Entonces al retomar la tipología de Esping – Andersen (1990) de los regímenes de bienestar en conjunto con los periodos de Mesa – Lago (1994) y complementandose con los modelos de Filgueira (1997, 1998), además de la entrada del Consenso de Washington, Barba (2006) identifica tres puntos del contexto del bienestar social de América Latina:

- El régimen de bienestar residual tiene una capacidad de ajuste, ante las condiciones del capitalismo, el consenso de Washington y la integración económica mundial.
- La desregularización laboral es la mejor ruta para el crecimiento económico.
- El Estado de bienestar (*Welfare State*) enfrenta una crisis de la que no se puede recuperar.

A estos puntos también se deberían agregar otras consecuencias como el aumento de diversos grados de desigualdad, incrementos en los niveles de pobreza, niveles de

exclusión social crecientes, reducción de los derechos sociales y mercados laborales con salarios desiguales.

Tabla 3.2 Características generales de los regímenes de bienestar en América Latina

	Régimen universal	Régimen dualista	Régimen excluyente
Grado de desmercantilización	Alto	Medio	Bajo
Nivel de desempleo	Medio	Alto	Muy Alto
Crecimiento del PIB	Alto	Medio	Bajo
Pobreza	Bajo	Medio	Alto
Concentración del Ingreso	Medio	Muy alto	Muy alto
IDH	Alto	Medio – Altos	Medio – Bajo
Exclusión social	Bajo	Alto	Muy alto

Elaboración propia con base en Barba (2004, 2007)

3.5 El régimen de bienestar social en México

Para la comprensión mayor del régimen de bienestar mexicano es necesario partir del planteamiento hecho por Mesa – Lago (1994) de los modelos de bienestar. En ese sentido, México se encuentra ubicado en el nivel intermedio, dado que la aparición del modelo de bienestar aparece en la década de los años treinta y cuarenta.

El preámbulo para la aparición de un modelo de bienestar en el país fue la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 en la que se establecen para ese momento las garantías individuales de cada ciudadano. La CPEUM integraba las principales demandas de la Revolución Mexicana, dotando al

Estado de amplias facultades para intervenir ampliamente en los sectores del desarrollo del país⁴⁶.

A partir de 1917 y hasta 1940 se considera como el periodo de la institucionalización del bienestar, en el cual destaca el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, incidiendo enormemente en la vida industrial, económica, política y social de México. Autores como De La Garza (1988) manejan la aparición de un Estado de bienestar o Estado social durante el periodo de presidente Lázaro Cárdenas, en conjunto con la intervención del Estado en la economía, y otros manejan la aparición del mismo durante el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho al expedir la Ley del Seguro Social (Barba, 2004, Davila *et al.*, 2012).

Durante este periodo en sus inicios se forma el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad Pública en 1917, mismo que posteriormente se transformará en la Secretaría de Salubridad y Asistencia para atender la salud. En 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), institución que brindaría educación en el territorio nacional⁴⁷. Además de eso se aprobó la Ley del Seguro Social en 1929. El presidente Lázaro Cárdenas formaliza la gratuidad y obligatoriedad de la educación mediante una reforma constitucional en 1934. Acto previo en 1933 se crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aunque inicia su operación hasta 1937 y en el año de 1940 se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX) hecho logrado a raíz de la expropiación petrolera a empresas extranjeras en 1938 (AA. VV, 2010).

En los años siguientes y hasta finales de la década de 1970, dicho periodo sería conocido como el milagro mexicano (Carmona *et al.*, 1970). Sin embargo, se considera hasta el año de 1972 como el periodo en el que se define y se logra consolidar el régimen de bienestar en el país, al haber madurado y haberse creado las instituciones que lo llevarían a cabo (Barba, 2020). Durante este periodo se crearon una gran cantidad de

⁴⁶ La gratuidad educativa y obligatoria (primaria) en el artículo 3; Servicios de salud preventivos. Se otorgaban facultades para administrar empresas públicas en el artículo 4; legislación sobre minería, comercio, instituciones de crédito y control sobre la política monetaria mediante el banco central, además de los servicios de salud preventivos en el artículo 73; la seguridad social y la vivienda en el artículo 123; imposición de aranceles al comercio exterior en el artículo 131;

⁴⁷ De la creación de la SEP en 1921 que contaban con 200 escuelas, pasó a 14,384 en 1939 con Lázaro Cárdenas (AA.VV, 2010).

instituciones y empresas que estarían incentivando el bienestar en la población, entre las principales se encuentran: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto Nacional de Cardiología y el Hospital Infantil de México creados en 1943, posteriormente fue creado en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1961 se crea el Instituto Nacional de Protección a la Familia (INPI), además de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), en el año de 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (INFONAVIT) y se provee al ISSSTE de un Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE). También, se tenían empresas en siderurgia, minería, industria textil, alimentaria, entre otras (AA. VV, 2010)

A partir de 1973 y hasta finales de 1982 cuando tiene inicio la crisis del país, se ampliaron las políticas sociales de la mano con el conjunto de instituciones creadas. Con la intención de atender a la población menos favorecida se activa el Programa de Solidaridad Social del IMSS para la población no derechohabiente y el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y posteriormente fue creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1976. Al siguiente año fue iniciado el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y tres años después el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Sin embargo, aun con todas las acciones realizadas no se pudo alcanzar una cobertura completa de la población en el país.

Posterior al año de 1982 con la entrada del Consenso de Washington hasta el 2018, el país entró en la adopción de un nuevo régimen de bienestar. A la llegada del neoliberalismo también conocido como el Consenso de Washington en conjunto con la crisis de la década de 1980, fueron los detonantes para frenar y terminar con el modelo de la industrialización y dar inicio al modelo orientado hacia afuera mediante las exportaciones y el recetario de políticas de estabilización y ajuste, bajo la recomendación del FMI, BM y BID contempladas como alicientes para la solución de los desequilibrios de un viejo modelo e impulsar ahora el libre mercado y la economía abierta, además de políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento económico.

Entre ellas estaban la disciplina fiscal, reducción del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, tipo de cambio competitivo para alentar las exportaciones, liberalización del comercio, promoción a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas paraestatales, desregulación económica que impidiera la inversión privada, asegurar los derechos de propiedad como las patentes o marcas y flexibilidad en los mercados laborales (Rodrik, 2006).

En México, el Estado pasó de ser un ente regulador a partir de 1980 a un ente vigía y con ligeras atribuciones de supervisión. En este periodo de transición el Estado ahora fue el motor para reformas estructurales económicas y sociales, lo que llevó al sistema político a un colapso dando paso a una democracia, lo que limitó la capacidad de actuación, reformas y toma de decisiones. Fue en la década de 1990 donde se consolidaron los cambios profundos en el régimen de bienestar mexicano.

Al intervenir el Estado en la vida pública del país se generaron fenómenos de aumentos en la burocracia de las instituciones y a su vez del gasto para cubrir los salarios, haciendo insuficiente lo producido por bienes y servicios para solventar la erogación administrativa. En ese sentido el gasto ejercido por el gobierno se incrementa de un 24% del Producto Interno Bruto (PIB) en el sexenio de López Mateos al 50% del PIB con el expresidente López Portillo. A su vez, el gasto público en las instituciones paraestatales crece de un 7% con el presidente Lázaro Cárdenas al 26.9% del PIB durante el gobierno de López Portillo (Wilkie, 1985 en Alberro, 2010).

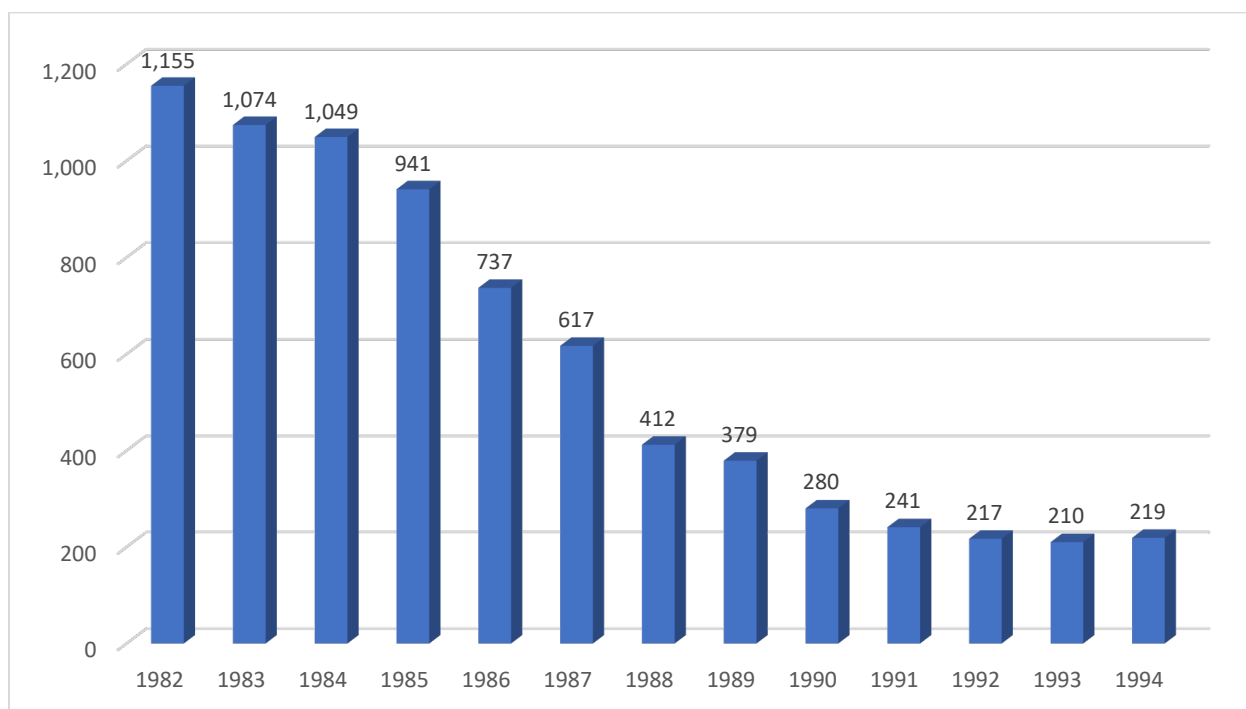
El incremento del gasto público se encuentra justificado con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en el periodo de gobierno de López Portillo (1976 – 1982). Mediante la LOAPF se regulan y quedan sujetas a la Administración Pública Federal las secretarías, departamentos administrativos y las paraestatales convirtiéndose en articuladoras del desarrollo del país (Alberro, 2010). Este conjunto de instituciones ya venía trabajando las acciones de los gobiernos previos por lo que la ley ahora les proporciona una regulación que no tenían.

México adoptó este nuevo modelo económico durante el periodo de Gobierno de Miguel de la Madrid (1982 – 1988) a consecuencia -se podría decir- del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y una sumisión ante la deuda externa contraída durante

ese periodo⁴⁸. Las acciones de México en materia fiscal se concentraron en el pago de la deuda externa y con ello inició el recorte presupuestal de los programas sociales.

Al finalizar el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, su sucesor Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) inicia en un escenario de gran descontento y crisis en su sexenio. El presidente en turno adopta tal cual las instrucciones y propuestas del Consenso de Washington. Se redujo el gasto público y de igual forma la inversión pública.

Gráfico 3.1 Empresas del Estado de 1982 a 1994.



Elaboración propia con base en McLeod (s/f). La grafica muestra las empresas que le quedaban al Estado hasta noviembre de 1994.

Por otra parte, el proceso de privatización de las empresas paraestatales durante el periodo de Salinas fue más profundo considerándose como una reforma del Estado. Así para el año de 1982 existían 1155 empresas de esta naturaleza y al terminar el mandato

⁴⁸ “el pago de la deuda externa le imponía al país la salida de una riqueza superior al 6% anual del PIB. En millones de dólares eso significó que en 1983 se pagaron 7,393 (5.3% del PIB); en 1984 11,769 (6.6%); en 1985 11,306 (6.1% del PIB); en 1986 8,683 (6.5%); en 1987 8,119 (5.5%); en 1988 11,231 (6.4%). Si se considera el pago que se ha hecho por concepto de la deuda y sus intereses de 1978 a 1987... se han transferido al exterior 95,000 millones de dólares equivalentes al 47% del PIB de 1989, más que cualquier otro país del tercer mundo. De los cuales 40,700 millones de dólares fueron para amortizar la deuda y el resto, 53,650 fueron por concepto de intereses” (González y González, 2009, p. 220).

de Miguel de la Madrid se habían reducido a 618 pero para finales de 1994 únicamente quedaban 216⁴⁹ (MacLeod, s/f, González y González, 2009).

Aunado a ello Grabendorff (1996), analista europeo de la crisis mexicana, señala que hubo cierto descontento en varios Estados miembros de la Unión Europea por la presión ejercida hacia el país por Washington con el paquete de rescate internacional a México, puesto que aún con las pérdidas de las instituciones financieras tenedoras de títulos mexicanos no se afectaba o eran una amenaza para la economía mundial. Para Estados Unidos significaba un riesgo moral que desataría una crisis sistemática a nivel mundial, y la describe como una estrategia comercial para los tratados de libre comercio, incrementando su participación en materia de inversión y exportación dentro del mercado latinoamericano, el cual se vuelve dependiente y a su vez Estados Unidos tiene instrumentos de represalias económicas para ello, o buscaría ampliar el Tratado de Libre Comercio (TLC) posteriormente. En los siguientes años (1994 – 2000) existe una recuperación de la economía mexicana, pero pasa una gran factura al sistema de pensiones, debido a ponerse en marcha un plan de reformulación de corte liberal.

La administración zedillista continuó además con la privatización de las empresas que mantenía restantes el Estado. Se realizó una reforma en marzo de 1995 que abrió la puerta para la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM). Abrió la inversión extranjera directa con la Ley de Inversión Extranjera. Se concesionaron los aeropuertos, los puertos, además de aperturar a la iniciativa privada la inversión en electricidad como Iberdrola, Unión Fenosa entre otras (japonesas, españolas canadienses y francesas). De igual manera se desmanteló el sistema de Gas del país y fue privatizada en 1998. A la empresa Enron se le permitió exportar e importar gas. Por otra parte, Zedillo puso a la venta los satélites Morelos I y II, Solidaridad I y II y proyecto de arbitraje Satmex 5. Sin olvidar las concesiones otorgadas en el área minera del país de oro, plata y cobre a empresas Estadounidenses y la iniciativa privada (Zepeda, 2012)

Existieron recortes en diversos programas sociales y se realizó una reestructuración administrativa con el fin de hacer eficientes y eficaces el uso de los recursos del país. En

⁴⁹ Salinas de Gortari en su mandato vendió las empresas más rentables y que podían dejar mayores ganancias para la contribución fiscal, dejando con menores entradas al país.

ese sentido, se dio inicio a la descentralización de los servicios en educación básica y la salud asistencial, se pusieron en marcha programas focalizados compensatorios y se eliminaron los subsidios a la alimentación. Sin embargo, lo descentralizado no ha producido mejores resultados (Cabrero, 1998/2007).

Durante el periodo del 2000 – 2012⁵⁰ las políticas públicas y el gobierno cambian hacia Rodríguez (2008) una ideología de derecha. Las políticas sociales tuvieron cambios en su cobertura y la población a la que se dirigían. Además de eso, fueron tomando una característica subsidiaria y un esquema de corresponsabilidad. Se pusieron en marcha otros programas sociales (adultos mayores, esquemas de embarazo saludables y seguro médico para una nueva generación⁵¹), los cuales eran focalizados manteniendo su carácter residual (Palacios, 2007). En el caso de la salud, al ampliar la cobertura a toda la población se realizó una presión a los escasos recursos de infraestructura en el país, deteriorando la calidad en el servicio, todo ello con un gasto que fue disminuyendo gradualmente, lo que dio pie para justificar las propuestas del Banco Mundial⁵² (González y Tinoco, 2009).

A partir del periodo 2013 – 2018 nuevamente se tiene un cambio en el gobierno mexicano, se pone en marcha un acuerdo político mediante el cual se realizarían diversas reformas estructurales para el país y la población⁵³ (Gobierno de México, 2014). En términos de Bizberg (2020) la economía mexicana continuaba con un modelo de subcontratación internacional en el que se obtenía un lento crecimiento de la misma. Por

⁵⁰ Vicente Fox concesionó 30 millones de hectáreas en minas a través de 17,000 permisos. Entrega más de 80 contratos a empresas americanas, además de vender los pocos bancos que le quedaban al país. Felipe Calderón entregó 8414 concesiones a otras empresas mineras posteriormente.

⁵¹ Este programa se consideró discriminatorio, o focalizado además de residual, pues atendería a una población únicamente a partir de la toma de posesión del mandato de Felipe Calderón.

⁵² El Banco Mundial (BM) planteaba que el gasto público en salud fuese reorientado hacia programas eficaces en función de los costos para ayudar a los pobres en mayor medida. De tal manera, si el gobierno financiaba medidas de salud pública y servicios clínicos esenciales, el resto de los servicios se podría cubrir a través de financiamiento privado (mediante seguros) o sociales (Banco Mundial, 1993).

⁵³ Reforma energética; Reforma en Materia de Competencia económica, Reforma en materia de telecomunicaciones y Radiodifusión; Reforma hacendaria; Reforma financiera; Reforma laboral; Reforma educativa; Reforma en materia de transparencia; Reforma en materia político – electoral y el Código Nacional de Procedimientos Penales además de la Ley de Amparo.

consiguiente, las exportaciones aun cuando crecían de manera acelerada la economía del país no mantenía el mismo sentido.

La competitividad de esta forma capitalista depende de los bajos costos de la mano de obra (tanto salarios como de seguridad social), alta flexibilidad del mercado del trabajo, bajos impuestos y regulaciones ambientales laxas. Es un modelo económico que favorece las ganancias y reprime los salarios (de crecimiento basado en las ganancias más que en los salarios o profit-led-growth más que wage-led-growth) y, por ende, reprime la demanda interna, lo que genera bajo crecimiento, reducida creación de empleo e incapacidad para construir cadenas productivas que integren mayor valor agregado ... El Estado interviene marginalmente, no aplica políticas industriales, no estimula el mercado interno, por el contrario, reprime los salarios y aplica una política social puramente asistencialista (Bizberg, 2020, p. 636 – 637).

La pobreza aun cuando disminuyó en términos porcentuales de 44.4% de la población en 2008, para el año de 2018 se colocaba en 41.9% en ese mismo rubro. Sin embargo, en términos de población se tuvo un incremento de 49.5 millones de personas en 2008, a 52.4 millones en 2018 (CONEVAL, 2020). Para finalizar el año de 2018 se dio un cambio presidencial y con él se considera la intención y el final del liberalismo orientándose más a una economía interna, con una visión de alejarse del modelo de subcontratación. Lo que hace necesario nuevamente la participación del Estado (Bizberg, 2020). Al iniciar su gobierno el presidente Andrés Manuel López Obrador realizó lo que define como Gobierno de México (2019) Proyectos y Programas Prioritarios:

- La construcción de 100 Universidades Públicas.
- Construcción de Refinería en Dos Bocas y rehabilitación de otras en el país.
- Internet para Tod@s.
- Nuevo Aeropuerto en Santa Lucía (Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles).
- Macroproyecto de Tren maya en cinco entidades del sur del país.
- Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas y Niños, Hijos de madres trabajadoras.
- Becas del Bienestar en Educación para el nivel básico, media superior y superior.
- Programa de Producción para el Bienestar.

- Programa de Pensiones para personas con discapacidad.
- Programa Sembrando Vida.
- Incremento del 16% en el salario mínimo y el 32% en la frontera norte del país.
- Se implementa un programa Jóvenes Construyendo el Futuro, los cuales recibirían \$ 3,500 pesos al mes durante un año (límite 900,000 jóvenes).
- Se diseña y pone en marcha un modelo de salud universal.

Estas serían las acciones mediante las cuales se estaría desarrollando un cambio de régimen en México, las cuales tienen matices de un régimen socialdemócrata, pero en el caso de la tipología de Barba, se encuentra aún dentro de los regímenes dualistas.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS Y BIENESTAR SOCIAL

4.1 Las políticas públicas en México

Los primeros antecedentes de políticas públicas en el país, se encuentran en el marco de la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. Su propósito era el desarrollo de estudios en diferentes ámbitos (clima, topografía, historia, población, economía, defensa nacional, salubridad pública) para contextos presentes y futuros. De ahí se crea el primer plan sexenal del país correspondiendo a los años de 1934 – 1940 (Gobierno del General Lázaro Cárdenas) en el que se trazaron los objetivos y acciones del gobierno. Pero fue hasta inicio de los ochentas al modificarse la constitución que se promulgó la Ley de Planeación, y con ello adquirió el rango constitucional mediante la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) (Colmenares, 2010).

Mediante la adopción del PND se buscaba que las decisiones del gobierno fueran eficaces para incrementar el bienestar de la sociedad del país, el ejercicio del gasto, el cumplimiento de metas y el seguimiento y evaluación de los resultados mediante los programas anualmente. La utilización de este mecanismo obliga a los gobiernos locales a la vinculación y adecuación de los Planes de Desarrollo a los ejes y directrices del PND. Sin embargo, para la legislación del Congreso mexicano, el mecanismo del PND no es vinculante para las cámaras y la asignación presupuestal. Lo que trae consigo modificaciones a las partidas presupuestarias sin importar las metas planeadas (Colmenares, 2010).

Las políticas públicas en México tuvieron una característica distintiva hasta finales de la década de los noventas. En el país existía la hegemonía de un solo partido político, el cual concentraba todo el poder (Padgett, 1976; Cosío Villegas, 1972). Durante este tiempo los puestos de elección popular y los cargos administrativos en los diferentes niveles, se encontraban bajo el monopolio del mismo. De tal manera que los organismos encargados de la formulación de políticas públicas a su vez se encontraban bajo la

influencia del ejecutivo. El Congreso del país no se podía considerar un contrapeso pues existía una subordinación a la autoridad presidencial. De tal manera, los cambios que se decidiese hacer, eran de grandes magnitudes aún si de ello se requiriera la modificación (reformas) de la constitución política. Esta situación podría considerarse como una ventaja o desventaja, pues al tomar la decisión de realizar un cambio no existía alguna institución capaz de cambiar el curso de la misma (Nacif, 2010).

En materia de políticas públicas, el primer cambio se da con el suceso del gobierno dividido en 1997, cuando el partido hegemónico pierde su dominio en la cámara de diputados desde 1929, lo que trae consigo la competencia y la negociación de la vida política y pública del país (Nacif, 1997). Posteriormente como efecto de su debilitamiento pierde la presidencia de la república, trayendo consigo la alternancia en la forma de gobernar y de gobierno.

Sin embargo, las decisiones tomadas desde la presidencia de la república eran acatadas de manera concisa por ambas cámaras (diputados y senadores) de tal manera que en su mayoría (podría decirse totalmente) las decisiones, políticas públicas, programas e incluso el presupuesto era decidido de esa manera.

El caso mexicano en el tema de políticas públicas incluso sería particular. Durante la década de los ochenta surge una corriente de pensamiento denominada neoliberalismo que traía consigo la liberalización de la economía y la libre acción del mercado, se introducían los principios económicos de la teoría clásica, que rechaza la intervención del Estado en las acciones del mercado y la economía, transformándolo en un ente regulador, situación que orilla al mismo a modificar sus instituciones con la promesa de esa manera ser la que garantizaría un mejor bienestar en la sociedad.

El cambio de modelo económico en México trae consigo nuevas acciones por parte del Estado y su actuación en políticas públicas, el cual realiza primeramente una separación entre lo privado y lo público:

al momento de su aparición en México la disciplina se vio obligada a polemizar en diversos frentes con los modos tradicionales de entender y practicar la acción de gobierno. Para empezar, el concepto de “lo público”, [...] tuvo como efecto político reivindicar y revalorar las libertades privadas y obligó a circunscribir con precisión el

ámbito de lo público, lo que es responsabilidad del Estado, y el ámbito de lo que son intereses y responsabilidades privados (Aguilar, 2013, p. 26).

El interés profundo por las políticas públicas en el país surge durante la década de los ochenta, periodo durante el cual se presenta el colapso del Estado desarrollista (Bresser – Pereira, 2017). Al iniciarse la adopción del neoliberalismo en México, -tiene lugar durante el periodo de gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982 – 1988) - durante esa etapa el país enfrenta una gran crisis económica al quedarse sin fondos para realizar los pagos de la deuda externa. Situación que propicia pánico en las finanzas internacionales por el temor de que otros países se pudiesen declarar imposibilitados de pagos. Ante tal escenario, el gobierno de Estados Unidos otorga un paquete económico para solventar la situación que enfrentaba, pero traía consigo las modificaciones en materia de políticas públicas establecidas por la corriente neoliberal,⁵⁴ entre ellas la reducción de los subsidios a los diferentes sectores sociales.

La forma de operación del Estado desarrollista sufre un golpe de credibilidad al poner en disputa su capacidad de acción ante dicha problemática (Aguilar, 2013). Posteriormente el país entra en un proceso de “Reforma de Estado” (que sustituiría al Estado corporativista o benefactor) en conjunto con la adopción de la estabilización macroeconómica del país (Méndez, 1994). Dicha reforma del Estado no fue más que la continua desaparición de las 412 instituciones que mantenía el Estado quedando ahora 219 a finales de 1994.

De tal manera que las políticas públicas en México han tenido o seguido un carácter autoritario y con sentido corporativo. Por lo que no podría hablarse de políticas públicas sino de políticas gubernamentales (Moreno, 1993), con un enfoque de redes de grupos de actores (Cabrero, 2002). Esta situación lleva a la aseveración de que “lo gubernamental es público pero lo público trasciende a lo gubernamental” (Aguilar, 1994/2013, p. 33).

⁵⁴ La corriente de pensamiento neoliberal en México trajo consigo constantes reformas para la aplicación del nuevo sistema económico global. Siguiendo los lineamientos del consenso de Washington se aplican políticas de ajuste al gasto público, se modifica la política fiscal, se reducen aranceles, y se da una privatización y extinción de instituciones que brindaban o aportaban al bienestar social de la población del país.

Por lo tanto, en México la existencia desde un punto estricto teórico, de políticas públicas, no podría aplicarse en su totalidad sino más bien se podría hablar de políticas gubernamentales con un enfoque incrementalista.

En el año de 1995 se tiene como objetivo la modernización de la administración pública, mediante el combate a la corrupción y la profesionalización de la función pública, por lo que se presenta el:

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), el cual promovió en particular: 1] la participación y atención ciudadana, 2] la descentralización y desconcentración administrativa, 3] la profesionalización y promoción del comportamiento ético del servidor público, y 4] la medición y evaluación de la gestión pública (Alberro, 2010, p. 97).

Esta serie de acciones continuaba con la lógica de la eficiencia y eficacia de la administración de los recursos, acompañado ahora de la evaluación de los resultados, incluía la participación de la ciudadanía para cumplir con dicho objetivo, modificando o reforzando la toma de decisiones. En materia de políticas públicas se abre un espacio para llevar a la agenda pública los intereses de la ciudadanía, transformándose el enfoque *top – bottom* de las políticas públicas hacia uno de corte participativo.

Posteriormente durante los años de 1996 – 2000 se crea otro programa denominado: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), el cual introducía lo que se conoció como una Nueva Estructura Programática (NEP) fomentaba la planeación estratégica para la elaboración presupuestal de los programas sociales, el seguimiento y su evaluación. Aunado a ello buscaba una cooperación interinstitucional de las secretarías responsables del gasto y los ejecutores de las políticas públicas (OCDE, 2009).

Las acciones para la mejora de los resultados (políticas de modernización administrativa) dentro de la administración pública dieron origen al programa denominado Agenda del Buen Gobierno, el cual estaría dirigido desde la Presidencia de la República, a través de la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG). Este programa establecía de una manera más puntual la profesionalización del gobierno mediante el servicio profesional de

carrera, la eficacia en el gasto público, la digitalización de los servicios prestados por las instituciones para su acceso y la creación de un sistema de evaluación mismo que se encontraría a cargo de la actual Secretaría de la Función Pública (SFP) (Pardo, 2007).

Sin embargo, dentro de la estrategia de la Agenda de Buen Gobierno, se crea paralelamente el denominado Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales, mediante el cual los encargados de las dependencias debían estipular y negociar un conjunto de metas, además de los plazos para cumplirlas con el titular del ejecutivo, lo cual complejiza su ejecución y limitaba su alcance.

La incorporación de la Nueva Gestión Pública (NGP) en el país fue para fortalecer la relación entre ciudadanía y gobierno aperturando una participación directa. Tenía cinco características enfocadas a la ciudadanía. Una de ellas es la visión del ciudadano como un cliente, otorgando diversos servicios (buzones de quejas y sugerencias, línea de atención ciudadana, ventanillas de atención, existencia de órganos autónomos de defensa del ciudadano). La segunda era, la mayor utilización de tecnologías de la información (Sistema electrónico de quejas, sistemas electrónicos de procesos administrativos, *e-government*). La tercera característica es la descentralización (participación ciudadana, desconcentración de oficinas gubernamentales, desregulación). En la cuarta se encontraba la rendición de cuentas (diseño de indicadores y estándares de medición, programas de transparencia y rendición de cuentas, desarrollo de sistemas electrónicos, evaluación de gestión pública) y por último en la quinta la planeación estratégica (Sistemas de evaluación del desempeño) (Martínez, 2007).

Sin embargo, aunque fue desechada dicha ideología, muchos de sus mecanismos continúan siendo utilizados por las instituciones del Estado mexicano para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En su lugar se optó por el Presupuesto basado en Resultados (PbR), la evaluación del desempeño y la planeación de estrategias estandarizadas utilizada con la Matriz del Marco Lógico (MML).

En el año de 2006 las políticas públicas tienen otro cambio debido a la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), al introducir la evaluación de los resultados en los programas sociales de las entidades y municipios del

país; además de modificar las fechas de la aprobación del presupuesto de egresos. Al igual que las intervenciones hechas por el Banco Mundial, es necesario mencionar que México al formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también se vio presionado para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público. Pues se le solicitaba información, para saber cuáles políticas funcionaban, por lo que eran necesarias reformas en materia de gestión y presupuestación con base en resultados. De tal manera, el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) fue el componente adoptado y con ello las reformas a los mecanismos del Estado (OCDE, 2009).

Fue hasta el año de 2015 con una modificación a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que se hace obligatorio el SED para todos los ejecutores del gasto público en cualquiera de sus niveles (federal, estatal y municipal) (Cámara de Diputados, 2015). Aunado a ello esta ley facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) conjuntamente con la Secretaría de la Función Pública (SFP) el uso del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para verificar los resultados de los programas trimestralmente, en los cuales se deben contar con indicadores para medir los mismos.

