

Abril de 2007

Socioscopio, nueva época, núm. 12

SocioscOpio

INDICADORES, ESTUDIOS
E INVESTIGACIONES SOCIALES

NUEVA ÉPOCA, NÚM. 12, ABRIL DE 2007

**Análisis de políticas
públicas en México**

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 5 años de trabajo"

SocioscOpio

Este número de *Socioscopia* aborda la problemática del diseño y ejecución de las políticas públicas nacionales. “La coordinación intergubernamental de programas públicos en México”, de Alejandro Navarro Arredondo, trata sobre un problema que antecede a todo esfuerzo de gobierno, se trata del añejo problema de los incentivos para la acción colectiva. El texto aborda los problemas de la falta de coordinación intergubernamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Es claro que si las distintas áreas del gobierno no proponen mecanismos comunes para diagnosticar una problemática nacional, menos se verán incentivados a participar coordinadamente en la ejecución de un programa específico donde las responsabilidades se cruzan. El autor ejemplifica con el programa Hábitat esta problemática.

“Análisis jurídico y filosófico de los principios legales y teóricos que condicionan una política pública nacional de atención a los adultos mayores”, de Francisco Sales Heredia, habla de los supuestos previos que deben ser considerados para iniciar una política nacional. El autor considera que ante la profusión de derechos sin posibilidad de ser exigidos en los tribunales, las nuevas necesidades sociales requieren de un reordenamiento de las prioridades nacionales en la distribución de los presupuestos. El autor ejemplifica esta necesidad refiriéndose a las crecientes necesidades del grupo de los adultos mayores.

Otro factor determinante en la gestación de las políticas públicas es la discusión y consiguiente aprobación de las leyes que rigen la operación de éstas. “El precio único del libro: argumentos a favor y en contra”, de Claudia I. Martínez García, describe la aprobación de una ley y el ejercicio del veto del presidente de la república ante el informe de una unidad gubernamental. En este caso es claro que no hay muchas posibilidades de que exista política pública si no hay formas de controlar en el proceso legislativo qué es razonable que vete la presidencia y qué no.

“Experiencias sobre economía social: España, Argentina y Venezuela; elementos para un contexto mexicano”, de Mario Martínez Arellano, y “Migración y políticas públicas en México”, de Efrén Arellano Trejo, analizan problemáticas concretas en el país y discuten las posibilidades de que el gobierno reinterprete sus políticas públicas a la luz de la evidencia empírica y comparativa. La economía social, que podría ser un factor determinante en el desarrollo de las comunidades rurales del país, producto de su tradición de propiedad comunal, no ha sido impulsada coherentemente por el Estado por falta de una interpretación adecuada de lo que puede ser ésta. De igual manera el complejo problema de la migración, que si bien ha



LX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Jorge Zermeño Infante
Presidente

Dip. María Elena Álvarez Bernal
Dip. Ruth Zavaleta Salgado
Dip. Arnoldo Ochoa González
Vicepresidentes

Dip. Antonio Xavier López Adame
Dip. Jacinto Gómez Pasillas
Dip. Ma. Eugenia Jiménez Valenzuela
Dip. José Gildardo Guerrero Torres
Dip. Lilia Guadalupe Merodio Reza
Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva
Dip. María Mercedes Maciel Ortiz
Dip. Eduardo de la Torre Jaramillo
Secretarios

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
*Secretario de Servicios Administrativos
y Financieros*

beneficiado a México en el rubro de remesas, debilita el esfuerzo del país al expulsar por falta de oportunidades a grandes sectores de la población. En este caso las políticas públicas y la legislación requieren ir más allá del problema en sí para situarse en un contexto nacional.

En la sección de opinión pública, en esta ocasión se comentan los resultados de la encuesta sobre política exterior del CIDE. Los resultados de México se comparan con los de otros países y muestran algunas percepciones ciudadanas que pueden ser de interés.

En nuestra sección de Apuntes, se comenta y reporta la asistencia de los investigadores del CESOP a dos foros de relevancia nacional. En uno de ellos se trató el tema de la emigración, que afecta al país de múltiples formas, pero que también ha funcionado como válvula de escape. En el foro sobre políticas públicas para el desarrollo se planteó la urgencia de coordinarse adecuadamente y con premura para detonar el desarrollo que tanta falta le hace al país.

En la sección de reseñas, se resume y comenta una serie de libros que consideramos relevantes para la reflexión legislativa.

Socioscopio. Indicadores, Estudios e Investigaciones Sociales, Nueva Época, núm. 12, abril de 2007. Publicación cuatrimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx
• Editor responsable: Alejandro López Morcillo • Número de Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2006-090814413600-102, Certificado de Licitud de Título: pendiente, Certificado de Licitud de Contenido: pendiente, ISSN 1870-6274.

Impresa y hecha en México / *Printed and bound in Mexico*

Comité del CESOP
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
*Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos*

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Karla Ruiz Oscura
Investigadores

Alejandro López Morcillo
Editor

SocioscOpio

TEMAS SOCIALES

- 4 La coordinación intergubernamental de programas públicos en México
Alejandro Navarro Arredondo
- 20 Análisis jurídico y filosófico de los principios legales y teóricos que condicionan una política pública nacional de atención a los adultos mayores
Francisco Sales Heredia
- 34 El precio único del libro: argumentos a favor y en contra
Claudia I. Martínez García
- 44 Experiencias sobre economía social: España, Argentina y Venezuela; elementos para un contexto mexicano
Mario Mendoza Arellano
- 54 Migración y políticas públicas en México
Efrén Arellano Trejo

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

- 68 *México y el mundo 2006*. Opiniones sobre política exterior y su comparación con Estados Unidos y países de Asia

APUNTES: ACTIVIDADES DEL CENTRO

- 71 Migración y desarrollo: los temas del debate
- 74 Políticas públicas para el desarrollo

ANAQUEL: RESEÑAS

- 76 Regulación de encuestas electorales en México
Sandra I. Espinosa Morales
- 80 La construcción de nuevos vínculos en el examen de las relaciones entre sociedad y trabajo
José de Jesús González Rodríguez
- 83 Una evaluación de las reformas de pensiones en América Latina
Sara María Ochoa León

La coordinación intergubernamental de programas públicos en México

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO

Este artículo analiza los mecanismos de coordinación intergubernamental que se llevan a cabo para la implementación del Programa Hábitat, una estrategia del gobierno federal mexicano que pretende dar solución a los crecientes problemas de la pobreza urbana en nuestro país. La puesta en marcha de este programa implica la incorporación de varios ámbitos de gobierno y da lugar a una compleja interrelación de funcionarios gubernamentales en la provisión de subsidios a la población en pobreza patrimonial, situación que dificulta los mecanismos de coordinación y distribución de recursos públicos hacia los niveles subnacionales.

Introducción

Muchos países están experimentando procesos de descentralización de funciones y responsabilidades hacia sus gobiernos locales, particularmente de las relacionadas con las políticas sociales. Por lo anterior, ha habido un renovado interés en llevar a cabo estudios que analicen dichos procesos. Muchos de ellos han centrado su atención en la revisión de los procedimientos formales para la reasignación de autoridad y la distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno.

La revisión de los marcos legales sin duda permite identificar los parámetros que estructuran los procesos de descentralización; no obstante, dicho análisis no resulta suficiente para comprender las variaciones de las actividades de coordinación de una política pública que enfrenta un contexto descentralizado. Los problemas que se suscitan por la puesta en marcha de un programa están a menudo muy lejos de las previsiones consideradas en los textos legales.

Por lo anterior, el presente trabajo de investigación presta mayor atención al estudio de la coordinación de programas intergubernamentales.

En la primera sección se presentan algunas contribuciones teóricas que ayudan a comprender la coordinación intergubernamental de programas públicos. En la segunda sección se abordan las particularidades de un estudio de caso: la operación del programa Hábitat, una estrategia de combate a la pobreza urbana con un fuerte componente de coordinación entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal). De esta manera, identificando las dificultades y los condicionamientos que enfrenta la coordinación intergubernamental del programa Hábitat, se pueden ofrecer elementos que orienten para facilitar la operación de este tipo de políticas públicas.

Aspectos teóricos de la coordinación intergubernamental

De acuerdo con Diana Conyers, muchos países, todos con arreglos institucionales muy distintos, han experimentado alguna forma de descentralización.¹ Entendida ya en un sentido administrativo o en relación con una función democratizadora, la descentralización se ha transformado en uno de los componentes principales de las agendas políticas de los gobiernos contemporáneos.² En México se han llevado a cabo procesos de descentralización como mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y para mejorar la relación entre el Estado y la sociedad. Asimismo, se ha justificado el fortalecimiento de los gobiernos locales como un medio para hacer más eficientes las políticas públicas y como una forma de aumentar la participación de otros actores en ellas.³

¹ Diana Conyers, "Decentralization: The latest fashion in development administration?", *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, 1983, pp. 97-109.

² Richard Crook y Manor James, *Democratic Decentralization*, Documento de trabajo del Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, pp. 1-14; Allan Brewer, "Consideraciones sobre la descentralización administrativa", conferencia dictada en el congreso "El derecho administrativo como instrumento para mejorar la calidad de vida", Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 27 al 29 de abril de 2006.

³ Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas de descentralización en México 1983-1993. Logros y desencantos*,

La reestructuración de funciones derivada de este nuevo contexto político e institucional ha dado nuevos bríos al estudio de las relaciones intergubernamentales, particularmente de los temas que se refieren a la coordinación intergubernamental.

Al respecto, Allison Rowland señala que

la coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo en México, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. [No obstante,] ...en las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los gobiernos locales la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en que ellos asumen la responsabilidad principal, o bien aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno.⁴

CIDE, 1998; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa- El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996; Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México, México, 1986; Victoria Rodríguez, *La descentralización en México: de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

⁴ Allison Rowland, "Los municipios y la coordinación intergubernamental", Cuaderno núm. 2, *Agenda de la Reforma Municipal*, México, CIDE, 2000, p. 2.

De esta forma, los antiguos modelos jerárquicos y centralizados de gobierno son sustituidos por una red más compleja de relaciones intergubernamentales en las que las autoridades subnacionales tienen intercambios directos con instituciones estatales y nacionales. La naturaleza exacta de estos intercambios es menos predecible ahora que en tiempos anteriores, de modo que el poder de decisión sobre el destino de recursos y coordinación de políticas y programas puede residir en cualquier ámbito de gobierno dentro del sistema federal. Por lo anterior, Deil Wright plantea tres diferentes modelos de coordinación de acuerdo con las características que formalmente adquieren las relaciones intergubernamentales:

1. Modelo de autoridad inclusiva. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno federal. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es vertical y jerárquica (Figura 1).
2. Modelo de autoridad coordinada. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera federal de la estatal, y las autoridades locales dependen directamente de los gobiernos estatales (Figura 2).
3. Modelo de autoridad traslapada. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado, y están basados en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente (Figura 3).⁵

Para Ady Carrera, el modelo de coordinación intergubernamental dominante en México de 1917

⁵ Deil Wright, *Understanding Intergovernmental relations*, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1988.

a 1988 fue el de “Autoridad inclusiva”. En su análisis del proceso de evolución de las relaciones intergubernamentales en México, señala que en una primera etapa la coordinación intergubernamental obedecía a un patrón altamente jerarquizado, basado en un sistema político que se sustentaba en una estrecha relación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con los titulares de los poderes ejecutivos en turno. A partir de este esquema de coordinación, los gobiernos locales se encontraban subordinados al gobierno federal, y el presidente de la república era el principal tomador de decisiones.⁶

A partir de 1989, con el surgimiento de programas de descentralización administrativa del gobierno federal a estados y municipios, y más tarde, en 1997, gracias a la consolidación de procesos de democratización que culminaron con el arribo de la oposición a gobiernos locales, Ady Carrera advierte que el nuevo modelo de relaciones intergubernamentales que impera en México es el de “Autoridad Coordinada”.⁷ Sin embargo, las relaciones intergubernamentales siguen cambiando; parte de su desarrollo implica ahora una intensa interacción entre instancias de los tres ámbitos de gobierno que se articulan alrededor de programas públicos con vida e intereses propios.⁸

De esta forma, el análisis de la coordinación intergubernamental en México está más estrechamente ligado a la materialización de políticas públicas concretas (educación, salud, combate a la pobreza, desarrollo urbano), por lo que se debe tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno, sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la operación de dichas políticas. Al interior de

⁶ Ady Carrera, “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Madrid, 2 a 5 de noviembre de 2004, p. 21.

⁷ *Idem.*

⁸ Enrique Cabrero y Rodolfo García, “Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”, ponencia presentada en el II Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), Santiago de Querétaro, abril de 2001.

Figura 1
Modelo de autoridad inclusiva

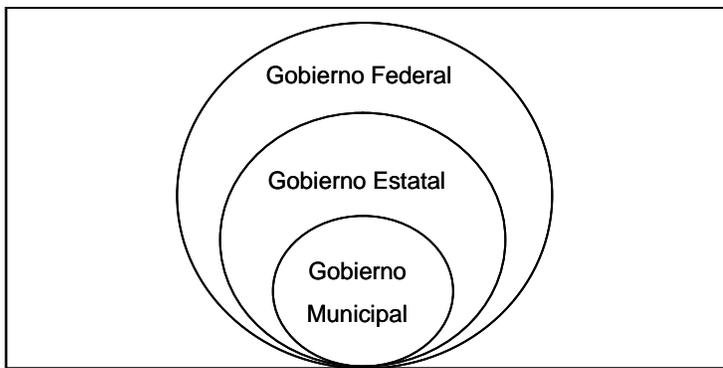


Figura 2
Modelo de autoridad coordinada

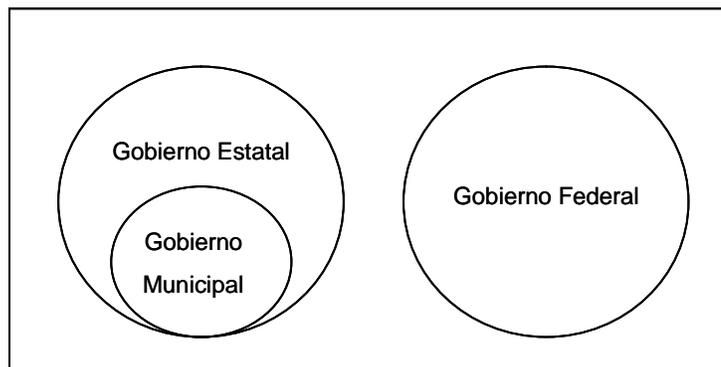
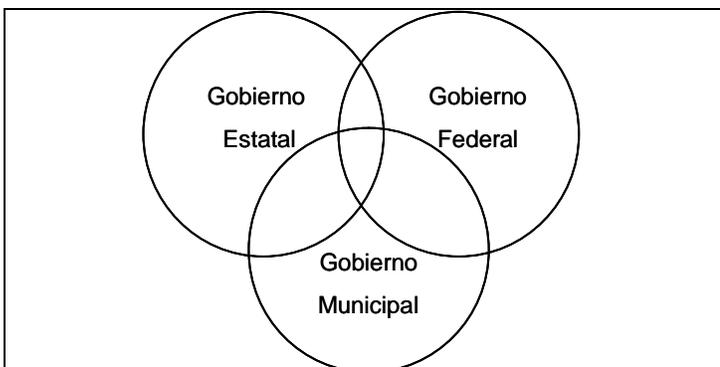


Figura 3
Modelo de autoridad traslapada



estas “redes” intergubernamentales se construyen los acuerdos y consensos, se redefinen competencias y/o concurrencias, y se pone en marcha la operación de dichas políticas. Según algunos autores, entonces es necesario analizar las redes intergubernamentales para comprender los elementos y puntos de equilibrio que propician una adecuada coordinación de políticas gubernamentales.⁹

Atender las sugerencias anteriores significa aceptar que un actor individual u organización pública por sí misma no puede satisfacer las necesidades de las sociedades de hoy, por lo que la formulación de políticas públicas es cada vez más el resultado de una compleja interacción entre diversas organizaciones. Dicha interacción puede comprenderse mejor si la analizamos como producto de redes de políticas. El modelo reciente de redes puede ofrecer un marco teórico más adecuado para analizar la coordinación intergubernamental en la operación de programas públicos. En una primera aproximación, las redes de políticas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de problemas colectivos”.¹⁰

Como estructuras de colaboración, Klijn sugiere que

las redes facilitan la interacción, toma de decisiones, cooperación y aprendizaje puesto que proporcionan los recursos para apoyar estas actividades, tales como patrones conocidos de negociación, reglas de conducta y formas de organización comunes.

Para este autor, las redes son también las entidades que “conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucional: el conjunto de actores públicos, semipúblicos, y privados que participan en el mismo campo de acción”.¹¹ Para el acoplamiento de estos actores existe una va-

⁹ *Idem.*

¹⁰ Erik-Hans Klijn, “Policy Networks: An Overview”, en William Kickert y John Koppenjan (coords.), *Managing Complex Networks*, Sage, Londres, 1998, pp. 34-36.