A través de la SHCP se crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) el cual se encarga ahora de la verificación, cumplimiento y evaluación de los programas ejecutados por el gobierno federal, incorporando ahora indicadores estratégicos y de gestión para resultados y brindar así otro mecanismo de rendición de cuentas, al igual que otros países que se encuentran adscritos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En materia de políticas públicas -que podría hablarse en términos generales de programas públicos- el PbR es en la actualidad el mecanismo que rige el ejercicio de los recursos hacia la ciudadanía para brindar resultados eficaz y eficientemente, al contar ahora con la capacidad de monitoreo y evaluación en la ejecución de programas y recursos públicos y con ello brindar mejores resultados.

4.2 Políticas públicas para el bienestar social en México

Las políticas públicas para el bienestar de la sociedad tienen origen y sustento en la constitución política de 1917 del país, pues en ella se otorgan las facultades para la intervención en los distintos ámbitos sociales. Los cuales se van construyendo incluso después de la década de los ochentas, donde algunas tienen inflexiones y otras por el contrario son de mayor amplitud o cobertura.

Sin embargo, dichas políticas públicas en el contexto mexicano no han sido universales para la población del país. Hasta la década de los noventas -con el declive del partido hegemónico en el poder presidencial y gran parte de la política social- los programas fueron mecanismos clientelares y corporativistas del poder político, donde la sociedad estaba agrupada en organizaciones (campesinas, obreras, trabajadores, maestros, etc.) mediante las cuales recibían beneficios, y legitimaban a su vez el régimen político (Ibarra, 2007).

Fue así que al no contar con la protección social la ciudadanía, se han generado consecuencias como el incremento de migración de la población, la informalidad del empleo o autoempleo de la sociedad, crecientes rezagos sociales y la descomposición social (Valera *et al*, 2018).

En ese sentido aun cuando en el marco legislativo constitucional se encontraban formalmente un conjunto de derechos, y estos a su vez transformados en políticas públicas, materializarlos a la población no tuvieron un carácter universal, sino que se han ido otorgando gradualmente. En los sistemas de bienestar se consideran como servicios básicos la educación, la salud y la vivienda, agregando en el caso mexicano políticas de alimentación y sociales durante determinados periodos.

4.2.1 Políticas públicas en educación para el bienestar social en México

Las políticas públicas en materia de educación que contribuirían al bienestar de la sociedad se formalizan con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921. El panorama del país era catastrófico para ese momento, pues la población

analfabeta estaba cercana al 70%, por lo que se realizaron acciones para la creación de escuelas, bibliotecas y misiones culturales, además de libros para la incorporación de la población a los objetivos de la nación (Secretaría de Educación Pública, 2017).

Sin embargo, fue hasta el año de 1934 durante el gobierno de Lázaro Cárdenas que logra consolidarse de forma legal en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), incorporando los principios de laicidad, obligatoriedad y la gratuidad en las escuelas de nivel primaria, secundaria y normal del Estado, el cual que era el único facultado para impartirla. Además, estipulaba como obligatoria la educación primaria para toda la población (Diario Oficial, 1934).

En 1946 el sustento constitucional de la educación el artículo 3°, tiene un cambio y se planteó fuese la educación la que desarrollase las facultades del ser humano, el amor a la patria, la conciencia por la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Continuaba siendo laica, gratuita y obligatorio el nivel de primaria, fomentaba la democracia, la comprensión de los problemas nacionales y debería contribuir a la convivencia humana. En esta reforma se otorgan permisos a los privados para la impartición de educación en cualquier nivel con previa autorización del Estado en el caso de los niveles primaria, secundaria y normal (Diario Oficial, 1946)

Posteriormente en 1992 nuevamente el 3° constitucional es modificado, pero ahora beneficiaba particularmente a la iniciativa privada, pues retiraba el candado que les obligaba a solicitar la autorización del Estado para la impartición de servicios educativos. Aunado a ello la visión de la educación se encaminaba hacia la búsqueda de la dignidad humana, la integridad de la familia, el fomento de la fraternidad e igualdad de derechos en todas las personas (Diario Oficial, 1992).

Al año siguiente se realiza otra modificación en la que se establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Además de establecer al Estado como promotor de la educación superior, al ser un componente para el desarrollo de la nación. Se manifiesta el apoyo a la investigación científica y tecnológica, además de ser modificados los planes de estudio (Diario Oficial, 1993).

A partir del año 2002 la educación preescolar, primaria y secundaria conforman el nivel de educación básica obligatorio para todas las personas del país (Secretaría de Gobernación - Diario Oficial, 2002), y en el año de 2012 se establece en el 3° constitucional ser obligatorios la educación básica (preescolar, primaria, y secundaria) y la educación media superior (preparatoria o bachillerato) (Secretaría de Gobernación – Diario Oficial, 2012).

La política educativa cambia nuevamente desde la constitución en el artículo 3° y se plasma el interés por la calidad de la educación en los niveles obligatorios que imparte. Está a su vez debe contribuir a la convivencia humana, el respeto por la diversidad cultural y la igualdad de derechos para todos. En relación al fomento de la calidad educativa, esta tendría como base el máximo logro de los maestros y su mejoramiento constante. En ese sentido la medición de la calidad educativa se realizaría a través de evaluaciones y para ello se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) el cual estaría encargado de la expedición de los lineamientos educativos a nivel federal y local. Aunado a ello la ocupación de los puestos educativos sería realizada a través de concursos de oposición y con ello la selección del personal (Diario Oficial, 2013).

En la actualidad la política de educación pública del país se rige por la reforma realizada en 2019 al 3° constitucional donde se garantiza la impartición de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. Son obligatorias la educación básica y media superior y el nivel superior bajo ciertos criterios. En el nivel superior se establecerán los criterios tanto por la autoridad federal como la local (Entidades Federativas) en conjunto fomentando la inclusión, permanencia y continuidad además de proporcionar los medios de acceso para quienes cumplan los requisitos planteados en la ley (Diario Oficial, 2019).

Por otra parte, a partir de 1942 para cumplir con la reforma de la unificación de todas las escuelas del país y lograr con ello unificar los mapas curriculares, se crea la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de estudio y Textos Escolares finalizada en 1944. En ese sentido nacen los planes nacionales de educación y los programas de estudio únicos para el nivel primaria de todo el país. Un año antes,

en 1943 se había creado un instituto que apoyaría el fortalecimiento profesional de los trabajadores en la educación e impulsar su labor ahora en el campo. Dicha institución sería el Instituto Nacional de Capacitación del Magisterio (Secretaría de Educación Pública, 2017).

Para el año de 1959 se creó un programa conocido como “Plan de Once Años” y denominado por el Gobierno Federal como Plan Nacional para la Expansión y el Mejoramiento de la Enseñanza Primaria, mismo que tenía por objetivo asegurar la educación primaria de todos los que se inscribieran en los siguientes once años, enfocándose principalmente en los niños (Cowart, 1966).

Paralelamente se desprende la creación de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG), cuyo objetivo sería brindar los libros de manera gratuita a toda la población indistintamente de su posición social, pero recordando que era un deber del Estado. Sin dejar de lado la intención de que se mantuviera el nacionalismo y el medio adecuado para lograrlo era la educación (Greaves, 2001). A partir de 1980 la SEP asume la titularidad de la elaboración del contenido de los libros de texto, mientras que la CONALITEG recibe la tarea de producción y distribución. En la actualidad para la distribución de los libros de texto se apoya de otras instituciones inclusive de los gobiernos estatales para la entrega de los libros de los niveles preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria, telebachillerato, educación indígena y educación especial (Gobierno de México, 2022).

Posterior al programa del “Plan de once años” fue puesto en marcha el uso de las telesecundarias para el ámbito rural, cuyo inicio fue en el año de 1969 para con ello llegar a más personas en diversas zonas del país. Otra acción por parte del Gobierno Federal para atender la educación rural y ampliar su cobertura fue crear el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en el año de 1971 (Diario Oficial, 1971). El CONAFE en la actualidad tiene como objetivo la prestación de servicios de educación comunitaria a niños de cero a tres años y adolescentes (educación inicial, preescolar, primaria y secundaria) en las localidades rurales e indígenas donde se registran altos niveles de rezago social y muy altos niveles de marginación para garantizar la conclusión de la educación básica (Consejo Nacional de Fomento Educativo, 2022).

La Secretaría de Educación Pública en el país actualmente, a través de la Subdirección de Educación Básica se encarga de otorgar la educación preescolar, primaria, secundaria, telesecundaria y de educación especial. A su vez la subdirección de educación media superior proporciona este nivel educativo mediante siete direcciones⁵⁵. Mientras que la educación superior se encuentra supeditada a la disposición en las entidades federativas.

En ese sentido todas y cada una de las dependencias anteriores articulan sus acciones en conjunto, acorde a los seis objetivos prioritarios establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024 derivado del PND con el que se delinean las acciones generales y estrategias puntuales del Sistema Educativo Nacional (SEN) para garantizar el derecho de la población a la educación (Secretaría de Educación Pública, 2020).

4.2.2 Políticas públicas en salud para el bienestar social en México

El Sistema Nacional de Salud (SNS) del país divide sus servicios entre los diferentes sectores de la población. El sector laboral en conjunto con los pertenecientes al ámbito gubernamental y la población que se encuentra fuera de este marco. Para el primer caso se cuenta con los servicios de salud por parte de la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y para la población en general el Instituto Mexicano del Seguro Social – Bienestar y el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).

El inicio del Sistema Nacional de Salud tiene su origen hacia el año 1841, cuando se creó el Consejo Superior de Salubridad, el cual se encargaba de las prácticas sanitarias que se aplicarían a la población (Davila *et al*, 2012). Con la finalidad de reducir la mortalidad infantil y realizar campañas de vacunación, salud e higiene, se creó en 1917 el Departamento de Salubridad Pública. El cual además era la policía sanitaria en puertos

⁵⁵ Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria y Ciencias del Mar (DGETAyCM), Dirección General de Educación Tecnológica Industrial y de Servicios (DGETI), Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT), Dirección General del Bachillerato (DGB), Colegio de Bachilleres (COLBACH), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) y el Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI).

y fronteras (Álvarez *et al.*, 1960 en Rodríguez y Rodríguez, 1998). Al igual que la educación, la salud tampoco tenía un carácter universal en su inicio.

En 1917 se transformó para denominarse Consejo de Salubridad General (Consejo de Salubridad General, 2015). Posteriormente hacia 1937 fue creada la Secretaría de la Asistencia Pública (Gobierno de México, 2020). A partir del año de 1940 se denominó Secretaría de Salubridad y Asistencia cuyo objetivo central fue brindar servicios y atención a los niños de la calle, de escasos recursos, así como a madres trabajadoras. Continuaría sus servicios bajo el mismo nombre hasta 1982 cuando se transforma ahora en la Secretaría de Salud con el que continúa actualmente (Secretaría de Salud, 2017).

4.2.2.1 Servicios de Salud para la Secretaría de Marina

Para el personal de la marina los servicios de salud se brindan de distinta manera. En 1939 a través del departamento de Marina Nacional se otorgan los servicios de salud formalmente. Los médicos especializados en diferentes áreas provienen de la Escuela Médico Naval. Al convertirse en Secretaría de Estado en 1941 -llamada ahora Secretaría de Marina (SEMAR)-, se expide su reglamento interno correspondiente, en el cual se incluye un Departamento Médico, mismo que cambió en 1972 al modificarse la estructura orgánica de la SEMAR a Departamento de Servicios Médicos. (Secretaría de Marina, 2017).

A través de un decreto presidencial el 30 de mayo de 1988 que se crea la Escuela Médico Naval con el objetivo de atender las necesidades de salud de los derechohabientes, militares y sus familiares. Además de estructurar la medicina naval en diversos aspectos, formar médicos generales y cirujanos navales, se incorporaba a la realización de investigación para contribuir con el desarrollo de la medicina (Medina, 2017).

Posteriormente, en el año de 1962 fue creada la Dirección de Servicio Social, transformándose en la Dirección General de Seguridad y Bienestar Social posteriormente. Es con este proceso que el personal de la SEMAR contaría con médicos y diversas unidades para actuar en casos de desastres y apoyar a la población civil, clínicas y unidades de consulta externa de primer nivel. (Secretaría de Marina, 2017).

4.2.2.2 Servicios de Salud para la Secretaría de la Defensa Nacional

Los antecedentes de la Secretaría de la Defensa Nacional datan de octubre de 1812, nombrada como Secretaría de Guerra. En 1821 se decreta la incorporación a los Hospitales militares de un cuerpo de médicos. Posteriormente en 1829 se creó el reglamento del cuerpo de sanidad, mismo que tuvo una vigencia de cuatro años al decretarse que cada regimiento debía contar con un cuerpo médico. Para el año de 1855 fue instituido el Cuerpo Médico Militar lo que trajo consigo un gran incremento en el personal y la creación de hospitales militares, proceso que finalizaría en 1880. Posteriormente en 1897 al expedirse la Ley Orgánica se establecen las características del Servicio de Sanidad en tiempo de paz y las modalidades en tiempo de Guerra. En el año de 1917 se crea la Dirección de Sanidad, la Escuela Médico Militar y el Hospital de Instrucción. Tras la modificación de la Ley Orgánica se constituye el Servicio de Sanidad Militar el cual es responsable de la salud de cualquier integrante del ejército (Secretaría de la Defensa Nacional, 2017).

El 1 de noviembre de 1937 la Secretaría de Guerra y Marina, la cual cambiaría de nombre a Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Esta cuenta con clínicas y hospitales de alta calidad brindando servicios de salud para atender a la población militar y sus familias hasta la actualidad (Davila *et al.*, 2012).

4.2.2.3 Servicios de Salud para Petróleos Mexicanos

Al realizarse el suceso de la Expropiación Petrolera se crea en Petróleos Mexicanos (PEMEX) un Departamento Médico, para cubrir sus servicios de salud que los cuales antes carecían. A partir de ese momento se brindaba atención médica a todos los trabajadores y sus familias. En un primer momento se realizaban a través de servicios subrogados (Pemex, 2020). En 1947 tras la fusión de dos dependencias (el Departamento Médico y el Departamento de Previsión Social) se creó el Departamento Central de Servicios Médicos y Previsión Social con el que se obtuvieron diversos servicios (subdivididos): asistencia médica, economía social, higiene, riesgos profesionales y educación (Davila *et al.*, 2012).

Estos servicios eran otorgados sin instalaciones propias hasta 1967 con la creación de la Gerencia de Servicios Médicos y Previsión Social, otorgando instalaciones de salud para los trabajadores y sus familias. Para el año de 2014 se realiza la creación de la Unidad de Calidad y Seguridad del Paciente la cual ese año funcionaría como una Unidad de Planeación, Normatividad e Innovación al reestructurarse los Servicios de Salud al año siguiente. A partir del año 2015 quedaba integrada la Gerencia de Normalización y Calidad de los Servicios de Salud. En la actualidad PEMEX cuenta con 46 unidades médicas certificadas para brindar la atención médica requerida y promover estilos de vida saludables a sus trabajadores derechohabientes (Pemex, 2020).

4.2.2.4 El Instituto Mexicano del Seguro Social

Además del Departamento de Salubridad Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es una institución que surge como respuesta a lo estipulado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

La promulgación de la Ley del Seguro Social abre el camino a la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública, para la construcción del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el 19 de enero de 1943 y paralelamente el Instituto Nacional de Cardiología y el Hospital Infantil de México (Sistema Nacional DIF, 2018).

Las obligaciones en la materia de salud derivaron de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional. En la reforma realizada a dicho artículo en el año de 1929 que expedía el uso de la Ley del Seguro Social en la que se incluían seguros para invalidez, de vida y de cesación involuntaria del trabajo (Diario Oficial, 1929). Posteriormente en el año de 1943 es reformado nuevamente el artículo 123 de la constitución donde se adicionan otras facultades además de incluir los seguros contra riesgos por accidentes de trabajo, y enfermedades no profesionales, sino también de maternidad, invalidez, vejez, y cesantía en edad avanzada, a todos los trabajadores, miembros de producción y maestros (Diario Oficial, 1942). En 1974 se reforma nuevamente la fracción XXIX y se adicionan enfermedades y accidentes, servicios de guardería y “cualquier otro

encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares” (Diario Oficial, 1974, p. 3).

A partir de esta reforma el IMSS ya podía brindar servicios de salud a cualquier persona del país. Por lo que se encontraba ante la necesidad de ampliar sus servicios también a los niños. En 1973 se anexan los servicios de guarderías infantiles para las madres trabajadoras y atendía de igual manera los ejidatarios y comuneros. Un cambio importante en materia de salud que ofrecería el IMSS, fue la prestación de servicios médicos a la población más vulnerable, indistintamente de su capacidad de pago. Para lograr esto, se implementó el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (COPLAMAR). Financiado por la federación y el IMSS el programa IMSS – COPLAMAR, posteriormente es nombrado IMSS – Solidaridad, y después pasó a ser IMSS – Oportunidades (Davila *et al.*, 2012). En la actualidad se denomina IMSS – Bienestar, cada uno de los cambios al nombre han sido por las diferentes administraciones públicas que lo han operado.

Para el cuidado y atención infantil se crean dos instituciones. Primeramente, el Instituto Nacional de Protección a la Familia (INPI) el 13 de mayo de 1961 sustituyendo a la Asociación de Protección a la Infancia, reconociendo los resultados del programa de desayunos iniciado en años previos, el cual se amplió para toda la población (Secretaría de Salubridad y Asistencia, 1961/2014). El objetivo era focalizado, pues suministraba a los alumnos de las escuelas primarias y preescolares, servicios asistenciales y desayunos, tanto al entonces Distrito Federal, como a las demás entidades del país mediante con cada una de ellas (Sistema Nacional DIF, 2018).

Siete años después se creó otro organismo denominado la Institución Mexicana de la Atención a la Niñez (IMAN), el 15 de julio de 1968. En 1975 el Instituto Nacional de Protección a la familia se transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) por decreto presidencial el cual entró en vigor el 2 de enero de 1976. Este nuevo instituto tenía claro que el bienestar social se encontraba inmerso en un conjunto de acciones económicas y sociales, de carácter institucional, operando en conjunto para la realización de metas y principios funcionales comunes (Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. 1976).

Los objetivos del IMPI eran: “promover en el país el bienestar social; II.- Fomentar y apoyar la integración del bienestar familiar, así como su estabilidad y óptimo grado de seguridad, considerando los diversos elementos que lo componen” (Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. 1976, p. 10). Dicha institución centraba su objetivo en la atención de los niños de los sectores más vulnerables, en condiciones de marginación o pobreza ampliando los programas de asistencia para niños si padecían alguna enfermedad (Senado de la República, 2008; Sistema Nacional DIF, 2018). Duraría algunos años hasta ser fusionado con el IMPI para la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) en 1977.

Los servicios médicos se prestaban en conjunto con la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SAA), el IMSS, el ISSSTE y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez. Durante la década de los setentas el IMSS continuó con la ampliación de su cobertura, y recibió apoyo con la creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) hasta sufrir las consecuencias de su desaparición en 1983 por la crisis del país. Consecutivamente se dio el inicio a la descentralización de los servicios del Estado hacia las entidades federativas⁵⁶ y con ello quedó dependiente de la inversión de las mismas a partir de 1984 (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2007). Posteriormente con la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) recibe recursos para infraestructura por lo que se ampliaban sus servicios en otras entidades del país.

En el año 2003 por decreto presidencial se reforma la Ley General de Salud, cuya modificación establecía la incorporación de todos los muebles e inmuebles del programa IMSS – Oportunidades al patrimonio del IMSS más los que en el futuro adquiriese (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2003). Durante los años próximos el IMSS se enfocaría en el aseguramiento del acceso a los servicios de salud y la consolidación de la universalización del acceso a los mismos, además de ampliar el acceso a la seguridad social (Gobierno de la República – IMSS, 2014).

⁵⁶ Hasta el año de 1987 los servicios del IMSS se habían descentralizado en 14 entidades sin tener aún la cobertura completa en el país. Pero en materia de salud únicamente dos de las 14 entidades cumplían con el indicador sectorial de camas mínimas por cada 1,000 habitantes en las unidades de primer nivel (Cabrero, 1998/2007).

A partir del 2019 adopta como nuevo propósito centrar sus esfuerzos en la garantía del derecho a la protección de la salud de las personas más desprotegidas, así como a toda la población. Se parte del punto de ser los derechohabientes el centro de las acciones a desarrollar por el IMSS y fungiendo este como un pilar del bienestar social de los habitantes en el mismo (Gobierno de México – IMSS, 2020).

Aunado a ello se busca recuperar la solvencia financiera causada por la entrada del Consenso de Washington, las políticas descentralizadoras puestas en marcha por el gobierno salinista siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y las dobles o triples funciones en los servicios de salud a causa del Seguro Popular de las administraciones Foxista y Calderonista.

En ese sentido el Programa Institucional del IMSS 2020 – 2024⁵⁷ centra sus esfuerzos en la reducción y cierre de la brecha al acceso de los servicios de salud, el cual se encontraba condicionado al contexto socioeconómico de las personas, situación que afectaba gravemente a los grupos vulnerables. Por otra parte, busca hacer eficientes sus recursos, pues existe una demanda mayor y de carácter especial hacia las poblaciones que atiende mayormente, como el caso de los ancianos, adicciones, enfermedades de transmisión sexual entre otras y se estipula la ampliación del personal capacitado para otorgar servicios de mejor calidad para los derechohabientes (Gobierno de México – IMSS, 2020).

4.2.2.5 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

En lo que concierne, a la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), este siguió una ruta similar a las de otras dependencias de salud para los trabajadores. Al garantizarse la seguridad social en el

⁵⁷ Las acciones del IMSS a través del Programa Institucional del IMSS 2020 – 2024 se delimitan en seis ejes rectores y seis objetivos prioritarios encaminados al cumplimiento del PND 2019 – 2024 cuyo fin es lograr el bienestar general de la población.

artículo 123 se obligaba al patrón a cubrir una pensión, servicios de salud, escuelas y enfermerías entre otros servicios.

En 1925 se promulgó la Ley de Pensiones civiles y de Retiro para los trabajadores al servicio del Estado, lo que permitió que los derechos de los trabajadores para recibir servicios de salud, pensiones y otras prestaciones fueran de mayor solidez. Con la creación del IMSS se dio el primer paso para garantizar el bienestar social del país. Lo que fue preámbulo para la presentación del anteproyecto que sería aprobado el 19 de enero de 1943 por el Senado de la República concretándose en la Ley del Seguro Social. Posteriormente se crea la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1947. Entre los nuevos beneficios para el trabajador se disminuye la edad de pensión a los 55 años, además de ser obligatoria para todos los empleados, brindaba amparos contra accidentes y también traía consigo la construcción de Unidades Habitacionales (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2014).

Para el 30 de diciembre de 1959 fue aprobada la Ley que reemplazaría, la primera dependencia encargada de garantizar dichos beneficios, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro y formalmente se creaba el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (Davila *et al.*, 2012).

La ley del ISSSTE es considerada como una ley de visión integradora al cubrir la salud, prestaciones sociales, económicas, y culturales para los trabajadores y sus familiares. Se garantizaban 14 prestaciones⁵⁸ obligatorias, de las cuales dos prestaciones estaban enfocadas en la salud, cinco eran de tipo pensionario, tres de las mismas se relacionaban con la vivienda y otras tres se dirigían para proporcionar servicios sociales. Posteriormente en el año de 1960 fue modificado el artículo 123 constitucional, en el que se adicionaron los apartados A y B. A través de ellos se realizaba la clasificación de los asalariados, además de la incorporación de los servidores públicos y el financiamiento de las prestaciones, seguros y servicios mismos que quedarían sin cambios hasta 1983

⁵⁸ “seguros por accidente de trabajo, enfermedad, vejez, invalidez, muerte e indemnización global; jubilación, gastos de defunción y servicios médicos a los pensionistas y sus familiares. Además, se les otorgaban créditos para la adquisición o arrendamiento de viviendas, préstamos a corto plazo y promociones que mejoraban su preparación técnica y cultural” (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2014).

cuando se creó la Comisión de Vigilancia y se modificaba la ley del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 2014).

La reforma a la Ley del ISSSTE incrementaba las prestaciones de 14 a 20 y se incluía un seguro por cesantía en edad avanzada, medicina preventiva para los pensionados y jubilados, servicios de turismo, funerario y préstamos, además de los servicios de atención infantil. En años siguientes se continuó modificando, pero fue el cambio realizado en el año de 1993 el cual dio un cambio radical en las pensiones incorporando el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), mismo que creaba cuentas individuales de ahorro para complementar el sistema de pensiones. Aunado a ello, se lograron consolidar ocho fondos financiados (médico, pensiones, servicios sociales y culturales, riesgos de trabajo, administración prestamos, vivienda, y el fondo de ahorro para el retiro) por las aportaciones de los veinte que ya tenía previamente (Cámara de Diputados, 2009).

A partir de 2007 se publica la nueva Ley del ISSSTE y se adhiere la Comisión Ejecutiva del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE) para la administración de las cuentas individuales. En los siguientes años y hasta 2018 mantiene un crecimiento en su número de derechohabientes pasando de 11.3 millones en 2008 a 13.35 millones en 2018 y un total de 1,162 unidades médicas (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020).

Al igual que en el caso del IMSS en el ISSSTE se fijan tres directrices fundamentales: el fortalecimiento de la calidad en la atención a los derechohabientes, la operación institucional y la transformación del modelo de salud transitando hacia un esquema preventivo. Por otra parte, el Programa Institucional 2020 – 2024 del ISSSTE alinea sus acciones mediante cinco objetivos prioritarios al PND 2019 – 2024 que agrupan 29 estrategias y 126 acciones para el fortalecimiento de los seguros, servicios y prestaciones coadyuvando al bienestar social de los trabajadores (ISSSTE, 2020).

4.2.2.6 El IMSS – Bienestar

Con la modificación en el año de 1973 a la Ley del Seguro Social se dota de facultades al IMSS para ampliar su cobertura y brindar atención a la población en pobreza extrema, marginación, sin capacidad de contribución y no asalariada. De esa manera surgió en 1974 el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación comunitaria.

Para 1977 ante la necesidad de que las zonas rurales (marginadas) y los grupos de mayor vulnerabilidad pudieran alcanzar un cierto mínimo grado de bienestar -o lo que en su momento sería cubrir la satisfacción de las necesidades más básicas- en el caso de vivienda, educación, nutrición, salud y alimentación en el medio rural (COPLAMAR, 1982) se crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

A través del COPLAMAR se ejecutaron acciones concretas en diferentes áreas como la salud, el abasto alimentario, la educación, agua potable, la construcción de caminos, electrificación rural y apoyos a los campesinos, utilizando convenios con las instituciones ya existentes. En ese sentido, durante la ejecución del COPLAMAR se dividió en regiones la cobertura y sectores. Fue así que surgieron los programas conjuntos como el de SEP – COPLAMAR mediante el cual se construyeron escuelas para brindar educación en las zonas marginadas; el programa IMSS – COPLAMAR con el cual se atenderían las necesidades de salud; CONASUPO⁵⁹ – COPLAMAR que cuyo objetivo era llevar a las zonas marginadas productos básicos a precios más baratos que en el mercado; El SAHOP⁶⁰ – COPLAMAR a través del cual se llevaba agua potable y pavimentación de caminos y mediante la unión de la STPS – SARH⁶¹ – COPLAMAR se ofertaban capacitaciones para el empleo y se promovía la preservación de los recursos naturales (Mathus, 2009; Cámara de Diputados, 2020).

⁵⁹ Es La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, una paraestatal mexicana creada en 1961 para la regulación y compra de los productos de la canasta básica.

⁶⁰ La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) creada en 1980 se encargaba de la obra pública de tomar las decisiones para la suscripción de convenios de colaboración de acuerdo a lo previsto por la Ley de Aguas (DOF, 1980).

⁶¹ La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue creada en diciembre del año 1976 para encargarse del uso y aprovechamiento del agua y perdura hasta 1994 cuando se denomina Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) (SAGARPA, 2017).

En el año de 1979 se creó el programa IMSS – COPLAMAR a través del cual se ampliaron los servicios de salud a la población rural de alta marginación en todo el territorio nacional. Sin embargo, COPLAMAR desaparece también por decreto presidencial en 1983 y ahora el programa pasaría a formar parte del IMSS completamente. A partir de 1984 se sufre el proceso de descentralización de diversos servicios incluidos los de salud hacia los gobiernos de las entidades federativas. Esto trajo consigo la transferencia gradual (1985 y 1987) de 911 Unidades Médicas Rurales (UMR) y 23 Hospitales rurales (HR) en 14 estados de la república, lo que redujo la presencia o amplitud del programa únicamente a 17 entidades (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2007).

Hacia 1989 se logró ampliar el Programa IMSS – Coplamar en las entidades federativas con el apoyo del gobierno en turno cambiando su nombre por IMSS – Solidaridad, el cual continuaría de esa manera hasta 1997 al crearse la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que pondría en marcha acciones para las familias en situación de pobreza en los sectores alimentarios, educativos y de salud. Posteriormente en 2002 con la finalidad de “generar igualdad de oportunidades” en los grupos vulnerables y en situación de pobreza el programa es renombrado ahora como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Con la transformación del IMSS - Oportunidades se otorga el servicio o componente de salud a las familias beneficiarias de la Secretaría de Desarrollo Social que se encontraban en zonas y áreas urbanas en situación de marginación (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2007).

IMSS - Oportunidades continua su operación hasta el año de 2014 cuando se aprueba el cambio de denominación hacia IMSS – PROSPERA (Programa de Inclusión Social) el cual mantenía su esquema y características iniciales (gratuidad de los servicios, presencia en zonas rurales e indígenas, apoyo comunitario y la gestión diferenciada por la administración del IMSS) (Gobierno de la República – IMSS, 2013).

Las operaciones del programa continuaron bajo esa denominación hasta el año 2019 cuando cambia ahora para llamarse IMSS – Bienestar. Su operación mantiene como cobertura las zonas rurales, con una perspectiva comunitaria coadyuvando con la inclusión social. Mientras que su población objetivo continúa siendo la que carece de

seguridad social. En ese sentido el IMSS – Bienestar se enfoca en disminuir y cerrar las brechas de acceso y atención a la salud en las diferentes regiones del país, incorporando un Modelo de Atención Integral a la Salud (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2019).

En el año 2020 el objetivo del IMSS – Bienestar se modifica para incorporar el Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS) el cual plantea: “Contribuir al bienestar social e igualdad, otorgando atención a población sin seguridad social, mediante un MAIS que vincula los servicios de salud y la acción comunitaria, en las entidades donde el Programa tiene presencia” (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020: s/p). En la actualidad opera en 19 entidades de la república brindando servicios a 11.6 millones de personas a través de instalaciones de primer y segundo nivel.

4.2.2.7 El Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)

En el año 2002 a través de la Secretaría de Salud con la intención de otorgar protección a la salud en la población vulnerable y marginada, -además de garantizar su derecho constitucional de atención y acceso a la misma- se inicia un programa piloto llamado Seguro Popular de Salud (SPS) el cual orientaba su objetivo hacia la población sin derechohabiencia. En el año 2003 se realizaron diversas reformas a la Ley General de Salud (LGS) creando el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) lo que posteriormente dio origen a la política de Estado en 2004 cuando fue promulgado y entró en funciones en todo el país.

El objetivo del SPS era “proteger financieramente a la población al ofrecerle un seguro de salud público y voluntario, mediante un amplio paquete de intervenciones y medicamentos” (Secretaría de Salud, 2015: s/p). De tal manera, el Seguro Popular en un inicio ofreció 90 intervenciones básicas en salud y 142 medicamentos (Secretaría de Salud, 2017). Sin embargo, no era un sistema gratuito en su totalidad, pues para su funcionamiento se realizaban aportaciones de la federación, de las entidades y una parte la aportaría el beneficiario, el cual si no contaban con los recursos para realizarlo se le condonaría (Ortiz, 2006).

Por otra parte, este nuevo sistema de salud para la población competía directamente con el que ya se tenía en el IMSS – Bienestar. En su creación se prefirió optar por uno nuevo, en lugar de otorgar los recursos para la ampliación o mayor operatividad del anterior, pues al encontrarse descentralizado había entidades federativas que se podrían encontrar imposibilitadas en realizar sus aportaciones, y en diversos casos no se pudo atender la demanda de unidades médicas, medicamentos y equipo para realizar su objetivo (Secretaría de Salud, 2017).

Durante la operación del SPS en el 2007 con la finalidad de ampliar su cobertura ahora hacia los niños se crea el Seguro Médico para una Nueva Generación (SMNG). Al iniciar cubriría únicamente a la población que hubiese nacido después del primero de diciembre del 2006 excluyendo a los demás niños y niñas del país que nacieron previamente, por lo que era un sistema discriminatorio⁶². En la práctica también existía un acceso desigual en cuanto a la disponibilidad de tratamientos y diagnósticos; de las enfermedades que se podrían atender y en las que tenían que esperar para ser cubiertas por el Seguro Popular, siendo una situación desfavorable para las personas no derechohabientes y en condiciones de pobreza (CONAPRED, 2012).

Lo que se buscaba con este modelo era “hacer que los seguros privados sean complementarios a la atención médica básica de carácter público” (Soberón, 2001: 46). En ese sentido y durante las varias etapas primeramente se realizaría la incorporación o afiliación de personas y posteriormente gracias a la reforma se podrían transferir recursos públicos al ámbito privado para cubrir los servicios y gradualmente incentivar al pago con las aportaciones que tendría que realizar el núcleo familiar incentivando la competencia entre el sector público y privado. Dichas modificaciones estaban encaminadas hacia la conformación de la participación privada a través de las compañías

⁶² Otros casos de discriminación con este sistema se encontraban en el caso de enfermedades catastróficas. El Seguro Popular únicamente cubría el cáncer de mama por cinco años por paciente y algunos tipos de cáncer. Por otra parte, también en la afiliación a dicha institución pues priorizaba a las personas que tenían afiliación en familia sobre los que se afiliaron individualmente (CONAPRED, 2012).

aseguradoras conocidas como Health Maintenance Organizations⁶³ (HMO) (Tamez y Valle, 2005).

Para corregir esta serie de situaciones el 29 de noviembre de 2019 y después de haberse realizado un diagnóstico de la situación en el Sistema Nacional de Salud se crea el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Se reforma la Ley General de Salud (LGS) que da personalidad jurídica a la creación del mismo como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) con patrimonio propio, en el artículo 77 bis 35, a cargo de la Secretaría de Salud. El objetivo de la nueva institución es proveer y garantizar los servicios de salud de manera gratuita además de medicamentos a la población sin seguridad social (Gobierno de México – Secretaría de Salud – Instituto de Salud para el Bienestar, 2020).

Ahora la relación entre los Estados y el INSABI a diferencia del SPS se realiza mediante Acuerdos de Coordinación para garantizar la gratuidad en los medicamentos y los servicios de salud. Contrarrestando el financiamiento al paciente, otorgar espacios en el sector salud a los prestadores de servicios privados, la baja calidad ante la heterogeneidad de los prestadores de los servicios de salud a las personas, los compradores de insumos prestándose al mal uso de los recursos, limitando el acceso condicionado a los servicios de salud a través del Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES)⁶⁴ y el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) en el que se enlistaban las intervenciones⁶⁵ que estarían cubiertas. En ese sentido el INSABI elimina el CUASES, amplía el acceso y la cobertura de medicamentos y los servicios otorgados a la población, los cuales son de manera universal, integradores, centrados

⁶³ Es un plan de seguro de salud que limita la atención de médicos que trabajan para la HMO contratada. No se cubre la atención fuera de la red salvo casos de emergencia. La HMO puede exigir trabajar dentro de un área de servicio para hacer válida su cobertura (HealthCare, 2021).

⁶⁴ El SPS en 2019 cubría 2,103 claves mediante el CAUSES y el FPGC a través de 264 intervenciones y 66 respectivamente. Sin embargo, el catálogo de Seguridad Social contempla un total de 10,541 claves, equivalentes al 20% de los beneficios otorgados por el SPS. Esto además de la limitante de cierto número de intervenciones médicas lo que traía consigo que la población tuviera que contribuir por la atención a través de la cuota familiar de recuperación o se buscará atención en los servicios privados calculado en un 45% del gasto total en salud de los 10 últimos años (Gobierno de México – Secretaría de Salud, 2019).

⁶⁵ El FPGC incluía 66 intervenciones excluyendo la atención en diferentes enfermedades de pulmón, hígado, páncreas, en las extremidades, buco maxilar, piel entre otras (Gobierno de México, 2020).

en las personas para con ello reducir las insuficiencias del SPS (Gobierno de México – Secretaría de Salud – Instituto de Salud para el Bienestar, 2021).

4.3 Políticas públicas de vivienda para el bienestar social en México

Los antecedentes del gobierno en materia de políticas públicas para la vivienda se encuentran en lo que fue primeramente la Dirección de Pensiones Civiles (DPC) creada en 1925 mediante la Ley General de Pensiones de Retiro (LGPR). Misma que posteriormente sería abrogada en 1947 por la promulgación de la Ley de Pensiones Civiles (LPC) la cual en 1959 sería reemplazada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).

A través de la Dirección de Pensiones Civiles se realizaban descuentos a los funcionarios que tuviesen un nombramiento definitivo y con ello podían acceder a un Fondo de Pensiones que les otorgaba préstamos hipotecarios para la compra de casas habitación o la construcción de la misma en terrenos pertenecientes a funcionarios. Por otra parte, el Fondo de Pensiones también era utilizado para la construcción de casas habitación, que serían vendidas a los mismos funcionarios a un precio accesible. Además, se podían comprar o construir casas de departamento y arrendarlos a pensionistas o funcionarios que estuviesen con poco tiempo en servicio (Diario Oficial, 1925).

Con la promulgación de la nueva Ley de Pensiones Civiles de 1947 el Fondo de Pensiones continuaba otorgando en su mayoría los mismos servicios, como los préstamos hipotecarios para la compra, construcción, pero se agregaba ahora la reparación de las mismas para el uso de habitación. Por otra parte, el Fondo de Pensiones disponía de casas que eran vendidas a los trabajadores contribuyentes con diversas facilidades o en su defecto podían ser arrendadas a los trabajadores. Y continuaban la construcción de terrenos destinados a la realización de colonias para los trabajadores que contribuyen al fondo (Diario Oficial, 1947).

4.3.1 Instituto Nacional de Vivienda (INV)

La que se podría considerar como la primera acción gubernamental en vivienda es la creación del Instituto Nacional de Vivienda (INV) el 31 de diciembre de 1954 para fortalecer el diagnóstico, habitación, la planeación, y construcción en materia de vivienda (Diario Oficial, 1954)⁶⁶.

En ese sentido INV tenía contemplado indagar en las necesidades de habitación en el país, pero examinando las necesidades de cada una de las entidades federativas tanto en zonas rurales como urbanas, mismas que se encontraban limitadas por los recursos materiales y económicos disponibles (Peralta, 2016). El INV sería reemplazado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular cuya creación se dio en febrero de 1971. Las funciones de esta nueva institución se reducen y con ello su campo de acción. Aunque muy generales se mantienen las investigaciones en las diversas zonas del país, se generan normas urbanísticas para cada caso. Sin embargo, abren la participación de la iniciativa privada en el sector de la vivienda:

- d) Promover las condiciones necesarias a fin de que el sector privado canalice sus recursos al desarrollo de la comunidad rural y a la construcción de la vivienda popular (Diario Oficial, 1971, p. 19)

Este objetivo en el nuevo instituto dejaba claro que el Estado tenía que realizar acciones para que la iniciativa privada no corriera riesgos en sus inversiones, entregando este sector y desprotegiendo a la población de escasos recursos de las zonas rurales y urbanas para la adquisición de vivienda. Posteriormente en el año de 1982 este Instituto desaparece por decreto presidencial (Diario Oficial, 1982).

⁶⁶ Véase Ley que crea el Instituto Nacional de Vivienda publicado en el Diario Oficial el día 31 de Diciembre de 1954 para los objetivos puntuales a su cargo.

4.3.2 El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

Este fondo tiene un antecedente al quedar constituido como un fideicomiso entre el Banco de México S.A (Banco de México en la actualidad) y el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el 10 abril de 1963 denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la vivienda (Gobierno de México, 1999). Posteriormente cambiaría su nombre a Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda en 1985 el cual tendría por objeto: “financiar la vivienda a favor de la población de escasos recursos, de manera más eficiente y expedita” (CNBV, s/f: s/p)

Aunado a ello dentro de sus fines también se encuentran:

- El brindar apoyos financieros a instituciones de crédito realizando aperturas de crédito (con cargo al fondo) para la construcción, financiamiento, adquisición o mejora de vivienda o lotes.
- La obtención de recursos para las actividades del fondo.
- La evaluación del mercado financiero de vivienda, además de los programas de promoción de la misma.
- Controlar y supervisar de manera directa la ejecución de proyectos de vivienda y urbanización de terrenos.
- Emitir aprobaciones y dictámenes de proyectos habitacionales (CNBV, s/f).

Además del FOVI se creó en el mismo año, el Fondo de Garantía y Apoyo de Créditos a la Vivienda (FOGA). Para la operación de ambos fondos fue creado el Programa Financiero de Vivienda del Gobierno Federal⁶⁷ a partir de 1965 (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

El FOGA (Peralta, 2016) era el que regulaba los tipos de interés de las operaciones crediticias, además otorgaba garantía a los bancos en caso de incumplimiento de la recuperación de sus préstamos que fueron adquiridos por los acreditados. Dicho aspecto brindaba confianza, estimulaba la inversión y fortalecía a su vez el sector mismo. Este

⁶⁷ El financiamiento de este programa se realizó por medio del Banco de México (BM) creando dos instituciones: el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA). Para hacer esto posible el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) otorgaron préstamos al país (Peralta, 2016).

dejará de funcionar en mayo de 1985 cuando es absorbido por el FOVI y pasa a denominarse Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

En 2001 uno de los mecanismos de operación del FOVI es modificado, sustituyendo al Banco de México como fiduciario, con la creación de la Sociedad Hipotecaria Federal⁶⁸ (SHF) en octubre de ese año, quedando a su cargo la administración del FOVI (Gobierno de México, 2016).

Actualmente las acciones para la vivienda operan a través del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda 2020 – 2024, el cual busca el incremento del enfoque social para brindar soluciones a las familias menos favorecidas y abatir el rezago habitacional a través de apoyos para la adquisición y construcción de la misma centrando sus acciones en la vivienda de interés social (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020: s/p).

Además de comprometerse a mantener un manejo adecuado de los riesgos y fortalecer su labor en colaboración interinstitucional (CONAVI, SEDATU, FONHAPO, INSUS, INFONAVIT e ISSSTE) para el desarrollo de viviendas en las regiones menos favorecidas y con ello abatir el rezago habitacional (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020).

4.3.3 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

En 1972 surgen dos instituciones que continuarían hasta la actualidad en materia de vivienda. La primera de ellas es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) creado el 21 de abril de 1972. A través de esta institución se reunía en un fondo nacional el 5% de las aportaciones patronales del salario de cada trabajador contratado y con ello se les brindaba la oportunidad de acceder a un crédito de vivienda o tenían el derecho de regresarles sus ahorros (Valencia, 2015).

⁶⁸ El Objeto de la SHF era impulsar los mercados de vivienda (Primario y Secundario) en materia de construcción. Mejora de la vivienda, adquisición y la garantía de financiamiento a conjuntos habitacionales mediante el otorgamiento de garantías (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2001).

El INFONAVIT en su creación tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a. La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b. La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c. El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; (Diario Oficial, 1972, p. 8).

Las actividades del instituto estarían enmarcadas en la política de vivienda y desarrollo urbano (Diario Oficial, 1972). En el primer año el INFONAVIT financia 88 mil créditos y viviendas por lo que tiene que iniciar la adquisición de terrenos para la construcción de obras. A partir de su creación y hasta 1992 el INFONAVIT se consolidaría como una de las instituciones de financiamiento más grandes del país. Sin embargo, en 1992 sufrió grandes cambios que afectarían a la población derechohabiente⁶⁹. Posteriormente con la solidez que adquiere hasta 2004 se logran colocar Certificados de Vivienda (Cedevis) en el mercado de valores con lo que obtiene recursos adicionales para el otorgamiento de más créditos en el país. (INFONAVIT, 2017)

Durante los siguientes diez años el INFONAVIT continúa con una expansión en sus financiamientos de crédito. Sin embargo, la reforma realizada en 2013 transita hacia un nuevo modelo denominado hipotecario de financiamiento atendiendo los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda priorizando el valor del patrimonio de los trabajadores. Este modelo de operación por parte del INFONAVIT continuaba ahora hasta 2019 donde se modifican y atienden las principales problemáticas del instituto y las necesidades de los derechohabientes.

⁶⁹ Por un lado, el Fondo de Ahorro donde se encontraban las aportaciones de los derechohabientes es reemplazado por la operación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Aunado a ello las reformas realizadas a la Ley del INFONAVIT desaparecen las aportaciones voluntarias, cancelaron la devolución del Fondo de Ahorro del trabajador al cumplir 65 años, desaparecía la ampliación del crédito de 30 años y se elimina la prórroga para pagos hasta por 12 meses (INFONAVIT, 2020).

Entre las modificaciones realizadas se establece nuevamente el servicio de devolución de la Subcuenta de Vivienda 92 y 97 con lo que podían recuperar sus pensiones y ahorros perdidos con la administración Salinista. Por otra parte, se incorpora un programa de Responsabilidad Compartida con el cual pueden transitar los derechohabientes de un sistema de Veces el Salario Mínimo (VSM) a pesos. Además, se incorpora ahora una solución financiera para los derechohabientes con ingresos de 2.8 UMA para ampliar el acceso a una vivienda y también se generaron prórrogas por pérdidas de relación laboral para con ello refrendar su compromiso con el bienestar de la población (INFONAVIT, 2020)

4.3.4 El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Esta institución surge posterior al INFONAVIT y fue debido a una gran limitante que tenía. Pues carecía de facultades para otorgar créditos a los trabajadores del Estado, razón por la cual el presidente Luis Echeverría por decreto presidencial ordena la modificación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) y con ello crear el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) el 28 de diciembre de 1972 (FOVISSSTE, 2017).

En el decreto presidencial se reforman los artículos 38 y 43 a la LFTSE y se adiciona el inciso B al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A través del artículo 38 en la fracción IV se definía el poder otorgar préstamos para construcción, adquisición o mejoras en la vivienda, provenientes del fondo de la vivienda sin poder sobrepasar el 20% los descuentos en el salario del trabajador (Diario Oficial, 1972). Mientras que en el artículo 43 fracción VI inciso h quedaba constituido el fondo de vivienda para los trabajadores mediante aportaciones de los sueldos para un sistema de financiamiento y poder otorgar créditos para la adquisición de vivienda. El Fondo estaría a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Diario Oficial, 1972).

En ese sentido el objeto del FOVISSSTE sería la administración de los recursos del fondo nacional de vivienda. Además de establecer un sistema que permitiera la obtención de créditos a los trabajadores con sus diferentes vertientes y coordinar el financiamiento de los programas habitacionales para los trabajadores (Diario Oficial, 1972).

En 1983 se reforma la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE) quedando bajo la administración del ISSSTE el FOVISSSTE. La autonomía de este fondo se da tras dos sucesos: en el primero se encuentra el inicio de una crisis económica para el país y el segundo fue el terremoto suscitado en 1985 con graves daños en el Distrito Federal (Actualmente CDMX) por lo que los recursos que se encontraban a cargo de la Tesorería de la Federación pasaron a ser manejados por una Comisión Ejecutiva, misma que estaría obligada a presentar un informe anual de actividades (FOVISSSTE, 2017).

Inicialmente entregó 122,481 créditos⁷⁰ para la adquisición de vivienda, ampliación o reparación entre otros. El FOVISSSTE sufre las modificaciones del periodo neoliberal en la década de los ochentas lo que trae consigo la autorización de construcción de vivienda con un ramo de empresas para satisfacer las necesidades y la demanda de la misma. Con la entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con América del Norte se constituyeron las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) para impulsar el mercado en vivienda y aunque no directamente por las necesidades de vivienda la reforma a la propiedad de la tierra permitió la ampliación de terrenos que ahora podían ser utilizados para construcción, turismo y vivienda. Para el año de 1998 se realizó un cambio con el que los trabajadores jubilados podían acceder a financiamientos o adquisiciones de vivienda y en 2009 también logran colocar títulos en el mercado financiero, obteniendo una calificación incluso de mxAAA por Standard & Poor's (FOVISSSTE, 2017).

El FOVISSSTE continua con un programa de fortalecimiento hasta la actualidad donde enfatiza ahora en la realización de acciones para el mejoramiento, ampliación, apoyo y

⁷⁰ Aunque es necesario recordar que, durante el mismo, se establecía que todas las viviendas financiadas y construidas por el FOVISSSTE quedaban exentas de todos los impuestos federales causando un problema tiempo después para la institución.

promoción de vivienda adecuadas en entornos ordenados y sostenibles. En ese sentido las acciones del FOVISSSTE se alinean con el objetivo superior del Plan Nacional de Desarrollo 2020 – 2024 el cual busca el bienestar general de la población (FOVISSSTE, 2020).

Aunado a ello en el Programa Institucional 2020 – 2024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para la atención de las necesidades de la vivienda se establece en el objetivo prioritario 3 Prestaciones económicas accesibles:

Contribuir a garantizar el derecho a una vivienda adecuada y apoyar al bienestar económico de los trabajadores y pensionados, mediante la consolidación del Sistema Integral de Crédito (créditos hipotecarios y personales), con la finalidad de ofrecer préstamos en condiciones preferenciales (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020).

Para lograr cumplir con dicho propósito se delinearán cuatro acciones puntuales en la estrategia prioritaria 3.1 encaminada a vivienda:

Estrategia prioritaria 3.1 Diversificar la oferta crediticia para la adquisición y mejora de la vivienda adecuada en modelos habitacionales que fomenten el tejido social.

3.1.1 Establecer alianzas con las instituciones bancarias y organismos nacionales de vivienda para promover nuevos mecanismos de financiamiento de créditos con garantía hipotecaria

3.1.2 Celebrar convenios con los actores involucrados en el diseño y construcción de vivienda con ubicación eficiente, accesible, habitable y con identidad.

3.1.3 Promover la adquisición de viviendas con un amplio catálogo de ecotecnologías y medidas de sustentabilidad a precios accesibles para proteger los recursos naturales.

3.1.4 Focalizar la oferta crediticia del Fondo de la Vivienda en zonas con rezago habitacional (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020).

4.3.5 El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares

En el año de 1981 se funda el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FHP). A través del mismo se realizaría el financiamiento, construcción y mejora de viviendas y de conjuntos habitacionales populares. En 1985 cambió su nombre a Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) manteniendo su objetivo de inicio. Tres años después con el propósito de ampliar las funciones del FONHAPO a través de fideicomisos para programas específicos de vivienda popular se autoriza la modificación, la cual sería publicada en abril de 1988 (Secretaría de Gobernación – DOF, 2020).

Dicho fondo se ve modificado para ampliar sus funciones integrando uno nuevo llamado: Fondo Nacional para la Vivienda Rural, el cual se enfoca en el financiamiento de programas de vivienda para los productores del sector campesino (agrícolas, forestales y pecuarios). Una nueva modificación se realiza al FONHAPO en el año de 2003, el cual retira la rectoría del Estado y da paso a la iniciativa privada permitiendo que intermediarios financieros recibieran créditos para el desarrollo de programas de vivienda rural y urbana (Gobierno de México, 2022).

En 2013 surgió otra modificación en la que se agrupan tres entidades con acciones hacia la prestación de servicios de vivienda en el país: la Comisión Nacional de Vivienda, la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, las cuales ahora serían coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) (Secretaría de Gobernación – DOF, 2020) la cual operaría hasta 2020.

Al reorganizarse la Administración Pública Federal (APF) en 2020 con el objetivo de agilizar, hacer eficientes los recursos públicos y lograr un desarrollo con equidad social, se propone ser la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) la que realice de manera concreta, global y eficiente las acciones en materia de vivienda atendiendo a la población de más bajos recursos. En ese sentido los nuevos lineamientos de la política de vivienda favorecen la creación de estrategias, en las que, articulando políticas, recursos, acciones y los diversos incentivos de los distintos órdenes de gobierno, eviten la duplicidad de funciones en los programas de vivienda de las entidades del gobierno federal.

Por consiguiente, se extinguen los fideicomisos públicos, mandatos públicos, centrándose en aquellos que no cuentan con una estructura orgánica como una entidad paraestatal, generando problemas de discrecionalidad y carentes de transparencia administrativa y en el pago de recursos (Secretaría de Gobernación – DOF, 2020).

De esta última modificación surge el Programa Institucional 2020 – 2024 Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (PIFONHAPO) cuyo objetivo es: “Contribuir a otorgar certeza sobre el patrimonio de las personas acreditadas o beneficiarias del FONHAPO” (Diario Oficial, 2020: 160) el cual se articula con el objetivo prioritario cuarto del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU): “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2020, p. 20)

4.3.6 La Comisión de Fomento a la Vivienda

En 2001 por decreto presidencial se crea la Comisión de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo central era “el diseño, coordinación, promoción e implementación de las políticas y programas de vivienda del Gobierno Federal” (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2001: s/p).

La CONAFOVI era la encargada de proponer la política general de vivienda. Tenía a su cargo la ejecución de la misma y definía además los lineamientos y mecanismos para la ejecución en conjunto con las entidades federativas y municipios de la política general de vivienda. También era la encargada de formular los mecanismos de fomento a la producción de la vivienda de interés social y particular, una política de habitación de reservas territoriales, la coordinación interinstitucional con el sector social y privado para mantener un abasto de tierra, productivos, sociales y de desarrollo urbano. Además, se le otorgaban facultades para la investigación y estudios en materia de vivienda, brindar asesoría a las autoridades de las entidades federativas y municipios y realizaba el

análisis del desarrollo de los programas de vivienda en los mismos (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2001).

A grandes rasgos era una copia del antiguo Instituto Nacional de Vivienda (INV) desaparecido en la década de los ochentas. Pero se intentaba utilizar nuevamente hacia el contexto en su momento de la política de vivienda del país. Sin embargo, la administración en curso asume que los resultados de la CONAFOVI eran buenos y en 2006 se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) con la expedición de la Ley de Vivienda.

En dicha Ley que fue expedida el 26 de junio del 2006 se establecían diversas situaciones relacionadas con la vivienda. Primeramente, define lo que sería por ley la vivienda:

... La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional. El Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley ... (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2006: s/p).

Agrega además como debiese entender que una persona viviese en una vivienda digna y decorosa en el artículo segundo de la misma ley:

Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2006: s/p).

De esta ley emanan los programas regionales y especiales que se utilizan en el país y el plan nacional de vivienda a través del cual se realizará un diagnóstico del contexto habitacional del país; las estrategias a seguir en materia de política de vivienda; se definen los instrumentos que se utilizaran para la atención de las necesidades de vivienda; se definen los instrumentos en materia de suelo; los instrumentos para la vivienda progresiva y rural, entre otras.

Por su parte la CONAFOVI de acuerdo a la Ley ahora se convierte en una paraestatal denominada Comisión Nacional de Vivienda misma que entre sus acciones se encuentran “Formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia” (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2006: s/p); Pero algo que permitió e incrementó esta ley fue el uso de tierras ejidales para la construcción de la vivienda y con ello provocando la disminución de producción de alimentos e incentivando la dependencia de las importaciones en esa materia estipulando:

Impulsar la disposición y aprovechamiento de terrenos ejidales o comunales, con la participación que corresponda a las autoridades agrarias y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, a efecto de promover el desarrollo habitacional (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2006: s/p).

La CONAVI ha operado desde entonces y articula la política de vivienda entre las diversas secretarías (SEDESOL, SHCP, SEMARNAT, SE, SAGARPA, SCT, SS y la SRA) para incrementar el desarrollo rural, el ordenamiento del territorio, el mejoramiento ambiental, el desarrollo social y el desarrollo urbano (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2006) lo que deja claro que es inexistente el bienestar integral de la población.

En ese sentido el Programa Institucional de 2020 – 2024 de la Comisión Nacional de Vivienda (PI-CONAVI) se alinea con el Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) quedando los principios rectores del PI-CONAVI 2020 – 2024 de la siguiente manera en materia de vivienda:

1. El Estado conduce la política territorial.
2. Los distintos hábitats humanos deben ser inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
3. Las personas, los pueblos y las comunidades se deben situar al centro del desarrollo sostenible e inclusivo del territorio.
4. La protección y preservación del medio ambiente es fundamental para lograr el bienestar de todas las personas.
5. El territorio y su defensa se consideran como elementos de arraigo y como agentes del desarrollo humano.
6. La planificación urbana y territorial debe realizarse con visión de largo plazo.

7. La gobernanza urbana, metropolitana y territorial debe ser fortalecida.
8. El Estado debe procurar la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas en todo el territorio.
9. Se debe respetar y proteger la diversidad cultural y étnica de los territorios, sus poblaciones y sus comunidades.
10. La atención prioritaria de grupos en situación de vulnerabilidad es una obligación moral.
11. El territorio se debe entender y gestionar como un elemento transversal de las políticas nacionales (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2020: s/p).

A través de estos once puntos se puede observar entre muchas cosas que el Estado es el que se encargará de la política de vivienda y que la misma sea integral con la sociedad y con el medio ambiente procurando que sean las comunidades y las personas las que se vean beneficiadas de un desarrollo sostenible y no sea el crecimiento económico el que dicte la pauta para la política de vivienda. Existe una preocupación clara por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales y no de manera inversa en el que son sacrificados para aumentar la rentabilidad de las empresas a costa del deterioro ambiental y del bienestar de la sociedad.

Se atiende prioritariamente a los grupos vulnerables que además de ser moral es una obligación o responsabilidad del Estado que todas las personas desarrollen capacidades para su calidad de vida y no sea únicamente en sectores de la sociedad. Aunado a ello se promueve el respeto por la diversidad cultural y se entiende la necesidad de aplicar transversalmente las políticas públicas para el incremento del bienestar social en el país.

Las instituciones antes mencionadas entrelazan sus acciones a través del Programa Nacional de vivienda 2020 – 2024 (PNV) el cual tiene su base en el PND 2020 – 2024 donde la vivienda social es una acción prioritaria para la construcción del bienestar del país. El PNV se centra en garantizar una vivienda digna, con seguridad y bienestar para todas las personas dando preferencia a los pobres y el cuidado del medio ambiente. Debido a que un gran sector donde viven millones de personas se encuentra en asentamientos precarios con carencias en los servicios mínimos para gozar de un cierto grado mínimo de bienestar y calidad de vida en la vivienda se realizan diversos estudios y proyectos orientados a la reactivación económica y a su vez la construcción y ubicación

de vivienda que garantice lo estipulado como un derecho constitucional (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).

En ese sentido el PNV es la base de la política habitacional para el país y con ello enfrentar el reto de que las familias mexicanas cuenten y accedan a una vivienda. De igual manera el gobierno mexicano recupera la rectoría en los proyectos habitacionales en los que toman en cuenta situaciones como: la seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios básicos para la vivienda; asequibilidad, la habitabilidad; la accesibilidad con énfasis en las personas con discapacidad, población indígena, adultos mayores y las mujeres; la ubicación; y la adecuación cultural.

El objetivo del PNV es dar garantía del Derecho Humano a la vivienda adecuada con la interacción de los sectores públicos, sociales y privados atendiendo al rezago habitacional y la población discriminada. Para cumplir con lo anterior desarrolla cinco objetivos prioritarios enfocados en garantizar el derecho de la vivienda a los grupos con mayor discriminación, la coordinación de los órdenes de gobierno para el uso eficiente de recursos en materia de vivienda, el trabajo conjunto del sector social y privado para dar garantía del derecho a la vivienda y la creación de un modelo de ordenamiento territorial que considera la vivienda como el eje central de la planeación del territorio (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2019).

4.4 Políticas Sociales para el Bienestar Social en México

La política social, es un mecanismo político utilizado por el Estado, Habermas (1991) que puede amortiguar la disparidad de las condiciones generales de producción en el proceso de generación del capital.

En ese sentido la postura de Habermas tiene sustento con el planteamiento de Marx (1975/2019) debido a que, en la forma de producción capitalista, donde la producción de mercancías, se encuentra en manos de un grupo reducido de personas -que son los dueños de los medios de producción (privada)- el resto de la población tiene como oficio el de trabajar a su servicio. Existe una relación de cambio en la que se realiza una compra – venta de la fuerza de trabajo, transformando esta a su vez en una mercancía. Por tanto,

dicha mercancía es comprada para producir otras que podrá vender y con ello recuperar lo invertido en ella, no sin antes quedarse con una cantidad de valor inexistente durante el proceso de intercambio, al que se denomina excedente privatizado o plusvalía.

La intervención del Estado en la vida de la sociedad se justifica puesto que los dueños del capital y de los medios de producción pueden usarlos como mejor les convenga. Por tal motivo, la subsistencia de la fuerza de trabajo o laboral tiene como única forma la relación de asalariado⁷¹. Por tanto, el trabajador está en la búsqueda de un empleo con un buen salario y los dueños de capital buscan trabajadores que les sean rentables. Aunado a ello, las políticas estatales como la educación, la salud, la vivienda o infraestructura ayudan y mejoran el funcionamiento de la economía capitalista, otorgando un valor a cada trabajador, pues de no contar con la proporción del ingreso de un empleo esta se ve reducida y con ello sus posibilidades de subsistencia.

Siguiendo a Ruiz (2000) el Estado al adoptar un régimen de bienestar no reduce las condiciones de la producción capitalista, sino que a través de su conjunto de instituciones diseña y controla políticas que impactan en el desarrollo social. Por tanto, el gasto asignado a las políticas de corte social, aminora las desigualdades en la fuerza de trabajo.