¹¹ Erik-Hans Klijn, “Networks and governance: a perspective on public policy and public administration”, en Ari Salminen (coord.), *Governing Networks*, IUS Press, Amsterdam, 2003, p. 32.

riedad de formas de coordinación. Investigaciones anteriores han indicado que no todas son semejantes, por lo que existe una clasificación que las distingue de acuerdo con el tipo de funciones primarias que los actores realizan cuando trabajan en red.¹² A continuación se presenta un breve bosquejo de estos tipos de redes y sus formas de coordinación:

1. El primer tipo se refiere a *redes de información*. Bajo este esquema los actores se reúnen exclusivamente para intercambiar ideas y potenciales soluciones. No se adoptan acciones ni estrategias conjuntas. Tienen a implicar a una gran cantidad de actores interesados, muchos de los cuales tienen puntos de vista divergentes, pero que examinan las particularidades de un problema dado para explorar “acciones posibles” que se pudieran llevar a cabo. Como tales, las redes informativas tienden a ser amplios órganos de consulta pero nunca cuerpos de decisión. El establecimiento de una red de información es el más informal de los acoplamientos intergubernamentales y, consecuentemente, se puede utilizar muy fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y compromiso entre las organizaciones involucradas.
2. La siguiente categoría son las *redes de desarrollo*. En ellas se requiere un nivel de involucrar una organización más allá de compartir información. Además, se promueve un compromiso de capacitación recíproca entre los miembros que las integran. Estas redes trabajan arduamente en la creación e intercambio de conocimiento y tecnología, y muchas de sus actividades incluyen seminarios y conferencias. Bajo este esquema dos o más organizaciones comparten la información sobre actividades comunes dentro de un programa y deciden modificar su forma de trabajo para mejorar la calidad de los servicios suministrados.

¹² Robert Agranoff, “A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks”, ponencia presentada en la *VII Conferencia Nacional de Gerencia Pública*, Georgetown University, 9-11 de octubre, 2003.

3. La tercera categoría, *redes de cooperación*, va un paso adelante de las estrategias de capacitación. Esta forma de coordinación en algunos casos puede implicar la formalización de ciertos acuerdos legales. Los intercambios pueden abarcar una variedad de recursos: de información, financieros, técnicos, así como conocimiento, personal de apoyo, infraestructura, dinero y otros. Es importante enfatizar que los recursos compartidos se aplican a objetivos comunes y que los actores que aportan mayores recursos financieros no tienen mayor poder de decisión en los esfuerzos cooperativos.
4. La cuarta categoría, *redes de acción*, involucra a todos los actores interesados en actividades que se relacionan con la toma de decisiones para adoptar formalmente líneas de acción. Estas redes toman la forma de “*joint production or action*” (producción o acción conjunta) que se asocia comúnmente a la mayoría de las redes encargadas de la operación de políticas públicas. Esta forma de coordinación intergubernamental requiere compartir riesgos, responsabilidades, recursos y recompensas. Su fuerte componente de toma de decisiones conjuntas provoca dificultades considerables para lograr consensos, porque siempre genera opciones colectivas del tipo “unos pierden, otros ganan”. Sin embargo, cuando se logran los acuerdos, éstos cuentan con bastante legitimidad, factor que facilita la operación de las líneas de acción programadas.

Para Jon Pierre, el surgimiento de las redes de políticas públicas se ha vuelto muy común en varios países en las dos últimas décadas. Este nuevo modo de gestión pública asociado a la noción de *gobernanza* integra a diversos actores interesados en un foro común para la toma de decisiones consensuadas; este proceso es a menudo conducido por las agencias públicas.¹³

¹³ De acuerdo con Jon Pierre, el término *gobernanza* posee una dualidad conceptual. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, utilizándose más bien en el sentido de conducción o dirección política (*steering*). La otra categoría sobre *gobernanza* es la “que sirve para definir un nuevo estilo de gobierno,

En un sentido amplio, tales experimentos se han presentado en respuesta a tres condiciones: complejidad e interdependencia institucional, conflicto, y una búsqueda para alcanzar nuevas formas de legitimidad política. La fragmentación legal y la solución de problemas multijurisdiccionales son las dos fuentes o síntomas más importantes de la complejidad y de la interdependencia institucional. El trabajo en red también ha surgido como respuesta a las fallas en la puesta en marcha de programas públicos derivadas de la capacidad de grupos de interés para bloquear decisiones. La movilización creciente de los grupos de interés (politización) es una fuente natural de conflicto. Por último, la naturaleza altamente cuestionada de la toma de decisiones públicas ha conducido a una búsqueda de nuevos modos de legitimidad. Ello se ha logrado mediante la sustitución de mecanismos de democracia representativa por mecanismos de democracia directa o participativa.¹⁴

Conforme a lo mencionado, la coordinación intergubernamental supone la función de desarrollar, mantener y rediseñar redes para lograr que la operación de políticas públicas sea exitosa. Sobre el particular, Lawrence O’Toole señala que las redes intergubernamentales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Por ello, el éxito en la puesta en marcha de programas públicos mediante redes no se garantiza sólo por contar con el apoyo de estructuras jerárquicas especializadas o por la disponibilidad de recursos financieros. Por el contrario, la forma de trabajo de las redes intergubernamen-

distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y otros actores al interior de redes decisionales mixtas”. Por otra parte, para R.A.W. Rhodes el término *gobernanza* significa reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y social para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos. Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000, pp. 3-5; R.A.W. Rhodes, “Governance and Public Administration”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, *op. cit.*, pp. 54-62.

¹⁴ Martin Smith, *Pressure, power and policy. State autonomy and policy networks*, University of Pittsburgh Press, EUA, 1993, p. 57.

tales pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos actores involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdo esenciales a los que se puede arribar. Esto no significa que se deba acordar en todo, pero sí la necesidad de establecer y dejar como prioritarios ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptarse a situaciones no previstas.¹⁵

Esta situación pone a la coordinación como un tema central junto a la capacidad de los actores para formular y desarrollar estrategias cooperativas, no basadas en la imposición que deviene del modelo jerárquico tradicional, sino más bien, a partir de la negociación entre los involucrados.

Después de haber destacado algunos aportes teóricos acerca de la coordinación intergubernamental, a continuación se analizan los mecanismos de ésta, del programa Hábitat, con el fin de explorar las condiciones de viabilidad de las redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales.

La coordinación intergubernamental en el programa Hábitat

Las tendencias actuales de la política social en muchos países apoyan la descentralización, la participación ciudadana y la operación de programas focalizados para el combate a la pobreza. México no ha sido la excepción. Los principales instrumentos para revertir la pobreza son, por un lado, el gasto descentralizado, mediante el cual la federación canaliza montos crecientes de recursos hacia los estados y municipios para que sean ejercidos en rubros específicos como educación, salud, agua potable, electrificación, y seguridad pública, etcétera. Por otro lado, se encuentran programas específicos de desarrollo social que la federación ejecuta directamente o de forma coordinada con las entidades federativas y los municipios; entre ellos destaca el programa Hábitat.

¹⁵ Lawrence O'Toole, "Strategies for intergovernmental management: implementing programs in inter-organizational networks", *International Journal of Public Administration*, vol. 11, núm. 4, 1998, pp. 417-441.

Este programa está dirigido a enfrentar los retos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante un conjunto de acciones que combinan, entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica, el equipamiento de las zonas urbano-marginadas, y la prevención de desastres, con la entrega de servicios sociales, y toda una serie de acciones de desarrollo comunitario que buscan modificar los profundos contrastes sociales en las ciudades. Como programa concurrente, Hábitat se caracteriza por coordinar los esfuerzos, recursos financieros y humanos de los tres ámbitos de gobierno con un fin común: apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial.¹⁶

Los esfuerzos del programa Hábitat están dirigidos a las ciudades cuyo tamaño, ubicación y significación económica y social las convierten en puntos estratégicos tanto para impulsar el desarrollo nacional y regional, como para apoyar las tareas de ordenamiento territorial. Asimismo, el programa propone crear y fortalecer a las instancias encargadas de la planeación, promoción y gestión del desarrollo urbano en ciudades y zonas metropolitanas seleccionadas.

El programa Hábitat ha venido sufriendo cambios en su estructura. Actualmente, el programa está conformado en seis vertientes y ocho modalidades. En cuanto a las primeras, su estructura permite la definición de ámbitos territoriales de actuación, para atender los requerimientos y necesidades de desarrollo social, urbano y territorial. Las seis vertientes indican el universo de ciudades que pueden ser sujetas a la implementación de tal programa.

De dichas vertientes, la de "Zonas Metropolitanas" se dirige a ciudades cuya superficie rebasa los límites político-administrativos de un solo municipio. La vertiente "General" tiene cobertura en las ciudades (mayores a 15 mil habitantes) que no están comprendidas en alguna de las otras vertientes. La vertiente "Centros Históricos" se orienta a la protección, conservación y revitalización de

¹⁶ Las reglas de operación del programa para el año 2006 señalan que el universo de atención del Programa Hábitat lo constituyen los hogares en situación de pobreza patrimonial cuyo ingreso está por debajo de 52.56 pesos diarios por persona, el cual resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

los centros históricos inscritos en la lista del patrimonio mundial de la humanidad.

Las vertientes “Ciudades Fronterizas”, “Ciudades Petroleras”, y “Ciudades Turísticas”, tienen su universo potencial en la atención a la pobreza en las ciudades localizadas en las fronteras norte y sur del país; al conjunto de ciudades donde las actividades de perforación, extracción, transporte o almacenamiento de petróleo constituyen uno de los ejes de la economía local, y a las ciudades donde la actividad turística constituye unas de las principales actividades.

Por otra parte, el programa Hábitat se ha modificado al incorporar nuevas modalidades. Actualmente, el programa tiene ocho modalidades. La de “desarrollo social y comunitario” y “oportunidades para las mujeres” están dirigidas a ampliar las capacidades y complementar las oportunidades de las personas y los hogares en situación de pobreza patrimonial.

Las modalidades “seguridad para las mujeres y sus comunidades”, “mejoramiento de barrios”, y “ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental”, están orientadas al entorno en el que se desenvuelve la vida cotidiana de las personas y de los hogares, con miras a superar los rezagos en materia de infraestructura y servicios, reducir la vulnerabilidad de los asentamientos precarios frente a las amenazas de origen natural y ordenar los usos del suelo.

Finalmente, las modalidades “suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano”, “equipamiento urbano e imagen de la ciudad”, y “planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat”, buscan apoyar el desarrollo incluyente, equitativo, ordenado y sustentable de los núcleos urbanos, impulsando iniciativas y prácticas de desarrollo local que contribuyan a mejorar la competitividad, funcionalidad y habitabilidad de las ciudades (Figura 4).

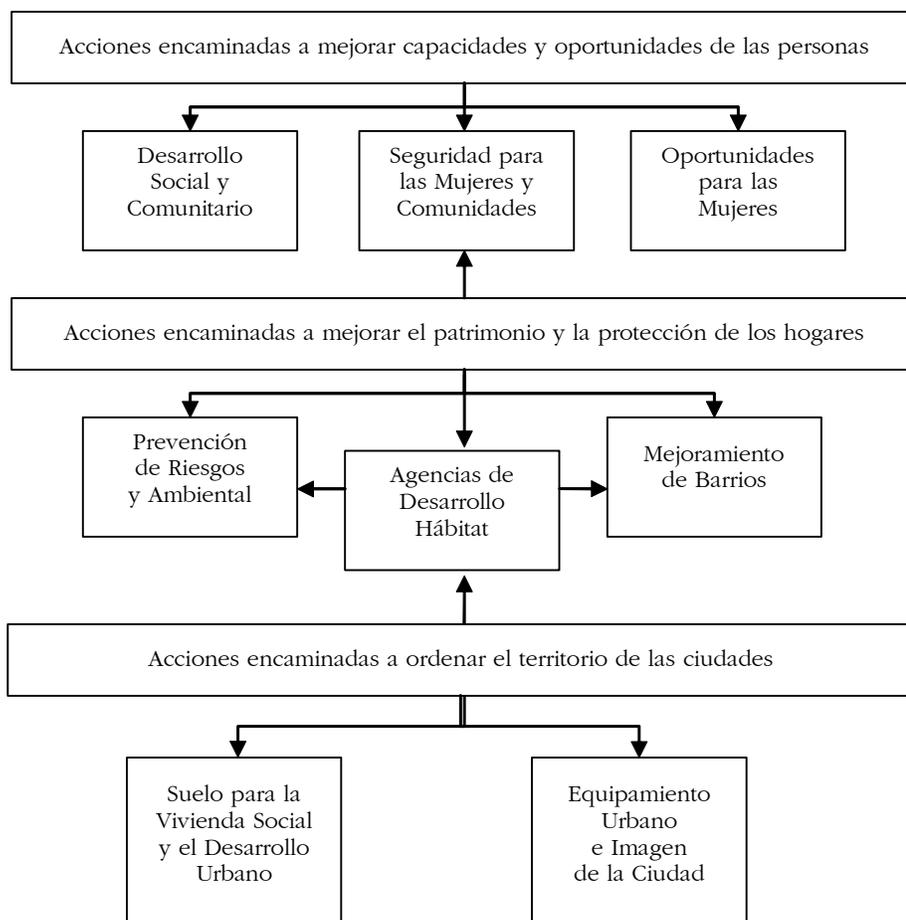
Los actuales esquemas de coordinación intergubernamental de la política social mexicana se inscriben en un proceso de transformación paulatina de las relaciones entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país. Se trata del surgimiento de un arreglo institucional el cual busca que las políticas públicas responsabilidad de cada ámbito de gobierno sean consis-

tentes con los objetivos globales de promoción del desarrollo y bienestar social. Para erradicar la pobreza urbana mediante el programa Hábitat, el convenio de desarrollo social se ha convertido en el instrumento administrativo utilizado para coordinar los esfuerzos gubernamentales. Además, con el propósito de hacer más eficientes los recursos fiscales coordinados entre la federación y las entidades federativas, se han introducido disposiciones relativas a las asignaciones del ramo 20 (Desarrollo Social) del presupuesto federal. Entre las más relevantes se encuentran las de definir un conjunto de programas que se dirigen a poblaciones específicas, el monto máximo para el subsidio que se transfiere, y la identificación territorial de los programas y sus beneficiarios.

De esta forma, los programas se destinan de manera exclusiva a la población en condiciones de extrema pobreza, de acuerdo con los criterios dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), pero tomando en consideración las propuestas de las entidades federativas. Los recursos se ejercen conforme a las reglas de operación emitidas y demás disposiciones aplicables. Como alcance a los convenios celebrados entre el gobierno federal, estados y municipios suscriben, asimismo, acuerdos de coordinación en los cuales se establecen la distribución de los recursos por región de acuerdo con las condiciones de rezago, marginación y pobreza, así como las atribuciones, responsabilidades y asignaciones presupuestarias de los tres ámbitos de gobierno.

Para aplicar los subsidios federales del programa Hábitat se utilizan las definiciones de la población objetivo contenidas en las reglas de operación. Con la aportación de recursos estatales, municipales, y en su caso, de los propios beneficiarios, se intenta potenciar los recursos federales. Las reglas de operación señalan que para participar en el programa Hábitat, los gobiernos locales tienen que solicitar los recursos federales a través de un formato que certifica la disponibilidad de recursos locales como complemento del subsidio federal. El programa también establece mecanismos de coordinación con otros programas de la propia Sedesol o de otras dependencias federales para asegurar la complementariedad de

Figura 4
Modalidades del programa Hábitat



acciones y evitar duplicidad de apoyos.¹⁷ En este esquema se transfiere a los gobiernos locales atribuciones relacionadas con la provisión, mejoramiento y ampliación de la infraestructura social y equipamiento necesarios para ofrecer servicios de capacitación, vivienda, caminos vecinales y otras facilidades de carácter productivo.

La distribución de los recursos está en función del tamaño de la población en pobreza patrimonial de cada jurisdicción territorial municipal. Las comunidades beneficiadas y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) participan en las decisiones de gasto público local, así como en la fiscalización y control de las acciones. Para ello se estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica de asociaciones civiles como “Agencias

de Desarrollo Hábitat”. El marco normativo básico se encuentra en las reglas de operación y en los lineamientos específicos del programa. En estos documentos se establecen las directrices esenciales del sistema de planificación local, que se pueden resumir como sigue:

- Los proyectos a ejecutar surgen a raíz de un autodiagnóstico realizado por los habitantes de los polígonos de pobreza, así como también por los resultados recabados de encuestas socioeconómicas aplicadas a dicha población, es decir, una vez detectados los problemas se les da prioridad considerando las necesidades de la población, la viabilidad social, técnica, económica y de operación. Es así como se delinean acciones de mediano y largo plazo que se concretan en proyectos de creación de equipamiento urbano, de espacios deportivos,

¹⁷ Alejandro Navarro, “La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: El caso del programa Hábitat”, *Socioscopia*, núm. 11, CESOP, Cámara de Diputados, 2006.

ampliación de áreas verdes, alumbrado público, etcétera.

- En el formato PH1 se especifican las prioridades que resultan del proceso de planificación, obteniendo de esta manera un compendio de la demanda social local priorizada. Este documento contiene el diagnóstico, la visión estratégica y la apertura programática de los proyectos a realizar. Sobre la base del PH1, que integra cada una de las propuestas municipales, se elabora el Programa de Operaciones Anuales (POA).
- Las Agencias de Desarrollo Hábitat, que están constituidas por representantes de las organizaciones de vecinos, funcionarios de los tres ámbitos de gobiernos y miembros de las OSCs, tienen la responsabilidad de dar seguimiento al POA. Los coordinadores municipales del programa deben rendir informes periódicos para tal efecto. El acceso a los recursos provenientes de la federación está sujeto al cumplimiento estricto de esta dinámica de planeación.

A continuación se presenta el orden de ejecución de proyectos anteriormente descrito, con base en la reglas de operación del programa:

1. Las autoridades municipales promueven que la población residente en las zonas urbano-marginadas seleccionadas elaboren diagnóstico, programa o propuesta de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que se requieran.
2. Los organismos técnicos (por lo regular son las Direcciones de Obras Públicas y/o las Direcciones de Desarrollo Social) del municipio evalúan los distintos proyectos. Dichas autoridades informan a la delegación estatal de la Sedesol de las acciones que lleven a cabo con este propósito.
3. El municipio puede solicitar asistencia técnica para la elaboración de proyectos al gobierno del estado o a la delegación estatal de la Sedesol.

4. Con los subsidios federales, se define el techo presupuestal de las entidades federativas, de acuerdo con los criterios establecidos en el Oficio para la Asignación de Subsidios del Programa Hábitat por entidad federativa.
5. Con el techo presupuestal correspondiente a cada entidad y tomando en cuenta las asignaciones por ciudad y municipio, el estado emite un dictamen que hace posible continuar con la solicitud de recursos.
6. El gobierno del estado envía la información necesaria para que el proyecto de inversión sea inscrito en el padrón de la Sedesol. A partir de este momento se suscribe un Acuerdo de Coordinación entre los tres niveles de gobierno.
7. Una vez que se haya formalizado dicho Acuerdo, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT) observa que se cumplan todos los requisitos que exigen las Reglas de Operación y emite el Oficio de Autorización Especial de Aplicación de Subsidios del Programa para la entidad.
8. La SDUOT comunica las asignaciones de los subsidios a las delegaciones estatales de la Sedesol, las cuales son responsables del proceso operativo presupuestal de los subsidios federales involucrados.
9. La instancia ejecutora (que por lo regular es el gobierno municipal, o en su caso alguna de las siguientes dos alianzas: municipio/organización de la sociedad civil o municipio/gobierno del estado), con base en el Convenio Hábitat de Coordinación, ejecuta las acciones, integrando los proyectos ejecutivos, anexos y expedientes técnicos correspondientes
10. El Proyecto es incorporado al Programa Operativo Anual y al presupuesto del municipio.
11. El gobierno municipal realiza el seguimiento y control de la ejecución financiera y física del proyecto.
12. La delegación estatal de la Sedesol evalúa cada acción ejecutada por el gobierno con su expediente técnico respectivo.

13. Con el fin de verificar la adecuada ejecución del Programa Hábitat y el cumplimiento de sus metas, se llevan a cabo actividades de contraloría social.

En el marco normativo descrito, se identifica un conjunto de aspectos que tanto gobierno federal como gobiernos locales deben enfrentar en el camino de la operación del Programa Hábitat. Esta nueva forma de coordinación intergubernamental en la asignación de recursos para el combate a la pobreza urbana promueve un carácter condicionado de las transferencias para que la asignación de las mismas se adecue a los objetivos nacionales, los cuales parecen expresar la prioridad central por dar mayor acceso a la población marginada a bienes y servicios básicos; es decir, existe un objetivo implícito de “equidad específica”¹⁸ por parte del gobierno federal. En consecuencia, la estructura de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat resuelve algunas de las demandas de inversión en infraestructura social básica. Las múltiples necesidades fiscales de los gobiernos locales hacen necesaria la inclusión de “recursos externos”¹⁹ para enfrentar de manera adecuada las responsabilidades locales.

No obstante, uno de los principales problemas del sistema de coordinación intergubernamental del programa Hábitat es la fuerte debilidad técnica-administrativa de los gobiernos locales, por lo que no pueden desempeñar su papel de mecanismo facilitador de la intermediación entre el gobierno federal y las comunidades beneficiadas en la definición e implementación de los proyectos para la superación de la pobreza urbana.²⁰ El gobierno federal es el responsable de las políticas nacionales, como de definir las normas técnicas

¹⁸ “Equidad específica” se refiere a promover la equidad en el acceso o consumo de ciertos bienes a un grupo de población específica, en el caso de Hábitat a la población en situación de pobreza patrimonial.

¹⁹ Los recursos externos se refieren a fondos que no provienen de la recaudación local y de la coparticipación tributaria. Es decir, se refieren a recursos de cofinanciamiento provenientes de un fondo de desarrollo social (Ramo 20).

²⁰ Sobre los problemas relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales encargados de la implementación del programa Hábitat véase: Navarro, “La descentralización de las políticas...”, *op. cit.*

cas, manteniendo así el principio de unidad en la prestación de servicios sociales. Sin embargo, la implementación de estas responsabilidades, desde el inicio del programa en el año 2003, fue una responsabilidad de los gobiernos locales. Estos se han hecho cargo de administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno federal, las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los proyectos para la erradicación de la pobreza urbana.

Por ejemplo, los Comités para la Planeación del Desarrollo Estatales (Coplades), según las reglas de operación y demás documentos normativos del programa, deben supervisar la canalización de recursos de inversión a nivel regional, además de exigir la cooperación técnica que el gobierno estatal y las delegaciones de Sedesol en las entidades federativas deben prestar a los gobiernos municipales en temas de equipamiento y otros afines, incluidos los de administración y mejoramiento de la infraestructura social. No obstante, en el análisis de un conjunto de proyectos implementados en municipios del Estado de México se observa que algunas de las obras de infraestructura social fueron planeadas sin consultar al Coplade local.²¹

Al menos para el caso del Estado de México, el Coplade no está coordinando y orientando al desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura social, tampoco realiza la selección de áreas sectoriales a las que se deben dirigir los recursos ni identifica las intervenciones estratégicas que requieran la concurrencia de los gobiernos locales; esto como consecuencia de la debilidad institucional del ámbito de gobierno local.

Fallas en el sistema de coordinación intergubernamental del programa Hábitat

Los recursos del programa Hábitat desempeñan un papel importante en el proceso de inversión en infraestructura social, por lo que constituyen instrumentos de primera línea para alcanzar los objetivos planteados por la política social del go-

²¹ *Idem.*

bierno federal a nivel global. Sin embargo, la ausencia de políticas claras de coordinación intergubernamental ha ocasionado que la actuación de los recursos no haya sido la más eficiente, facilitando así asignaciones centralistas en su distribución. Según la información obtenida en campo, aun cuando se busca la integralidad de los proyectos de Hábitat, cerca de 95% de los recursos han sido canalizados a inversiones en infraestructura básica en la forma de mejoramiento de barrios, usando el restante 5% para apoyar programas de fortalecimiento del tejido social y el desarrollo comunitario.

Por otra parte, la estructura descentralizada de los recursos ocasiona problemas con varias delegaciones estatales de Sedesol. Muchas de éstas asumieron potestades sobre los proyectos implementados, lo que generó confrontaciones en las decisiones con los Coplades y gobiernos municipales. Los proyectos de Hábitat podrían convertirse en instrumentos de gran ayuda para la generación de capacidad y gestión local, sobre todo en aquellos municipios con niveles de pobreza elevados. En ese sentido, la transferencia de experiencias exitosas de gestión y coordinación intergubernamental, debieran ser una tarea a realizar con un mayor empeño por los actores involucrados.²² Pero las deficiencias estructurales, como es la ausencia de un régimen de subsidiariedad institucional en el esquema descentralizado, plantean obstáculos al espacio formal de decisiones del proceso de inversión en infraestructura social. El proceso de decisiones actúa en tres niveles institucionales:

- Federal: comprende a todos los organismos de la Sedesol encargados de la operación del programa a nivel central y las delegaciones de esta secretaría en las entidades federativas.
- Estatal: comprende el conjunto de entidades dependientes de los gobiernos de los

estados que canalizan recursos de inversión en el ámbito local (Secretarías de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y/o de Obras Públicas) y que deciden sobre el destino de los recursos (Coplades).

- Municipal: Comprende a todos los gobiernos municipales y entidades dependientes de éstos que canalizan recursos de inversión pública a los proyectos de Hábitat y que deciden sobre el destino de los recursos (Secretarías de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y/o de Obras Públicas, Agencias de Desarrollo Hábitat).

El Cuadro 1 ilustra las características de este sistema de coordinación intergubernamental.

El conjunto de competencias identificadas en el cuadro anterior tiene, sin lugar a dudas, efectos sobre aspectos como eficiencia y calidad de la inversión en infraestructura. La estructura de coordinación intergubernamental planteada no responde a un flujo continuo de decisiones entre los respectivos niveles institucionales. La interrelación entre los niveles municipal y estatal es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas al fortalecimiento de la capacidad local. Sin embargo, la ausencia de coordinación y de comunicación interinstitucional imposibilita este objetivo. Existe una brecha, que tiende a profundizarse conforme los municipios son los depositarios directos de programas federales sin la debida coordinación con los gobiernos estatales. Esto se refleja no sólo en las relaciones entre los gobiernos municipales y los gobiernos estatales, sino también en la relación de la federación con los Coplades y los gobiernos municipales.

Por ejemplo, en una investigación llevada a cabo en el Estado de México el personal del Copladem señaló que

en el caso particular del Programa Hábitat, las reglas de operación y los polígonos de pobreza son definidos desde la federación, por lo que no hay margen de maniobra para que los gobiernos locales puedan modificar el destino y la forma de aplicación de los recursos. Esto con-

²² Para profundizar en el estudio de prácticas exitosas de coordinación intergubernamental, véase: María Eugenia González y Eunice Lerín "La asociación de municipios: un desafío a los esquemas de relación intergubernamental", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 111-155.

Cuadro 1
Resumen de competencias y funciones de los distintos niveles institucionales

<i>Competencias</i>	<i>Federal</i>		<i>Estatad</i>		<i>Municipal</i>
	<i>Sedesol Central</i>	<i>Delegaciones</i>	<i>Coplades</i>	<i>Secretarías de D.S. y U locales</i>	<i>Municipios</i>
<i>Normativas</i>					
Establecer políticas de inversión para proyectos realizados por estados y municipios.	▲				
Establecer lineamientos, directrices y plazos para la formulación de los programas y presupuesto de inversión pública.	▲				
<i>Identificación</i>					
Identificar y elaborar proyectos de inversión.					▲
Aprobar proyectos de inversión.		▲	▲	▲	
Dictaminar proyectos de inversión.	▲	▲	▲		
<i>Financieras</i>					
Cofinanciamiento de proyectos de inversión.	▲			▲	▲
Registro y consolidación de los sistemas de información.	▲	▲			
Evaluar los proyectos presentados por los municipios de acuerdo con criterios establecidos.	▲	▲	▲		
Consolidar el requerimiento financiero y de cooperación técnica a partir de las prioridades definidas en el ámbito municipal.			▲	▲	
<i>Ejecutivas</i>					
Realizar las contrataciones para la ejecución de proyectos.				▲	▲
Ejecutar proyectos de inversión.				▲	▲
Programar y supervisar la ejecución de los proyectos.		▲	▲		
<i>Seguimiento/evaluación</i>					
Seguimiento de la ejecución física y financiera de proyectos de inversión en los distintos niveles institucionales.	▲	▲	▲		
Evaluar los resultados alcanzados por proyectos de inversión para la verificación de cumplimiento de metas del programa.	▲				

Nota: la línea triple señala una ruptura en la subsidiariedad del sistema de coordinación intergubernamental.
Fuente: Elaboración propia con base en la información de las reglas de operación.

trasta notablemente con el diseño normativo del Programa Hábitat, que es presentado como una estrategia política que alienta a los gobiernos locales para que se organicen y se conviertan en los principales actores de la política social.²³

Desde esta perspectiva, Hábitat aparece como un programa social altamente centralizado y promotor de una coordinación intergubernamental de baja intensidad, en la medida en que establece reglas de operación muy rígidas, que no favorecen formas de organización social autónomas con una perspectiva de desarrollo local. Esta situación es de peculiar interés pues aunque las reglas de operación señalan que “atendiendo a los principios de subsidiariedad y corresponsabilidad, el Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno”, en los hechos se ha desplazado su foco de operación del ámbito local al federal, lo que se traduce en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas constituidas por los gobiernos estatales y municipales (por ejemplo los Coplades) para la planeación de las actividades de superación de la pobreza.²⁴

La relación entre las particularidades del marco legal de coordinación intergubernamental del programa Hábitat y la forma en que los gobiernos locales trabajan en red es débil, por lo que no se pueden alcanzar muchos de los objetivos planteados. Por ejemplo, en lo que se refiere al proceso de planificación local, se evidencian debilidades en la capacidad de los Coplades para trabajar de manera conjunta con los gobiernos municipales. En síntesis, los estados y municipios carecen todavía de una práctica de coordinación intergubernamental de tipo estratégico que les sirva de apoyo en la planificación del desarrollo social con una visión de largo plazo.

Aplicando el instrumental teórico revisado en la segunda sección de este documento, podemos identificar cómo se llevan a cabo el trabajo en redes intergubernamentales en el proceso de implementación del programa Hábitat. Interesa, por tanto, examinar qué tipo de red intergubernamental se establece y qué recursos intercambian las organizaciones involucradas en ella.

Información

La mayoría de las instituciones que participan en el programa (salvo los Coplades) en alguna medida tienen elementos para identificar la población en situación de pobreza patrimonial. Eso hace que algunas de las estrategias de coordinación más comunes involucren el intercambio de información sobre dicha población y sus necesidades y las acciones complementarias en la atención a ésta. De tal forma, los tres ámbitos de gobierno contribuyen a que cada uno pueda consolidar un sistema de información de una manera más eficiente y más eficaz de lo que hubiera sido sin la relación con otras organizaciones. No obstante, dada la complejidad de las fórmulas de medición de la pobreza, el ámbito federal posee mayores recursos para definir grupos específicos de la población objetivo a los que se dirigen los recursos. Bajo estas circunstancias, los gobiernos locales tienen que negociar, en una situación poco ventajosa, la modificación de las zonas de atención prioritaria.

Capacitación

Los gobiernos municipales reciben de parte de las oficinas centrales de Sedesol y de sus delegaciones estatales, cursos y talleres de capacitación sobre las modalidades y formas de aplicación del programa. También los municipios reciben instrucción de algunas de las organizaciones que se vinculan a ellos. Tal es el caso, por ejemplo, de las organizaciones especializadas en la promoción de los derechos de la mujer, que pueden dar charlas sobre los problemas de género. Dichas experiencias de intercambio muy particulares son recogidas por los coordinadores del programa a nivel central para rediseñar las estrategias de capacitación y fortalecer su implementación en diversos contextos. De esta forma, se puede establecer que el intercambio de capacitación fluye de manera constante entre los miembros de la red.

²³ Navarro, “La descentralización de las políticas...”, *op. cit.*, pp. 36-39.

²⁴ *Idem.*

Infraestructura, equipos e insumos

En la mayoría de los casos ocurren intercambios de infraestructura, equipos e insumos entre los miembros que participan en la red intergubernamental de Hábitat. Algunos gobiernos estatales tienen posibilidades presupuestales para hacer la compra de bienes y trasladarlos (en donación o préstamo) a los gobiernos municipales para que sean utilizados en los proyectos del programa. Por ejemplo, para la modalidad “Suelo para la vivienda social y el desarrollo urbano”, muchas veces es el gobierno del estado el que brinda el terreno para que sea utilizado para el desarrollo de viviendas, a cambio de que el gobierno municipal se encargue de la provisión de los servicios de infraestructura básica: agua, drenaje, alumbrado, etcétera.

Cogestión de proyectos o programas

La cogestión de proyectos o programas entre dos o más miembros de la red es frecuente, lo que supone la conformación de una red interorganizacional más o menos homogénea, pero que presenta serias interrogantes respecto a la posición que ocupan los gobiernos locales en dicha red cuando se trata de tomar decisiones. En términos generales, la posición más fuerte para tomar decisiones respecto de la implementación del programa se ubica en el gobierno federal, ya sea a través de las oficinas centrales o las delegaciones de Sedesol. Con una intensidad menor, se encuentran los organismos estatales y municipales encargados de las cuestiones de desarrollo social y urbano. Por último, entre los actores con menores posibilidades para la toma de decisiones se encuentran los Coplades.

El análisis realizado al proceso de coordinación intergubernamental de Hábitat sugiere la existencia de algunos problemas que pueden atribuirse directamente al tipo de inserción en la red que hacen los Coplades y, en menor medida, los gobiernos locales. Se trata de un círculo bastante cerrado en la dinámica de coordinación que permite el establecimiento de relaciones entre determinados actores, excluyendo a otros y colo-

cando a otros más en un plano secundario. La selección parece tomar en cuenta que cuando se trata de actores como los gobiernos locales, surgen criterios de influencia y formalidad. En cambio, los Coplades, que hemos visto recurrentemente entre los actores menos cercanos a la toma de decisiones, son excluidos por su escasa funcionalidad y porque se les percibe como poco influyentes y particularmente mal organizados.²⁵

Por lo anterior, se desaprovechan las posibilidades de utilizar a los Coplades como verdaderos espacios de planificación y coordinación, aun cuando éstos podrían ser de utilidad para modificar el actual esquema centralizado de toma de decisiones. Finalmente, los gobiernos locales y, por ende, los proyectos que aplican y la manera como lo hacen, quedan en una posición de notable dependencia frente a las oficinas de Sedesol. Dada la situación analizada, los gobiernos locales estarían demostrando poca proactividad respecto al manejo de sus relaciones con otros actores.