Por consiguiente, la marginación o la pobreza se hacen presentes por que no existe presencia de capital en una determinada área y es entonces cuando el Estado realiza inversiones públicas para intentar rescatar a la población de esa situación⁷².

Las acciones utilizadas por el Estado son las medidas de política social, a través de las cuales se otorga apoyo a los sectores con mayores perjuicios por el mal funcionamiento del mercado. Sin embargo, es realizado de manera gradual, cubriendo en un primer

⁷¹ El individuo que no logra concretar una relación obrero – patronal para recibir un salario, puede optar por la migración para su subsistencia, o en otros casos la de delinquir e inclusive casos de ser subsidiados por el aparato gubernamental. Por otra parte, puede suscitarse el contexto donde al capital o al dueño de los medios de producción no le sea rentable contratarlo y con ello se den otras situaciones diversas.

⁷² En este escenario se hacen presentes presiones sobre las políticas por parte de los dueños del capital, puesto que pueden ser lugares sin rentabilidad para ellos y promueven lugares o mercados en los cuales encuentran mejores resultados de invertir. La fuerza laboral por su parte no tiene mucha injerencia en las acciones del Estado salvo que éste decida y acepte atenderlos. Dichas acciones están enmarcadas dicotómicamente entre un régimen Neoliberal o un régimen de Bienestar el cual funcionaria como estabilizador.

momento las necesidades básicas y posteriormente exigencias mínimas de bienestar, mismas que se incrementan conforme se brinda protección a los intereses de la población materializándose en algunos casos como derechos en distintos países (Ruiz, 2000).

Se puede entender por política social “el conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población” (Duhau, 1995: s/p).

En México (Cordera, 2007) se identifican dos fases o periodos de la política social. El primero se identifica en la década de los años treinta donde se tiene una exigencia en materia de bienestar, la atención de los problemas sociales propiciados por la desigualdad, dominando la demanda redistributiva de la riqueza, lo que culmina en la reforma agraria, los reclamos salariales, los sindicatos y una nueva relación entre la empresa, el trabajador y el Estado.

La segunda fase se identifica a partir de la década de los cuarentas y hasta finales de la década de los setentas donde se inicia la institucionalización de la política social con la creación del IMSS, el ISSSTE y el INFONAVIT, servicios que no serán universales en el país para toda la población, pues en todo momento figura la prioridad del crecimiento económico en lugar del bienestar, aunque se tiene una gran expansión de dichas instituciones tanto en infraestructura como en su personal.

Durante la década de los ochentas con la entrada del Consenso de Washington se modifica el financiamiento de la política social a través de ajustes en el gasto destinado, lo que implicó su reducción. La premisa en su momento ofrecida, era mantener la confianza en que el proceso económico neoliberal traería consigo el bienestar y las soluciones a los problemas sociales. Sin embargo, resultaron situaciones contrarias lo que detonó en un aumento de la pobreza y una población con mayor marginación. En este escenario nace la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad en 1988 periodo de gobierno del presidente Salinas.

4.4.1 Ley General de Desarrollo Social

Publicada en el 2004 fue un avance sustancial en materia social al dar mayor certeza de las garantías otorgadas en la CPEUM a la población en general, con lo que podrían asegurar un cierto grado de desarrollo social y acceso al mismo. Es por ello, que se estipulan obligaciones para el Gobierno, por lo que se deben establecer las instituciones necesarias y responsables para la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS). En ese sentido es necesario el fomento de la economía en el sector social; garantizar el otorgamiento de bienes y servicios proporcionando diversos programas sociales; fomentar la participación social y por último buscar el establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas para identificar su desempeño (Cámara de Diputados, 2022).

A través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se plantea que para conseguir un desarrollo social son derechos: la educación, la salud, una alimentación nutritiva, la vivienda, un medio ambiente sano, contar con seguridad social, el trabajo y la no discriminación para todas las personas, priorizando a los grupos o población vulnerable para disminuir su desventaja y la desigualdad existente. Por consiguiente, para cumplir con los derechos antes mencionados, es necesario el fomento y creación de programas para la seguridad social, el desarrollo regional, la infraestructura social básica y el fomento social a la economía (Cámara de Diputados, 2022).

4.4.2 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Con la publicación de la LGDS en el año 2004 y para dar garantía al cumplimiento de las acciones de seguimiento y evaluación de los programas sociales se crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México y con este el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dicha institución está dotada de autonomía técnica propia para realizar la evaluación de la política de desarrollo social y mediciones de pobreza (Cámara de Diputados, 2004). A partir de 2014 al realizarse diversas reformas a la CPEUM se establece a través de la modificación al artículo 26 que el

CONEVAL es un Órgano Constitucional Autónomo con patrimonio propio y personalidad jurídica.

El CONEVAL es el responsable de la publicación de los Lineamientos de Evaluación para las entidades y dependencias donde operan los programas sociales. De igual manera, es el organismo encargado de emitir recomendaciones para el cumplimiento de los mismos, además de las metas y acciones en materia de Política de Desarrollo Social. Por otra parte, con los datos generados mediante el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene la responsabilidad de identificar y medir la pobreza en los siguientes aspectos: Acceso a los servicios de salud, seguridad social, servicios básicos de la vivienda, alimentación y rezago educativo (CONEVAL, 2022).

4.4.3 La Secretaría de Bienestar

La Secretaría de Bienestar tuvo como antecedente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) misma que surgió de la fusión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con la Secretaría de Presupuesto de la Presidencia (SPP) para que dirigiera la operación el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el 25 de mayo de 1992 (Diario Oficial, 1992). En su creación fue la SEDESOL⁷³ la de mayor concentración tanto de presupuesto como de responsabilidades hacia la sociedad, pues se encargaba del Desarrollo Regional, del Desarrollo Urbano e Infraestructura y de la Vivienda y Bienes Inmuebles. Estaba acompañada de 19 direcciones, 7 órganos desconcentrados entre los cuales se encontraba la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad, además de las 32 delegaciones en cada una de las entidades para cumplir con la política social acorde al PND (Diario Oficial, 1992).

Tres años después en 1995 su estructura es modificada y se reducen sus atribuciones encargándose ahora del Desarrollo Regional y del Desarrollo Urbano y Vivienda. Las

⁷³ Véase Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 04 de junio de 1992 para información puntual de las direcciones bajo su mando y los siete órganos desconcentrados.

direcciones⁷⁴ a su vez se reducen ahora a 15 y únicamente se quedan dos órganos desconcentrados, la Coordinación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad (INS) (Diario Oficial, 1995). Posteriormente al realizarse un cambio en la administración pública se modifican también sus atribuciones en el año 2001. Sus acciones se centran ahora en el desarrollo social y humano, el desarrollo urbano y ordenación del territorio y la prospectiva, planeación y evaluación. Se transforman sus direcciones para el cumplimiento de sus objetivos y como un cambio emblemático el INS ahora se denomina Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDS) y a su vez la coordinación del PRONASOL llevaría el nombre de Coordinación Nacional del Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Contaría ahora con 14 direcciones y tres organismos desconcentrados⁷⁵ (Diario Oficial de la Federación, 2001).

Hasta el año de 2014 SEDESOL se mantiene sin cambios, salvo en la coordinación del programa de PROGRESA que se transformó con el nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en el 2010. Aunque SEDESOL toma un enfoque de mayor énfasis hacia el desarrollo urbano, el desarrollo territorial, la evaluación y monitoreo de programas sociales y el equipamiento de zonas urbanas con marginación (Diario Oficial de la Federación, 2012). En el año de 2014 la estructura es nuevamente modificada por el cambio de administración, y sus acciones principales son: el desarrollo social y humano, el desarrollo comunitario y participación social y la planeación, evaluación y desarrollo regional. Mantiene en operación 17 direcciones y se realiza la transformación de PROGRESA a la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social (Secretaría de Gobernación – Diario Oficial, 2014).

A partir de 2018 la Secretaría de Desarrollo Social es modificada nuevamente y ahora se denomina Secretaría de Bienestar. Entre los asuntos que tendrá a su cargo está el

⁷⁴ Véase Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1995 para información puntual de las direcciones bajo su mando y los siete órganos desconcentrados.

⁷⁵ Véase el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de septiembre de 2001 para información puntual de las direcciones y organismos descentralizados.

fortalecimiento del bienestar, la inclusión, el desarrollo y la cohesión social del país. Tiene las tareas de:

- Atender el combate a la pobreza, el fomento de una mejor calidad de vida y el desarrollo humano;
- Garantizar el desarrollo de los pueblos indígenas;
- Apoyar las unidades de producción rural
- La creación de políticas públicas para el desarrollo rural y con ello elevar el nivel de bienestar de las familias, las comunidades y los ejidos;
- Diseñar políticas para incentivar la agroforestería en las áreas rurales, entre otras (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2018).

Por otra parte, la Secretaría de Bienestar es el órgano del gobierno para establecer un

“estado de bienestar en donde las personas como sujetos de derecho, en particular los grupos históricamente vulnerables, mejoren sus niveles de bienestar, inclusión y equidad durante su curso de vida considerando la diversidad cultural, social y territorial, a través de la consolidación de políticas públicas integrales, con desarrollo sustentable e inclusión productiva” (Gobierno de México, 2022).

A su vez contempla cinco objetivos generales para lograr consolidar un estado de bienestar y con ello fija los siguientes:

1. Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.
2. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.
3. Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.
4. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica que enfrentan los grupos poblacionales históricamente excluidos.
5. Contribuir a una cultura para la paz para incidir en la disminución de la violencia en comunidades y territorios (Gobierno de México, 2022).

Los programas que operan a cargo de la Secretaría de Bienestar son: Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Programa Pensión para el Bienestar de las

Personas con Discapacidad, Sembrando Vida y el Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras. Sin embargo, es necesario un repaso por la primera política de corte social que fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

4.4.3.1 El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se podría catalogar como la primera política integral de Estado en materia social, pues el mismo tendría por objetivo definir las políticas y estrategias para el combate de los bajos niveles de vida asegurando el cumplimiento de la ejecución de programas productivos y de bienestar social a través de la canalización de recursos para el mejoramiento de la vida en los grupos de menores ingresos, indígenas, la población en zonas urbanas y áridas (en materia de educación, vivienda, salud, proyectos productivos y empleo). Para materializar dicho objetivo contaba con 12 funciones⁷⁶ entre las cuales se encontraban el establecimiento de criterios de los programas especiales, la definición de estrategias en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo⁷⁷, los programas especiales, la realización de investigación y la evaluación periódica de los resultados, entre otras (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 1988).

En el PRONASOL se definieron tres líneas de acción: Solidaridad para el bienestar⁷⁸ social, Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional. A través de la primera línea de acción se estructuraban las condiciones básicas (infraestructura,

⁷⁶ Véase el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1988 para información puntual de las funciones y objetivos.

⁷⁷ Para el año de 1991 se crea el Programa y el Fondo de Apoyo a las empresas de Solidaridad como programa especial a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) con el objetivo de incentivar “el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas, mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, micro industriales y otras similares” (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 1991: s/p).

⁷⁸ En este eje se incorporaban una gran cantidad de programas que eran vistos desde la perspectiva del Bienestar social siendo: Infraestructura educativa, Solidaridad para la Escuela Digna, Programa de Apoyo al servicio social, Niños de Solidaridad, Hospital Digno, Centros de salud, Unidades médicas rurales, Centros del Bienestar social, Enfermeras en Solidaridad, Maestros Jubilados y Pensionados, Jóvenes en solidaridad, Tenencia de la tierra, Solidaridad Obrera, Agua potable, Alcantarillado, Electrificación, Urbanización, Vivienda, Infraestructura deportiva y Solidaridad Forestal.

vivienda, salud, educación, agua potable, drenaje y electricidad). Mediante la segunda se incentivaron las capacidades productivas de las comunidades, a través del financiamiento económico y de tecnología para las actividades de agricultura, forestales entre otras. Por su parte la tercera acción buscaba la integración de las comunidades dispersas, mejorando las vías de comunicación, la promoción de la urbanización y el crecimiento y la gestión municipal (Palacios, 2007).

Dentro del PRONASOL destacan los programas de Niños de solidaridad como el más emblemático pues contribuía a la reducción de la deserción de la matrícula estudiantil en los niños de nivel primaria. Su cobertura alcanzó los 2,226 municipios es decir un 93% del país; El IMSS – Solidaridad ampliaba los servicios de salud a los grupos sociales vulnerables aun sin cotizar dentro del seguro social y las tiendas de abasto comunitario brindaban productos de la canasta básica a precios de bajo costo para los habitantes de zonas rurales pobres (Palacios, 2007).

4.4.3.2 El Programa de Educación, Salud y Alimentación

En el año de 1997 PRONASOL toma un nuevo enfoque para denominarse Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). La coordinación a su vez realizaba las acciones de evaluar, coordinar y formular dicho programa. El cual tenía por objetivo una política integral con acciones intersectoriales en materia de alimentación, salud y educación de las familias en situación de pobreza extrema con el fin de elevar su nivel de calidad de vida, además de incorporarlas al desarrollo económico del país (Diario Oficial de la Federación, 1997)

PROGRESA mantiene los apoyos educativos para que los niños y jóvenes lograsen concluir su educación básica, la atención a la salud y los apoyos alimenticios para las familias de menores recursos. Desde su diseño se estipula como un programa focalizado que busca la eficiencia de los recursos para que se beneficien a quienes más lo necesitan en todas sus vertientes. De igual manera incorpora mecanismos de transparencia en la selección de familias y comunidades. Desde su diseño buscaba el aumento de las capacidades básicas de las personas que se encontraban en situación de pobreza

extrema brindando acceso a bienes y servicios mediante los cuales desarrollarían habilidades para alcanzar una vida plena y ser autosuficientes (Diario Oficial de la Federación, 1999).

Una de las diferencias de PROGRESA al PRONASOL fue que se utilizó el índice de marginación para la selección de las localidades y grupos que serían su población objetivo, misma que eran los habitantes en situación de pobreza extrema principalmente en las áreas urbanas. Por otra parte, PROGRESA implementa un enfoque de género para la superación de la pobreza en las mujeres, Palacios (2007) pero no como un sujeto de derechos, sino por su papel en el rol de la familia, lo que le traía consigo mayores obligaciones al ser la titular beneficiaria del programa. La operación de PROGRESA finaliza en el año 2002, al dar inicio ahora el programa denominado Desarrollo Humano Oportunidades.

4.4.3.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Oportunidades sería la nueva estrategia de un gobierno que continuaba la alternancia en el país y su objetivo seguía siendo el combate a la pobreza extrema, mediante el desarrollo de capacidades y con ello alcanzar niveles más altos de bienestar a través de la salud, educación y alimentación en la población. Dentro de sus ejes rectores estaban: la mejora de los niveles de educación y también el bienestar de los mexicanos; impulsar la educación para el desarrollo de capacidades personales; el fortalecimiento de la cohesión social, además de lograr un desarrollo humano amigable con la naturaleza (Diario Oficial de la Federación, 2002).

El programa estaba orientado al desarrollo de capacidades mediante la inversión en alimentación, salud y educación de las familias de pobreza extrema para con ello elevar su bienestar. En ese sentido, el mejoramiento de dichas capacidades les permitiría tener mejores posibilidades de participar en la vida económica, política y social del país. Buscaba por otra parte la cohesión de la sociedad y con ello evitar la ruptura de la base social que era la familia, al carecer de sustentos económicos. Al igual que PROGRESA el nuevo programa mantenía el mismo enfoque de género, aunque era llevado a la arena

política como liderazgo en la mujer, sin disminuir sus responsabilidades o ser tomada como sujeto de derechos. Por otra parte, promovía la transparencia y la corresponsabilidad⁷⁹ donde se asume que los sujetos son los responsables de su propio desarrollo, por lo que era necesaria su continua evaluación.

Para materializar el fortalecimiento de las capacidades de la población objetivo del programa -a través del componente de educación- se proporcionaban becas para la educación; en el de salud se incentivaba la atención gratuita para la prevención de la familia y el seguimiento continuo de la nutrición; en la alimentación continuaban los apoyos de alimentación enfocándose en las mujeres, niñas y niños principalmente y por último se fomentaba la continuidad de la educación media superior para que tuvieran mejores oportunidades de inserción en la vida productiva del país.

Una de las grandes diferencias a PROGRESA es el cambio de la cobertura geográfica pues Oportunidades se expande hacia las localidades semi urbanas o de transición urbana, lo que implica descuidar la población objetivo que había sido, las localidades en pobreza extrema. Aunque se quiso subsanar con los apoyos a la educación media superior estimulando la terminación en ese nivel para su inserción en el ámbito laboral (Palacios, 2007).

4.4.3.4 PROSPERA Programa de Inclusión social

El programa Oportunidades finaliza en el año 2014 al ser sustituido por PROSPERA Programa de Inclusión Social. Prospera seguía una línea similar a Oportunidades en cuanto al seguimiento, supervisión y evaluación del programa para garantizar su desempeño. Sin embargo, en su objeto PROSPERA se enfocaba en la articulación de diversos programas considerando la generación de ingresos, el fomento productivo, el bienestar económico para lograr una inclusión social mediante insumos en la educación

⁷⁹ Es necesario recordar que este nuevo componente tiene rasgos subsidiarios y ya no focalizados pues busca que los beneficiarios superen las situaciones en la que se encuentran por sus propios medios reduciendo las intervenciones al mínimo por parte de las instituciones y que no sean considerados desde su óptica como apoyos asistencialistas. Lo que traerá consigo un incremento en la pobreza de quienes ya se encuentran en esa situación o nuevos pobres.

alimentación y salud de la población en pobreza extrema, el cual continuaba con esquemas de corresponsabilidad (Diario Oficial de la Federación, 2014). Esto con la finalidad de desarrollar sus capacidades y a la par su bienestar logrando con ello romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

PROSPERA al igual que sus predecesores mantenían los componentes de educación, salud y alimentación con la operación de los mismos programas: a través de becas para incentivar su avance y permanencia en la cobertura educativa; las acciones de salud que se enfocaban en la prevención de enfermedades y en la alimentación continuaba la entrega de apoyos económicos monetarios para la mejora de la calidad en su alimentación. Se adicionaba uno más que era el componente de vinculación en las que se delineaban líneas de acción para la inclusión social, laboral, financiera y productiva, (Ordoñez y Silva, 2019). A las que no se determinó presupuesto para cumplir con los objetivos estipulados y se redireccionaba a los beneficiarios a otros programas o servicios existentes.

Durante el periodo de ejecución se introdujeron adiciones y modificaciones a los esquemas de apoyos otorgados a la población, denominados Sin corresponsabilidad el primero y el otro, Sin corresponsabilidad – Sin hambre que iban dirigidos a los grupos de la población que no contaban con infraestructura educativa y de salud. Durante el último año de operación se agregó un apoyo para los estudiantes de nivel superior que fuesen beneficiarios del programa (Ordoñez y Silva, 2019).

4.4.3.5 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Para el financiamiento de obras y acciones sociales de carácter básico dirigidas a la población en condiciones de pobreza extrema y rezago social, se utilizan los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este es uno de los ocho fondos que en conjunto forman el Ramo 33, cuyo objetivo principal es el financiamiento de obras y proyectos para las localidades con niveles altos y muy altos de rezago social, tomando en cuenta como prioridad las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) y en segundo lugar las zonas del país con pobreza extrema (Secretaría de Bienestar, 2021).

Sin embargo, en el año 2014 se le impusieron restricciones que limitaban la forma para ejercer estos recursos, los cuales limitaban ahora el financiamiento a los caminos rurales y la infraestructura productiva rural. En ese sentido, los proyectos se enfocaron únicamente en las carencias establecidas en la LGDS y lo destinado a obras o proyectos rurales y similares no podía exceder el 15% de los mismos (CONEVAL, 2015).

El FAIS se encuentra bajo la responsabilidad de la actual Secretaría de Bienestar en cuanto a la distribución y operación de recursos. Al provenir del Ramo 33 nos indica que son Aportaciones Federales (recursos) transferidas a las haciendas de las entidades del país y sus municipios.

4.4.3.6 Becas para el Bienestar Benito Juárez

A partir del año 2019 el componente de educación que se encontraba en el programa PROSPERA deja su operación y se transforma en la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, misma que será ahora un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Es decir, no desaparece el programa, sino que es trasladado a la SEP por su relación estrecha a la temática o función, que sería la política educativa (Diario Oficial de la Federación, 2019).

4.4.3.7 Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Este programa a partir de 2019 cuenta con la característica de operar de manera universal. Es decir, para todos los hombres y mujeres del país con una edad de 65 años sin distinción de condición social o etnia. Su objetivo es la contribución al bienestar del sector de la población adulta mayor mediante una pensión no contributiva (Gobierno de México, 2019).

Al encontrarse en una situación de vulnerabilidad o en situación de pobreza por su edad no productiva en la mayoría de los casos y a su vez sin acceso a un sistema de protección social que garantice la plenitud de vida en la vejez, son el motivo de la consolidación de este programa (Gobierno de México, 2019).

4.4.3.8 Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad

Este programa apoya a los niños y niñas jóvenes y adolescentes entre 0 y 29 años de edad que tienen una discapacidad permanente; a la población en edad de 30 a 64 años de las localidades indígenas y afroamericanas y a personas adultas de 30 a 67 en todo el país. Su prioridad de operación fueron las comunidades indígenas y afroamericanas primeramente y en segundo término los municipios y localidades con alta y muy alta marginación. En ese sentido el programa inicia su operación en los municipios de media, alta y muy alta marginación de las entidades de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán (SEGOB – Diario Oficial de la Federación, 2019).

Este programa busca consolidar los derechos que tienen los niños, niñas y jóvenes con alguna discapacidad permanente, reduciendo las barreras de exclusión, racismo y discriminación del ejercicio de derechos sociales y económicos. Aunado a ello a través de este programa se busca que servidores públicos en conjunto con los ejecutores del programa respeten, garanticen y protejan los derechos humanos de los beneficiarios siguiendo los principios de interdependencia, progresividad, indivisibilidad, universalidad y la no discriminación (Secretaría de Bienestar, 2019).

4.4.3.9 Sembrando Vida

Es un programa de reciente creación que busca atender la degradación ambiental y las problemáticas de la pobreza rural. Este programa tiene como requisitos ser propietario de una extensión de tierra de 2.5 ha, vivir en alguna de las localidades rurales de los municipios que se encuentran con rezago social en el país, para acceder al mismo (Secretaría de Bienestar, 2020).

El programa Sembrando Vida inicia su operación en 20 entidades donde busca transformar los ejidos en zonas productivas rurales con un enfoque sustentable, siendo detonante del desarrollo regional, situación que traerá consigo la reducción de la vulnerabilidad en la que se encuentra la población dedicada a la agricultura y el campesinado. Por otra parte, Sembrando Vida busca la disminución de la pobreza rural

y al mismo tiempo mitigar la degradación ambiental, incentivando la reactivación económica local, la inclusión social productiva, regenerando los tejidos sociales y el rescate del campo.

4.4.3.10 Programa de Apoyo para el Bienestar de las niñas y niños, Hijos de Madres trabajadoras.

El inicio de este programa fue en el año de 2019. A través del mismo se incentiva que los tutores, padres o madres que están al cuidado de sus hijos e hijas (un máximo de tres niños o niñas) y a su vez buscan empleo, trabajan, estudian o no cuentan con recursos para la atención y cuidado de los mismos.

El objetivo principal es contribuir al bienestar social e igualdad de las condiciones y acceso al mercado laboral al contar con facilidades para el cuidado y atención infantil, mediante un apoyo económico a dicha actividad (Secretaría de Bienestar, 2019).

CAPÍTULO 5

MARCO METODOLÓGICO

Adentrarse en la medición del bienestar al igual que su definición, explicación y entendimiento a través de diversas teorías ha sido un proceso el cual ha ido evolucionando. En los inicios de la década de los años setentas Naciones Unidas (1975) la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (OENU) elaboraba con los países miembros, en conjunto con organismos especializados y las oficinas de estadística el Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (SESD). A través de dicho sistema se planteaba que datos era bueno reunir sobre las personas tanto individuales como agrupados, sobre las instituciones con los que se relacionaban y organizaban, además de analizar cuál era la mejor manera para organizarse y concentrar un sistema de información útil para la adopción de políticas en diferentes rubros de la vida social.

Sin perder de vista, que la información puede mostrar una posición o el cambio de un fenómeno u objeto observado, al adoptar una posición objetiva y que de igual manera puede tener una interpretación subjetiva, al considerarse desde un punto de vista específico. Es por ello la necesidad de contar con indicadores sociales, pues es a través de ellos se puede -a partir de una interpretación objetiva o subjetiva- tomar alguna medida para mejorar, siendo el indicador la herramienta para establecer lo que se ha observado de cualquier manera.

En el caso del bienestar social existen diversos indicadores que miden u observan distintos aspectos sociales y otros que buscan explicar dimensiones más amplias del bienestar, entre los que se encuentran (Ochoa, 2011):

Index of Social Health.

American Demographics Index.

Genuine Progress Index.

Index of Economic Welfare.

Philippine's Weather Station (Social Weather Station, Development Academy of the Philippines).

Reality Check Survey (South Africa).

Veenhoven's Happy Life Expectancy Scale.

Cummins' Comprehensive QOL Scale.

Oregon Benchmark Study.

Virginia QOL Annual Survey.

Netherlands' Living Conditions Index (Social and Cultural Planning Office).

Sweden's ULF Survey (Statistics Sweden).

Germany's Social Indicator System (Center for Survey Research and Methodology).

Global Index of Social Progress (Denmark).

Living Conditions in the Arctic, Greenland (Statistics Greenland).

Human Development Index (PNUD).

Social Progress Index.

La diversidad de los indicadores se justifica, debido a que durante 1930 – 1960 se utilizaba el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) para medir los niveles estándar materiales de vida. Sin embargo, se fue teniendo evidencia que la representación del PIB y las percepciones de la ciudadanía de la condición que tenían sobre su vida, eran distintas. De tal manera que se consideraba inapropiado el uso de ciertas estadísticas, pues tenían un propósito específico y sesgado. Dicha situación traía consigo objetivos de políticas incorrectos, desconfianza de los ciudadanos hacia las estadísticas oficiales e incertidumbre con la percepción (OCDE, 2011).

Por otra parte, el bienestar social ha tenido su medición a través de diversos enfoques entre los que destacan tres principales (Pena-Trapero, 2009):

El enfoque económico.

El enfoque de las funciones de utilidad.

El enfoque de los indicadores sociales.

5.1 El enfoque económico

En este enfoque predomina la idea establecida por los países de occidente, después de los años 70's donde el crecimiento económico se equiparaba con el desarrollo y por ende se obtenía un cierto nivel de bienestar. A raíz de esta comparación existe un debate acerca de la medición del Bienestar Social, al contrastar el grado de bienestar con la riqueza. Además de ser utilizado el Producto Interno Bruto (PIB) como principal indicador en conjunto de la Renta Nacional (RN) y la Renta Per cápita (RP) para su medición. Pues no todos los elementos del bienestar se pueden medir monetariamente (Pena-Trapero, 2009).

En ese sentido, los economistas buscan realizar a través del PIB per cápita una medición del bienestar. Misma que es una medida de producción económica en un país y no refleja el bienestar económico obtenido por una persona. Por consiguiente, se argumenta la distinción entre el bienestar y la producción, mediante dos motivos: primero, las actividades en el PIB pueden reducir el bienestar o incluso corregir algunos problemas como los costos ambientales relacionados con la producción económica. En segundo lugar, el bienestar de las personas no depende únicamente del ingreso, sino que es multifactorial y esos factores no se encuentran todos incluidos en esta parte económica, en este caso estaría la depreciación de los bienes del capital para la producción, misma que no se incluye en el PIB (OCDE, 2011).

Al respecto Stiglitz – Sen – Fitoussi (2009) realizan varias precisiones al respecto de la utilización del PIB:

- A través del PIB no se dice cuál es el desplazamiento de incremento o decremento en las personas.
- No establece el aumento o disminución por género, es decir, hombre y mujer.

- No establece cuales han sido los incrementos o decrementos en las poblaciones grandes, o pequeñas, urbanas o rurales.
- No se puede establecer el incremento o decremento de igual manera respecto a la edad de las personas, los jubilados versus personas activas.

En ese sentido, Stiglitz – Sen – Fitoussi ven la necesidad de ir más allá y crear un indicador el cual considere más características que les permitan medir de una mejor manera el bienestar de la sociedad, al que denominan indicador de progreso social, mejor conocido como el *Social Progress Index* (Stiglitz – Sen – Fitoussi, 2009).

5.2 El enfoque de las funciones de utilidad

El objetivo de este enfoque es la utilidad colectiva mediante funciones de utilidad individual. De tal manera que mediante escalas ordinales se podría medir el bienestar en la satisfacción de necesidades. Existen a su vez críticas hechas a este enfoque, una es la inexistencia de una función de Bienestar Social (BS), de tal manera que depende en su totalidad de la utilidad transferida al bienestar colectivo. Otra es que no se debería considerar la riqueza material para la medición del bienestar, sino también la distribución de la misma (Rodríguez *et al*, 2011). Este enfoque recupera los planteamientos hechos por Bergson de las curvas de indiferencia del consumo y las funciones de utilidad individual, al igual que las curvas de indiferencia propuestas por Samuelson. Sin embargo, Dagum (1993) presentó por primera vez la relación dual de las funciones de utilidad y desutilidad. Los cuales a su vez se interpretan en economía como felicidad o infelicidad.

Los principales indicadores para medir el bienestar desde este enfoque son: el Índice de Dalton, el Índice de Atkinson, el Índice de Theil, el Índice de Gini, el índice de progreso social y el índice de desarrollo humano.

5.3 El enfoque de los indicadores sociales

Su utilización se da durante la década de los 60's, a raíz de la separación de la relación entre el crecimiento económico y la medición del bienestar social. Debido a que el segundo, intenta a través de indicadores medir variables sociales. Los indicadores sociales permiten analizar y medir niveles o cambios dados en el bienestar social, y a su vez buscan mediante los mismos explicar las relaciones entre diversas variables relacionadas con el bienestar social de los individuos.

Naciones Unidas (1975) establece que los indicadores sociales, son construcciones cuantitativas basadas en la observación. Las cuales proporcionan información de un aspecto social de interés. Dicha información puede ser subjetiva u objetiva. Sin embargo, varían todo el tiempo a causa de gustos o normas. Aunque depende completamente de circunstancias para que el indicador pueda funcionar mejor. En ese sentido, es necesaria la distinción entre indicadores simples e indicadores sintéticos (construidos a partir de series de datos).

A partir de los indicadores sociales se intenta realizar la interpretación de la felicidad, satisfacción o calidad de vida, todos y cada uno de ellos relacionados con el bienestar, y a su vez proporcionar respuestas y que coadyuven a realizar toma de decisiones en materia de políticas públicas. Ante la preocupación de los gobiernos el bienestar se establece dentro de la agenda para alcanzar un determinado nivel en la población, lo que justifica la aplicación de ciertas y determinadas políticas para la obtención del mismo.