Conclusiones

A partir de una conceptualización de los términos de coordinación y relaciones intergubernamentales, y en un escenario federal con niveles gubernamentales constitucional y políticamente autónomos, se analizó en las secciones precedentes la estructura normativa del programa Hábitat, atendiendo fundamentalmente a los siguientes puntos: descentralización de la política social, programas de superación de la pobreza urbana con mecanismos intergubernamentales, análisis de redes y fallas de coordinación.

El análisis del marco normativo legal y de las acciones de política que se llevan a cabo en los tres ámbitos gubernamentales mexicanos permite sin lugar a dudas afirmar que se verifican algunas fallas de coordinación tanto en el plano de la implementación del programa Hábitat como en el arreglo institucional para la toma de decisiones relacionadas con este programa. Esta conclusión se fundamenta además en los hallazgos de un caso empírico, a partir de entrevistas con los coor-

²⁵ *Idem.*

dinadores del programa en los tres ámbitos de gobierno.

Sin embargo, las fallas de coordinación no se derivan exclusivamente de un deficiente diseño de la estructura de relaciones intergubernamentales del programa, sino que se identifican algunas causas más profundas, generadas por aspectos políticos institucionales e históricos que marcan la evolución del federalismo mexicano, particularmente el excesivo centralismo que atravesó nuestro país dada una preponderancia del poder ejecutivo federal sobre los demás actores del sistema político mexicano.

Los problemas de coordinación, cuyo sustento conceptual se encuentra en la segunda sección del presente estudio y los resultados del análisis del caso presentado, nos advierten sobre las enormes dificultades que enfrenta la implementación interorganizacional de programas sociales. Particularmente, se puede observar que pese a que la implementación conjunta del programa Hábitat representa una oportunidad para que cada uno de los actores involucrados participe en la consecución de los objetivos globales de desarrollo social, son pocos los logros que se pueden obtener debido a que el campo de acción intergubernamental enfrenta un conjunto de factores que obstaculizan el buen desempeño del programa. Entre estos factores podemos mencionar:

- Las reglas de operación que sustentan el programa generan numerosas situaciones de conflicto entre los gobiernos locales y las delegaciones de Sedesol por decisiones que estas últimas toman a veces en contra de

las potestades jurisdiccionales de cada ámbito de gobierno.

- Existen, en general, posiciones contradictorias, incentivos y preferencias incompatibles entre los responsables de coordinar o evaluar el funcionamiento del programa, tanto dentro de un mismo nivel de gobierno como en el marco intergubernamental.
- Problemas burocráticos y debilidades operativas de los organismos públicos involucrados, lo que afecta el cumplimiento de los compromisos individualmente asumidos y de aquellos que requieran de la cooperación interorganizacional.
- Inercias organizacionales de esos organismos, hecho que no les permite operar con una visión integral y de conjunto que estimule y favorezca la cooperación entre ellos.
- Existe un desequilibrio vertical para la toma de decisiones entre los miembros de la red, que a pesar de tener características de ser una *red de acción conjunta*, la deficiente distribución de facultades técnicas y de decisión deja fuera a actores clave para la planificación y coordinación del programa, por ejemplo, los Coplades.
- Estos problemas de coordinación de políticas ponen en evidencia la dependencia técnica y financiera de los gobiernos locales, atribuible a factores políticos, institucionales e históricos, entre los que se identifican principalmente el anterior dominio del ejecutivo federal, cuya característica era ser relativamente insensible a objetivos de política de carácter regional o local.

Análisis jurídico y filosófico de los principios legales y teóricos que condicionan una política pública nacional de atención a los adultos mayores

FRANCISCO SALES HEREDIA

En este texto, el autor reflexiona acerca del análisis previo al diseño de una política pública desde la perspectiva filosófica jurídica. Considerando que una nueva necesidad social, la atención a los adultos mayores, cada vez demandará mayores recursos públicos y privados, el autor discute los derechos sociales que pueden ampliar la seguridad social para este grupo y aporta algunas ideas acerca de cómo y qué recursos distribuir a este sector para diseñar una adecuada política pública nacional.

La transición demográfica y epidemiológica en México ha sido y sigue siendo uno de los retos más importantes para las instituciones públicas. En los últimos 80 años se requirió un gran esfuerzo para dotar de servicios básicos a una población creciente, un reto aún no logrado del todo. Al inicio del nuevo siglo, se inicia una transición con la cual la población dejará de crecer a tasas altas y su composición será predominantemente de personas adultas y de adultos mayores. La población nacional envejecerá rápidamente en los próximos 40 años, pasando de 7% de la población total actual, a 28% de personas mayores de 60 años.

Una transición de esta naturaleza requiere un reordenamiento de las prioridades respecto a las políticas públicas en general, a manera de garantizar una seguridad social adecuada para un grupo de la población que requiere de apoyos especiales en los últimos años de su vida. De hecho, hoy en día es necesario contar con tales políticas, pues la mitad de la población actual de adultos mayores se encuentra bajo la tercera línea de pobreza oficial y con un muy bajo número de pensionados y derechohabientes.

En este artículo se ofrece una interpretación de la teoría de justicia liberal que da coherencia a los derechos sociales del Estado mexicano plasmados en las normas generales y particulares. La interpretación de esta teoría permite proponer un abanico de prioridades en lo que respecta, en este caso, a una política nacional, donde se establezca el orden a seguir en la asignación de beneficios entre los grupos representativos de la sociedad. El análisis retoma un debate acerca de los derechos sociales y su garantía por parte del Estado mexicano. A partir de este análisis se abordará el tema de si es indispensable o no una reforma legal para justificar una política nacional especial para los ancianos, tomando en cuenta que su peso poblacional relativo es cada vez mayor.

En este documento se propone una nueva política pública nacional para un grupo específico de la población, dejando en claro qué beneficios serán otorgados. Asimismo, se propone una interpretación de la norma, que per-

mita resaltar los equilibrios que deben darse entre los diversos grupos y generaciones de mexicanos para enfrentar equitativamente los costos de nuevos beneficios.

Situación de los adultos mayores

Uno de los cambios sociales más acuciantes que enfrentará el país en los próximos años es el aumento proporcional de adultos mayores en la sociedad, buena parte de ellos pobres en términos absolutos y muchos con enfermedades crónicas que requieren de una atención continua en los últimos años de su vida.¹

En la Gráfica 1 podemos observar que en las proyecciones de la dinámica poblacional, México dejará de ser un país de jóvenes para ser un país de adultos con pocos jóvenes. La experiencia nacional muestra que es necesario prever el cambio y adecuar el desarrollo nacional para garantizar los beneficios que requerirán los distintos grupos.

¹ Se considera a una persona como pobre si su ingreso neto es menor a la línea de pobreza determinada en curvas de consumo por el Comité Técnico de Sedesol en 2003. Tal concepción considera como pobres a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

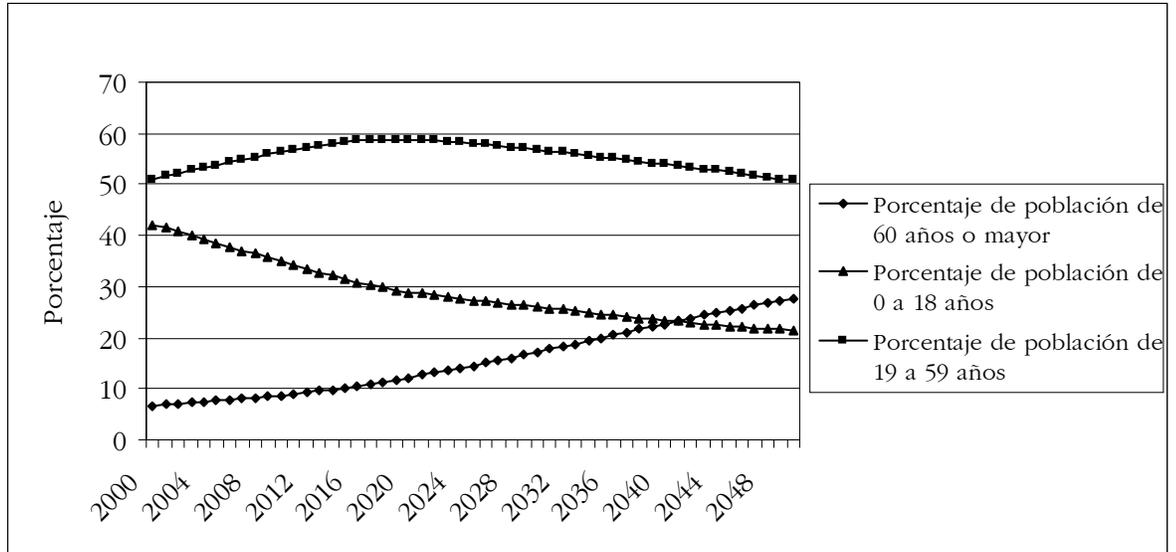
En la Gráfica 2 se muestra que más de la mitad del grupo de los adultos mayores en 2002 no contaba con los recursos suficientes para afrontar el aumento de los gastos que provienen de un consumo mayor de insumos especiales para mantener un nivel de vida saludable.

Un aumento del gasto en bienes y servicios relacionados con la sanidad empobrece aún más a los adultos mayores, especialmente si consideramos que en esas edades se necesita mayor atención. La Encuesta Nacional de Salud, 2006, muestra que el uso de los servicios médicos se incrementa de manera natural conforme aumenta la edad; un comportamiento que de hecho empieza a causar problemas en las instituciones sanitarias por el alto costo del tratamiento a las enfermedades de los ancianos (Gráfica 3).

En las proyecciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en relación con los ingresos y costos referidos al ramo de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) se aprecia que el déficit financiero será de una magnitud considerable. Al extrapolar estas proyecciones a las del país, el costo financiero, sólo en atención médica, puede convertir la inversión en los adultos mayores en uno de los costos sociales más altos de México.

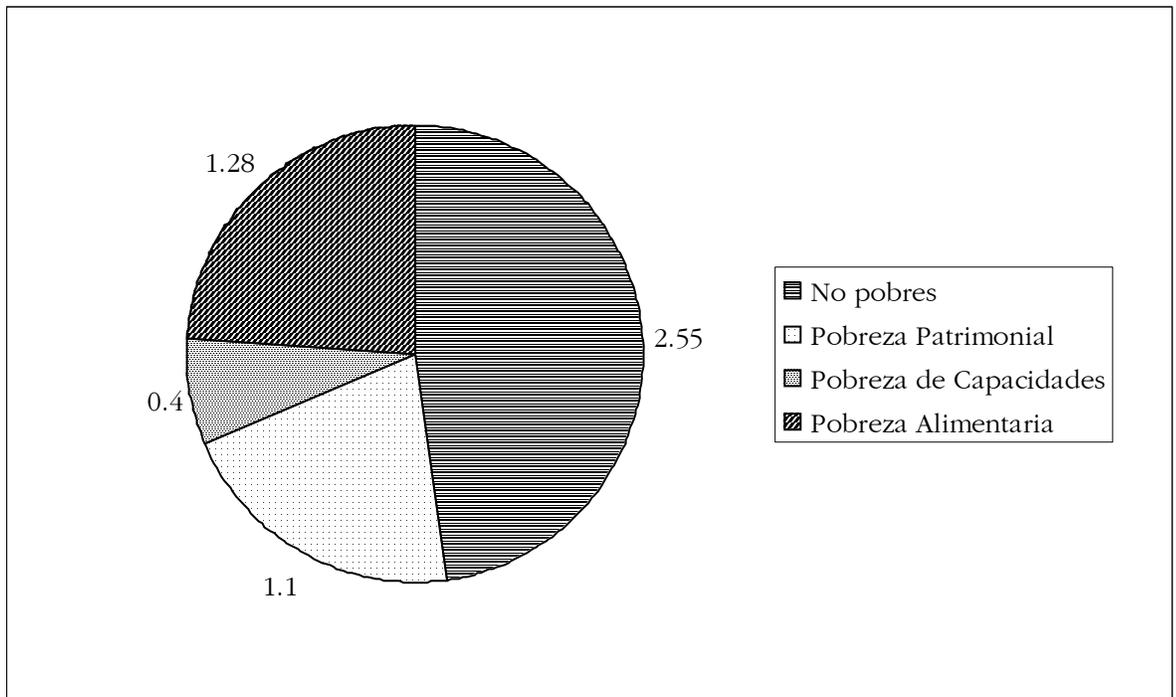
Aunado a lo anterior, en la Gráfica 4 se muestra que el número de personas pensionadas por las distintas instituciones de seguridad social del país representa sólo 31% de la población mayor

Gráfica 1
Proyección de la dinámica demográfica



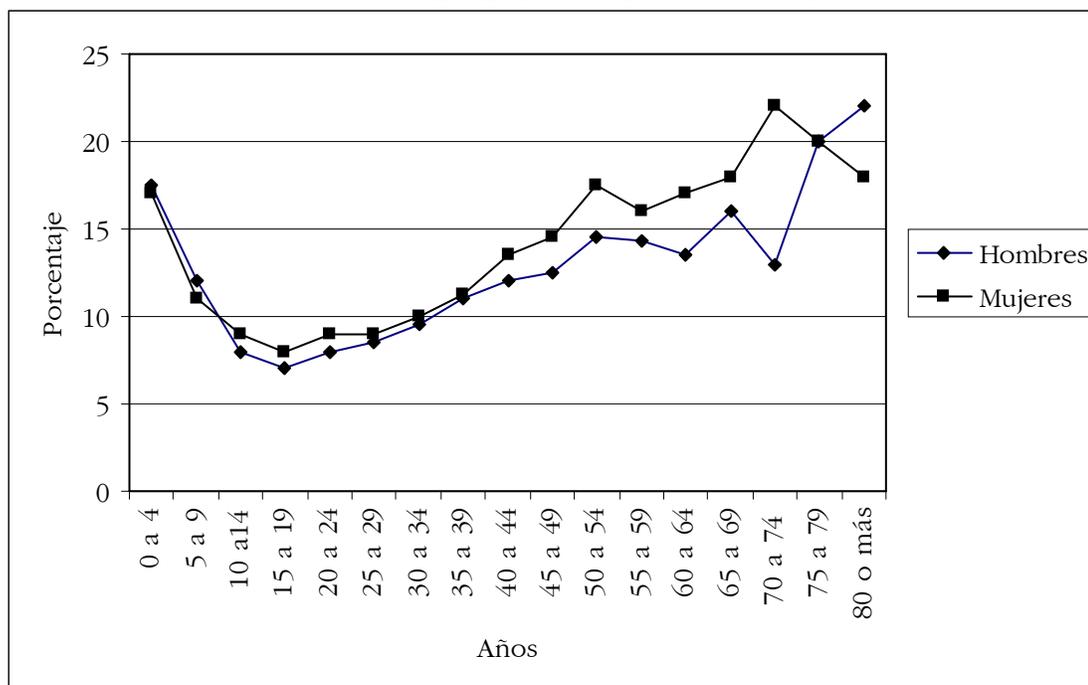
Fuente: Conapo, www.conapo.gob.mx (fecha de consulta: 20 de febrero de 2007).

Gráfica 2
Población mayor de 65 años por condición de pobreza
(millones de personas en 2002)



Nota: El total de las personas mayores de 65 años representaba el 5.5% de la población en 2002. Los cálculos fueron realizados por Azuara a partir de la ENIGH 2002. Las líneas en pesos de 2002 eran para Pobreza Alimentaria menos de 583 pesos; Pobreza de Capacidades, menos de 690 pesos; Pobreza Patrimonial, menos de 1 157 pesos mensuales por persona. Fuente: Oliver Azuara: *Pensión universal en México*, CIDAC y Fundación Friedrich Nauman.

Gráfica 3
Prevalencia lápsica de algún problema de salud en las dos semanas previas a la entrevista, según grupos quinquenales de edad y sexo, 2006



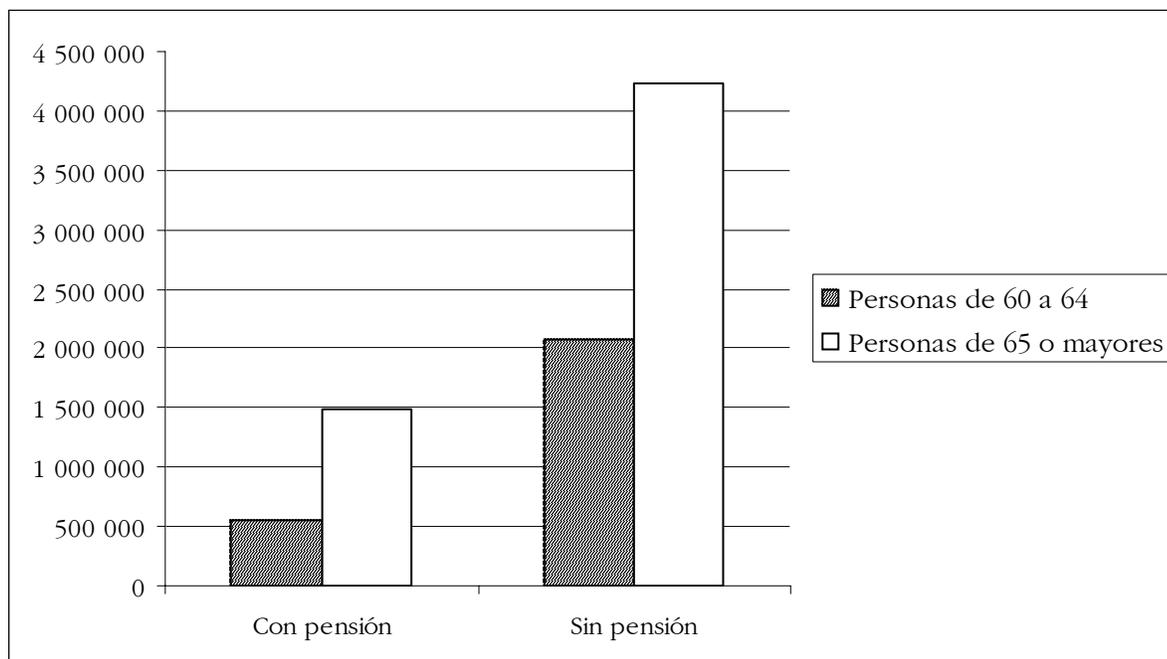
Fuente: Encuesta Nacional de Salud 2006.