Sin embargo, indicadores recientes buscan medir ahora la calidad de vida y no únicamente ciertos componentes. De tal manera que la calidad de vida se intenta medir mediante indicadores tanto objetivos como subjetivos complementados, pues cada tipo provee información importante respecto a la calidad de vida de los individuos (Ochoa, 2011).

5.4 La econometría

La econometría es una rama de la economía que mediante el uso de diversos modelos estadísticos y matemáticos analiza, realiza e interpreta predicciones sobre algún sistema económico que utiliza variables para la predicción de reacciones o cambios e incluso consecuencias en lo que concierne a la política económica (Frisch, 1933).

La primera concepción de la econometría es proporcionada por Frisch (1933), quien la diferencia de las estadísticas económicas. La teoría económica general es de corte cuantitativo y a su vez no puede ser considerada similar a las matemáticas. Todas en su conjunto son una condición necesaria pero insuficiente para la comprensión de las relaciones económicas actuales. Es con una unificación de las tres, que se construye la econometría.

La econometría tiene por objetivo (Gilbert y Qin, 2005) dotar de conocimiento y razonamiento empírico a priori. Posteriormente, (Samuelson, Koopmans & Stone, 1954) es definida como un análisis de fenómenos económicos reales utilizando diversos métodos de inferencia desarrollados teóricamente. Actualmente se considera como un resultado de la economía, aplicando a datos económicos la estadística matemática, que va a dar soporte a los modelos económicos empíricos para la obtención de resultados numéricos (Gujarati y Porter, 2010).

Tanto ha sido su avance que ahora es una disciplina independiente de las ciencias en la que se apoyaba como las matemáticas o la estadística. Actualmente la econometría desarrolla métodos estadísticos que serán utilizados en la estimación de relaciones económicas, el desarrollo de teorías, además de la evaluación e implementación de políticas públicas o negocios (Wooldridge, 2015).

Esta rama a su vez también se ocupa de la obtención de valores reales, partiendo de los mismos en múltiples variables económicas para que a través del análisis matemático y estadístico mediante modelos, comprueban su grado de validez, además de estudiar en qué medida pueden explicar los efectos en el contexto de la economía, en una región de un país o inclusive uno completo. Al haber realizado esto, se puede realizar la predicción de valores futuros y sugerir medidas que sean benéficas para los objetivos deseados.

Se divide en dos categorías, la econometría teórica y la econometría aplicada. Ambas corrientes tienen una subcategoría que se divide en clásica y bayesiana. En la rama teórica se encuentran los métodos para la medición de relaciones económicas mediante modelos econométricos, realizando supuestos, sus propiedades y sus efectos al cumplirse o no cada uno de ellos. Por su parte en la econometría aplicada se utilizan las herramientas teóricas para el estudio de campos especiales de la economía (Gujarati y Porter, 2010).

5.5 Métodos de estimación

5.5.1 Estimaciones mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)

En el análisis de la econometría aplicada se parte del supuesto donde dos variables (x y y) intentan explicar la relación existente entre las mismas. Es decir, y se pretende explicar mediante x ; o también se busca conocer la variación o cambio de y cuando x tiene un cambio. Se parte entonces de la ecuación siguiente, de acuerdo con Wooldridge (2015):

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + u \quad (5.1)$$

Donde:

y :

β_0 : es el término constante.

$\beta_1 x$: es el parámetro de la pendiente, en la relación entre x y y .

u : es el término de error.

Entonces dados los supuestos en una muestra se busca conseguir la estimación de $\hat{\beta}_0$ y $\hat{\beta}_1$. Del primer término se obtiene el intercepto, y mediante el segundo se obtiene la pendiente. A dichas estimaciones se les denomina mínimos cuadrados ordinarios (MCO) por el hecho de minimizar la suma de los residuales cuadrados, mismas que se expresan respectivamente como:

$$\hat{\beta}_0 = \bar{y} - \hat{\beta}_1 \bar{x} \quad (5.2)$$

$$\hat{\beta}_1 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \quad (5.3)$$

Al contar con ambas estimaciones se puede obtener ahora la línea de regresión de MCO:

$$\bar{y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \bar{x} \quad (5.4)$$

La pendiente estimada nos indica el cambio de $\hat{y}$ respecto de x al incrementarse en una unidad.

Se parte de una muestra aleatoria $n \{(x_i, y_i) : i = 1, \dots, n\}$ donde los valores no son iguales. Aunado a ello se tiene el supuesto que en la ecuación el valor de u es cero, en la variable explicativa. Expresándose:

$$E(u) = 0 \quad (5.5)$$

De igual manera se establece un supuesto, en el que el promedio de u es independiente del valor de x , donde se espera que sea cero, expresado de la siguiente manera:

$$E(u | x) = E(u) \quad (5.6)$$

Además, en otro de los supuestos a cumplirse, el error de u tiene la varianza igual en cualquier valor de las variables explicativas, mismo que denomina homocedasticidad. A través de este se conoce la dispersión en la distribución del muestreo de los datos, dotando de eficiencia al método. En ese sentido, “dado cualquier valor de las variables explicativas, el error u tiene la misma varianza” (Wooldridge, 2015). Expresándose en una regresión simple como (4.4) y en una regresión múltiple representada con (4.5) de la siguiente manera:

$$Var(u | x) = \sigma^2 \quad (5.7)$$

$$Var(u | x_1, \dots, x_k) = \sigma^2 \quad (5.8)$$

En otras palabras, se plantea que en el término del error u , la varianza al igual que en todas las variables independientes es igual, para cualquier tipo de combinación. En caso contrario si la varianza cambia en alguna de las variables independientes, se tiene la existencia de heterocedasticidad.

En la estimación de los MCO utilizando una regresión múltiple donde existen más de una variable independiente o explicativa:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + u \quad (5.9)$$

Se toma una muestra aleatoria con n número de observaciones $\{(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{ik}, y_i) : i = 1, 2, \dots, n\}$. Por lo que ahora se esperaría que el valor de u sea cero. Se espera además que en cualquiera de las variables independientes el error u sea cero:

$$E(u | x_1, x_2, \dots, x_k) = 0 \quad (5.10)$$

La varianza del error en las variables explicativas se espera también sea cero cumpliéndose el supuesto de homocedasticidad.

$$Var(u | x_1, \dots, x_k) = \sigma^2 \quad (5.11)$$

Por último, se realiza un supuesto adicional donde los estimadores utilizando MCO, el término de error se encuentra normalmente distribuido. En ese sentido se busca saber la distribución muestral, misma que dependerá de la manera en que se distribuya el término de error, lo que se conoce como supuesto de normalidad. Entonces, “el error poblacional u es independiente de las variables explicativas $x_1, x_2, \dots, x_k$ y está distribuido normalmente, con media cero y varianza” (Wooldridge, 2015, p. 118).

$$\sigma^2 : u \sim Normal(0, \sigma^2) \quad (5.12)$$

La utilización de los supuestos mencionados a cortes transversales se les conoce como supuestos del modelo lineal clásico (MLC). En ese sentido los supuestos de MLC le dotan de eficiencia, pues tienen una varianza mínima. El supuesto de normalidad se puede expresar también de la siguiente manera:

$$y | x \sim \text{Normal}(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_k x_k, \sigma^2) \quad (5.13)$$

5.6 El modelo econométrico

Al igual que en el método científico, existen términos generales (Gujarati y Porter, 2010) para el desarrollo de la metodología econométrica (tradicional o clásica):

1. Planteamiento de la teoría o hipótesis.
2. Especificación del modelo matemático.
3. Especificación del modelo econométrico.
4. La obtención de datos
5. Estimación de los parámetros del modelo econométrico.
6. Prueba de hipótesis.
7. Pronósticos o predicción.
8. Utilización del modelo para fines de control o de políticas.

La econometría tiene como otro de sus objetivos la explicación de una variable en función de otra o múltiples de ellas. Para ello se pueden utilizar diversos modelos econométricos una vez que se hayan definido los parámetros necesarios para su aplicación empírica. Se pueden utilizar diversos análisis como datos de corte transversal, series de tiempo, datos panel o longitudinales, o combinación de cortes transversales.

En los modelos que utilizan los cortes transversales se analizan un conjunto de datos sobre los valores obtenidos en una o más variables en un momento de tiempo. A través del modelado con series de tiempo se analizan conjuntos de datos en diferentes momentos en el tiempo y el panel de datos es una combinación de ambos modelos (series de tiempo y corte transversal).

Posterior al análisis, los datos son sometidos a su verificación y contraste para la cuantificación de la validez del modelo realizado para ser aplicado. En todas las ramas de la economía los métodos econométricos son imprescindibles, para probar una relación que tiene importancia para la toma de decisiones o el intento de probar una teoría.

La estimación a través utilizando MCO es la ofrece mejores resultados siempre y cuando se cumplan los supuestos. Al no cumplirse alguno de ellos se puede realizar variantes para obtener los mejores resultados posibles.

5.7 Modelo de datos panel

Los modelos de datos panel (datos longitudinales) son bases de datos que agrupan series de tiempo por cada unidad de corte transversal. En ellos se analizan las mismas unidades en un periodo de tiempo determinado. La utilización de los modelos de datos panel permite controlar determinadas características no observadas y a su vez estudiar los desfases de los resultados en la toma de decisiones (Wooldridge, 2015).

Durante principios del siglo XIX se comienzan a utilizar las técnicas de datos de panel. Los primeros que emplearon técnicas de modelado con efectos fijos fueron Legendre (1805) y Gauss (1809). Continuó Airy (1861) los trabajos utilizando técnicas de efectos aleatorios (se le considera quien sentase las bases para los análisis de paneles de datos actuales). Los paneles de datos también fueron utilizados en diversas áreas como las plantas por Fischer (1918); en la ganadería se analizaron problemas de estadística aplicada por Daniels (1939) y Einsenhart (1947). Posteriormente se incorporaron componentes de efectos fijos con varianza y fueron vinculados con modelos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y ANOVA.

Hacia 1950 y 1970 se desarrollaron las técnicas de máxima verosimilitud. Madala (1971) propuso estimadores de máxima verosimilitud utilizados en modelos de efectos dinámicos. Durante las décadas de 1977 a 1997 se dio lugar al desarrollo de los modelos econométricos de datos panel y también avanzó el modelado utilizando variables dependientes y discretas (Ruiz, 2016).

El uso de paneles de datos en la econometría empírica tuvo un gran auge por su utilización en los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En los estudios empíricos destacan los análisis realizados por Arellano y Bond (1991), Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998).

Los paneles de datos⁸⁰ (Agung, 2014) utilizan el análisis estadístico inferencial para realizar pruebas de hipótesis de relaciones causales en un grupo de variables. Se obtienen de datos periódicos a lo largo de varios años. En estos, el número de observaciones es el mismo, aunque pudiese haber casos en los que existan variaciones. Cuando existen el mismo número de observaciones se le denomina panel balanceado. En caso contrario al existir una diferencia se le denomina panel desbalanceado. (Wooldridge, 2015).

Siguiendo a Baltagi (2005) algunas de las ventajas de utilizar los datos de panel son:

1. A lo largo del tiempo se hace presente la heterogeneidad y es tomada explícitamente, pues se permiten variables específicas por individuos.
2. Proporcionan “una mayor cantidad de datos afirmativos, más variedad, menos colinealidad entre variables, más grado de libertad y una mayor eficiencia”.
3. Al realizar estudios de la dinámica del cambio, los datos panel son más adecuados, pues detectan y miden mejor los datos que en los modelos de corte transversal o de series de tiempo.
4. Se pueden realizar estudios más complejos de modelos de comportamiento
5. A través de este modelo al agregar grandes cantidades de datos el sesgo se reduce.

Al utilizar los modelos de datos panel primeramente se observa la heterogeneidad que antes no podía ser observada en los modelos de corte transversal o de series de tiempo. De tal manera que al incorporar la dimensión temporal de los datos y los periodos permitirá el análisis de efectos específicos y efectos temporales. Los datos panel en su aplicación tiene la finalidad de capturar la heterogeneidad no observada (Wooldridge, 2015).

La especificación utilizada para el modelo de regresión lineal con datos de panel (Baltagi, 2005) es la siguiente:

⁸⁰ A los datos panel también se les conoce como datos agrupados, combinación de datos de series de tiempo y de corte transversal, datos de micropanel, datos longitudinales, análisis de historia de sucesos o análisis de generaciones. Por otra parte, a los modelos de regresión con este tipo de datos se les denomina: modelos de regresión con datos de panel.

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + U_{it} \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (5.15)$$

Donde:

i : es la unidad de estudio

t : es la dimensión de tiempo

α : Intercepto de n parámetros

β : Vector de k parámetros

X_{it} : i -ésima observación al momento t para las k variables explicativas

U_{it} : Grado de error que representa todas las variables omitidas en el modelo.

Mediante los supuestos anteriores se tiene que el término de error es independiente y se encuentra distribuido con una varianza constante y una media de cero. Sin embargo, es necesaria la especificación en el modelo la pertenencia para trabajar con datos fijos o aleatorios.

Dentro de los modelos de datos panel un factor importante es el tamaño de la muestra, el cual estimará el utilizar un modelo de efectos fijos o aleatorios. En el primer caso la muestra es grande (T) y el universo de individuos es pequeño (i), por tanto, la diferencia entre ambos métodos es mínima. En el segundo caso cuando (i) es grande y la (T) es pequeña la estimación de los datos puede cambiar (Cabrera, Sancho y Serrano, 2004).

5.8 Tipologías de modelos con datos panel

Los modelos de datos panel se clasifican en cuatro categorías (Gujarati y Porter, 2010) o estructuras (Greene, 2018): Modelos de MCO con regresión agrupada, modelos de MCO con variable dicotómica (MCVD) de efectos fijos (*Fixed effects*), Modelo de efectos aleatorios (*Random effects*), Modelo de efectos fijos dentro del grupo.

5.8.1 Modelos de Mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con regresión agrupada

Las observaciones son analizadas mediante una regresión, en la cual no se toma en cuenta la serie de tiempo de los datos o el corte transversal (Gujarati y Porter, 2010). Al existir un término constante, entonces los MCO brindan estimaciones eficientes de la constante y el vector de la pendiente (Greene, 2018).

5.8.2 Modelos de MCO con variable dicótoma (MCVD) o efectos fijos (*Fixed effects*)

Los modelos de efectos fijos son similares a los que se realizan con la primera diferencia, pues se utiliza una transformación previa a la estimación para eliminar el efecto inobservable, de tal manera que todas las variables explicativas constantes en el tiempo se eliminan (Wooldridge, 2015).

Partiendo de la especificación del modelo original (Wooldridge, 2015) se considera:

$$Y_{it} = \beta_1 x_{it} + \beta_2 x_{it} + \dots + \beta_k x_{itk} + a_i + u_{it}, \quad (5.16)$$

$$t = 1, 2, \dots, T.$$

Posteriormente al deducir en el tiempo las variables explicativas se realiza una regresión de MCO combinada utilizando todas las variables deducidas. Quedando de la siguiente manera:

$$\ddot{y}_{it} = \beta_1 \ddot{x}_{it1} + \beta_2 \ddot{x}_{it2} + \dots + \beta_3 \ddot{x}_{it3} + a_i + \bar{u}_{it}, \quad (5.17)$$

La transformación realizada es conocida como transformación intragrupal (*within*). Aunado a ello el estimador de efectos fijos se considera insesgado, bajo el supuesto de exogeneidad. Esto significa que el término de error no debería correlacionarse con ninguna variable explicativa en todos los periodos. En ese sentido este estimador permite la correlación entre las variables explicativas en cualquier periodo.

Si la heterogeneidad no es observada, pero se existe correlación, la estimación de MCO estaría sesgada como consecuencia de la omisión de alguna variable. Sin ser no estocástica.

5.8.3 Modelo de efectos aleatorios (*Random effects*)

En el modelo de efectos aleatorios el efecto no observado, no se encuentra relacionado con ninguna de las variables explicativas. En este tipo de modelos la heterogeneidad induce cierta correlación serial en el término de error, sin generar una correlación en las variables explicativas y el término de error.

Se parte del mismo modelo:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it} + \dots + \beta_k x_{itk} + a_i + u_{it}, \quad (5.18)$$

En este se introduce un intercepto para el efecto no observable. Sin embargo, si el efecto no observado, no tiene ninguna relación con otra variable en algún periodo, entonces se utiliza la transformación para eliminar dicho efecto. En ese sentido un modelo de efectos aleatorios se da cuando el efecto no observado, no tiene correlación con ninguna variable explicativa (Wooldridge, 2015). Expresado de la siguiente manera:

$$\text{Cov}(x_{itj}, a_i) = 0, \quad (5.19)$$

$$t = 1, 2, \dots, T.$$

$$j = 1, 2, \dots, k.$$

La diferencia entre los modelos de efectos fijos y los modelos de efectos aleatorios estriba en que el efecto no observable es independiente de todas las variables en todos los periodos. Sin embargo, si el término de error es compuesto:

$$v_{it} = a_i + u_{it} \quad (5.20)$$

Entonces la ecuación cambia:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{it1} + \dots + \beta_k x_{itk} + v_{it}, \quad (5.21)$$

Al incorporarse el error compuesto en los periodos, existe una correlación de las v_{it} cambiando la ecuación de la siguiente manera.

$$Corr(v_{it}, v_{is}) = \sigma_a^2 / (\sigma_a^2 + \sigma_u^2), \quad t \neq s. \quad (5.22)$$

De tal manera que, al estar el efecto no observado en todos los periodos de tiempo, el término de error compuesto se encuentra correlacionado en cada periodo de tiempo (Wooldridge, 2015).

En el modelo de efectos fijos se supone que los valores del intercepto son una muestra aleatoria de una población, donde cada uno tiene su propio valor fijo. La diferencia en este caso es el efecto individual que incorpora elementos que se encuentran relacionados no observados con los regresores del modelo. Los cuales pueden ser estocásticos o no.

5.8.4 Modelo de parámetros aleatorios (*Random parameters*)

Este modelo puede ser visto como un modelo de regresión con un término constante aleatorio. Su característica es que en el modelo los coeficientes cambian aleatoriamente (Greene, 2018). La especificación del modelo quedaría de la siguiente manera:

$$y_{it} = x_{it}(\beta + u_i) + (\alpha + u_i) + \varepsilon_{it}, \quad (5.23)$$

En este caso, u_i es el vector aleatorio que induce la variación de los parámetros a través de los individuos (Greene, 2018). En este tipo de modelos la heterogeneidad se amplía entre los individuos al mantenerse ciertas coincidencias, además del vector de los parámetros comparten la misma media. Por otra parte, a través de este tipo de modelos se ha ampliado el valor de la media del parámetro de distribución para una persona específica, de la siguiente manera:

$$y_{it} = x_{it}(\beta + \Delta z_i + u_i) + (\alpha + u_i) + \varepsilon_{it}, \quad (5.24)$$

Donde z_i es el conjunto observable de personas específicas y Δ es la matriz de parámetros estimada, conocida también como modelo jerárquico (Greene, 2018).

5.9 Pruebas econométricas en modelos de datos panel

Los resultados arrojados por el modelo econométrico posterior a su elaboración, deben ser ahora verificados mediante diferentes características para eliminar la posibilidad de error en el mismo. El primer paso a realizar en el modelo es la comprobación de la existencia de cointegración de las series que se están utilizando mediante la prueba de raíz unitaria.

5.9.1 Pruebas de raíz unitaria

Las implicaciones de las raíces unitarias en los datos econométricos son muy profundas (Greene, 2018). Los estudios acerca del tema inician con Man y Wald (1943), y le sigue Rubin (1950). En la econometría destacan como principales las publicaciones de Dickey y Fuller (1979, 1981).

Al proceso de raíz unitaria se le conoce también como modelo de caminata aleatoria (MCA). Otras pruebas de reciente utilización son la prueba de Fisher ADF (*Augmented Dickey–Fuller*) propuesta por Maddala y Wu (1999), la prueba de Breitung (2001), Levin, Lin y Chu (2002) y la de Im, Pesaran y Shin (2003).

Primeramente, en los modelos se busca saber si las series de datos son estacionarias o no, a través de la prueba de raíz unitaria. Estas pueden tener un orden de integración $I(1)$ o un orden de integración $I(0)$. En el primer caso se tiene existencia de raíz unitaria, mientras que en el segundo no se encuentra presente la misma. Al no haber raíz unitaria entonces se tendría una serie no estacionaria.

Se inicia con un proceso de raíz unitaria estocástico (Gujarati y Porter, 2010) de la siguiente forma:

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + u_t \quad -1 \leq \rho \leq 1 \quad (5.25)$$

Entonces se tiene que si ρ tiene un valor de 1, existe raíz unitaria⁸¹ en la serie, es decir que la serie es no estacionaria. En el caso contrario se tendría la inexistencia de raíz unitaria.

En otros casos la prueba formal de raíz unitaria, parte de un Modelo de autorregresión (AR) AR (1), siguiendo a Wooldridge (2015).

$$y_t = \alpha + \rho y_{t-1} + e_t, t = 1, 2, \dots, \quad (5.26)$$

Donde y es el valor observado y e_t realizara un proceso con media cero de las observaciones:

$$E(e_t | y_{t-1}, y_{t-2}, \dots, y_0) = 0. \quad (5.27)$$

Si Y_t continua, entonces tiene raíz unitaria, siempre y cuando $\rho = 1$. En el caso de que $\alpha = 0$ y $\rho = 1$ se considera una caminata aleatoria con tendencia. En el caso presente se adopta:

$$H_0 : \rho = 1$$

$$H_1 : \rho < 1$$

La ecuación recomendada (Wooldridge, 2015) para la realización de la prueba de raíz unitaria es:

$$\Delta y_t = \alpha + \theta y_{t-1} + e_t \quad (5.28)$$

Donde se resta y_{t-1} en ambos lados y queda definido $\theta = \rho - 1$.

Existen otras pruebas de raíz unitaria (Pesaran, 2015) como la prueba de Phillips – Perron (1987, 1988), la cual brinda una prueba semiparamétrica para una sola serie de tiempo. Donde intenta corregir los efectos de los residuos usando estimaciones no paramétricas de largo plazo.

⁸¹ Gujarati y Porter (2010) mencionan que los términos de: no estacionariedad, caminata aleatoria, raíz unitaria y tendencia estocástica son considerados sinónimos.

También se tiene la prueba de ADF (*Augmented Dickey–Fuller*) simétrico ponderado (WS-ADF) desarrollada por Park y Fuller (1995). Esta ha sido utilizada y analizada con mayor profundidad en simulaciones Montecarlo (Pantula *et al.*, 1994). Esta prueba intenta aumentar la fuerza mediante cualquier proceso autorregresivo.

Por último, se tiene la prueba de raíz unitaria Max ADF. Fue propuesta por Leybourne (1995). Esta es una prueba basada en dos características: Max ADF_f y ADF_r. En el primer caso se encuentra el estadístico de prueba habitual y en el segundo, el estadístico de prueba con series de datos invertidas. Pantula, *et al* (1994), sugieren y demuestran que esta prueba puede ser igual o incluso de mayor potencia que la de ADF – GLS.

Otra más, sería la prueba de raíz unitaria ADF – GLS (*Generalized Least Squares*) propuesta por Elliott, Rothenberg, and Stock (1996) considerada con mejores características que la prueba normal ADF. Posteriormente (Leybourne *et al.*, 2003) realizan pruebas de mayor potencia modificando de once maneras las pruebas de Dickey – Fuller donde demuestran que la prueba original *de Dickey – Fuller* tiene menor poder.

En tres de ellas se realizan alternativas a la eliminación de tendencia de los MCO previo al ajuste de la regresión de *Dickey – Fuller* sin tendencia y sin intersección en los residuales. Otras conservan la eliminación de la tendencia de los MCO. Sin embargo, explotan hacia adelante y hacia atrás los procesos de covarianza (Laybourne *et al.*, 2003).

5.9.2 Pruebas de cointegración

Al igual que las pruebas de raíz unitaria, existen también las pruebas de cointegración que son utilizadas con la finalidad de encontrar posibles relaciones de largo plazo entre las variables de estudio. Al realizar pruebas de cointegración entre dos variables se intenta determinar la existencia de una posible regresión espuria. Es decir, tanto X_{it} al igual que Y_{it} tienen un mismo orden de integración (raíz unitaria). Para esta prueba consideramos como hipótesis nula H_0 la no cointegración de las series mientras que en la hipótesis alternativa H_1 existe cointegración en las series.

Entre las pruebas más utilizadas para identificar cointegración se tiene la prueba de Kao (1999) y la prueba de Pedroni (1999) mediante las cuales se busca identificar estacionariedad en el término de error.

5.9.2.1 Prueba de Kao

La prueba de Kao (1999) es una prueba del tipo *Augmented Dickey–Fuller* (ADF). A través de la prueba de Kao se analizan los residuos del modelo utilizando efectos fijos con términos independientes y coeficientes homogéneos para los regresores. Partiendo de un modelo de panel:

$$y_{it} = x_{it}\beta + z_{it} + e_{it}, \quad (5.29)$$

Donde y_{it} y x_{it} no son estacionarias y:

$$\hat{e}_{it} = \rho \hat{e}_{i,t-1} + v_{it},$$

Son los residuos estimados. De tal manera se prueba la hipótesis de no cointegración $H_0 : \rho = 1$, mientras que en la alternativa se tiene que tanto y como x están cointegradas $H_1 : \rho < 1$.

Kao (1999) desarrolla cuatro pruebas del tipo *Dickey – Fuller* donde limita dos a efectos fijos, que suponen una fuerte exogeneidad en los errores y regresores. Mientras que las otras dos hacen correcciones por la existencia de alguna relación endógena, siendo no paramétricas. Mediante los siguientes estadísticos se lleva a cabo la prueba de Kao (1999):

$$DF^*_{\rho} = \frac{\sqrt{NT}(\hat{\rho} - 1) + \frac{3\sqrt{N}\hat{\sigma}_v^2}{\hat{\sigma}_{0v}^2}}{\sqrt{3 + \frac{7.2\hat{\sigma}_v^4}{\hat{\sigma}_{0v}^4}}} \sim N(0,1) \quad (5.30)$$

$$DF_t^* = \frac{t_\rho + \frac{\sqrt{6N}\hat{\sigma}_v}{2\hat{\sigma}_{0v}}}{\sqrt{\frac{\hat{\sigma}_{0v}^2}{\hat{\sigma}_v^2} + \frac{3\hat{\sigma}_v^2}{10\hat{\sigma}_{0v}^2}}} \sim N(0,1) \quad (5.31)$$

$$ADF^K = \frac{t_{ADF} + \frac{\sqrt{6N}\hat{\sigma}_v}{2\hat{\sigma}_{0v}}}{\sqrt{\frac{\hat{\sigma}_{0v}^2}{2\hat{\sigma}_v^2} + \frac{3\hat{\sigma}_v^2}{10\hat{\sigma}_{0v}^2}}} \sim N(0,1) \quad (5.32)$$

Y para la prueba con sesgo corregido se plantea:

$$DF_\rho = \frac{\sqrt{NT}(\hat{\rho}-1) + 3\sqrt{3}}{\sqrt{10.2}} \sim N(0,1) \quad (5.33)$$

$$DF_t = \sqrt{1.25}t_p + \sqrt{1.875N} \sim N(0,1) \quad (5.34)$$

5.9.2.2 Prueba de Pedroni

Las pruebas de Pedroni (1995, 1999) por su parte tienden a disminuir la homogeneidad impuesta en Kao. La propuesta de Pedroni parte del modelo, mediante el cual se intenta probar la no cointegración de los residuales:

$$y_{it} = \alpha_i + \delta_1 t + \beta_{1i} x_{1i,t} + \beta_{2i} x_{2i,t} + \dots + \beta_{Ki} x_{Ki,t} + e_{it} \quad (5.35)$$

$$i = 1, \dots, N, t = 1, \dots, T, k = 1, \dots, K$$

Este modelo permite la variación entre las alphas y betas como los miembros i del panel. Por lo que se puede considerar una heterogeneidad en ambos plazos (corto y largo)

pudiendo diferir entre los individuos el vector de cointegración. Pedroni construye tres pruebas no paramétricas para la corrección de la correlación. Para una prueba con dos variables Pedroni (1995) maneja:

$$\hat{\rho}_{NT} - 1 = \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{t=2}^T (\hat{e}_{it} \Delta \hat{e}_{it} - \hat{\lambda}_i)}{\sum_{i=1}^N \sum_{t=2}^T \hat{e}_{it-1}^2} \quad (5.36)$$

Se utiliza una distribución t de student, utilizando los siguientes estadísticos para probar la no cointegración en las variables.

$$PC_1 = T \sqrt{N} (\hat{\rho}_{NT} - 1) / \sqrt{2} \quad (5.37)$$

$$PC_2 = \sqrt{NT(T-1)} (\hat{\rho}_{NT} - 1) / \sqrt{2} \quad (5.38)$$

Pedroni (1999) realiza una propuesta de siete estadísticos para probar la cointegración en datos panel, de los cuales cuatro de ellos son del tipo (*within*) o intragrupos. Mientras que los restantes son (*between*) o entre grupos. En el caso de los estimadores entre grupos, estos han sido utilizados en las simulaciones Monte Carlo por Pedroni.

Otra es la prueba de Engle – Granger (EG) o prueba de Engle – Granger aumentada (*Engle – Granger Augmented*). Las hipótesis que se intentan comprobar en esta prueba es la no cointegración de las series como H_0 o en caso contrario la existencia de cointegración como H_1 . (Wooldridge, 2015).

5.9.3 Prueba de normalidad

Los antecedentes de las pruebas de normalidad tienen un inicio con los señalamientos de Ord (1972). Desde esta perspectiva los aportes han sido la asimetría, la curtosis y las

pruebas ómnibus (Jarque y Bera, 1987)⁸². Considerándose un modelo de regresión lineal de la siguiente manera:

$$y_i = x_i'\beta + u_i \text{ en el que } i = 1, \dots, N.$$

Donde:

x_i' = es un vector de k observaciones en los regresores fijos.

β = es un vector de parámetros desconocidos

u_i = es i esima la perturbación no observable.

En la que se supone que la media es cero, es homocedastica, se encuentra idénticamente distribuida y serialmente independiente. Adicionalmente se agrega el supuesto $u_i, f(u_i)$, donde la función de densidad es de probabilidad normal (Jarque y Bera, 1987).

Para analizar la distribución de normalidad se utiliza la prueba de Jarque – Bera. Es utilizada para la comprobación de asimetría y curtosis, en la distribución normal. Denominada también como una prueba asintótica, mediante la cual se hace un análisis de la normalidad de las perturbaciones, en muestras grandes o pequeñas. Aunado a ello, a través de la misma se analiza la distribución de los residuales al ser variables no observables. Esto nos permite saber cuánta es la distribución de los datos observados o si existe una distribución normal.