Cuadro 1
Proyección 2006-2050 de los Ingresos y Gastos del Ramo de Gastos Médicos de Pensionados del Seguro Social de Enfermedades y Maternidad

Concepto	2005	2006	2010	2020	2030	2040	2050
Ingresos	13 875	14 371	16 539	22 187	27 826	33 332	38 800
Cuotas Obreros Patronales	12 870	13 330	15 341	20 580	25 811	30 918	35 989
Contribución de Estado	685	710	817	1 095	1 374	1 646	1 916
Otros Ingresos	320	331	381	511	641	768	894
Gasto Corriente	29 514	31 859	40 807	73 218	128 522	217 432	309 783
Servicio de Personal	16 801	18 741	22 336	35 217	58 782	96 880	144 718
Gastos en Salud	8 170	8 145	10 541	21 102	45 536	88 707	125 876
RJP	4 543	4 972	7 931	16 899	24 205	31 845	39 189
Ingresos menos gastos	-15 639	-17 487	-24 269	-51 031	-100 696	-184 100	-270 983

Fuente: *Evaluación de los Riesgos Considerados en el Programa de Administración de Riesgos Institucionales 2006*, Coordinación de Administración de Riesgos Institucionales, IMSS, 2006.

Gráfica 4
Número de pensionados por edad (2004)



Fuente: INEGI, www.inegi.gob.mx (fecha de consulta: 20 de febrero de 2007).

de 60 años. Los últimos datos de INEGI señalan que el IMSS pensiona a 68%, el ISSSTE a 12% y el resto de las instituciones, Pemex, Sedena y Semar a 2.2%. El resto de los pensionados están cubiertos por la seguridad social de los estados, de las universidades y por planes privados. El hecho de que más de la mitad de la población en edad de recibir una pensión no la reciba agrava la situación económica de los adultos mayores sin seguridad social, al tener que afrontar con sus recursos los costos de la atención médica.

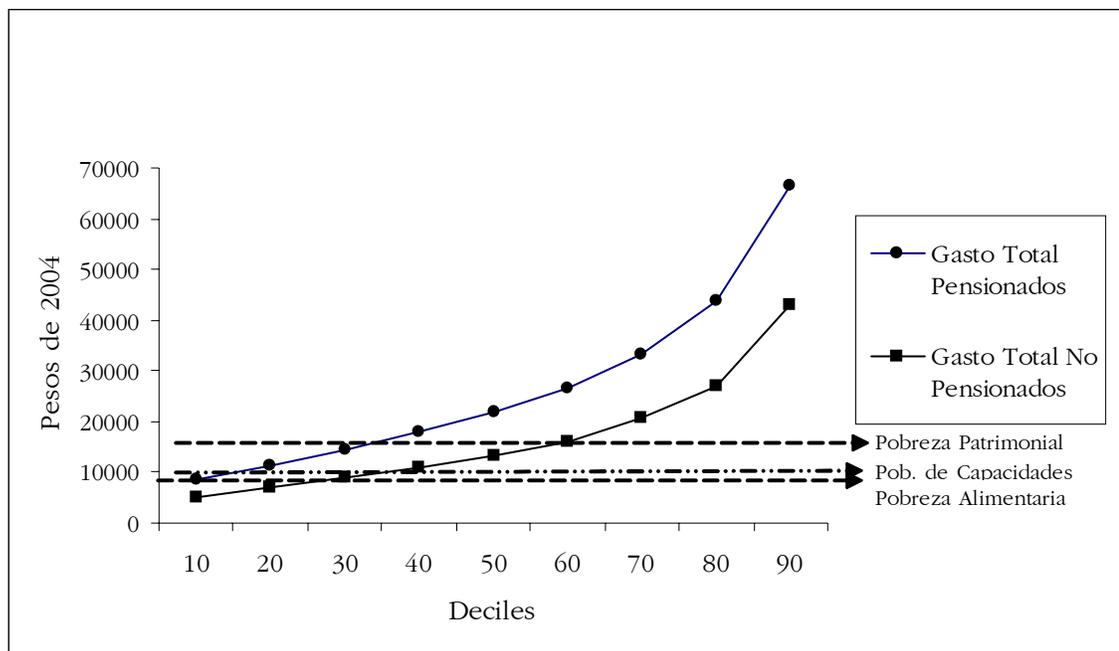
Sin embargo, el hecho de recibir una pensión no necesariamente elimina una condición de pobreza, aunque radicalmente disminuye las probabilidades de ser pobre. En la Gráfica 5 se muestran datos sobre el gasto trimestral de las familias donde reside un adulto mayor. Es apropiado hacer este análisis, pues la familia ha sido tradicionalmente un entorno que apoya a los adultos mayores, pero esta tendencia ha cambiado. Es necesario señalar que de los 5 millones y medio

de personas mayores de 65 años, aproximadamente 841 mil hogares están conformados por una persona mayor y 522 mil hogares están conformados por dos personas mayores de 65 años. El resto de los hogares está conformado por tres o más integrantes de otras edades.

Como se puede apreciar en la gráfica, los niveles de pobreza en el grupo de los hogares con adultos mayores de 65 años que no reciben ingreso por pensión son considerablemente más altos que el grupo que recibe una pensión. Ante este panorama es evidente que la transición demográfica a la que nos enfrentamos requiere de la planeación de una serie de reformas sociales que permitan una estructura de seguridad social amplia para todos. Una estructura que implique una pensión mínima, servicios de salud y servicios sociales de atención. Es necesario reconocer que las familias cada vez son más pequeñas, que los recursos son escasos y que la urbanización obliga a viajar distancias cada vez más largas.

Gráfica 5

Gasto trimestral promedio por familia donde reside un mayor de 60 años



Nota: Se tomaron en cuenta los hogares donde habitan una o más personas de 60 años o mayores. Las líneas en pesos de 2002 eran para Pobreza Alimentaria menos de 583 pesos; Pobreza de Capacidades, menos de 690 pesos; Pobreza Patrimonial, menos de 1 157 pesos mensuales por persona.

Fuente: Encuesta Nacional de Gasto e Ingreso, 2004. Cálculos propios.

Análisis de los principios jurídicos

En México se ha avanzado mucho en la creación de derechos sociales específicos para este grupo. Sin embargo, en un sentido, en México, como en otros países con constituciones políticas extensas que describen los ideales de justicia social a alcanzar, pero no hacen explícito cómo lograrlo, se ha caído en una *falacia normativista* cuando se habla de derechos sociales. La falacia consiste en creer que basta con que los derechos estén reconocidos en la Constitución para que éstos sean garantizados plenamente por el Estado. Para lograr lo anterior es necesario dotar de recursos y de la posibilidad de iniciar un proceso legal, por parte del ciudadano, para que los derechos sean ofrecidos y exigidos.²

² Juan Cruz, *Los derechos sociales*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2000, p. 21.

Derechos sociales

En un sentido amplio, los derechos sociales pueden ser entendidos como derechos a prestaciones, donde los sujetos obligados, comúnmente los estados nacionales, actúan positivamente y prestan un servicio u ofrecen un bien.³ A pesar de esta definición, existe un debate jurídico acerca de qué tipo de norma son los derechos sociales. El debate reside en plantear que los derechos pueden ser vinculantes o no vinculantes, dependiendo de su descripción explícita o no en la ley. En una interpretación simplista, pero cercana a la realidad, los derechos vinculantes involucran recursos y posibilidad de demandar, y los no vinculantes pueden ser aspiraciones programáticas.

Ahora bien, en la teoría constitucional mexicana y en la interpretación jurídico-filosófica, se ha determinado tradicionalmente que los derechos

³ *Ibid.*, p 23.

sociales, en su mayoría, son de carácter no vinculatorio y poseen un carácter aspiracional,⁴ con algunas excepciones. Entre las anteriores está singularmente el artículo 123 constitucional que engloba a la seguridad social.

Constitución mexicana

La Constitución mexicana establece en su primer capítulo sobre Garantías Individuales una serie de derechos individuales para los ciudadanos de la república, derechos que el Estado debe promover, entre ellos los derechos a la salud, a la igualdad y a disfrutar de un ambiente social que permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. El artículo 25, específicamente, establece una relación cercana entre bienestar socioeconómico y los derechos individuales clásicos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.⁵

Lo interesante a resaltar de este artículo es la caracterización del pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de los individuos mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Tanto la libertad como la dignidad del individuo, características sustantivas de los ciudadanos en una democracia, se relacionan con un sustrato previo de suficiencia económica, caracterizada en términos de empleo, ingreso y riqueza.

Tal sustrato no es asequible para un gran grupo de la población y es cada vez más claro que la transición poblacional de nuestro país agravará

⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de abril de 2006.

la situación, especialmente para el grupo vulnerable de los adultos mayores. En este caso en particular, el sustrato que permite un ejercicio ciudadano fue considerado en el artículo 123 constitucional, en sus apartados A y B respecto a la seguridad social.

El 123º, por medio de sus leyes reglamentarias, la Ley Federal del trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para el apartado A y B de este artículo, determina una serie de obligaciones de ley para los patrones y de derechos vinculantes para el Estado, una vez que la persona cotiza. La importancia del artículo 123 radica en la garantía, al sector que goza de un empleo donde cotizan patrón y trabajador, de derechos y obligaciones por medio de las leyes reglamentarias.

La fracción XXIX del apartado "A" y XI del apartado "B", empero, caracterizan el derecho a la seguridad social para los diversos sectores de la población, aun para los que no poseen empleo.

Art. 123. Apartado A.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

Fracción. XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.⁶

⁶ *Ibidem.*

En la fracción XXIX del apartado A y en la fracción XI del apartado B, es evidente que el listado de seguros que puedan incluir las leyes de seguridad social, no son excluyentes ni limitantes; por el contrario, la redacción es incluyente, amplia y permite al legislador un equilibrio de derechos. Se trata de una redacción que establece una obligación vinculante para el Estado, una vez que se cumplan los requisitos necesarios de las leyes reglamentarias, en este caso el contrato de trabajo. La característica de vinculación la establecen los apartados A y B del artículo 123 constitucional en donde se especifica que “todo contrato de trabajo” incluirá las fracciones del articulado y que para los trabajadores de los poderes y del Distrito Federal se conformará conforme a un mínimo.

Las leyes reglamentarias, parecería entonces, que pueden incluir una serie de seguros que permitan el desarrollo de programas específicos para cubrir otras necesidades de protección y bienestar de los trabajadores. Estos seguros se fundamentan en la obligación vinculante que tiene el Estado, en principio, de garantizar el derecho social genérico de seguridad social amplio de los individuos.

Es claro, sin embargo, que el Constituyente Permanente ha sido cauteloso acerca de la extensión de derechos garantizados para los trabajadores, no sólo por razones financieras, sino también producto de una interpretación de nuestra Constitución que establece un estado liberal que garantiza derechos sociales, pero dejando un amplio espacio a la iniciativa individual, grupal y social, así como a la dirección que los gobiernos en turno decidan imprimir a la nación en estos ámbitos, para que tales derechos sean reales.

Aún así, es evidente que las leyes reglamentarias que protegen a los diversos sectores no necesariamente cubren las necesidades básicas de los adultos mayores. En la revisión somera de la situación actual realizada al inicio de este texto, puede observarse que los adultos mayores aún con pensión no tienen los ingresos suficientes para poder enfrentar el aumento de gastos que implica la vejez. Un servicio adecuado requeriría un apoyo a los familiares que se hacen cargo de las personas mayores o casas especiales donde los ancianos puedan pasar el día o ser internados

cuando sea necesario. Tales servicios son proporcionados, sólo parcialmente, por las instituciones públicas de seguridad social y en el sector privado es un servicio muy caro.

Hasta aquí, y con una breve interpretación de la Constitución, es patente que existe una tendencia en nuestros ordenamientos legales a promover ampliamente la seguridad de los trabajadores, con una salvaguarda, en el equilibrio constitucional, interpretando los derechos sociales amplios como guías programáticas. Esta interpretación permite a los gobiernos en turno, de distinta tendencia ideológica, dar énfasis distintos a los programas sociales. La Ley Reglamentaria determina la obligatoriedad de ofrecer bienes y servicios, de ahí que las reformas a las leyes de seguridad social de los diversos sectores sean tan debatidas, puesto que puede extender la responsabilidad del Estado más allá de sus posibilidades financieras, o bien, más allá de la justa distribución de los recursos públicos entre los empleados y los desempleados para los cuales no existe una ley reglamentaria que obligue al Estado a asignar recursos más allá del servicio de salud pública. Ante la magnitud de estas responsabilidades intra e intergeneracionales, no es casual que las reformas a las leyes reglamentarias de los diversos sectores involucren una negociación política muy complicada entre los diversos grupos en el poder.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

En años recientes se han aprobado leyes que pueden llamarse *particulares*, es decir, norman la actividad del ejecutivo y de instituciones del sector social y privado en torno a grupos específicos de la población. En el año de 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; esta ley establece sus derechos específicos y la forma en que serán garantizados. Algo cada vez más necesario por lo que hemos detallado. Sin embargo, la ley no resuelve el problema de pensiones asistenciales ni el problema creciente de la necesidad de servicios sociales atentos a este tema.

La ley determina una serie de derechos que establecen una guía de disposiciones a seguir por la sociedad en general:

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de:

- I. La política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores;
- II. Los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y
- III. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 2o. La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a:

- I. El Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Estado y demás dependencias que integran la Administración Pública, así como las Entidades Federativas, los Municipios, los Órganos Desconcentrados y paraestatales, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción;
- II. La familia de las personas adultas mayores vinculada por el parentesco, de conformidad con lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables;
- III. Los ciudadanos y la sociedad civil organizada, y
- IV. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Artículo 5o. De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

I. De la integridad, dignidad y preferencia:

- a. A una vida con calidad. Es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho.
- b. Al disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran.
- c. A una vida libre sin violencia.
- d. Al respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual.
- e. A la protección contra toda forma de explotación.
- f. A recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales.
- g. A vivir en entornos seguros dignos y decorosos, que cumplan con sus necesidades y requerimientos y en donde ejerzan libremente sus derechos.

III. De la salud, la alimentación y la familia:

- a. A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral.
- b. A tener acceso preferente a los servicios de salud, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. Constitucional y en los términos que señala el artículo 18 de esta Ley, con el objeto de que gocen cabalmente del derecho a su sexualidad, bienestar físico, mental y psicoemocional.
- c. A recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

Las familias tendrán derecho a recibir el apoyo subsidiario de las instituciones públicas para el cuidado y atención de las personas adultas mayores.

VI. De la asistencia social:

- a. A ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- b. A ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.
- c. A ser sujetos de programas para tener acceso a una casa hogar o albergue, u otras alternativas de atención integral, si se encuentran en situación de riesgo o desamparo.

VIII. De la denuncia popular:

Toda persona, grupo social, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o sociedades, podrán denunciar ante los órganos competentes, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daño o afectación a los derechos y garantías que establece la presente Ley, o que contravenga cualquier otra de sus disposiciones o de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con las personas adultas mayores.⁷

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores obliga a los gobiernos de distinto orden a diseñar una política pública que involucre a las instituciones de salud pública y a la sociedad en general en el proceso de atención a los adultos mayores. Una política transversal de este tipo, aún liderada por la Secretaría de Desarrollo Social, donde se incorpora el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, requiere de recursos y de planeación a largo plazo.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, por el principio de retroactividad en beneficio, determina que un ordenamiento que beneficia de manera más específica al requiriente, debe ser aplicado sobre la norma más general, lo cual obligaría, en principio, a todas las instituciones de salud a proveer de servicios a los adultos mayores.

⁷ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2006.

Ahora bien, tanto las leyes generales como las reglamentarias, con excepción de algunos artículos específicos de las leyes de seguridad social normadas por la Ley del Trabajo, donde el trabajador puede apelar a los tribunales para exigir que sus derechos sean respetados, caen en la falacia normativista; es decir, establecen derechos a bienes y servicios que el Estado no puede proveer, pues no posee los recursos suficientes o no es obligado a proveerlos.

Partiendo del supuesto de que el Estado no provee los bienes y servicios que la ley manda por falta de recursos financieros, parecería que se impone la pregunta de cómo distribuir los recursos escasos entre ciudadanos con diversas necesidades y preferencias. En este caso, es necesario considerar si los ancianos deberían gozar de cierta prioridad ante las necesidades de otros grupos específicos de la población, por ejemplo, las personas con discapacidad.

Análisis de justicia distributiva

En el marco del estado de derecho, los tribunales defenderán las garantías individuales vinculantes, donde los ordenamientos establezcan las formas de demandar el cumplimiento de éstos, siendo los gobiernos los encargados de administrar el erario público y promover con él y con el poder otorgado por las leyes, los derechos sociales de los ciudadanos, iguales formalmente ante la ley. El Estado debe preocuparse entonces por tratar con igual respeto a los iguales ante la ley, pero diferentes en sus características vitales. Sin embargo, para poder hablar de igualdad ante leyes específicas, no sólo es necesario revisar las diversas particularidades de los distintos grupos con diversas prerrogativas, sino que es necesario revisar las distintas concepciones teóricas de cómo tratar con igual respeto a los que tienen diferentes necesidades, pero con iguales derechos.

Lo anterior es necesario por razones eminentemente prácticas, por ejemplo cuando una institución garante de los derechos debe tomar decisiones por razones de eficiencia, que involucrarán un equilibrio de costos y beneficios entre diversos grupos de derechohabientes, ya sea del pre-

sente o de las generaciones futuras. Es decir, en la toma de decisiones administrativas, cuando se da prioridad a un grupo sobre otro, éstas se vuelven decisiones de justicia social y deben ser sustentadas. Considerando que los diversos programas de atención a los ancianos integran una política nacional gerontológica, es necesario sustentarlos adecuadamente desde un punto de vista de justicia social.

Una forma de sustento de las políticas es la concepción del Estado sobre la igualdad y su aplicación práctica. Al discutir teóricamente las diversas concepciones de la igualdad, es común distinguir dos preguntas: primera: ¿cómo deberían distribuirse ciertos recursos entre distintos grupos con iguales derechos básicos?; segunda: ¿qué estándar de comparación entre los grupos deberíamos usar para determinar cuál de los grupos requiere mayor prioridad?

¿Cómo distribuir?

Para ilustrar la primera pregunta, supongamos que podemos distribuir parte de nuestros recursos finitos eficientemente entre diversos grupos de la sociedad. ¿Cómo deberíamos, entonces, distribuir tales recursos? Podemos distinguir tres respuestas a esta pregunta, que pueden ser descritas brevemente como siguen:

Equidad o igualdad: ningún grupo debe encontrarse en peor circunstancia que algún otro.

Prioridad: los recursos deben usarse para beneficiar a los diversos grupos y debe darse un mayor peso al beneficio de los que en peores circunstancias se encuentran.

Suficiencia: cada grupo representativo debe tener suficientes recursos.

Equidad o igualdad

La primera de nuestras respuestas es la más usual. La igualdad de derechos es una garantía salvaguardada por la ley, y la igualdad en la oferta de servicios es una de las formas de evaluar a cualquier institución prestadora de éstos; de hecho,

los derechohabientes de las instituciones de seguridad social pueden demandar que el servicio tenga iguales características en cualquier parte donde se encuentren y que los beneficios que reciban dependan de sus necesidades particulares.

Sin embargo, el hablar de igualdad o equidad en estos términos no da respuesta, por ejemplo, a la pregunta de qué grupo tendría que sufrir un recorte de recursos si existiera una crisis presupuestaria. La respuesta de que todos por igual tendrían que sufrir los recortes, no es sostenible, cuando existen diversos grados de gravedad o de necesidad de servicios sociales.

La respuesta que dé el Estado a la interpretación de la igualdad de derechos puede ser crucial para cualquiera de los programas multianuales. Por ejemplo, en la más reciente crisis financiera del país, muchos programas redujeron enormemente sus presupuestos operativos; los que menos redujeron su presupuesto fueron los destinados a los pobres extremos.

Prioridad

La solución al dilema planteado por nuestra primera pregunta podría provenir de una propuesta prioritaria, la cual argumenta que moralmente estamos obligados a apoyar, en primer lugar, al que se encuentra en una situación de mayor gravedad.

Esta opción tiene un origen claramente humanitario, pues nuestra primera preocupación es la de ayudar al que más lo necesita. Esta opción es clara y directa cuando podemos determinar quién se encuentra en peores circunstancias. En el caso que analizamos, el grupo de los adultos mayores, al requerir no sólo ayuda médica sino servicios sociales y sociosanitarios por una condición de gravedad natural, se convierte potencialmente en uno de los grupos que en peores circunstancias se encuentran y requerirían, dada esta concepción médico-humanitaria, en nuestra primera prioridad.

Es claro, sin embargo, que no se trata de los que en peor circunstancias se encuentran individualmente, pues podría haber casos específicos

absolutamente graves; se trata de que en términos agregados es el grupo específico conformado por un mayor número de personas con más necesidades. Sin embargo, los costos de la atención a los ancianos pueden escalar hasta grados insostenibles y no parece del todo claro cómo podemos determinar cuándo cesar nuestra atención prioritaria.

Es decir, si utilizamos el criterio de prioridad absoluta, la situación se volvería insostenible, pues las atenciones médicas en los últimos años de vida de cada vez más personas ancianas y las mismas personas contribuyendo, impedirían un esquema financiero viable. Un análisis somero de las proyecciones deficitarias, por ejemplo del IMSS (vease Cuadro 1), muestra que el desequilibrio de prioridades entre los distintos ramos afecta no sólo a los servicios de los derechohabientes actuales, sino que también pone en peligro a los derechohabientes futuros al descapitalizar al Instituto. Este tipo de análisis obliga al Estado a tomar en cuenta el nivel de prioridad que debe otorgar al grupo de ancianos.

Una forma de interpretar esta prioridad es considerar que los diversos grupos de la población requieren recursos suficientes para cubrir necesidades específicas. A este criterio se le llama *suficiencia*.

Suficiencia

El criterio de suficiencia toma en cuenta el criterio de igualdad o equidad y da prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias. Este criterio, usado en muchas decisiones de gobierno, postula que para lograr respetar a los iguales y dar prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias, sin comprometer todos los recursos en ellos, es necesario que los grupos representativos de la sociedad reciban recursos suficientes para mantener un nivel adecuado de bienestar y seguridad y que este nivel puede ser determinado y limitado, a partir de un ejercicio de discusión objetiva de equilibrios y necesidades entre los representantes de todos los grupos interesados.

En este sentido, el nivel de recursos que debe asignarse a cada grupo debe ser determinado de acuerdo con dos ideas básicas: disponibilidad de recursos para que al menos todos los grupos reciban algo, y que estos recursos se transformen en servicios que puedan ser evaluados, tanto en su número específico y relativo, como en el impacto que cada uno de estos servicios tenga, tanto de manera individual como grupal.

Los servicios que serán ofrecidos pueden surgir de un balance entre las necesidades objetivas y las expectativas del grupo, así como del costo de tales servicios. De hecho, dado que asumimos un equilibrio entre grupos, los niveles a los que se determinen los beneficios para cada uno de ellos no podrán ser aumentados, a menos que se haga equitativamente y sólo cuando existan más recursos provenientes de mayor eficiencia o de recursos extraordinarios provenientes de fuentes externas, solamente de esta forma implicaría estricta justicia igualitaria.

Al establecer un límite de recursos otorgados a cada grupo, el objetivo institucional se dirige a minimizar o a maximizar, según sea el caso, el número de personas bajo el nivel establecido de recursos y servicios otorgado por el Estado. Las metas de éste se determinan entonces con base en la identificación de los grupos relevantes de la población que será beneficiada. Es decir, qué grupos requieren determinados recursos extras.

A pesar de que el criterio de suficiencia es el que mejor expresa, en un contexto de escasez de recursos, el mismo respeto a los iguales, requiere de un análisis acerca de qué distribuir entre los grupos. Es evidente que hasta este momento la distribución de medios económicos y servicios médicos no es suficiente para el grupo que nos interesa proteger, el de los adultos mayores. Es decir, aproximadamente 40% de los pensionados y 60% de los no pensionados requieren un apoyo monetario para evadir simplemente la pobreza, no digamos recursos extras para obtener servicios sociales que les permitan vivir dignamente. Sin embargo, no es muy claro qué debe distribuir el Estado, pues bien pueden ser recursos monetarios o servicios específicos o compañía humana.

¿Qué distribuir?

A la pregunta de qué distribuir, las respuestas han sido tradicionalmente: bienestar, recursos y capacidades.

Las respuestas pueden ser identificadas en las distintas etapas del Estado de Bienestar. Después de la Segunda Guerra Mundial, se pretendió crear un entorno de bienestar amplio, ofreciendo bienes y servicios que cubrieran todas las etapas de la vida, incluida la vida cultural. En la siguiente etapa, que podría llamarse de *expansión*, se amplió el sistema de salud, intentando cubrir por lo menos los bienes y servicios médicos a toda la población, pues el incremento poblacional y las crónicas crisis financieras hicieron cada vez menos probable que el Estado pudiera asumir el costo del bienestar amplio. En los últimos años, y considerando una pirámide poblacional más estable y predecible, el énfasis radica en la prevención y la promoción a la salud, redundando en una población más sana y una disminución de la demanda de servicios.

El trayecto de los servicios de salud en el país después de la crisis de los treinta muestra que las tres opciones son relevantes, pero que el último énfasis es determinante para la creación de un círculo virtuoso de la salud y la autonomía, al permitir disminuir los costos agregados al prevenir a tiempo enfermedades crónico-degenerativas, por ejemplo.

Ahora bien, la pregunta es, cómo determinar un nivel de servicios satisfactorio para los adultos mayores que incorpore nuestra discusión previa y que tome en cuenta que siendo en 2007 el 7% de la población –en 2040 el 30%–, este grupo es el que recibe hoy proporcionalmente mayores

recursos médicos dada la natural asistencia de los adultos mayores al médico.

Nivel de servicios

Como se ha analizado anteriormente, es necesario limitar y determinar claramente los servicios que pueden ser ofrecidos a cada grupo si pretendemos mantener una distribución equitativa de los servicios a los ciudadanos. El nivel o límite de servicios sólo puede ser determinado finalmente por los representantes de los diversos grupos e interesados y el Estado, en un ejercicio de prioridades entre los grupos con criterios objetivos. Sin embargo, es necesario resaltar ciertas características que deben ser tomadas en cuenta cuando tratamos con adultos mayores.

En primer lugar se requiere una política nacional que minimice el número de los adultos mayores que se encuentran bajo un cierto nivel de bienestar y que ponga un límite a los servicios que pueden obtener, teniendo en cuenta los recursos que se poseen. En la práctica esto se traduce en definir un servicio mínimo determinado por los especialistas gerontológicos al que la mayoría de los ancianos deben tener acceso.

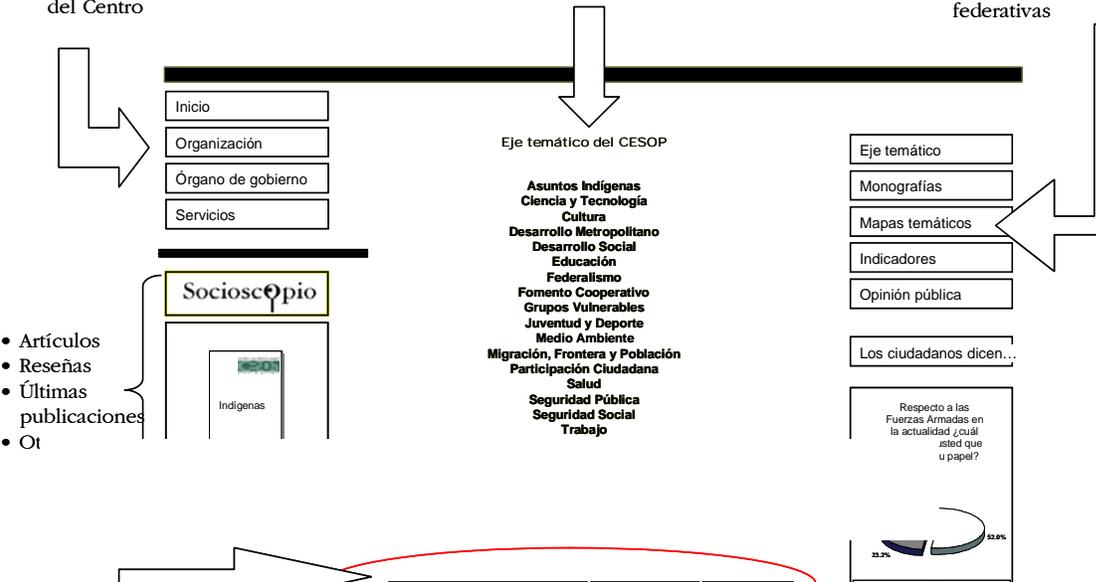
Con un objetivo de esta naturaleza se debe considerar establecer responsabilidades claras en el ámbito fiscal para fortalecer las capacidades de las personas, de sus familias y de la comunidad, utilizando las herramientas existentes. El énfasis en prevención médica y social debe iniciar con mucha antelación para evitar males crónicos duraderos y problemas sociales en la edad adulta; de igual manera el énfasis debe darse en la creación de redes sociales amplias.

Nuestra página web sigue cambiando para brindarte un mejor servicio

En la parte central se pueden consultar
22 fichas técnicas sobre temas sociales
de la agenda legislativa

Información
institucional
del Centro

Información
socioeconómica
de las entidades
federativas



El precio único del libro: argumentos a favor y en contra

CLAUDIA I. MARTÍNEZ GARCÍA

Este artículo tiene como objetivo analizar la disposición respecto al precio único del libro, contenida en la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, la cual el ex presidente Vicente Fox vetó el primero de septiembre de 2006. En él se exponen los argumentos tanto culturales como económicos que apoyan o desaprueban la implementación del precio único.

Introducción

El primero de septiembre de 2006, el ex presidente Vicente Fox regresó al Congreso de la Unión la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, la cual fue aprobada por unanimidad en el Senado y por mayoría en la Cámara de Diputados.

El entonces presidente, afirmó estar de acuerdo con la mayor parte de los contenidos de la ley, sin embargo, objetó el capítulo cuarto de la misma, el cual se refiere a la disponibilidad y acceso equitativo al libro, que en concreto en el artículo 22 establece que se deberá fijar un precio único para los libros.

El veto a la ley se realizó con base en los argumentos establecidos por la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), organismo que a través de su titular, Eduardo Pérez Mota, aseveró que la ley posee grandes virtudes pero afecta la libre competencia y al consumidor, pues incrementa los precios e incluso, afirmó, en ésta se viola el artículo 28 constitucional.

Lo anterior provocó una fuerte inconformidad por parte de todos los agentes involucrados y en particular de aquellos que apoyan la ley y que consideran este capítulo de la misma como condición indispensable para el desarrollo favorable de la industria del libro y como base primordial para la formación de lectores por considerarla “el primer intento de dotar de un marco jurídico al sistema del libro y la lectura de una forma integral”.¹

Sin embargo, existen diferentes puntos de vista al respecto, debido principalmente a que el libro posee una doble faceta por ser un bien tanto económico como cultural, y es precisamente en torno a estas dos facetas que la discusión a favor y en contra de tal medida se ha desarrollado.

En el presente trabajo, el objetivo es analizar la disposición respecto al precio único del libro, contenida en la Ley de Fomento para la Lectura y el

¹ Daniel Goldin, “El precio único, condición indispensable”, *Letras Libres*, octubre de 2006.

Libro y exponer los argumentos tanto culturales como económicos que apoyan o desaprueban la utilización del precio único.

Así, en el primer apartado se lleva a cabo una revisión del contexto internacional al respecto, ya que esta medida ha sido puesta en marcha en diversos países, principalmente en Europa, con la finalidad de conocer bajo qué contexto y con qué instrumentos en específico dicha medida se ha llevado a cabo.

En el siguiente apartado se realiza un análisis comparativo de la ley antes citada respecto al contexto internacional, con la finalidad de observar tanto posibles coincidencias como diferencias con otros países que han implementado este mecanismo como instrumento de apoyo a la industria del libro.

Finalmente, en el tercer apartado se describen los argumentos culturales y económicos a favor y en contra de implementar este mecanismo, para luego dar paso a los comentarios finales.

El contexto internacional

La práctica de utilizar un precio fijo en la industria editorial surgió en Europa en el siglo XVIII, como respuesta a la separación de las tareas de producción y de difusión de libros, lo que ocasionó que los editores no tuvieran la posibilidad de controlar

la presentación ni las condiciones de venta de sus libros.

Hasta antes de esto, eran los editores quienes se encargaban de la venta de sus libros sin la intervención de intermediarios; sin embargo, gradualmente comenzó a darse una separación entre las actividades del editor y el librero, y surgió un nivel más que fue el del intermediario.

Debido a esta separación de actividades comenzaron a darse las primeras asociaciones con la finalidad de defender los intereses de los distintos grupos (autores, editores y libreros), siendo finalmente los editores ingleses quienes en 1829 aplicaron por primera vez un precio fijo con la finalidad de enfrentar a los minoristas, quienes generalmente ofrecían grandes descuentos y justificando el uso de la medida por la necesidad de equilibrar las ganancias de aquellos libreros que se dedicaban a la venta de obras más difíciles.

Así, entre 1830 y 1930, la mayoría de los países del norte de Europa adoptaron dispositivos parecidos, basados en los acuerdos interprofesionales y sobrevivieron hasta los años setenta, a pesar de que tuvieron que ser modificados con base en los distintos cambios legislativos.

Lo anterior debido a que justo a partir de la década de los setentas, dos factores comenzaron a tener influencia en los acuerdos del precio fijo y en los regímenes de precios practicados en la mayoría de los países.

Uno de estos factores fue la importancia que se comenzó a otorgar al derecho a la competencia derivado del modelo económico practicado en la mayor parte de los países, en el cual se recomienda la desaparición de toda excepción al libre establecimiento de los precios. Al respecto Suecia y Finlandia fueron los primeros países en los que se abolió el precio fijo apelando al argumento de la no compatibilidad de éste con el derecho a la competencia.