El interés de la prueba es corroborar que los residuales en una regresión lineal usando mínimos cuadrados ordinarios se encuentran normalmente distribuidos $\chi^2_{(2)}$. De tal

⁸² Entre los estudios de normalidad destacan los de D'Agostino & Pearson (1973), Bowman & Shenton (1975), D'Agostino & Bowman (1977), las pruebas de varianza realizadas por Shapiro & Wilk (1965), Shapiro & Francia (1972) y los procedimientos coordinado – dependientes por Cox & Small (1978) (Jarque y Bera, 1987).

manera, en la hipótesis nula se tiene $H_0 = A + K = 0$. Donde A es la asimetría y K es la curtosis, expresadas por $\overline{b_1}$ y b_2 respectivamente.

La fórmula para la prueba de normalidad bajo la hipótesis nula en la que los errores se encuentran normalmente distribuidos se definiría de la siguiente manera:

$$JB = N \left[\frac{(\overline{b_1})^2}{6} + \frac{(b_2 - 3)^2}{24} \right] \quad (5.39)$$

CAPÍTULO 6

RESULTADOS Y PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para el desarrollo del modelo econométrico en esta investigación fue necesario primeramente la identificación y recopilación de los datos de las 32 entidades del país utilizados para medir el fenómeno en estudio. Para ello se consultaron las instituciones que recaban dicha información como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) para lograr la realización del mismo.

En la presente investigación se eligió el Índice de Rezago Social (IRS) elaborado por el CONEVAL como indicador del bienestar social al cumplir con lo que considera Sen (1982, 1985) mínimo en la medición del mismo. En ese sentido el IRS se compone de tres aspectos: educación, servicios de salud, servicios de vivienda, los activos de la vivienda y agrega la calidad y espacios de la misma. Por consiguiente, brinda información de cuatro carencias o rezagos sociales: el rezago educativo, el rezago en salud y el rezago en los servicios de vivienda en conjunto con la calidad de los mismos en la vivienda.

En el caso de las variables a analizar se seleccionaron siete variables:

1. Producto Interno Bruto (PIB)
2. Población ocupada
3. Coeficiente de Gini
4. Población derechohabiente
5. Gasto en salud publica
6. Taza de deserción de nivel de educación superior
7. Taza de conclusión en el nivel de educación primaria

El IRS se compone de la siguiente manera:

Tabla 6.1 Índice de Rezago Social

Indicador	Variable
Índice de Rezago Social (IRS)	Porcentaje de población de 15 años y más analfabeta
	Porcentaje de población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela
	% de Hogares con población de 15 a 29 años con algún habitante con menos de 9 años de educación aprobados.
	Porcentaje de población sin derechohabiencia a servicios de salud
	Promedio de ocupantes por cuarto
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología del Índice de Rezago Social del CONEVAL (2022).

<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Es con este conjunto de indicadores y variables se desarrolla el modelo econométrico en un periodo de tiempo del 2000 al 2020.

6.1 Construcción del modelo econométrico

A partir de lo anterior se construye el modelo de la siguiente manera: el IRS será la variable dependiente o explicada. A su vez el producto interno bruto, la población ocupada, coeficiente de Gini, la población derechohabiente, el gasto en salud pública, la tasa de deserción de nivel de educación superior y tasa de conclusión en el nivel de educación primaria serán las variables explicativas o independientes.

Tabla 6.2 Relación de variables de investigación.

Abreviatura	Variable	Indicador	Fuente
IRS	Bienestar social	Índice de rezago social	CONEVAL
PIB	Producto Interno Bruto	Producto Interno Bruto por entidad federativa. Año Base 2013	INEGI
POCUP	Población ocupada	Población ocupada de 15 años y más por entidad federativa	INEGI
GINI	Coeficiente de Gini	Coeficiente de Gini por entidad federativa	CONEVAL
PDERS	Población con derechohabencia	Población con afiliación a servicios de salud por entidad federativa	INEGI
GASSAP	Gasto en salud pública	Gasto en Salud por entidad federativa	Secretaria de Salud
DESSUP	Deserción educativa superior	Taza de abandono escolar de nivel superior	SEP
EFPRIM	Eficiencia terminal de nivel educativo básico en primaria	Eficiencia terminal por entidad federativa	SEP

Elaboración propia 2022.

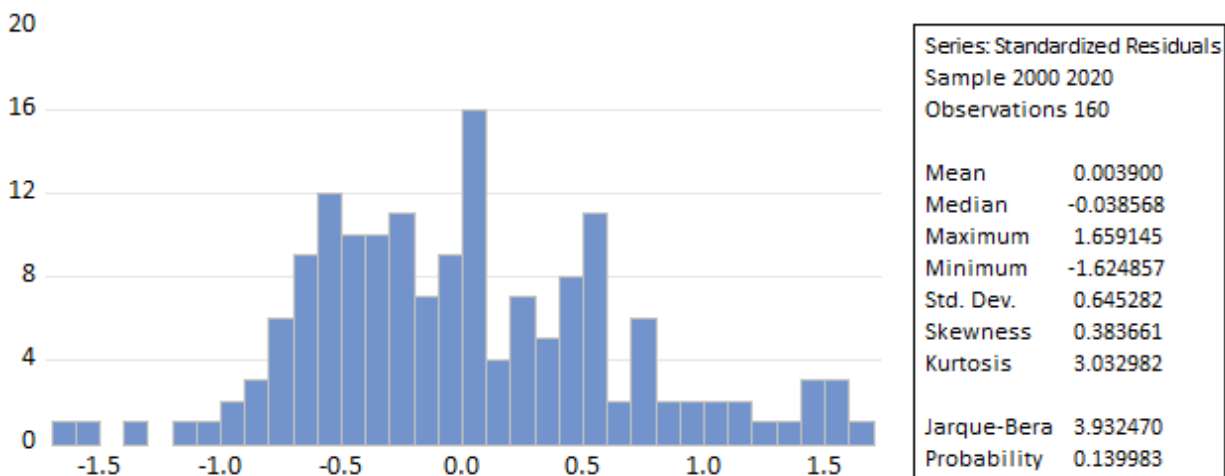
6.2 El modelo econométrico de datos panel

Con las variables y datos recabados se elabora un modelo econométrico de tipo panel de datos. La tipología a desarrollarse es un modelo de panel de datos agrupado. El modelo de datos panel a realizar tiene la característica de ser un panel corto al contar únicamente con cinco periodos de tiempo para el análisis. Por consiguiente, las pruebas de raíz unitaria y cointegración están fuera de la aplicación en este modelo, aplicándose únicamente la prueba de normalidad para verificar la distribución de los residuales.

Se parte entonces de un modelo de panel de datos con siete variables independientes de la siguiente manera:

$$IRS_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 pib_{it} + \beta_2 pocup_{it} + \beta_3 gini_{it} + \beta_4 pders_{it} + \beta_5 gassap_{it} + \beta_6 des\ sup_{it} + \beta_7 efprim_{it} + e_{it} \quad (6.1)$$

Es un modelo de panel corto, debido a los periodos de tiempo para realizarse. Se realiza con el software *Eviews* 12, utilizando la prueba de normalidad de Jarque-Bera y el método Panel EGLS (*Period weights*).



Elaboración propia utilizando el software *Eviews* 12. Nivel de significancia 99%.

Los resultados de la prueba de normalidad de Jarque-Bera Jarque – Bera, indican que pasa satisfactoriamente cualquier nivel de significancia del valor probabilístico (0.10, 0.05 y 0.01) al haberse obtenido 0.1399. Por consiguiente, valor probabilístico con el 99% de confianza es correcto. Lo que nos indica que los residuales se distribuyen normalmente.

El modelo de panel desarrollado con el software *Eviwes* 12 es el siguiente:

Dependent Variable: IRS

Method: Panel EGLS (Period weights)

Date: 08/05/22 Time: 13:04

Sample (adjusted): 2000 2020

Periods included: 5

Cross-sections included: 32

Total panel (balanced) observations: 160

Linear estimation after one-step weighting matrix

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1.921750	1.423988	1.349556	0.1792
PPIB	-0.090686	0.025982	-3.490316	0.0006
POCUP	7.79E-07	1.40E-07	5.547454	0.0000
GINI	3.781536	1.396327	2.708202	0.0075
PDERS	-0.293866	0.067113	-4.378665	0.0000
DES_SUP	0.043820	0.013839	3.166480	0.0019
GAS_SAPIB	0.300104	0.056175	5.342318	0.0000
EFPRIM	-0.052432	0.009724	-5.392155	0.0000

Weighted Statistics

Root MSE	0.643274	R-squared	0.587521
Mean dependent var	1.91E-08	Adjusted R-squared	0.568525
S.D. dependent var	1.004746	S.E. of regression	0.659985
Sum squared resid	66.20822	F-statistic	30.92908
Durbin-Watson stat	0.394672	Prob(F-statistic)	0.000000

Unweighted Statistics

R-squared	0.569022	Mean dependent var	1.94E-08
Sum squared resid	66.80161	Durbin-Watson stat	0.396217

Elaboración propia utilizando el software *Eviews* 12.

Tabla 6.3 Resultados del modelo econométrico.

Variable	Resultado
Producto Interno Bruto	-0.09
Población ocupada	7.79
Concentración del ingreso (GINI)	3.78
Población derechohabiente	-0.29
Deserción educativa en nivel superior	0.04
Gasto en salud pública respecto PIB	0.30
Eficiencia terminal de nivel educativo básico en primaria	-0.05

Elaboración propia, 2022.

El modelo arroja los resultados siguientes: Al realizar la regresión probabilística en el modelo de panel los resultados se muestran con un nivel de significancia del 99%. De las siete variables analizadas, tres de ellas mostraron un impacto positivo en la reducción del Índice de Rezago Social (IRS) las cuales fueron: el Producto Interno Bruto, la población derechohabiente y la eficiencia terminal de nivel educativo básico en primaria. Las cuatro restantes: la población ocupada, la concentración del ingreso, la deserción educativa en el nivel superior y el gasto en salud mostraron un impacto negativo en el IRS incrementando dicha situación.

La variable del Producto Interno Bruto obtiene un resultado mínimo en la reducción del rezago social con un valor de -0.09. Se tiene entonces que por cada punto que se incrementó el PIB el IRS se redujo 0.09 puntos en el periodo de análisis.

La variable en la que se analiza la población ocupada (la población que trabajó) nos muestra que aumentó el rezago social en 7.79 durante el periodo de estudio. Esto nos lleva a dos posibles respuestas para su explicación. Por una parte, la cantidad de empleos ofertados donde se ocupó a esta población fue insuficiente por lo que no se redujo el IRS (es necesario recordar que al no encontrarse laborando un individuo formalmente, estaría muy posiblemente en la población informal de empleo) y por otra parte la relación existente en los salarios y el empleo. Es decir, implícitamente el ingreso

obtenido por el empleo de esta población se ve distribuido entre las diferentes necesidades básicas para su bienestar (alimentación, vestimenta, educación, salud, servicios de vivienda como luz eléctrica, agua o algún servicios de comunicación) y una vez hecho esto, al ser un ingreso insuficiente para cubrir dichas necesidades y ante una cobertura residual por parte del Estado hacia el bienestar de esta población se realizan gastos extraordinarios por parte de los individuos que impactan en las diferentes variables que integran el indicador del rezago social.

La concentración del ingreso medido a través del coeficiente de Gini se incrementó en 3.78 puntos durante el periodo de estudio. Esto indica que la desigualdad de los salarios de la población se ha acrecentado, lo cual contrasta con el análisis del BID (2021) del aumento de la desigualdad en América Latina, el hecho de que 10% de los mexicanos concentran el 79% de la riqueza del país y poco más del 50% de la población del país se encuentra en situación de pobreza (El País, 2021). Esto se transforma como lo menciona PNUD (2021) en la concentración de poder en pocas manos, capaces de moldear y distorsionar políticas públicas mucho más residuales, excluyentes y creadoras de desigualdad.

En el caso de la variable de la población derechohabiente está descendió -0.29 puntos, respecto al IRS. Lo anterior se explica, que al ser una persona derechohabiente del sistema de salud proporcionado por el Estado mexicano tiene un impacto positivo, reduciéndose el rezago social.

Los resultados correspondientes a la variable que mide el gasto en salud ejercido por las entidades del país durante el periodo de estudio muestran que IRS aumentó 0.30 puntos. La inversión realizada por parte del Estado mexicano y de sus entidades traerían consigo la esperanza de un decremento en el rezago social de su población. Sin embargo, el resultado arrojado nos muestra un valor en el cual el IRS aumenta. Este aumento se puede explicar similarmente con el efecto de la población ocupada. Es decir, el gasto realizado por las entidades federativas hacia el sector salud es insuficiente para observar una reducción en el IRS.

En ese sentido el gasto en salud realizado por las entidades del país son los recursos asignados e invertidos en diferentes áreas que estaría cubriendo este sector

(infraestructura, equipo médico, salarios de personal administrativo y médicos, medicamentos, vacunas en sus diferentes niveles, medios de transporte, materiales de sanidad, etc.) y que al no poder cubrir todas con un cierto nivel de calidad para las personas, se inicia un proceso de eficiencia para satisfacer dicho servicio. Sin embargo, en el caso de no poder realizar dicha acción por cuestiones presupuestales, de corrupción o de una mala planeación, el efecto inmediato lo sufren las personas derechohabientes y a su vez las que aún no lo son y que pudiesen necesitar de una atención médica. Esto se debe a que tendrían que incurrir en gastos extraordinarios denominados gastos de bolsillo teniendo que ser las personas quienes cubrirían esa necesidad por cuenta propia, por lo que se descuidan otras áreas del bienestar de la población.

Otro efecto que se suscita es la apertura de este sector a la iniciativa privada, donde el Estado ya no tiene regulación y con ello los servicios se sujetan a las fuerzas del mercado donde el salario de los individuos ahora puede ser suficiente o insuficiente para cubrir las cuotas por dichos servicios. Al ser insuficiente el ingreso quedan inmersos en deudas o en su defecto privados de esa atención, acrecentando el riesgo a que su vida pueda afectarse. Aunado a ello, se suscita un efecto adicional al separar las atenciones médicas por edad y sexo. En el caso de las mujeres son necesarias revisiones adicionales y mayores que en el sexo masculino y su vez durante el periodo de infancia y desarrollo de los niños factores como la nutrición son fundamentales para evitar otro tipo de atenciones y que al contar con un sistema dual de salud mexicano se acrecentó la provisión por el sector privado. Este punto se contrasta con lo publicado por la OMS (2019) donde aun cuando se gasta más en salud las personas siguen pagando de sus bolsillos hasta un 35% en el sector privado (Naciones Unidas, 2019), incrementándose la pobreza de las personas al ser insuficiente el ingreso para cubrir los gastos médicos pues se estima que su gasto en salud excede el 10% de su presupuesto familiar (Naciones Unidas, 2021). En México se registró un incremento en el gasto de bolsillo, puesto que pasó en el año 2018 de \$2, 500.00 pesos a \$3, 300.00 pesos para el año 2020 de acuerdo con lo publicado por INEGI (La Jornada, 2021).

La variable de eficiencia terminal de educación primaria tiene un muy ligero decremento en el rezago social de -0.05 puntos. Este resultado presenta un escenario en el que la educación primaria se vuelve indispensable y obligatoria para que una persona pueda acceder a nuevos conocimientos y que lo ayuden a potenciar su bienestar en el futuro. Sin embargo, en este nivel de estudio y edad que tienen los individuos, se encuentran dependientes de los ingresos por empleo de los adultos (padres) mismo que se distribuye hacia ellos para cubrir su bienestar. Por lo que se podría entender un impacto tan pequeño en el IRS.

Por último, la deserción superior obtuvo un valor de 0.04 en relación con el rezago social. Este valor indica que al no continuar con estudios de nivel superior se incrementa el rezago social. El efecto presentado estaría reflejando que un individuo con una educación media superior concluido, muy posiblemente estaría formando parte de un empleo informal y con niveles de ingreso bajos para la obtención de su bienestar, al no continuar con sus estudios, lo que no lo llevaría muy posiblemente a formar parte de la población ocupada del país.

6.3 Propuestas para políticas públicas

Con base en los resultados arrojados por el modelo econométrico realizado y tomando en cuenta la teoría revisada durante la investigación se pueden desarrollar propuestas y alternativas para la mejora del bienestar social de las entidades del país.

Sin embargo, dada la amplitud de la cobertura geográfica del estudio, las 32 entidades tienen características distintas que les hacen tener puntos favorables o a su vez limitantes. Es por ello que las propuestas que se realizan son de carácter general que pueden incidir de manera particular en cada una de ellas, pero es necesaria la indagación y la creación de diagnósticos para la obtención de mejores resultados y potenciar el bienestar social de la población.

Respecto a las variables que tuvieron un impacto positivo el cual fue muy mínimo, como el caso del PIB, la población derechohabiente y la eficiencia terminal de nivel educativo básico en primaria se puede desarrollar lo siguiente: en el primer caso es necesario iniciar

nuevamente políticas públicas encaminadas a fortalecer un mercado interno y no ser dependientes de los tratados de comercio internacionales. Estas estrategias tendrán un impacto en el mediano plazo, pues conllevan tiempo en su consolidación. Es preciso que se realicen nuevamente diagnósticos en las entidades para conocer sus fortalezas y debilidades para lograr detonar dicho crecimiento económico (los estudios medioambientales serán benéficos para saber los niveles de producción del sector primario). Aunado a ello se mitigará la dependencia de importaciones y aumentará la oferta de los productos para exportaciones.

En el segundo caso se pudo observar que, al incrementarse la población derechohabiente de las entidades del país, se reduce el IRS. En ese sentido la amplitud de la cobertura a la población brindará mejores niveles de bienestar. Por lo que es necesaria la aplicación de adscripción al Sistema Nacional de Salud para que a su vez la población pueda recibir ese servicio.

Por otra parte, en el caso de la eficiencia terminal de nivel educativo básico en primaria se observa que tiene un impacto positivo, aunque pequeño, en el bienestar. Este nivel de la educación en la actualidad es universal en todas las entidades del país. Por lo tanto, se puede realizar un fortalecimiento de las instituciones educativas de este sector para mantener las tasas de eficiencia. Además, de ampliar la cantidad de instituciones educativas en este nivel para que una mayor cantidad de niños puedan ser beneficiados con programas *ad hoc* al bienestar del individuo en esa etapa. La ampliación de la cobertura limitará por una parte la expansión de la iniciativa privada en este aspecto y podrá abrir las puertas a la obtención de becas que les permita mejorar los niveles de calidad de vida y aprovechamiento escolar.

Por otra parte, las variables que tuvieron un impacto negativo en el bienestar fueron: la población ocupada, el coeficiente de Gini, la deserción educativa del nivel superior, y el gasto en salud, para las cuales se propondría lo siguiente:

En el caso del empleo medido con la población ocupada, el resultado nos indica que es necesario el incremento de la oferta de empleo en el país. Sin embargo, este es un efecto que se desprenderá de las estrategias y políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y fortalecimiento del mercado interno del país, mediante cooperativas como

es la Sociedad Cooperativa Trabajadores de Pascual (Boing) por mencionar un caso y la creación de nuevas empresas con participación del Estado para con ello incidir nuevamente en las diferentes áreas de la economía, pero se debe tomar la experiencia de las décadas pasadas para encontrar puntos equilibrio para su solvencia económica. Es necesaria la capacitación continua en las áreas que se identifiquen para mantener la oferta de empleo.

La concentración del ingreso medido a través del coeficiente de Gini, también tuvo un impacto positivo (situación que tiene un impacto negativo) en el bienestar. En ese sentido se debe evitar que el salario obtenido por un trabajador sea mal remunerado (bajo), y por consiguiente lo que le impida disfrutar de un cierto nivel de bienestar, más aún cuando el individuo es la cabeza de familia y dependen en ella de ese ingreso. En México la eliminación de la subcontratación en la actualidad ha sido realizada. De tal manera que esto debería mitigar y de manera paulatina eliminar que los trabajos sean mal remunerados.

La deserción educativa del nivel superior arrojó un aumento en el IRS. Por tal motivo es necesario primeramente garantizar la gratuidad de la educación superior, ampliar la cobertura en ese mismo nivel y realizar nuevamente estudios diagnósticos de la viabilidad de carreras universitarias para la inserción de los educandos en el mercado laboral imperante, para que con ello no se conviertan en mano de obra calificada migrante de las entidades, o se les dificulte adquirir empleos.

Por último, las acciones puestas en marcha por el presidente Andrés Manuel López Obrador al instrumentar un Sistema Nacional de Salud unificado tendrán un impacto a mediano plazo en el bienestar social de la sociedad. En ese sentido, mientras más amplia sea la cobertura del mismo, mayor será el bienestar de la sociedad, pues se reducirá el gasto de bolsillo de la población en este rubro. Este efecto se logrará únicamente al incrementar el gasto público destinado a la salud, lo que le permitirá redistribuir el ingreso del individuo a otras áreas de su satisfacción o la cobertura de las necesidades más básicas como la alimentación. Las entidades que no participen en ese proyecto, por ende, tendrán que asignar una mayor cantidad de recursos para cubrir esa necesidad de la población, lo cual limitará a que puedan ejecutar acciones para su desarrollo

endógeno. De igual manera es necesario realizar sondeos y análisis de las áreas en las que la población está erogando mayores ingresos para generar programas de atención focalizada, ya sean residuales o que en aras de brindar bienestar a la población sean de corte universal.

CONCLUSIONES

De la investigación realizada se pueden concluir diversos puntos. A partir del análisis del concepto de bienestar, se pudo ir observando que no es tan simple como se manejaría filosóficamente. Es un conjunto de factores que influyen en el mismo, para poder conseguir dicho fin. Al intentar concebir el bienestar desde la economía, el concepto mismo queda incompleto, atribuyendo que el hecho de tener un determinado ingreso era suficiente para poder establecer un nivel de bienestar. Sin embargo, ese bienestar económico se ve afectado por la forma en que se gasta el ingreso y a su vez esa misma cantidad no pudiese ser suficiente para el bienestar individual. De tal manera, si hubiera un cambio o afectación económica, este a su vez afectaría el ingreso y por ende el bienestar del individuo. En esta postura no se menciona a las personas dependientes de ese ingreso, pues se asume y pareciera que todos tendrían un ingreso para que garantizase su bienestar.

Por otra parte, se realizó un alejamiento, entre el bienestar económico del bienestar no económico, situación que brindó una separación epistemológica y a su vez deja en evidencia que una afectación en el bienestar económico impacta, en el bienestar individual de diversas maneras. Aunque esta no fue la razón principal se inicia la creación de políticas que puedan beneficiar el bienestar de una población, pero de igual manera otras podrían generar el empobrecimiento de la misma. Por tal motivo se hizo necesario adoptar niveles de eficiencia en las instituciones económicas para poder aprovechar los recursos al máximo dentro de una comunidad.

Pero dichas formulaciones tanto de la eficacia, como el del equilibrio no bastaron para brindar niveles de bienestar adecuados a la población. Por lo que posteriormente se ven reformulados con Samuelson, el cual establece nuevamente que el bienestar se encuentra en función de diversas variables inclusive de naturaleza no económica, con lo que nace la nueva economía del bienestar, en la que descansaba aún la esperanza de ser la economía la que trajera consigo un cierto nivel de vida.

Sin duda fueron avances sustanciales en el tema, pero con ello también se vio la población inmersa en decidir y buscar lo que le trajera una mayor cantidad de bienestar.

Con ello quedó reflejado que los individuos tienen preferencias distintas en cada comunidad e individualmente, pues cada uno de ellos tienen criterios racionales mediante las cuales realizan decisiones constantemente, eligiendo en todo momento lo que les trae una maximización de la utilidad o del bienestar social.

En ese sentido, el bienestar de cada individuo está ligado a sus deseos completamente y en algún punto podría obtenerse un bienestar colectivo si los deseos de todos los individuos fueran iguales. Arrow sostiene en este punto que al conseguir determinados bienes los individuos podrían maximizar su bienestar y de cierto modo obtener un determinado nivel de bienestar global.

Sin embargo, paulatinamente se coloca en el escenario social la necesidad de que el bienestar sea cubierto de alguna manera. De tal forma que las instituciones que se han ido creando con el paso del tiempo deberían de proporcionarlo. Pero estas tendrían que actuar únicamente cuando la familia o el mercado no pueden proporcionar ciertos niveles de bienestar, o por otra parte su actuación sería únicamente en situaciones de emergencia pues existen canales a través de los cuales pueden acceder a él.

Estos planteamientos trajeron consigo que se tuviera un cambio en la forma del acceso al bienestar social y con ello se introduce la satisfacción de necesidades básicas. Estas necesidades mínimas serían las que un individuo debe adquirir para poder desarrollarse o alcanzar algún objetivo además de lograr un nivel de bienestar mínimo o básico. Primeramente, acabar con la pobreza, pues de encontrarse una persona en esa situación, por lógica no se contaría con un cierto nivel de bienestar. Las críticas surgieron puesto que el crecimiento económico tendía (y continua) a dar más a aquellos que ya tienen, además de concentrar el ingreso en pocas personas. En ese sentido, era necesaria la preocupación por las personas que no tenían activos físicos o capital económico y de igual manera realizar acciones para que los pobres pudiesen adquirir bienes e ingresos suficientes para con ello lograr alcanzar un nivel de bienestar.

La postura de las necesidades abrió un nuevo debate incluso para decidir cuáles eran las necesidades primordiales que se debían satisfacer para el bienestar de una persona y con ello también quienes deberían de definir esas necesidades. Esta última parte, ha sido controversial puesto que por lo general se dejan las decisiones a elites o

instituciones que están alejadas de la problemática social, pero que a su vez se considera no se “puede dejar en manos de las personas la decisión de cuáles serían esas necesidades”.

Sin embargo, se logró que se reconocieran que existen necesidades mínimas que la humanidad debe cubrir para poder sobrevivir. De igual manera se reconoce que cada comunidad en el mundo tiene necesidades distintas, pero se deben considerar algunas para gozar de una larga vida. En ese sentido las necesidades básicas le permiten al individuo un cierto grado de autonomía, libertad y participación en determinados hechos sociales.

Posteriormente en la década de los noventa se evalúa nuevamente la forma en la que una persona puede acceder al bienestar y con ello se formula ahora, que es lo necesario en un individuo tener, además de las necesidades básicas, para que pueda desarrollar capacidades que le permitirán realizar acciones, ser o crecer individualmente. Sin embargo, las capacidades de una persona se encuentran en función de los funcionamientos que ésta tenga. En este punto una crítica que a las capacidades se hizo en su momento, fue el hecho de que deberían diferenciarse tanto las capacidades de los hombres como de las mujeres, pues cada uno de ellos precisaba de funcionamientos distintos (alimentación, salud, educación, libertad, ingreso, empleo, ocio y recreo entre otros) y le impedían desarrollarse con equidad.

Esta desigualdad aún se vive en diversos países, aunque no tan grave como hace 50 o 60 años. Es por ello que muchos funcionamientos se buscan, queden consolidados como derechos para que las capacidades de cada individuo puedan surgir o que cada uno de los mismos pueda decidir sobre sí.

En lo concerniente a los regímenes de bienestar, una vez que se analizaron las teorías y enfoques del bienestar se pudo observar que todos y más de alguno se encuentran inmersos en un régimen y en ellos la forma de alcanzar dicho bienestar, modificándose cada uno de los aspectos como el Estado, la familia y el mercado. Donde en sus diferentes esferas tienen actuación y buscan maximizar su participación, pero sigue siendo predominante la economía, pues es la que llega a reconfigurar cada uno de los regímenes planteados por Esping - Andersen.

Si bien las tipologías de los regímenes de bienestar pueden recibir críticas, sirven de marco analítico para ubicar un determinado contexto de un país con base en ellas. El Consenso de Washington en su instauración modificó no sólo los países donde emergió, sino todos los demás con los que tuvo contacto. Para ello le fueron útiles las instituciones y organizaciones multilaterales (OTAN, UE, FMI, BM) para inclusive presionar a que se adhirieran a la nueva ideología, que traería el tan anhelado bienestar social para la población. Sin embargo, con el paso de los años ha ido perdiendo credibilidad en cuanto a los logros que decía poder obtener al aplicarse las modificaciones que según eran las adecuadas para alcanzar dicho objetivo.

Los regímenes de bienestar tanto en el este de Europa (la adhesión a la Unión Europea fue contundente en la modificación de los regímenes de bienestar) como en el este de Asia sufrieron los mismos cambios, con diferencias graduales dependiendo su ideología interna. En el caso de los países asiáticos fue al parecer algo más difícil por el Confucianismo en el que se encontraban a diferencia del este europeo que tenían tendencias más liberales en el aspecto cultural. Pero sufrieron los mismos efectos, aumento de la pobreza, concentración del ingreso, disminución de prestaciones sociales y seguridad social, privatización de empresas estatales, promoción y adopción de sistemas de seguridad privada, creciente desigualdad, aumento del desempleo y disminución del crecimiento económico.

En ese sentido, únicamente en la actualidad países como China y los nórdicos que no se encuentran en el régimen liberal utilizando las políticas del Consenso de Washington son los que han tenido tendencias más positivas en cuanto a crecimiento económico, reducción de la pobreza, cobertura social y de seguridad social, inclusive de innovación tecnológica, que los pone a la vanguardia.

Resalta la combinación híbrida del régimen de bienestar en Japón, en el que la provisión del bienestar radica en la familia y en algunos casos la familia ampliada. El Estado por su parte no tiene tanta injerencia salvo en casos extremos donde no exista alguien que se pueda hacerse cargo de un individuo en determinada problemática. Pero en otros países asiáticos el Estado ha ido proporcionando los servicios de bienestar como la

educación, la salud, en algunos casos alimentación y expandiendo sus coberturas a niveles universales.

En América Latina también los regímenes de bienestar sufrieron cambios, al igual que Asia y Europa del este. Se considera que el régimen de bienestar en AL es muy similar al tipo conservador o corporativo de Europa. Sin embargo, la tipología de Barba describe de una manera acertada lo que sucede en los países latinoamericanos y con ello podemos ubicarlos dentro de una de las primeras tipologías.

Los regímenes universalistas tienen mayor similitud con los regímenes socialdemócratas por algunas de sus características desmercantilizadoras; los corporativistas con los regímenes dualistas y los liberales son mucho más similares con los excluyentes, aunque no en todas sus características.

En el caso mexicano el régimen de bienestar se fue construyendo (institucionalmente) desde la década de los años treinta y hasta los setenta. En este periodo gradualmente fueron ampliándose los derechos de la ciudadanía. Posteriormente siguió en el país el periodo de crisis, el cual dio la pauta para la modificación del régimen de bienestar y abrió la puerta para la entrada de las políticas multilaterales globalistas neoliberales. Aunque señalan autores como Roett (1996) que la crisis se pudo haber aminorado y que fue consecuencia de las malas decisiones, lo cierto es que tanto los organismos como países extranjeros supieron sacar provecho de la situación mexicana. Ello detonó en la modificación del recién construido régimen de bienestar que era endeble a los cambios. De tal manera que las políticas neoliberales imperaron hasta el 2018 y de alguna manera se lucha para resistirse a las mismas. Sin embargo, los intereses extranjeros combinados con gobiernos afines al libre mercado han propiciado que se propaguen problemáticas más allá de las que traería un cambio en el régimen.

A partir del 2019 con el cambio de gobierno en el país, se inician modificaciones a todas las reformas neoliberales con el objetivo de revertirlas y garantizar a la ciudadanía tanto los derechos establecidos en la constitución como el ejercicio de las políticas públicas para que la población pueda ser beneficiaria tanto de derechos como de programas y con ello brindar ciertos niveles de bienestar. Se da prioridad a las personas vulnerables e indígenas junto con las mujeres y gradualmente se va expandiendo la cobertura.

Se inicia también una reestructuración en la administración pública federal para que el uso de los recursos públicos sea eficaz y eficiente. Por otra parte, los programas prioritarios están encaminados a cubrir áreas de oportunidad específicas, que serán estratégicas en el mediano plazo para el desarrollo del país. Las obras de infraestructura industrial en el país, enfocándose primeramente en el sector energético son claves para la obtención de recursos económicos mismos que servirán para el financiamiento de los programas (en conjunto con las acciones de austeridad y cero condonaciones de impuestos a las empresas) de bienestar social. Aunado a ello las obras de infraestructura en el sector turístico -que es otra fuente de ingresos importante para el país-, es clave en la ampliación de oportunidades para inversión y que a su vez se transformen en áreas de fomento económico para los habitantes de ellas.

Algunos programas se están universalizando para la población y con ello garantizar un cierto nivel de vida para ese sector, como es el caso de los adultos mayores. En otros países tanto asiáticos como de Europa estas acciones ya están consolidadas desde hace más de 20 años. En otros programas se continúa la atención focalizada y de carácter residual a las personas con niveles de muy alta marginación principalmente, pues es necesaria la atención (con los escasos recursos con los que cuenta el país) para reducir la brecha intergeneracional de pobreza en la que han vivido, en gran medida por las políticas neoliberales durante el periodo de 2000 – 2012 en las que se utilizó el carácter subsidiario y se les dejó abandonados.

Los nuevos programas puestos en marcha como Sembrando Vida y el de Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, atienden dos ámbitos completamente segregados durante gobiernos pasados, en el sentido de que adoptan una connotación distinta como recibir un salario por plantar y cuidar árboles y en el caso del programa para las personas con discapacidad, se brinda un incentivo económico del cual carecían; en términos de gastos este sector de la población realizaban mayormente con una doble o triple carga de trabajo, además de erogar tres o cuatro veces más para la supervivencia de esas personas o recibir el tratamiento adecuado.

En el aspecto de la salud, las acciones que se plantean y que fueron iniciadas en los dos primeros años del gobierno entrante y hasta el periodo de esta investigación se han

enfocado en el análisis de las necesidades de ese sector y en garantizar el derecho a la salud mediante la unificación del Sistema Nacional de Salud para evitar los dobles o triples gastos en el abastecimiento de medicamentos, infraestructura y personal. Aunque se realizan críticas por la desaparición del Seguro Popular se pudo observar en el análisis que la constitución mexicana dotaba de garantías a las instituciones (IMSS, IMSS – Bienestar) para que fungirán con el servicio y se prefirió realizar un gasto innecesario en infraestructura, que realizar el equipamiento y fortalecimiento de dicho sector para brindar el servicio de calidad que la población necesitaba.

Por otra parte, en el aspecto de la educación durante el periodo de análisis de la investigación se dio un crecimiento gradual hasta lograrse la gratuidad y obligatoriedad del nivel medio superior para que fuese gratuito y obligatorio, quedando aún pendiente el nivel superior. El cual, siendo obligatorio, se encuentra supeditado a los recursos de las entidades federativas, viéndose rezagado de igual manera en las entidades de mayor pobreza.

Este conjunto de acciones que realiza el Estado para lograr el bienestar de la población debe medirse de alguna manera con el objetivo de ver ¿En qué punto se encuentran?, ¿Hacia dónde se dirigen? y ¿Cuáles son las siguientes acciones a realizar? Por consiguiente, los indicadores toman un papel relevante. Sin embargo, se ha visto que no existe un indicador único, y cada país puede tener el suyo propio pues aspira a diferentes niveles de satisfacción. Algunos países aspiran a la felicidad, otros buscan el bienestar, otros más el desarrollo y otros el abatimiento de la pobreza.

En ese sentido existe el indicador del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que se ha utilizado a través de los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir el desarrollo de los países y que se impone de alguna manera como un indicador de bienestar, el cual no puede medir esa realidad.

Si bien este compuesto del Índice de ingreso (PIB per cápita), el Índice de Salud (esperanza de vida al nacer) y el índice de educación (los años promedio de escolaridad y los años esperados de educación) este arroja una media de los tres valores, para interpretar cierto punto de la realidad del bienestar. Sin embargo, en este indicador no

están consideradas diversas características como la vivienda, la inflación, la concentración del ingreso, el medio ambiente o el grado de alimentación para expresar un nivel de bienestar.

De tal manera, la esperanza de vida al nacer indica los años posibles de vida de una persona, pero no dice nada de su calidad de salud física. Por otra parte, el contar con acceso a la salud no es garantía de que pueda gozar de ella. Puede incluso vivir una persona el periodo de tiempo estimado por el IDH, pero no dice las condiciones en las que se encuentra esa persona o como hará para llegar a ese punto. Por lo tanto, es más adecuado para medir el desarrollo tal cual lo planteó Amartya Sen en 1985 que un cierto nivel de bienestar. En ese sentido, el índice de ingreso se ve limitado únicamente a decir cuánto gana una persona, pero no menciona la concentración que existe del ingreso o la inflación en una entidad o país, ni mucho menos si ese ingreso es suficiente para satisfacer sus necesidades más básicas. Por último, el indicador de educación aun cuando está compuesto, nos dice que tendrá determinados grados de estudio un individuo, pero no establece, para que podrán servirle dichos grados de estudio.

Aunado a ello, tiene una debilidad en su cálculo, pues si alguno de los tres índices con los que se calcula es bajo, y los otros dos son altos el índice general sigue siendo alto. Por mencionar, supongamos que existe una caída brusca en el ingreso per cápita (tiene un valor de .300), pero la esperanza de vida al nacer sigue siendo alta (un valor de .900) y el índice de educación continua alto (un valor de .900) el promedio de los tres quedaría sobre .700 lo cual situaría a la entidad o país en el rango de alto desarrollo humano aun cuando uno de los índices es bajo.

Por su parte el IRS tiene una mayor cantidad de variables relacionadas con el bienestar social, quedando pendiente la forma de medir cierto grado de alimentación y el medio ambiente. Sin embargo, este último se podría intentar medir de manera exógena, al igual que otras variables para ver cuál sería el impacto en que tendría en ese aspecto.

La medición del bienestar a través de cualquiera de sus indicadores es de relevancia para saber cuál es la situación en la que se encuentra la población de una entidad o país. Pero al hablar de un nivel de bienestar se deben considerar las necesidades más básicas como el agua, el alimento y con ello la nutrición de los individuos, la calidad de los

espacios en la vivienda, la seguridad, el que tenga ciertos niveles de calidad en el medio ambiente, la libertad personal y ante un mundo ya desarrollado, el satisfacer una educación superior que permita el acceso a empleos mejor remunerados o estén en vanguardia ante la expansión tecnológica que vive el mundo con lo que puedan ser más competitivos.

Tal cual lo señalaba Doyal y Gough (1991) el problema estriba en quién decide las necesidades básicas. En la década de los noventa o previo a dicho tiempo el acceso al agua, a la salud y a la educación eran una situación extremadamente necesaria. Hoy en día son necesidades humanas imprescindibles de las cuales no se puede carecer. La alimentación continúa siendo un factor de necesidad y pocos países pueden garantizar el acceso a ello, ante dinámicas de exportaciones y el libre comercio existen, países que prefieren vender sus productos para obtener ingresos quedando en desabasto y otros comprarlo para satisfacer las demandas de su población, pero ello limita a los países exportadores de diferentes maneras, en cuanto a su población cubrir ciertas necesidades y con ello limitar lo que sería el bienestar.

Por otra parte, a través de los resultados de la investigación se pudieron comprobar las hipótesis de la misma. El crecimiento económico en efecto ha impactado positivamente al bienestar social de las entidades de México durante el periodo de estudio, aunque con un margen mínimo. Por su parte, la población ocupada se esperaba tuviese un efecto positivo en el bienestar social de las entidades de México en el mismo periodo, sin embargo, fue una hipótesis la cual mostró un resultado inverso al esperado.

La concentración del ingreso se esperaba fuese negativo en el bienestar social de las entidades de México durante el periodo 2000 – 2020, lo cual fue correcto. De igual manera el aumento de la población derechohabiente incrementó el bienestar social de las entidades de México en el mismo periodo. A su vez, el gasto en salud tuvo un efecto negativo en el bienestar social de la población de las entidades de México durante el periodo de estudio, ante una situación de incrementar el gasto en este rubro para tener un efecto positivo. Por otra parte, la deserción de la población estudiantil en el nivel superior demostró que impacta negativamente en el bienestar social de las entidades del país durante el periodo de estudio. Y por último la hipótesis en la que se analiza la tasa

de terminación del nivel primaria también fue positiva para el bienestar social de las entidades de México durante el analizado.

RECOMENDACIONES

El país aún con las crisis por las que ha atravesado le demandan ahora la intervención del Estado ante un capitalismo voraz. En ese sentido son necesarias políticas públicas que tengan impacto en cada una de las áreas que toma de referencia el Índice de Rezago Social: educación, salud y vivienda (incluye la calidad de la vivienda). Mediante factores como el crecimiento de la economía y la reducción de la concentración del ingreso. Ambas situaciones son distintas. Por un lado, se tienen que iniciar políticas públicas encaminadas al desarrollo endógeno del país y por otra parte políticas públicas o una reforma en materia fiscal para una recaudación justa, para coadyuvar en la reducción de la brecha salarial en el país, otorgando insumos a la población con mayor afectación y posteriormente como un incentivo potenciador de bienestar.

Esto a su vez debe de ir acompañado del estímulo para la creación nuevamente de la pequeña y mediana industria asistida y en cooperación con el Estado, el cual, al incrementar su participación en las áreas económicas regresará una estabilidad perdida. Además de estimular la producción de productos de la canasta básica, y reducir con ello las importaciones del extranjero en ese rubro.

La creación nuevamente de diagnósticos en las entidades permitirá identificar las necesidades de la población y con ello poder dirigir políticas públicas que atiendan puntualmente dichos problemas o con ello identificar los problemas raíz de otros problemas. Actualmente en el tema de políticas públicas, se están realizando políticas correctivas en lugar de políticas preventivas.

En el caso de la salud diversos problemas provienen de la falta de alimentación adecuada en la población. Dicha situación, se desprende de las oportunidades que puedan tener el acceso a la misma, pues son múltiples factores los que inciden: como el ingreso de las personas para la adquisición de productos nutritivos, el número de personas en una familia, e incluso la disponibilidad de productos de la canasta básica (por efectos de oferta y demanda) y el costo de la misma. En ese sentido el proceso de restauración en el que se encuentran los servicios de salud y la unificación del SNS serán clave en brindar dicho servicio a toda la población. Es menester, la ejecución de políticas públicas

correctamente diagnosticadas para la atención de problemas focalizados lo que conlleva que se tenga un incremento en el gasto público dedicado a la salud, ampliando la cobertura de los servicios, la cobertura en medicamentos y con ello limitar la continua expansión del servicio privado que traerá como consecuencia la disminución en el gasto de bolsillo.

En cuanto a las variables de educación analizadas tanto la eficiencia en la terminación del nivel primaria como la deserción en el nivel superior son de igual manera importantes. El Estado en el primer aspecto, debe mantener los servicios de educación en primaria para evitar que se tenga que gastar en educación privada. Es decir que tiene que diagnosticar nuevamente en sus entidades las áreas de oportunidad para la creación de nuevas escuelas, nuevos turnos para que la población pueda acceder gratuitamente a la educación, tal cual lo marca la CPEUM consolidando así uno de los derechos humanos. En el segundo caso, la CPEUM entrega la obligación de la educación superior a las entidades, por lo que se tiene que realizar ahora una nueva gestión para que se pueda brindar dicha educación sin costo, y con ello incentivar el que puedan contar mejores empleos lo que les permitirá acceder a niveles mayores de bienestar social.

Por otra parte, en la cuestión del bienestar de las mujeres, se pudo observar con los planteamientos de Nussbaum la desigualdad existente entre ambos sexos. Es necesario -y algo en lo que ha estado dando prioridad el gobierno entrante del presidente Andrés Manuel López Obrador- dar prioridad a las mujeres para disminuir la brecha intergeneracional de género y pobreza conjuntas. Esto a raíz de la ausencia de bienestar en las ciudades urbanizadas -lo que se contrasta con los estudios de Naciones Unidas (2000); Asia Development Bank (2014); Gatzweiler & Zhu *et al.* (2017); Sanghee (2017)- incrementándose en el sector rural y agudizada en población indígena con sus diversas etnias.

En ese sentido al hablar de bienestar en ese sector se debe ser cauto pues existe una triple carga social en las mujeres indígenas y el hecho de que aun cuando se cubran sus necesidades más básicas y lograsen tener un empleo (en el supuesto que tuvieran paridad con un varón de un área urbana) se encontrarían en una desventaja por lo que su bienestar aún no estaría completo.

A través de la metodología utilizada en esta investigación, se espera pueda servir a indagar más sobre el tema estudiado, la generación de nuevos conocimientos y solución de problemas. Aunque es necesario recabar una mayor cantidad de datos para expandir el análisis y existe una gran oportunidad para las universidades en la participación de recopilación u oferta de datos.

El bienestar social, debe ser visto como un proceso, un fin hacia el cual el Estado debe ser garante.

Bibliografía

- Adelantado y Calderón (2009). Convergencia hacia la media en gasto en protección social, desigualdad de rentas y tasa de pobreza en la Unión Europea. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (eds) Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte.
- Aguilar, L. (2013). Antologías de política pública. El estudio introductorio de las políticas públicas. Maporrua. (Trabajo original publicado en 1992).
- Agung, I. (2014). Panel data analysis using eviews. Wiley.
- Ahn, S. y Lee, S. (2005). The development of the South Korean welfare regime. En A. Walker y C. Wong (eds) East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to globalization (pp. 165 – 186).
- Airy, G. (1861). On the Algebraical and Numerical Theory of Errors on Observations and the Combination of Observations, Macmillan.
- Alayón, N. (2008). Asistencia y Asistencialismo ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?, 4ed. Lumen Humanitas.
- Alberro, I (2010). Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia. En J. L. Méndez (Ed) Los grandes problemas de México. Políticas Públicas (pp. 85 – 103). El colegio de México.
- Albert, J. & Standing, G. (2000). Social Dumping, Catch up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. Journal of European Social Policy, 10 (2), 99 – 119.
- Allais, M. (1989). Las teorías del equilibrio económico general y de la eficacia máxima: recientes callejones sin salida y nuevas perspectivas. El trimestre económico, 56 (233), 657 – 728. <https://www.jstor.org/stable/23397520>

- Arellano, D. (2013). El enfoque organizacional en la política y la gestión pública. Entendiendo las organizaciones gubernamentales. En M. Merino (Ed) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (Trabajo original publicado en 2010)
- Arellano, M. y Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, *Review of Economic Studies*, 58 (2), 277 – 297.
- Arellano, M. y Bover, O. (1995). Another look at the instrumental-variable estimation of error components models, *Journal of Econometrics*, 68 (1), 29-51.
- Arellano, M., y Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *Review of Economic Studies*, 58 (2), pp 277 – 297.
- Arellano, M., y Bover, O. (1995). Another look at the instrumental-variable estimation of error components models. *Journal of Econometrics*, 68 (1), pp 29 – 51.
- Aristóteles (1977). *Ética nicomáquea*. Editorial Gredos S.A.
- Arrow, K. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of political economy*, 58 (4), 328 – 346. <http://www.jstor.org/stable/1828886>
- Asian Development Bank (2014). *Urban Poverty in Asia*. Asian Development Bank.
- Baltagi, B. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*. John Wiley & Sons, Ltd.
- Banco Mundial (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en Salud*. Banco Mundial.
- Banco Mundial (1995). *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*. Banco Mundial.
- Barba, C. (2003). *El nuevo paradigma del bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis

- presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barba, C. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Barba, C. (2006). Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (cords) Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte.
- Barba, C. (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Universidad de Guadalajara.
- Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (cords) Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte.
- Barr, N. (1999). Reforming welfare states in Post – communist countries. Ponencia presentada en Ten years after: transition and Growth in post – communist countries, Varsovia, Polonia
- Bergson, A. (1938). A reformulation of certain aspects of welfare economics. The quarterly journal of economics, 52 (2), 310 – 334.
<https://www.jstor.org/stable/1881737?seq=1>
- Birkland, T. (2015). An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making (3ed). Routledge. Taylor and Francis Group.

- Bizberg, I (2020) El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. *Foro Internacional* 60 (2), 629 – 682.
- Blundell, R. y Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, *Journal of Econometrics*, 87 (1), 115–143.
- Blundell, R., y Bond, S. (1998). Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87 (1), pp 115–143.
- Braybrooke, D. (1987) Meeting needs. Princeton University Press.
- Breitung, J. (2001). The local power of some unit root tests for panel data. Institute of Statistics and Econometrics. Humboldt University Berlin.
- Bresser – Pereira, L. C. (2017). La nueva teoría desarrollista: una síntesis. *Economía, UNAM*.14 (40) 48 – 66.
- Burrows, L., & Wright, J. (2007). Prescribing practices: Shaping healthy children in schools. *International Journal of Children's Rights*. 15, 83–98.
- Cabrer, B., Sancho, A., Serrano, G. (2004) *Microeconometría y decisión*. Editorial Pirámide.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9 (2), segundo semestre, (pp 189-229) Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México.
- Cabrero, E. (2007) Las políticas descentralizadoras en México (1893 – 1993). Logros y desencantos. Centro de Investigación y Docencias Económicas A. C. – Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy. Theories and Issues*. Palgrave McMillan.
- Cámara de Diputados - CEDRSSA (2020). Desarrollo territorial rural en los programas sociales. Mayo. Palacio legislativo de San Lázaro.

- Cámara de Diputados (2015). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Cámara de Diputados.
- Caminal, M. (2005). Manual de ciencia política, (2 ed), Tecnos.
- Carmona, F. Montaña, G. Carrión, J. Aguilar, A. El milagro mexicano. Latinoamérica hoy. Editorial Nuestro Tiempo.
- Castells, M. (2008). La era de la información: economía, sociedad y cultura. La Sociedad Red. Vol. 1. Siglo XXI editores. (Trabajo original publicado en 1999)
- Castles, F. (1986). Working Class and Welfare. Allen and Unwin.
- Castles, F. (1996). Needs-Based Strategies of Social Protection in Australia and New Zealand. En G. Esping – Andersen, Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. United Nations Research Institute for Social Development – Sage Publications.
- Cejudo, G. (2013). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino (Ed) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (Trabajo original publicado en 2010)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). Antecedentes en Vivienda. http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_vivienda.htm
- CNBV (s/f). Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI). Comisión Nacional Bancaria y de Valores. <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Documents/Descripcion%20FOVI.pdf>
- Colmenares, P. (2010) La planeación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana. En J. Méndez (Ed) Los grandes problemas de México. Políticas públicas. El colegio de México.

CONAPRED (2012) Reporte sobre la discriminación en México 2012. Salud y alimentación. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CONEVAL (2015) Análisis del uso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2015. CONEVAL.

CONEVAL (2020) Informe de la pobreza multidimensional 2008 – 2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONEVAL (2022) ¿Quiénes Somos? Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
<https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Funciones.aspx>

CONEVAL. (2020) Informe de la pobreza multidimensional 2008 – 2018. Una década de medición multidimensional de la pobreza en México. CONEVAL, 2020.

Consejo de Salubridad General (2015). Historia del Consejo. Consejo de Salubridad General. <http://www.csg.gob.mx/consejo/historia.html>

Consejo Nacional de Fomento Educativo (2022). Conoce cómo funciona el CONAFE, su historia y fundamentos, así como los planes y líneas de acción para el futuro... Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/consejo-nacional-de-fomento-educativo-26554>

COPLAMAR (1982) Necesidades esenciales y estructura productiva en México. Lineamientos de Programación para el proyecto nacional. COPLAMAR. Presidencia de la República.

Coppock, V. (2010). Cause for hope or despair? Limits to theory and policy in relation to contemporary developments in promoting health and well-being in schools in the UK and implications for children's rights. *Advances in School Mental Health Promotion*, 3(1), 52–62.

- Cordera, R. (2007). Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la Política Social. En R. Cordera y C. Cabrera (Eds) La política Social en México: tendencias y perspectivas.
- Cosío, D. (1972). El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio. Joaquín Mortiz.
- Cowart, B. (1966). La obra educativa de Torres Bodet. En lo nacional y lo internacional. El colegio de México.
- Cunningham, H. (2006). The invention of childhood. BBC Books.
- Daniels, H. (1939). The estimation of components of variance, Supplement to the Journal of the Royal Statistical Society, 6 (2), 186-197.
- Davila, J., Rodríguez, M. y Echeverría, S. (2012). El Imss en el Sistema Nacional de Salud. Situación actual, retos y propuestas de política. Fondo de Cultura Económica.
- De la Garza, E. (1988). Ascenso y crisis del Estado social autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976). El Colegio de México.
- Diario Oficial (1925). Secretaría de Hacienda y crédito público. Ley General de Pensiones.
https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443322&fecha=19/08/1925&cod_diario=187574
- Diario Oficial (1929). Secretaría de Gobernación. Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República.
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_008_06sep29_im_a.pdf
- Diario Oficial (1934). Secretaría de Gobernación. Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_020_13dic34_ima.pdf

Diario Oficial (1942) Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se reforma el artículo 73 en su fracción X y adiciona el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_034_18nov42_ima.pdf

Diario Oficial (1946) Decreto por el que se reforma el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf

Diario Oficial (1947). Ley de Pensiones Civiles.

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202223&pagina=1&seccion=4

Diario Oficial (1954). Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda.

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4522700&fecha=31/12/1954&cod_diario=192758

Diario Oficial (1971). Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204496&pagina=19&seccion=0

Diario Oficial (1971). Secretaria de Educación Pública. Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Fomento Educativo -CONAFE, como un organismo descentralizado de interés público.

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4774302&fecha=10/09/1971&cod_diario=205618

Diario Oficial (1972). Decreto de reforma y adición a los artículos 38 y 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4835311&fecha=28/12/1972&cod_diario=208123

Diario Oficial (1972). Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4807168&fecha=24/04/1972&cod_diario=206902

Diario Oficial (1974). Secretaría de Gobernación. Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 4º., 5º., 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf

Diario Oficial (1982). Decreto por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4708908&fecha=07/01/1982&cod_diario=202936

Diario Oficial (1992). Decreto por el que se reforman los artículos 3º., 5º., 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf

Diario Oficial (1993). Secretaría de Gobernación. Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_124_05mar93_ima.pdf

Diario Oficial (2012) Secretaría de Gobernación. DECRETO por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_201_09feb12.pdf

Diario Oficial (2013) Secretaría de Gobernación. DECRETO por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_206_26feb13.pdf

Diario Oficial (2019) Secretaría de Gobernación. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_237_15may19.pdf

Dickey, D. and Fuller, W. (1979) Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association* 74, 427–431.

Dickey, D. and Fuller, W. (1981) Likelihood Ratio Statistics for Autoregressive Time Series with a Unit Root. *Econometrica* 49 (4), 1057-1072.

Doyal, L. & Gough, I. (1991) *A theory of human need*. The Macmillan Press LTD.

Dror, Y. (2013) “Prolegómenos para las ciencias de política”. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. Tercera reimpresión, Miguel Ángel Porrúa. (Trabajo original producido en 1971).

Duhau, E. (1995). Pobreza, Condiciones de vida y Políticas Sociales. *Revista del departamento de Sociología. Sociológica*. 10 (29) septiembre – diciembre. Universidad Autónoma Metropolitana.

Dye, Thomas R (2013). *Understanding public policy*, 14th ed, Pearson Education.

- Eisenhart, C. (1947). The assumptions underlying the analysis of variance, *Biometrics*, 3 (1), 1-21.
- El Instituto Nacional de Protección a la Infancia amplía sus objetivos y atribuciones (2014). *Salud Pública De México*, 16(6), 1005_1008. Recuperado a partir de <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/1500>
- Elliott, G., Rothenberg, J., and Stock, J. (1996). Efficient tests for an autoregressive unit root. *Econometrica* 64, 813–836.
- Ereaut, G., & Whiting, R. (2008). What do we mean by “wellbeing”? And why might it matter? Research report DCSF – RW073. Department of Children, Schools and Families and Linguistic Landscapes. <https://dera.ioe.ac.uk/8572/1/dcsf-rw073%20v2.pdf>
- Esping – Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Esping – Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. y Corpi, W (1993). El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección. En, B. Kliksberg, *Pobreza un tema impostergable*. Fondo de Cultura Económica, PNUD, CLAD, 369 – 420.
- Evans, J., & Davies, B. (2012). Embodying Policy Concepts. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 35(5), 617–633.
- Fernández, A. (2005). *Las políticas públicas. Manual de ciencia política* (M. Caminal Ed). Tecnos.
- Filgueira, F. (1997). La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En A. Pérez Baltodano, *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones*. Nueva Sociedad.

Fischer, R. (1918) The correlation between relatives on the supposition of Mendelian inheritance, Transactions of the Royal Society of Edinburg, 52, 399-433.

FOVISSSTE (2017) FOVISSSTE una historia compartida 1917 – 2017. FOVISSSTE.

FOVISSSTE (2020) Plan estratégico de negocios 2020 – 2024 FOVISSSTE.
https://transparencia.fovissste.gob.mx/pdf/Plan_Estrategico_de_Negocios_PEN_2020_2024_VF.pdf

Frisch, R. (1933). Editor's Note. The Econometric Society. 1 (1), 1 – 4.
<http://www.jstor.org/stable/1912224>

Fukuyama, F. (1992). The end of history and the last man. The Free Press. A Division of MacMillan Inc.

Fundacion Botin. (2015). Social and emotional education. An international analysis. Fundacion Botin.

Garland, D. (2016) The Welfare State. A very Short Introduction. Oxford University Press.

Gatzweiler, F. & Zhu, Y. *et al* (2017). Advancing Health and Wellbeing in the changing Urban Environment. Implementing a Systems Approach. Springer.

Gauss, C. (1809). Theoria Motus Corporeum Celestium, Perthes und Besser.

Gebel, M. (2008) Labour markets in Central and Eastern Europe. En I. Kogan, M. Gebel and C. Noelke (Eds) Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe (pp. 35 – 59).

Gebel, M. (2008). Labour markets in Central and Eastern Europe. En I. Kogan, M. Gebel and C. Noelke (Eds) Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe, 35 – 59.

Gil – García, J. (2013). Enfoque sistémico y simulación para las políticas públicas. En M. Merino (Ed) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (Trabajo original publicado en 2010)

Gilbert, L. y Qin, D. (2005). The First Fifty Years of Modern Econometrics. Department of Economics. No. 544, Queen Mary, University of London.

Gobierno de la República – IMSS (2013). Libro Blanco. Programa IMSS – PROSPERA 2013 – 2018. Conservar e innovar el componente solidario del IMSS. Gobierno de la República – IMSS.

Gobierno de la República – IMSS (2014). Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014 – 2018. México Gobierno de la República.

Gobierno de México – IMSS (2020). Programa Institucional Mexicano del Seguro Social 2020 – 2024. Instituto Mexicano del Seguro Social.

Gobierno de México – Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (2021). Programa Nacional de Vivienda 2021 – 2024. Secretaría De Desarrollo Agrario, Territorial Y Urbano.

Gobierno de México – Secretaría de Salud – INSABI (2020). Modelo de Salud para el Bienestar dirigido a las personas sin seguridad social, basado en la Atención Primaria de la Salud. Gobierno de México – Secretaría de Salud – Instituto de Salud para el Bienestar.

Gobierno de México – Secretaría de Salud (2019). Subsecretaría de Integración y desarrollo del sector salud. Atención primaria de salud integral e integrada APS-I Mx: La propuesta Metodología y operativa. Gobierno de México – Secretaría de Salud.

Gobierno de México (1999). FOVI. Todos Unidos por un Gobierno Honesto y Transparente. Gobierno de México. <https://www.fovi.gob.mx/inicio.htm>

Gobierno de México (2016). Historia de Sociedad Federal. Historia de Sociedad Hipotecaria Federal y FOVI. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shf/acciones-y-programas/historia-de-sociedad-hipotecaria-federal>

Gobierno de México (2020) 66 Intervenciones. En 2020 desaparecerá progresivamente el cobro de cuotas para la atención de todos los padecimientos en el Tercer Nivel. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/insabi/documentos/66-intervenciones?idiom=es>

Gobierno de México (2020) Antecedentes Históricos. Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/salud/apbp/documentos/antecedentes-historicos-177334>

Gobierno de México (2022) ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/bienestar/que-hacemos>

Gobierno de México (2022) ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/fonhapo/que-hacemos>

Gobierno de México (2022). CONALITEG. Gobierno de México. <https://libros.conaliteg.gob.mx/nosotros.html>

Goleman, D. (1996). Emotional intelligence. Bloomsbury.

Gonzalez & Gonzalez (2009). Del porfirismo al neoliberalismo. Ediciones Quinto Sol.

González, N. y Tinoco, A. (2009). La Salud en el marco del fin del Estado de Bienestar y los retos presentes. En J. Arzate, C. Massé, N. Arteaga. (Eds) Instituciones del bienestar y gestión de la precariedad. Una mirada interdisciplinaria (pp. 177 – 210).

Goodin, R., Headey, B., Muffels, R., Dirven, H. (1999). The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge University Press.

Goodman, R. and Peng, I. (1996). 'The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation buildings', in G. Esping-Andersen (ed) Welfare states in transition, London: Sage Publications, in association with UN Research Institute for Social Development, pp 192-224.