Por otra parte, el segundo factor que influyó en la presión para la desaparición del mecanismo aquí mencionado, es la gran importancia que fueron tomando dentro del modelo económico los sistemas libres de fijación de precios. Sin embargo, en algunos casos el precio fijo ha sobrevivido y se ha mantenido mientras que en otros ha sido abolido. El Cuadro 1 resume la situación de algunos países al respecto.

Como se puede observar, en la mayoría de los países el mecanismo contempla quién es el encargado de fijar el precio de los libros; asimismo, hace excepciones en casos específicos como cuando la compra la realizan instituciones del Estado u organizaciones científicas y culturales.

De igual manera, en algunos casos se especifica el monto de los descuentos que es permitido aplicar, así como la cantidad de años, luego de la primera edición del libro, a la que se limita la aplicación del precio único. En el caso de los libros de texto, quedan exentos de este mecanismo o se prevén algunas rebajas.

Es importante resaltar que no en todos los países ha sido implementado el mecanismo por medio de una ley, sino a través de acuerdos interprofesionales; es decir, los involucrados, editores, libreros, autores, intermediarios, etcétera, llegan a un acuerdo en el que deciden utilizar el precio único del libro y establecen los criterios que se tomarán en cuenta para su aplicación.

Ley de Fomento para la Lectura y el Libro

La Ley de Fomento para la Lectura y el Libro fue promovida y aprobada por ambas cámaras durante el sexenio pasado y, como ya se mencionó

anteriormente, ésta fue vetada por el ex presidente Vicente Fox. Entre otros aspectos, la ley aquí mencionada introduce las siguientes grandes novedades:

1. Establece para la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) la obligación de participar en la formación de lectores.
2. Establece para la SEP y el Conaculta la obligación de determinar el Programa de Fomento para el Libro y la Lectura.
3. Establece como obligación de la SEP la dotación de acervos para las bibliotecas de aula y escolares, lo cual garantiza la supervivencia de este programa.
4. Establece el Consejo Nacional de Fomento para el Libro y la Lectura, espacio de concertación entre los diversos eslabones de la cadena del libro: autores, editores, impresores, papeleros, distribuidores, libreros, bibliotecarios, lectores.
5. Establece el sistema de precio único.

Debido a que el veto se centró en este último apartado, este es el tema de discusión del presente trabajo, por lo que a continuación se describen los lineamientos establecidos en dicha ley en lo referente al precio único del libro. El apartado de la ley en el cual se encuentran dichos lineamientos, como ya se mencionó anteriormente, es el capítulo.

En el capítulo cuarto, la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro establece que se deberá fijar un precio único para los libros y que será el editor o el importador quien decidirá libremente dicho precio. De igual manera los vendedores al menudeo deberán respetar dicho precio en la venta al público sin ninguna variación.

Sin embargo, quedan exceptuadas de este precio único, las compras que para sus propios fines, excluyendo la reventa, hagan el Estado, las bibliotecas que ofrezcan atención al público o préstamo, los establecimientos de enseñanza y de formación profesional o de investigación.

Asimismo, los vendedores de libros podrán aplicar precios inferiores al precio de venta al público cuando se trate de libros editados o im-

Cuadro 1
Resumen de algunos países respecto a la fijación del precio único en la industria librera

<i>País</i>	<i>Precio fijo</i>	<i>Tipo de dispositivo</i>	<i>Características</i>	<i>Estado del debate</i>
Alemania	Sí	Ley desde 2002		Estable
Austria	Sí	Ley desde 2000		
Bélgica	No	No existe ninguno desde el acuerdo en Flandes abolido en 1984.		Actores movilizándose para conseguir reglamentación legislativa.
Dinamarca	Sí	Acuerdos interprofesionales desde 1837.	Se aplica únicamente al año de publicación de un libro y el año siguiente.	Ley en preparación.
Francia	Sí	Ley desde 1981.	El librero puede aplicar un descuento de hasta 5%. Se permiten descuentos más importantes a instituciones como: bibliotecas, comités de empresa y establecimientos de enseñanza.	Estable con propuestas de modificaciones por parte del Ministerio de Cultura que desea introducir un límite más bajo para los descuentos.
España	Sí	Ley desde 1975.	El editor establece obligatoriamente un precio de venta al público. Esta disposición se aplica a todos los libros excepto los de bibliófilos, arte y artesanía. Se prevén ciertas excepciones para los libros de texto escolares sobre los que se puede negociar una rebaja del precio fijo.	Estable.
Finlandia	No	Abolida en 1971.		No se vislumbran cambios.
Reino Unido	No	Abolida en 1995.		No se vislumbran cambios.
Grecia	Sí	Ley desde 1997.	Prevé la posibilidad de otorgar un descuento del 10%. El precio fijo se aplica sólo durante los dos años siguientes a la publicación del libro. Prevé excepciones en la venta de libros al sector público, las instituciones culturales y científicas.	Estable.
Irlanda	No	Abolida en 1989.		No se vislumbran cambios.
Italia		Ley votada en 2001, entrada en vigor pendiente.		Debate sobre los detalles de la ley.
Luxemburgo	Sí	Acuerdo interprofesional.	No contempla ningún dispositivo para los libros de importación.	Estable.
Holanda	Sí	Acuerdo interprofesional desde 1923 (con duración hasta 2005).	No contempla ningún dispositivo para los libros de importación.	Evaluación interna en 2005.
Portugal	Sí	Ley desde 1996.	El precio fijo sólo se aplica durante los 18 meses siguientes a la publicación de un texto. El descuento autorizado es de hasta 10%. Contempla la aplicación de descuentos de hasta 20% a bibliotecas públicas y escolares, algunos organismos sociales y ocasionalmente a manifestaciones culturales como: salones del libro, festivales y otros eventos. Los libros de texto y de ejercicios están exentos de este dispositivo.	Estable.
Suecia	No	Abolida en 1970.		No se vislumbran cambios.
Noruega	Sí	Acuerdo interprofesional (con duración hasta 2004).	Los libros están exonerados de impuestos.	Evaluación interna en 2004.
Suiza	Sí	Acuerdo interprofesional.	Editores suizos fijan precio de los libros que publican, mientras que difusores fijan el de los libros de importación francesa e italiana.	En debate por parte de las autoridades de la competencia.

Fuente: datos tomados de Markus Gerlach, *¿Cómo proteger el libro?*, Alliance du éditeurs indépendants, París, 2003.

portados con tres años de anterioridad y cuyo último abasto date de más de un año, así como los libros antiguos, los usados, los descatalogados, los agotados y los artesanales.

En el caso de México la ley contempla varias características que se han incluido a nivel mundial, como la especificación de quién fija el precio, algunas excepciones, etcétera; sin embargo, en la ley, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no se especifica hasta qué montos es posible realizar los descuentos.

En general, la ley es muy similar a la tendencia internacional, los criterios coinciden y sólo hay algunos rubros en los que para nuestro país no es muy específica.

Argumentos a favor del precio fijo

Como ya se mencionó, existen diversos puntos de vista desde los cuales se puede justificar o no la aplicación del precio fijo, en esta sección hablaremos de los argumentos culturales y económicos que apoyan este mecanismo.

Argumentos culturales

En primer lugar se describirán los argumentos culturales de quienes defienden esta postura, y que inician por resaltar el carácter de bien cultural de los libros y el efecto de discriminación social de utilizar un precio libre, el cual normalmente es más alto para aquellos que viven en lugares más alejados. Lo cual, de acuerdo con estos argumentos, debería *per se* justificar un tratamiento distinto del libro por ser no sólo un producto comercializable sino también un bien cultural.

Markus Gerlach,² en su documento *¿Cómo proteger el libro?*, resalta los siguientes argumentos al respecto del precio fijo del libro:

1. Preserva la existencia de una red densa y variada de librerías. Garantizándoles unos márgenes mínimos, ya que evita una guerra de precios.

² Markus Gerlach, *¿Cómo proteger el libro?*, Alliance du éditeurs indépendants, París, 2003.

2. Limita la subida de los precios y la desaparición de títulos más difíciles o de rotación más lenta y con un menor tiraje.
3. Asegura la variedad de la oferta editorial, que constituye por definición un objetivo cultural innegable.
4. Asegura la existencia de un cierto número de servicios, de los que se benefician tanto lectores como editores.
5. Favorece el traspaso internacional de la cultura y del saber.

Estos argumentos se basan principalmente en la experiencia de los países, en su mayoría europeos, que han adoptado el precio fijo en este mercado. El caso más mencionado es el de Francia, país en el que dicho mecanismo entró en vigor el primero de enero de 1982 y en el cual, a 25 años de su instauración, ha favorecido la existencia de librerías independientes, una importante producción editorial, de aproximadamente 50 000 novedades anuales, y precios cuya inflación es menor a la de los demás productos en venta al menudeo.

Alemania es también otro de los países en los que el precio fijo del libro parece haber dado buenos resultados. En este país el mecanismo se utiliza desde hace 150 años y es considerado el país con la industria editorial más fuerte y consolidada con alrededor de 7 000 librerías y 1 200 editoriales, con una población de 60 millones de habitantes.

Por otro lado, países como Finlandia, Gran Bretaña y Estados Unidos, entre otros, que no incorporan este tipo de medidas, parecen experimentar circunstancias muy distintas.

Finlandia ha experimentado una fuerte reducción en las librerías existentes al pasar de 750 a 450 en los últimos 20 años. Gran Bretaña, que dejó el esquema del precio fijo en 1995, experimentó de 1996 a 2004 una inflación de 19.8%, mientras que la de los libros fue en el mismo periodo de 29%, un gran número de librerías pequeñas desapareció y fuera de los *best-seller* los libros se han vuelto mucho más caros y menos disponibles.³

³ Rafael Serrano, "Francia moviliza a Europa en defensa del precio fijo", *acprensa.com*, 2000.

Sin embargo, al respecto es importante resaltar que varios defensores del precio único se apoyan en un informe realizado por Francis Fishwick,⁴ el cual se llevó a cabo 16 meses después de que se eliminara el precio único de la legislación.

En este informe, Fishwick puntualizó lo siguiente:

1. Señalaba que era provisional, ya que estaba escrito a los 16 meses de que Gran Bretaña había regresado al sistema de precios libres.
2. No se logró identificar evidencia concluyente de que el abandono del precio único hubiese tenido algún efecto sobre el número de títulos ofrecido.
3. De igual manera, aunque con base en sus observaciones, era evidente una baja en el gasto real en libros. El autor precisó que éste venía cayendo desde principios de 1993, antes del cambio.

Como se puede observar, la experiencia británica es hasta cierto punto ambigua, ya que, como advertían los contrarios a la liberalización, los libros son en efecto más caros, existen fuertes descuentos para los títulos más difundidos; pero la reducción de márgenes y el aumento de gastos de *marketing* en los éxitos, se ha cargado sobre los otros libros. Así, en el largo plazo, el precio medio de los libros en Gran Bretaña ha subido cerca de 8% desde 1995 a precios constantes.⁵

A pesar del aumento en los precios, las ventas no parecen haber disminuido, por el contrario, de 1995 a 2000 se ha incrementado en un punto porcentual el número de hogares británicos que compran libros, al mismo tiempo que el gasto familiar medio en libros. Asimismo, existe una mayor variedad de libros, pues en los mismos cinco años, el número anual de títulos editados pasó de 93 000 a 104 000.

En el caso de las librerías independientes, éstas sí han sufrido algunos efectos negativos, ya que su cuota de mercado bajó de 13% en 1985 a 10% en 1999; sin embargo, la mayor parte de

esta disminución fue previa al abandono del precio único, de acuerdo con Fishwick.

Argumentos económicos

Ahora bien, en el caso de los argumentos económicos a favor de esta medida, el principal es el conocido como el *argumento del servicio* y ha sido estudiado a través de la teoría económica de las restricciones verticales.

Para dar inicio a este apartado, es importante definir los que se conoce en teoría económica como una *restricción vertical*.

Las restricciones verticales son acuerdos o prácticas concertadas, celebradas entre dos o más empresas. Cada empresa opera, a efectos del acuerdo, en una fase económica diferente, en lo que se refiere a la entrega, a la compra de bienes destinados a la reventa o la transformación y a la comercialización de servicios. El acuerdo regula las condiciones en las que las partes pueden comprar, vender o revender determinados bienes o servicios.⁶

Las motivaciones de las restricciones verticales y su impacto en el beneficio económico han sido altamente debatidas por los académicos. Algunos consideran que los acuerdos verticales son muy diferentes de los acuerdos entre las empresas competidoras y aparecen únicamente cuando éstos ayudan a mejorar la eficiencia de la estructura vertical. Por tanto, las agencias de competencia deben dejar a las compañías diseñar estos arreglos como ellos quieran.

Sin embargo, otros creen que cualquier término contractual que limite la libertad de comerciar de una parte, y éste sería el caso de la mayoría si no es que de todas las restricciones verticales, únicamente puede ser perjudicial y, consiguientemente, debe ser prohibida.

Existen diferentes tipos de restricciones o acuerdos verticales, como las tarifas no lineales o el

⁴ Francis Fishwick, *Effects of the Abandonment of the Net Book Agreement*, Cranfield School of Management, 1997.

⁵ Serrano, "Francia moviliza a Europa...", *op. cit.*

⁶ Martha Martínez y Eduardo Quintana, "Contratos de exclusividad y ventas atadas. Cuando lo atado es la exclusividad", *Boletín Latinoamericano de Competencia*, Unión Europea, 2005.

cobro de franquicias, las regalías, los descuentos por cantidades, las cantidades fijas, las cláusulas de exclusividad, entre otras; sin embargo, en el caso del precio único del libro la restricción vertical a la que se refiere es la de la fijación de precios de reventa (*Resale Price Maintenance*, RPM).⁷

El RPM es un mecanismo mediante el cual el precio final cargado a los consumidores no lo establece el distribuidor, sino que es impuesto por el productor. Estas restricciones tienen distintas variantes, incluyendo el precio máximo de venta al menudeo (*price ceiling*), el precio mínimo (*price floor*), y el precio de menudeo recomendado o de publicidad.

Decidir entre un mecanismo de mercado o la aplicación de este tipo de contratos ha sido, en la teoría económica de la organización industrial, uno de los principales puntos de discusión de los diferentes enfoques teóricos que justifican o no la existencia de estos mecanismos.

Así, se pueden mencionar dos enfoques: el primero considera que pueden existir incentivos para implantar restricciones verticales y que se justifica, en algunos casos, la utilización de los mismos porque mediante éstos se posibilita un incremento en la producción, menores niveles de precios y se mejora el bienestar económico; el segundo plantea que las restricciones verticales son desplegadas para obtener rentas extraordinarias o para excluir o sacar del mercado a los competidores actuales o potenciales. A continuación se analiza el enfoque, según el cual, las restricciones verticales del tipo RPM pueden justificarse.

El argumento del servicio

Desde este enfoque, el cual fue formalizado por Telser en 1960,⁸ la principal hipótesis es que mediante la imposición de un precio fijo se puede garantizar la oferta de servicios especiales, que en el caso de algunos productos son necesarios;

⁷ Para mayor información sobre restricciones verticales, véase Patrick Rey y Thibaud Vergé, "The Economics of Vertical Restraints", *Handbook of Industrial Organization*, vol. III, 2003.

⁸ Lester G. Telser, "Why Should Manufacturers Want Fair Trade?", *Journal of Law and Economics*, 1960.

al mismo tiempo elimina el problema del pasajero clandestino o *free rider*.

Para entender estos conceptos, a continuación se expone un ejemplo de cómo se da una situación con estas características y en qué caso se recomienda aplicar este tipo de restricción vertical.

Suponemos que las ventas de un producto en el nivel de los minoristas dependen de los precios al menudeo y de los servicios que los minoristas proveen conjuntamente con el producto, por tanto la cantidad vendida disminuirá si el precio de menudeo se incrementa y se incrementará si se ofrecen servicios, entonces se puede concluir que la demanda tiene una relación directa con los servicios adicionales que se ofrecen.

Con base en este argumento, se entiende los servicios que ofrece el minorista tienen que ver en específico con el bien y no están relacionados con los métodos generales de hacer negocios de los minoristas, ya que si los métodos generales de hacer negocios de los minoristas contemplaran estos servicios, como crear un ambiente placentero para sus clientes, ofrecer entregas a domicilio gratuitas, otorgar créditos, etcétera, entonces es claro que no habría necesidad de la aplicación del RPM, como se verá más adelante.

Partiendo de estos supuestos, entonces los minoristas sólo pueden ser inducidos a manejar el producto, conjuntamente con los servicios especiales, si los productores establecen un precio mínimo de venta al menudeo.

Lo anterior porque de no ser así, debido a que los servicios provistos son especiales tienen un costo extra, por lo que algunos minoristas tienen buenas razones para no proveer de estos servicios y ofrecer la venta de los productos a precios más bajos, ya que estos minoristas prefieren reducir sus precios evadiendo el costo adicional de los servicios especiales y aprovechan el hecho de que algunos minoristas proveen estos servicios, lo que eleva el precio que estos ofrecen al consumidor.

Las ventas se desvían de los minoristas que proveen los servicios especiales, hacia los que no, debido a que los consumidores suelen ir con los primeros para obtener información clave sobre el producto, es decir, hacen uso de los servicios que

éstos ofrecen; sin embargo, posteriormente adquieren el bien con los minoristas, cuyos precios son más bajos. De esta manera, los minoristas que no proveen servicios especiales se conocen como “pasajeros clandestinos” (*free rider*), ya que venden más a expensas de aquellos que han convalidado al consumidor de comprar el producto.