- Goodman, R. y Peng, I. (1996). The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation buildings, En G. Esping-Andersen (ed) Welfare states in transition, Sage Publications, en asociación con UN Research Institute for Social Development (pp. 192 – 224)
- Gough, I. (2001). Globalization and regional welfare regimes: The East Asian case. *Global Social Policy* 1(2): 166—180.
- Gould, A. (1993). Capitalist welfare systems: A comparison of Japan, Britain and Sweden, London: Longman.
- Grabendorff, W. (1996). Repercusiones de la crisis monetaria mexicana más allá del atlántico: ¿ondas, olas altas o un cambio marino en las perspectivas europeas? En R. Roett (Ed) La crisis del peso mexicano. Perspectivas internacionales. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana.
- Greaves, C. (2001). Política educative y libros de texto gratuitos. Una polémica en torno al control por la educación. *Revista mexicana de investigación educativa*. 6 (12), mayo – agosto. Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C.
- Greene, W. (2018). *Econometric Analysis*. (8th Ed) Pearson.
- Gujarati, D., Porter, D. (2009). *Econometría* (4ta. Edición). Mcgraw Hill.
- Gujarati, D., Porter, D. (2010). *Econometría* (5ta. Edición). Mcgraw Hill.
- Habermas, J. (1991). Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu Editores.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States*. Latin America, East Asia and Eastern Europe. Princeton University Press.
- Harsanyi, J. (1955). Cardinal welfare, individualistic ethics, and interpersonal comparisons of utility. *Journal of political economy*, 63 (4), 309 – 321.
<http://www.jstor.org/stable/1827128>

Havrylysyn & Nsouli (2001) A decade of Transition en O. Havrylysyn & S. M. Nsouli (Eds.)
A decade of Transition: Achievements and Challenges, International Monetary
Fund.

HealthCare (2021). Health Maintenance Organization.
HealthCare.[https://www.healthcare.gov/glossary/health-maintenance-
organization-hmo/](https://www.healthcare.gov/glossary/health-maintenance-organization-hmo/)

Heimann, E. (1929). Sociale Theorie der Kapitalismus. Suhrkamp, rpt.

Hendrick, H. (1997). Children, childhood and English society 1880–1990. Cambridge
University Press.

Hicks, A. (1999) Social Democracy & Welfare Capitalism. A Century of Income Security
Politics.

Hicks, A. (1999) Social democracy & Welfare Capitalism. A century of income security
politics. Cornell University Press.

Hicks, J. (1939) The foundations of welfare economics. The economic journal, 49 (196),
696 – 712. <http://www.jstor.org/stable/2225023>

Hill, M. y Hwang, Y. (2005) Taiwan: what kind of social policy regime? En A. Walker y C.
Wong (eds) East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to
globalization (pp. 145 – 164).

Holliday, I. (2005) East Asian Social Policy in the Wake of the Financial Crisis: Farewell
to Productivism? Policy and Politics 33 (1), 145 – 162.

Horibayashi, T. (2002) Central European Welfare System: the Present Characteristics.
[https://project.iss.utokyo.ac.jp/nakagawa/members/papers/4\(4\)Horibayashi.final.p
df.](https://project.iss.utokyo.ac.jp/nakagawa/members/papers/4(4)Horibayashi.final.pdf)

Horibayashi, T. (2006) Central European Welfare System: the present characteristics.

- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems. Macmillan Education.
- Humphrey, N. (2013). Social and emotional learning: A critical appraisal. Sage.
- Huntington, S. (1996). El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Paidós.
- Ibarra, D. (2007) Derechos humanos y realidades sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Iglesias, A., y Barbeito, R. (2014). ¿Es posible más y mejor democracia? Democracia como empoderamiento político del ciudadano. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales 18, 215 – 242.
- Im, K., Pesaran, H., & Shin, Y. (2003). Testing for unit roots in heterogeneous panels. Journal of Econometrics, 115 (1), 53-74.
- INEGI (2020). Cuéntame de México. Población rural y urbana. https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- INEGI. (2020). Población total (Número de habitantes). <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=Ppoblacion>
- INFONAVIT (2017). Informe Anual de Actividades 2017. INFONAVIT. https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/d33115fd-9bfb-4974-9f91-16a1c4f7f94a/Informe_Anual_2017_Comite_de_Transparencia+.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mFqOx3m
- INFONAVIT (2020). Informe Anual de Actividades 2020. INFONAVIT. https://portalmx.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/90b667c1-9b87-4f8b-8b70-b26ef9b523ab/Informe_Anual_de_Actividades_2020.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nCKzdAX

- Instituto De Seguridad Y Servicios Sociales de Los Trabajadores Del Estado (2014). El ISSSTE en el México Incluyente. Presidencia de la República – ISSSTE.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2007). Programa IMSS – OPORTUNIDADES. Libro Blanco 2007 – 2012. IMSS.
- Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (1976) El Bienestar social y el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia. IMPI.
- Ishida, H. (1993). Social Mobility in Contemporary Japan. Stanford University Press.
- ISSSTE (2020). Programa Institucional 2020 – 2024. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ISSSTE.
- Jarque, C. y Bera, A. (1987) A test for normality of Observations and Regression Residuals. International Statistical Review. 55 (2), pp 163 – 172.
- Johnson, C. (1999). The Developmental State: Odyssey of a Concept. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (cords) Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte.
- Jones, C. (1990). Promoting prosperity: The Hong Kong way of social policy, Hong Kong: Chinese University Press.
- Jones, C. (1993). 'The Pacific challenge: Confucian welfare states', in C. Jones New perspectives on the welfare state in Europe, London: Routledge, pp 198-217.
- Kaldor, N. (1939). Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility. The economic journal, 49 (195), 549 – 552.
<http://www.jstor.org/stable/2224835>
- Kao, C. (1999). Spurious Regression and Residual – Based Tests for Cointegration in Panel Data. Journal of Econometrics 90, pp 1 – 44.

- Kenis, P. y Schneider, V. (1991). Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox. En B. Marin y R. Mayntz (Eds) Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations (pp 25 – 59) Westview press. En. Zaremborg y Martínez (2020) El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos. En G. Castillo y M. Doussage (Eds) Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina.
- Kenneth J. A (1951). Social choice and individual values. John Wiley & Sons. Chapman & Hall, Limited.
- Kogan, I. (2008). Education systems of Central and Eastern European countries. En I. Kogan, M. Gebel and C. Noelke (Eds) Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe (pp. 7 – 30).
- Kono, M. (2005). The Welfare Regime in Japan. En A. Walker y C. Wong (eds) East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to globalization (pp. 117 – 144).
- Korpi, W. (1983). The Democratic Class Struggle, Routledge.
- Kwon, H. (2005). Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. Palgrave macmillan.
- Kwon, H.-J. (1998). 'Democracy and the politics of social welfare: a comparative analysis of welfare systems in East Asia', in R. Goodman, G. White and H.-J. Kwon (eds) The East Asian welfare model: Welfare orientalism and the state, London: Routledge, pp 27-74.
- Lange, O. (1942). The foundations of welfare economics. *Econometrika*, 10 (3), 215 – 228. <http://www.jstor.org/stable/1905465>
- Lasswell, H. (1951). The political Writings of Harold D. Lasswell. Politics: Who Gets What, When, How. The Free Press.

- Lasswell, H. D (1951). *The Political Writings of Harold D. Lasswell*. The Free Press a corporation.
- Legendre, A. (1805). *Nouvelles Méthodes pour la Détermination des Orbites des Comètes*, Courcier.
- Levin, A., Lin, C., & Chu, C. (2002). Unit root tests in panel data: asymptotic and finite-sample properties. *Journal of Econometrics*, 108 (1), 1-24.
- Lewis, J. (1992). Gender and development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy* 2 (3), 159 – 173.
- Lewis, J. (2002). Gender and welfare state change. *European Societies* 4 (4), 331 – 357.
- Leybourne, S. (1995). Testing for unit roots using forward and reverse Dickey-Fuller regressions. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57, 559–571.
- Leybourne, S., Kim, T., Newbold, P. (2003). Examination of some more powerful modifications of the Dickey – Fuller test. *Discussion Papers in Economics*. University of Nottingham.
- Lin, K. (1999). *Confucian welfare cluster: A cultural interpretation of social welfare*, University of Tampere.
- Lora, E. (2007). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lowi, T. (2013). *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*. *Antologías de políticas públicas*. La hechura de las políticas públicas. (L. F. Aguilar, Ed).
- MacLeod, D. (s/f). *Privatization and Bureaucratic Transformation in Mexico: The Strategy and Structure of a Neo-Liberal Revolution*. The Johns Hopkins University.
- Maddala, G. (1971). The likelihood approach to pooling cross section and time series data, *Econometrica*, 39 (6), 939 – 953.

- Maddala, G. S. y S. Wu (1999). A Comparative Study of Unit Root Tests with Panel Data and New Simple Test, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 61, 631-652.
- Mann, H. and Wald, A. (1943). On the Statistical Treatment of Linear Stochastic Difference Equations. *Econometrika* 11 (3/4), 173 – 220.
- Martínez, J. (2007, enero). La nueva gerencia pública en las entidades federativas en México. *Revista Buen Gobierno* 2 (1-2), 69 – 93. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
- Marx, K. (2019). El capital. Siglo XXI. (Trabajo Original Producido en 1975).
- Mathus, R. (2009). La lucha contra la pobreza en México. Observatorio de la Economía Latinoamericana. *Revista académica de economía* (109).
- Matthews, G., Zeidner, M., & Roberts, R. (2004). Emotional intelligence: Science and myth. MIT Press.
- Max-Neff, A. (1993). Human Scale Development. Conception, application and further reflections. Dag Hammarskjold Foundation.
- Medina, A. (2017). La Educación Naval en México. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, Julio – Septiembre. 38 (3).
- Méndez, J. (1994). La reforma del Estado en México: alcances y límites. *Gestión y Política Pública* 3 (4) semestre 1994, (pp 185 – 226).
- Méndez, J. L. (1994). La reforma del Estado en México: alcances y límites, *Gestión y Política Pública. Vol III, Num 1*, primer semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Méndez, J. L. (2010). *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México A.C.
- Meny, I. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

- Merino, M. (2013). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. En M. Merino (Ed) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (Trabajo original publicado en 2010)
- Merino, M., Cejudo, G., Arellano, D., Bracho, T., Casar, A., Gil – García, J., Maldonado. C., Mariscal, J., Santibáñez, L., Sour, L. (2013) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (pp. 27 – 60). Fondo de Cultura Económica – Centro de investigación y docencia económicas.
- Mesa – Lago, C. (1994). Changing Social Security in Latin America: Towards alleviating the costs of economic reform. Lyenne Rienner Publisher.
- Moreno, P. (1993), “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública* 84, (pp 9-23) Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moreno, P. H. (1993), “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 84, pp. 9-23. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morley, S. (2000). La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe. Fondo de Cultura Económica – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Muller, P. (2002). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Nacif, B. (1997). La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México, *Política y Gobierno* 1, 115-145.
- Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes de un gobierno dividido. En J. Méndez (Ed) Los grandes problemas de México. Políticas públicas. El colegio de México.
- Naciones Unidas (1975). Hacia un sistema de estadísticas sociales y demográficas. Naciones Unidas.

- Naciones Unidas (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas - CEPAL.
- Noelke, C. (2008). Social protection, inequality and labour market risks in Central and Eastern Europe. En I. Kogan, M. Gebel and C. Noelke (Eds) Europe enlarged. A handbook of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe (pp. 63 – 97).
- Nussbaum, M. (2012). Las mujeres y el Desarrollo humano. El enfoque de las capacidades. Herder (Trabajo original publicado en 2000)
- Nussbaum, M., & Sen, A. (2004). La calidad de vida. The United Nations – Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1993)
- OCDE (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. OCDE.
- OCDE (2011). Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile. OECD Publishing.
- Ochoa, S. (2011). Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México. Bienestar y Calidad de Vida en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- OECD (2000). Pushing Ahead with Reform in Korea. Labor Market and Social Safety-net Policies. OECD.
- OECD (2000). Pushing Ahead with Reform in Korea. Labor Market and Social Safety Net Policies. OECD.
- Offe, C. (1993). The politics of social policy in East European transitions: antecedents, agents and agenda of reform, Social Research, 60 (4), pp 649 – 684. Noelke, C. (2008) Social protection, inequality and labour market risks in Central and Eastern Europe. En I. Kogan, M. Gebel and C. Noelke (Eds) Europe enlarged. A handbook

- of education, labour and welfare regimes in Central and Eastern Europe (pp. 63 – 97).
- Ord, J. (1972). Families of Frequency Distributions. Griffin's Statistical Monographs and Courses 30. Griffin.
- Ordoñez – Barba, G. Silva, A. (2019). Progresos – Oportunidades – Próspera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. Papeles de Población 25 (99). Universidad Autónoma del Estado de México.
- Orenstein, M. & Hass, M. (2002). Globalization and the development of welfare states in post – communist Europe. Belfer Center for Science and International Affairs.
- Organización Mundial de la Salud (Enero, 2021). *Constitución*. <https://www.who.int/es/about/governance/constitution>.
- Ortiz, M. (2006). El Seguro Popular. Una crónica de la democracia mexicana. Secretaría de Salud – Fundación Mexicana para la Salud – Instituto Nacional de Salud Pública – Fondo de Cultura Económica.
- Padgett, V. (1976). The Mexican Political System. Houghton Mifflin.
- Pak, Po – Hi *et al.* (1999). Social Safety Net for the Most Vulnerable Groups in the Republic of Korea. PNUD.
- Palacios, A. (2007). Diferencias, limitaciones, y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México. En R. Cordera y C. Cabrera. La política social en México: Tendencias y Perspectivas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pantula, S., Gonzalez-Farias, G., and Fuller, W. (1994). A comparison of unit-root test criteria. Journal of Business and Economic Statistics 12, 449–459.
- Pardo, C. (2007). La gerencialización de la administración pública. Foro Internacional, XLVII (4), 895-925. [fecha de Consulta 30 de enero de 2022]. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911153007>

- Pareto, V. (1945). Manual de economía política (G. Cabanellas, trad.) Editorial Atalaya, (Trabajo original publicado en 1932)
- Park, B (1990). The development of social welfare institutions in East Asia: case studies of Japan, Korea, and the People's Republic of China 1945-89'. PhD thesis, School of Social Work, University of Pennsylvania. En: Goodman, R. y Peng, I. (1996) The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation buildings, En G. Esping-Andersen (ed) Welfare states in transition, Sage Publications, en asociación con UN Research Institute for Social Development (pp. 192 – 224)
- Park, H. y Fuller, W. (1995). Alternative estimators and unit root tests for the autoregressive process. Journal of Time Series Analysis 16, 415–429.
- Parsons, W. (2012). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Flacso. (Trabajo original publicado en 1995).
- Pasquino, G. (2011). Nuevo curso de ciencia política, Fondo de Cultura Económica.
- Passcall y Kwak (2005). Gender Regimes in transition in central and eastern Europe. The policy press, University of Bristol.
- Pedroni, P. (1995). Panel Cointegration. Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests, with an Application to the PPP Hypothesis. University Working Papers in Economics, 95 (13), June. Indiana.
- Pedroni, P. (1999). Critical Values for Cointegration Tests in Heterogeneous Panels with Multiple Regressors, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 61 (4), 653-670
- Pemex (2020). Dirección corporativa de administración y servicios. Manual de organización de la subdirección de Servicios de Salud. Pemex. <https://www.pemex.com/servicios/salud/NormatecaServiciosdeSalud/Normateca/Manual%20de%20Organizaci%C3%B3n%20de%20las%20Subdirecci%C3%B3n%20de%20Servicios%20de%20Salud.pdf>

- Pena – Trapero, B. (2009). La medición del bienestar social: una revisión crítica. Estudios de economía aplicada. 27 (2), 299 – 324.
- Peng, I. (1995). Boshi katei: a theoretical and case analysis of Japanese lone mothers and their relationships to the state, the labour market, and the family, with reference to Britain and Canada'. PhD thesis, London School of Economics., En. Goodman, R. y Peng, I. (1996) The East Asian welfare states: peripatetic learning, adaptive change, and nation buildings, En G. Esping-Andersen (ed) Welfare states in transition, Sage Publications, in asociación with UN Research Institute for Social Development (pp. 192 – 224)
- Peralta, B. (2016). La vivienda y el Estado Mexicano durante el siglo XX. Un enfoque desde la economía política. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pesaran, M. (2015). Time series and panel data econometrics. Oxford University press.
- Peters, B. G. (1986). American Public Policy. Promise and Performance, Segunda edición, MacMillan Education LTD.
- Peters, G. (1986). American Public Policy. Promise and Performance (2ed) University of Pittsburgh.
- Phillips, C.B y Perron, P (1988). Testing for a unit root in time series regression. Biometrika, 75 (2), 335 – 346. <https://doi.org/10.1093/biomet/75.2.335>
- Phillips, C.B. y Perron, P (1987). Testing for a unit root in time series regression. Cowles foundation Discussion Paper (795). Yale University.
- Pierre, M. (2002). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Pigou, A. (1932). The economics of Welfare (4th Ed.) Macmillan and Co., Limited, (Trabajo original publicado en 1920)

- Plant, R. (1989). The neo-liberal social vision, in J. Elliott and I. Swanson (eds). *The Renewal of Social Vision*. University of Edinburgh. Centre for Theology and Public Issues.
- PNUD (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano Michoacán 2007*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Polanyi, K. (1984). *The great transformation*. Gallimard. En B. Théret (2009) *Sistemas nacionales de protección social y representación política en la regulación societal: un enfoque morfogénico estructuralista del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia a los casos de Japón y Francia*. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (eds) *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte.
- Potůček, M. (1999). *Not Only the Market. The role of the market. Government and civic sector in the development of postcommunist societies*. CEU Press.
- Potůček, M. (2009). *Transformaciones del Estado de bienestar en Europa central y del este*. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (eds) *Más allá de la pobreza*.

Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara
– El Colegio de la Frontera Norte.

Quintana, N. (2015). Cuba entre revolución y reformas. La política de la política educativa en los cambios actuales. Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política, Flacso.

Quintana, N. (2020). El régimen de políticas públicas o el árbol dentro del bosque. En G. Castillo y M. Doussage (Eds) Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina.

Robbins, L. (1945). An essay on the nature & significance of economic science (2nd Ed.) Macmillan and Co., Limited (Trabajo original publicado en 1932)

Rodríguez y Rodríguez (1998). Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX. Historia, Ciencias, Saúde -Manguinhos. 2, pp 293 – 310
<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/LmH7CcGPqjNjZK6MkxCBDQH/?lang=es#>

Rodríguez, O. (2008). Derechas. Conceptos y Fenómenos fundamentales de nuestro tiempo. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Journal of Economic Literature 54(1), 973 – 987.

Roett, R. (1996). La crisis del peso mexicano. Perspectivas internacionales. Fondo de Cultura Económica/ Economía Latinoamericana.

Rubin, H. (1950). Consistency of Maximum Likelihood Estimators in the Explosive Case. In T. Koopmans, ed. Statistical Inference in Dynamic Economic Models. John Wiley and Sons.

Ruiz, A. (2016). La investigación econométrica mediante paneles de datos: historia, modelos y usos en México. Revista Económica y Política 12 (24), 11 – 34.

- Ruiz, A. (2016). La investigación econométrica mediante Paneles de datos: Historia, modelos y usos en México. *Revista Economía y Política*, 2 (24), pp 11 – 34.
- Ruiz, N. (1999). La política Social en México hacia el fin del siglo. Instituto Nacional de Administración Pública.
- SAGARPA (2017). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Memoria y prospectiva de las Secretarías de Estado. SAGARPA.
- Salama, P. (1999). Riqueza y pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas. Universidad de Guadalajara – Fondo de cultura económica.
- Samuelson, P. (1966). Fundamentos del análisis económico (2nd Ed. U. Basic, trad.) “el ateneo” editorial. (trabajo original publicado en 1953)
- Samuelson, P., Koopmans, C. y Stone, J. (1954). Report of Evaluative Committee for Econometrica. The Econometric Society. 22 (2), 141 – 146. <http://www.jstor.org/stable/1907538>
- Sanghee, J. (2017). La pobreza urbana de América Latina y los desafíos en la era del desarrollo sustentable. *Portes, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca Pacífico*, 11(21), Enero – Junio de 2017, 27 – 48.
- Scitovszky, T. (1941). A note on welfare propositions in economics. *The review of economic studies*, 9 (1), 77 – 88. <https://www.jstor.org/stable/2967640>
- Secretaría de Salud (2015). Dirección General de Evaluación del Desempeño. Sistema de Protección Social. <http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/spss.html>
- Secretaria de Bienestar (2019). Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-203284>

Secretaría de Bienestar (2019). Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

Secretaria de Bienestar (2019). Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-con-discapacidad>

Secretaria de Bienestar (2020). Programa Sembrando Vida. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>

Secretaria de Bienestar (2021). Programa de capacitación de la planeación del Fondo de aportaciones para la infraestructura social. Secretaria de Bienestar.

Secretaria de Educación Pública (2017). Modelo Educativo para la educación obligatoria. Educar para liberar la creatividad. Secretaria de Educación Pública.

Secretaria de Educación Pública (2020). Programa Sectorial de Educación 2020 – 2024. Gobierno de México.

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (1988). Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794374&fecha=06/12/1988#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (1991). Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4763500&fecha=04/12/1991#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890287&fecha=08/08/1997#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (1999). Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2001). DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2047257&fecha=26/07/2001#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2001). Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2047257&fecha=26/07/2001#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2002). Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735269&fecha=15/03/2002#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2006). Decreto por el que se expide la Ley de Vivienda.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4912706&fecha=27/06/2006#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2012). Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5265361&fecha=24/08/2012#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2019). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561693&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2019.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). PROGRAMA Institucional 2020-2024 del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605460&fecha=20/11/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Institucional 2020-2024 de la Comisión Nacional de Vivienda.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603798&fecha=29/10/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Institucional 2020-2024 del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602357&fecha=12/10/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). ACUERDO 15.1368.2019 por el que se aprueba el Programa Institucional 2019-2024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594992&fecha=15/06/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Institucional 2020-2024 del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602357&fecha=12/10/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Institucional 2020 – 2024 de la Comisión Nacional de Vivienda.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603798&fecha=29/10/2020#gsc.tab=0

Secretaría de Gobernación – Diario Oficial de la Federación (1980). Acuerdo por el que se desconcentra en las Unidades Administrativas de los Centros SAHOP diversas funciones.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4862149&fecha=04/12/1980

Secretaría de Gobierno – Diario Oficial de la Federación (1992). Decreto por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4667565&fecha=25/05/1992#gsc.tab=0

Secretaría de Gobierno – Diario Oficial de la Federación (1992). Reglamento interior de la secretaría de desarrollo social.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4669762&fecha=04/06/1992#gsc.tab=0

Secretaría de Gobierno – Diario Oficial de la Federación (1995). Reglamento Interior de la Secretarí-a de Desarrollo Social.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4886787&fecha=28/12/1995#gsc.tab=0

Secretaría de Gobierno – Diario Oficial de la Federación (2001). Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=760901&fecha=13/09/2001#gsc.tab=0

Secretaría de Gobierno – Diario Oficial de la Federación (2018). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018#gsc.tab=0

Secretaria de la Defensa Nacional (2017). Secretaría de la Defensa Nacional. Centenario de la Constitución Política de 1917: La participación militar en la consolidación institucional. Memorias y prospectiva de las Secretarías de Estado.

Secretaría de Marina (2017). Memoria y prospectiva de las Secretarías de Estado. Secretaría de Marina.

Secretaria de Salubridad y Asistencia (2014). Salud Pública de México. 3 (5). (Trabajo original publicado en 1961)

Secretaría de Salud (2015). Sistema de Protección Social.
<http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/spss.html>

Secretaría de Salud (2017). Memoria y prospectiva de las secretarías de Estado.
Secretaria de Salud.

SEGOB – Diario Oficial de la Federación (2003). DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=695626&fecha=15/05/2003#gsc.tab=0

SEGOB – Diario Oficial de la Federación (2019). Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio fiscal 2019.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551403&fecha=27/02/2019#gsc.tab=0

SEGOB – Diario Oficial de la Federación (2020). ACUERDO 15.1368.2019 por el que se aprueba el Programa Institucional 2019-2024 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594992&fecha=15/06/2020#gsc.tab=0

SEGOB – Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio fiscal 2021.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609040&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0

Sen, A (2002). Rationality and Freedom. The Belknap press of Harvard University Press.

Sen, A. (1982). Choice, Welfare and Measurements, Oxford, Blackwell.

Sen, A. (1985). Commodities and Capabilities. Elsevier.

- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1997). *Sobre ética y economía*. Alianza universidad. (Trabajo original publicado en 1989)
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Sen, A. (2004). *Capacidades y bienestar*, en M. Nussbaum y A. Sen (eds). *La calidad de vida*. Tercera reimpresión. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1993)
- Senado de la República (2008). *Proposición con punto de acuerdo para exhortar al sistema nacional DIF, a los sistemas DIF Estatales y a los DIF Municipales a incluir leche Liconsa fortificada en sus desayunos escolares*. Recuperado a partir de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/17353
- Serrano, M. (2010). *La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal*. *Revista de la facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas del Elche*, 1 (6), 112 – 130.
- Shin, D. (2003). *Social and Economic Policies in Korea. Ideas, Networks and Linkages*. Routledge – Curzon.
- Sistema Nacional DIF (2018). *Modelo tipo de Atención y protección integral de centros de asistencia social para niñas y niños y adolescentes*. Secretaría de Salud. DIF Nacional.
- Slottje, D. (1991). *Measuring the Quality of Life Across Countries*. *The review of Economics and Statistics*, 73 (4), 684 – 693.
- Soberón, G. (2001). *La reforma de la Salud en México*. *Gaceta Médica de México*. 137 (5), (pp 419 – 443). Academia Nacional de Medicina de México A. C.
- Sojo, C. (2009). *Proceso político de la reforma social en América Latina: condiciones y recursos en torno a un régimen de universalismo básico*. En C.

- Sour, L. (2013). El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas. En M. Merino (Ed) Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. (Trabajo original publicado en 2010)
- Spratt, J (2017). Wellbeing, equity and education. A critical analysis of policy discourses of wellbeing in schools. Springer
- Stallings, B. y Peres, W. (2000). Crecimiento, Empleo y Equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Fondo de Cultura Económica – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas.
- Streeten, P. (1978). Basic human needs. Millennium: Journal of international studies, 7 (1), 29 – 46. <https://doi.org/10.1177/03058298710010010301>
- Streeten, P., Javed, S., Ul, M., Hicks, N., & Stewart, F. (1981). First Thing First. Meeting basic human needs in the developing countries. World Bank – Oxford University Press.
- Sumner, L. W. (2003). Welfare, happiness and ethics. Oxford University Press. (trabajo original publicado en 1996)
- Sung, K. R. (2002). Consolidation of civilian government and the development of the Korean welfare state: a comparison with people 's government. En Y. Kim (ed) Debates on the characteristics of the Korean welfare state (I), In-Gan-Gwa-Bok-Ji (pp 487-523).
- Sung, K.-R. (2002). 'Consolidation of civilian government and the development of the Korean welfare state: a comparison with people's government', in Y.-M. Kim (ed) Debates on the characteristics of the Korean welfare state (I), Seoul: In-Gan-Gwa-Bok-Ji (in Korean) pp 487-523. Ahn, S. y Lee, S. (2005) The development of the South Korean welfare regime. En A. Walker y C. Wong (eds) East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to globalization (pp. 165 – 186).

- Sung, S. & Pascall, G. (2014). *Gender and Welfare States in East Asia: Confucianism or Gender Equality?* Palgrave macmillan.
- Svejnar, J. (1999). Labor markets in the transitional Central and Eastern European Economies, En O. Ashenfelter and D. Card (eds) *Handbook of labor economics*, vol. 3 (42), 2809 – 2857.
- Svejnar, J. (2002). Transition economies: performance and challenges. *The Journal of Economic Perspectives*, 16 (1), 3-28.
- Tamez y Valle (2005) *Desigualdad Social y reforma neoliberal en salud*. *Revista Mexicana de Sociología* 2 (67), pp 321 – 356. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tang, K. (2000). *Social Welfare Development in East Asia*. Palgrave macmillan.
- Taylor – Gobby, P (1997) In defense of Second – Best Theory: State, Class and Capital in Social Policy. *Journal of Social Policy*, 26 (2), 171 – 192.
- Taylor-Gobby, P. (1996). The United Kingdom: Radical departures and Political Consensus, in V. George & P. Taylor-Gooby (eds), *Squaring the Welfare Circle*, MacMillan. 95 -116.
- Théret, B. (2009). *Sistemas nacionales de protección social y representación política en la regulación societal: un enfoque morfogénico estructuralista del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia a los casos de Japón y Francia*. En C. Barba, G. Ordoñez y E. Valencia (eds) *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy*. George Allen and Unwin.
- UNICEF (1995). *Poverty, children and policy: responses for a brighter future*. UNICEF International Child Development Centre.

- Valencia, M. (2015). El plan estratégico del INFONAVIT 2000 – 2012. En A. Ziccardi. A. González. (Cords) Habitabilidad y política de vivienda en México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valera, C., Martínez, J., Martínez, R. (2018). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) – Cooperación alemana Deutsche Zusammenarbeit.
- Van Kersbergen, K. (1995) Social Capitalism. Routledge.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores.
- Vásquez, C. P. (2010), La planeación, el presupuesto y las políticas públicas, en: J. L. Méndez (2010), *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México A.C.
- Walker, A. y Wong, C. (2005). East Asian Welfare Regimes in transition. From Confucianism to globalization. The Policy Press.
- Wallerstein, I. (2005). Análisis de sistemas – mundo. Una introducción. Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2013). El capitalismo histórico. Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1988).
- Wallerstein, I. (2015). El discurso del poder. Siglo XXI.
- Watson, D., Emery, C., & Bayliss, P. (2012). Children's social and emotional wellbeing in schools: A critical perspective. The Policy Press.
- Weiss, L. (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State, *New Left Review*, (225), 3 – 27.
- Wellman, B. (1997). Structural analysis: From method metaphor to theory and substance. *Contemporary Studies in Sociology*. 15, pp 19 – 61. En G. Castillo y M. Doussage (Eds) *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*.

- Wijeysingha, V. (2005). The Welfare in Singapore. En A. Walker y C. Wong (eds) East Asian Welfare Regimes in Transition. From Confucianism to globalization (pp. 187 – 212).
- Wilensky, H. & Lebeaux, C. (1958). Industrial society and social welfare. Oxford Journals. 37 (1), 84 – 85.
- Wilensky, H. & Lebeaux, C. (1965). Industrial society and social welfare. Free Pr.
- Wilensky, H. (1975). The Welfare State and Equality. University of California Press
- Wilkie, J. (1985). The dramatic growth of Mexico 's economy and the rise of the statist government budgetary power, 1910-1982. The Mexican Forum 5 (4): 33-40. En J. L. Méndez (Ed) Los grandes problemas de México. Políticas Públicas (pp. 85 – 103). El colegio de México.
- Willensky, H. (1975). The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. University of California Press.
- Wooldridge, J. (2010). Introducción a la econometría un enfoque moderno (4a. edición). Cengage Learning Editores.
- Wooldridge, J. (2015). Introducción a la econometría un enfoque moderno (5a. edición). Cengage Learning Editores.
- Wyness, M. (2001). Children, childhood and political participation: Case studies of young people's councils. The International Journal of Children's Rights, 9(3), 193–212.
- Yeates, N. (2001). Globalization and Social Policy. Sage.
- You, J. (2004). From Growth – medicated Welfare toward a Welfare State? Evolution of Social Policy in South Korea, Mimeo.
- Zepeda, C. (2012). Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. (172) Marzo – Abril, 32 – 39.