Ahora bien, una posible solución a este problema es que el productor puede evitar el desvío de las ventas de un tipo de minorista a otro si elimina el incentivo a la desviación. Lo anterior puede lograrse estableciendo un precio mínimo de venta al menudeo que garantiza un margen de ganancia bruta mínimo. Entonces los minoristas se ven forzados a competir proporcionando servicios especiales con el producto y no reduciendo el precio de venta al menudeo.

Sin embargo, no se recomienda aplicar el RPM a todos los productos, ya que si los consumidores con el paso del tiempo se familiarizan con el producto, el costo extra en el que invierten los minoristas por los servicios se vuelve innecesario.

Así, el argumento de los servicios especiales tiene varias implicaciones: la primera es que únicamente los productos de marcas con las que los consumidores están poco familiarizados son candidatos para aplicarles esta restricción; lo anterior con la finalidad de ganar una amplia aceptación.

Asimismo, los productos con más tiempo en el mercado, pero que se compran poco y por un número reducido de consumidores, pueden también ser candidatos lógicos para aplicarles esta restricción, ya que estos productos son, en cierto sentido, nuevos para la mayoría de los consumidores y puede que nunca ganen amplia aceptación.

Como puede observarse, al parecer éste es el caso del mercado del libro, pues los pequeños libreros ofrecen servicios costosos, como una amplia variedad de títulos, personal competente, servicio de pedidos, etcétera, los cuales posteriormente deben incluirse en el precio final.

Lo que ocurre es que las cadenas grandes especializadas y las tiendas de supermercados pueden ofrecer fuertes rebajas sobre algunos libros; estos descuentos ponen en peligro el frágil sistema de las pequeñas y medianas librerías tradicionales, lo que propicia que los libreros sufran el

efecto del pasajero clandestino, ya mencionado con anterioridad.

Para evitar esta situación, las librerías independientes sólo tienen dos opciones: proponer descuentos similares sobre los libros más vendidos, lo que limita o incluso hace imposible el financiamiento de novedades, o reducir la variedad de títulos y únicamente tener los libros más vendidos.

De acuerdo con el argumento económico del servicio, en un sistema de precio único la garantía de mayores márgenes sobre los libros mejor vendidos permite financiar los servicios requeridos, y debido a la imposibilidad de ofrecer precios más bajos, es probable que el lector elija las librerías con una amplia selección de obras y mejores servicios. Lo anterior hace suponer que bajo un régimen de este tipo la competencia se da en el ámbito de los servicios.

Argumentos económicos en contra del precio fijo

El principal argumento en contra de la fijación de precios tiene que ver con el hecho de que la intervención en un mercado de libre competencia genera distorsiones en el mismo y considera que éstas son aplicadas con la finalidad de obtener rentas mayores o para excluir o sacar del mercado a los competidores actuales o potenciales. Es aquí donde el argumento de la formación de cárteles es la principal hipótesis en contra del precio fijo. Para entender mejor cómo puede ocurrir una situación de este tipo, es importante comenzar por definir un *cártel*.

Un *cártel* es un acuerdo formal entre diversas empresas que participan en un mismo mercado, con el objeto de fijar políticas conjuntas en cuanto a precios y cantidades de producción. Para que un *cártel* tenga efectividad es necesario que las empresas que lo integran controlen una proporción sustancial del mercado y que resulte difícil la incorporación de nuevos competidores.

El objetivo de las empresas que participan en este tipo de acuerdos es maximizar sus beneficios; esto se logra generalmente fijando precios mínimos, que eliminan la competencia o la redu-

cen a aspectos marginales de los bienes producidos, estableciendo cuotas de producción para cada una y levantando barreras para impedir que nuevos competidores entren en el mercado.

El principal efecto negativo de la creación de cárteles es el impacto que tienen en la competencia y como consecuencia en las opciones de los clientes. Las empresas que podrían ser potenciales competidoras encuentran barreras de entrada al mercado.

Las empresas pequeñas son las que deberán hacer maniobras para poner precios más bajos de lo normal, hacer campañas de publicidad más efectivas, olvidarse de aspirar a todo el mercado y sólo elegir una parte del mismo. La conclusión es que si los miembros del cártel llevan a cabo este tipo de restricciones, quienes tendrán problemas serán las pequeñas empresas, puesto que las grandes se beneficiarán del cártel conformado.

Por su parte, los consumidores resultan los más afectados, pues cuando hay un cártel tienen que aceptar las condiciones del producto, les guste o no; si el producto es malo no pueden hacer nada, puesto que no hay alternativas o es difícil de conseguir.

En el caso particular del libro, la posibilidad de que se conformen cárteles depende en gran medida de las características particulares del mercado libero de cada país.

Markus Gerlach⁹ menciona que de acuerdo con la teoría económica, la formación de un cártel es más probable cuando el mercado presenta las siguientes características:

1. La existencia de un número limitado de productores o distribuidores.
2. Una estructura de costos similares para la competencia.
3. Una gama de productos homogénea.
4. Grandes barreras de acceso al mercado.
5. Gran elasticidad de la oferta.

De acuerdo con este mismo autor, en la mayoría de los países europeos, a excepción de la última, ninguna de las características mencionadas se cumple, pues al parecer el número de compe-

⁹ Gerlach, *¿Cómo proteger el libro?*, *op. cit.*

tidores es extremadamente elevado, con más de mil editores y 5 000 puntos de venta en los países grandes de ese continente.

Al respecto, es importante mencionar que los mercados latinoamericanos generalmente cuentan con características muy diferentes a los europeos. En México se cuenta con 500 editoriales aproximadamente, tomando en cuenta tanto las privadas como las gubernamentales, y se calcula que el mexicano lee dos libros al año.

Otros argumentos en contra tienden a resaltar el hecho de que lo sostenido en el argumento del servicio respecto a que se asegura que al fijar un precio único la competencia tiende a darse en el terreno de los servicios, no existe ninguna certeza de que esto ocurrirá, ya que los minoristas pueden optar por no ofrecer ninguno de estos servicios.

De igual manera, no se puede asegurar que un mayor margen comercial llevará a los libreros a ofrecer las últimas novedades y a mantener los libros de venta difícil por más tiempo en el anaquel; es decir, no queda claro si la amplitud en los márgenes dará cierta confianza a los libreros incitándolos a no esforzarse en los servicios o los impulsará a ofrecer un servicio más completo, detallado y profundo.

Comentarios finales

Una vez que se han analizado las diversas posturas alrededor del precio único, es importante resaltar que los argumentos aquí analizados cuentan con una importante validez; sin embargo, la posibilidad de que esto ocurra no depende en gran medida de las condiciones particulares del mercado al que se aplicará la medida.

Por eso resulta evidente la necesidad de realizar un estudio que deje claro si en México existe la posibilidad de que se cree un cártel o no, ya que como se vio, las consecuencias que éste puede traer perjudicarían sobre todo a las pequeñas librerías, que son precisamente aquellas a las que se busca favorecer.

Algunos actores han manifestado sus preocupaciones al respecto, como Miguel Ángel Porrúa, librero y editor mexicano, quien precisamente

centra su preocupación en la posibilidad de la formación de cárteles al mencionar que la decisión del ejecutivo de vetar la ley es una medida que apoya a la industria nacional, porque el precio único solamente ayudaría a las empresas transnacionales.¹⁰

De igual manera, es importante resaltar el hecho de que en algunos países europeos, como España, la polémica en cuanto a si debe continuar o no vigente este mecanismo se ha desatado recientemente, debido a que varios agentes consideran que esto ha limitado la competencia e impedido la evolución de dicho mercado.

En Francia, el Ministerio de Cultura desea hacer una revisión a la ley para introducir un límite más bajo para los descuentos permitidos, ya que bajo las circunstancias actuales, las grandes empresas siguen teniendo ventajas y beneficios mayores que las pequeñas.

De acuerdo con Rafael Serrano, ni abandonar el precio fijo lleva a una catástrofe cultural ni la liberalización hace la felicidad de los consumidores. Más bien, parece que la libertad de precios

implica, sobre todo, una transferencia de poder, de los editores a los grandes vendedores.¹¹

Lo anterior porque el precio libre complica la vida de las editoriales, ya que las cadenas tienen en sus manos el dominio que les da hacer grandes compras, y privilegian los títulos seguros, por lo que resulta más difícil para los editores imponerles uno. Como consecuencia, las editoriales ven disminuir sus márgenes y subir sus gastos de promoción.

Con base en todo lo anterior, se puede concluir que existen un sin fin de preguntas en el aire por resolver como ¿a quién pretende beneficiar el precio único?, ¿en realidad son los consumidores y las pequeñas librerías las que se verán beneficiadas?, ¿son las condiciones del mercado mexicano del libro las adecuadas para imponer este mecanismo?.

Dar respuesta a estas preguntas, con base en evidencias y argumentos formales, resulta una condición necesaria antes de que cualquier decisión definitiva al respecto sea tomada.

¹⁰ Miguel Ángel Vargas, "De libros y libreros", en <http://www.milenio.com/monterrey/milenio/firma.asp?id=496177> (fecha de consulta: 13 de febrero de 2006).

¹¹ Serrano, "Francia moviliza a Europa...", *op. cit.*

Experiencias sobre economía social: España, Argentina y Venezuela; elementos para un contexto mexicano

MARIO MENDOZA ARELLANO

El presente ensayo describe cómo ha evolucionado la economía social en tres diferentes países, los cuales han encontrado en esta formación económica un espacio importante para la generación de empleos, la integración social y el desarrollo local. Las experiencias de España, Argentina y Venezuela pueden ser, en su justa dimensión, referencias para un marco jurídico adecuado que permita la instrumentación de políticas públicas para el sector social de nuestra economía.

Introducción

En varios países la economía social es una realidad que deriva en beneficios económicos, sociales y laborales como resultado de una serie de condiciones que fueron impulsadas por organismos sociales y entidades públicas. Las cooperativas, las mutuales, las fundaciones y otras entidades sociales, junto con el sector gubernamental, fueron los generadores de una serie de normas e instituciones que consolidaron este espacio económico, cuyo sustento teórico está en los principios del cooperativismo como: una voz igual a un voto, primacía de las personas antes que el capital, gestión democrática y propiedad de los medios de producción, entre otros.¹

En varios países la experiencia del cooperativismo muestra que los conceptos y la evolución de los organismos, así como el marco jurídico, se han adaptado a las circunstancias propias de cada región. A pesar de la diversidad de entidades, las cooperativas han sido las organizaciones que mayormente han encontrado las mejores condiciones y son la base fundamental del desarrollo de la economía social o solidaria.

Este documento aborda tres casos diferentes sobre la evolución de la economía social: describe brevemente el concepto desarrollado, la legislación vigente, los resultados de esas experiencias y su impacto en las economías locales.

En Europa el desarrollo de la economía social ha sido exitoso, ya que ha demostrado su capacidad generadora de riqueza y empleo entre sus socios, tanto en países avanzados como Francia, Inglaterra, España y Holanda, como en países del este de Europa como Ucrania, Serbia, Rusia, República Checa y Bulgaria, por mencionar algunos.²

¹ Rafael Chaves, "La economía social en España: conceptos, agentes y políticas públicas", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Cirioc, España, septiembre de 2003, p. 215.

² Datos de la Alianza Cooperativa Internacional, en www.ica.coop.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

La evolución de la economía social o sector no lucrativo también se ha extendido en el continente americano, por ejemplo en Canadá y Estados Unidos, países que han creado una serie de organismos sociales y fundaciones que contribuyen al desarrollo social con entidades financieras, educativas y de servicios. Sin embargo, las condiciones económicas en las que se ha desarrollado la economía social y que pueden ser un referente para México, se da en países cuyas economías son muy parecidas a la mexicana. Por ello, y con el fin de analizar su evolución y revisar sus principios teóricos y metodológicos, se hizo una selección de tres países que han consolidado esquemas sobre esta vertiente de la economía social, desde tres perspectivas diferentes: España, Argentina y Venezuela. Esto con el fin de contribuir al actual debate sobre la pertinencia de impulsar la economía social en nuestro país y los retos que el poder legislativo tiene en esta materia.

El caso español

En España, la economía social es entendida como el conjunto de empresas de carácter privado creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios donde la distribución del beneficio y la toma de decisiones no está ligada directamente con el

capital aportado por los socios.³ Esta definición también incluye a las fundaciones que no tienen fines de lucro, las cuales son financiadas con contribuciones voluntarias de diversos agentes económicos.

El devenir histórico del concepto adoptado y desarrollado en el país ibérico proviene de la concepción provista por la escuela histórica alemana que rechazó el concepto del *laissez-faire* por el concepto de *gemeinwirtschaft* (economía de interés general), utilizado para describir a todas las empresas públicas y privadas que persiguieran el bien común.⁴ Sin embargo, en los últimos 20 años, el concepto sobre *economía social* ha evolucionado, sobre todo en países como Bélgica, España y Francia, donde el Comité Consultivo de la Comisión Europea de las Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones, establecieron en 1999 una serie de condiciones para diferenciar a las organizaciones de la economía social de las empresas de capitales.⁵

Estas condiciones se resumen en los siguientes postulados: primacía de las personas y del

³ Chaves, "La economía social...", *op. cit.*, p. 216.

⁴ José Luis Monzón Campos, "La economía social en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Cirioc España, enero-mayo de 1987, p. 21.

⁵ José Luis Monzón Campos y José Barea Tejeiro, *Informe de síntesis sobre la economía social en España en el año 2000*, Cirioc-España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Valencia, España, 2002, p. 11.

objeto social antes que el capital; a excepción de las fundaciones, todas son empresas de personas; adhesión voluntaria, abierta y control democrático por sus miembros de base; conjunción de los miembros, usuarios y/o interés general; defensa y aplicación del principio de solidaridad y responsabilidad; autonomía de gestión e independencia de los poderes públicos, y aplicación de los excedentes al objeto social mediante su reinversión o distribución según los deseos de los miembros para la creación de empleo, de actividades de nuevas empresas, servicios a los miembros y/o actividades culturales, entre otros.⁶

Este concepto también incluyó a empresas y organizaciones de la actividad privada consideradas dentro de la economía social, tanto en el ámbito de servicios y productos, como en el de la actividad pública, al servir de entidades receptoras de demandas sociales hechas al gobierno, las cuales son canalizadas para su atención a fundaciones y organizaciones no gubernamentales.⁷

Actualmente, en España, la economía social está integrada principalmente por *cooperativas* regidas por leyes autónomas en aquellas regiones donde se cuenta con la reglamentación para ello, y por una ley de aplicación general en donde se carece de la misma. También la integran las sociedades laborales, constituidas como sociedades anónimas o de responsabilidad limitada; las mutualidades de previsión social, que son entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria al sistema obligatorio de seguridad social; así como las asociaciones sin ánimo de lucro que no tienen la posibilidad de distribuir entre sus asociados las ganancias eventualmente obtenidas y, finalmente, las fundaciones, que son entidades no lucrativas cuyo patrimonio debe estar destinado a la realización de fines de interés general.⁸

La normatividad en España sobre la economía social incluye primeramente el artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 que dice:

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.
2. Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.⁹

Como se observa, la Constitución española provee el mandato para acceso a los medios de producción por parte de los trabajadores y el mandato de la promoción de las sociedades cooperativas que son la base de la economía social. Otras leyes de aplicación general que integran el marco jurídico de la economía social en ese país son: la Ley de Cooperativas, de la cual la primera versión data de hace más de 75 años de su promulgación; la Ley de Régimen Fiscal y el Reglamento de la Ley de Cooperativas de Crédito aprobada en 1993. También han desarrollado un marco regulador del fomento a la economía social expresado en el Decreto 219/2001 regulador de la organización y financiamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social. Así mismo, las sociedades laborales cuentan con la Ley de Sociedades Laborales y el Decreto Real Regulador del Registro Administrativo de Sociedades Laborales.¹⁰

En el caso de las mutualidades de previsión social, el Congreso español ha promovido tres normas: el Real Decreto por el que se emite el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, aprobado en diciembre de 2002; la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y Normas que los Desarrollan, aprobado en noviembre de 1995, y el Reglamento de Entidades de Previsión Social, aprobado en diciembre de 1985. Para el caso de las asociaciones, éstas cuentan con dos leyes: su Ley Orgánica que Regula el

⁶ Monzón y Berea, *Informe de síntesis...*, *op. cit.*, p. 12.

⁷ Monzón, "La economía social...", *op. cit.*, p. 22.

⁸ Chaves, "La economía social...", *op. cit.*, p. 233.

⁹ Congreso de los Diputados, *Constitución española de 1978*, Madrid, 27 de diciembre de 1978, p. 31, en www.congreso.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹⁰ Congreso de los Diputados, en www.congreso.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

derecho de Asociación y la Ley de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de Incentivos Fiscales al Mecenazgo, reformada en diciembre de 2002 y, finalmente, las fundaciones, que tienen su propia norma regulatoria reformada en diciembre de 2002.¹¹ Esta breve descripción pertenece al ámbito nacional de la economía social, es decir, son de aplicación general en aquellas regiones donde no se cuenta con leyes autónomas en la materia.

En España en el periodo de 1996 a 2006, se constituyeron en promedio dos mil cooperativas por año con una media de 25 mil socios cada una; destacando entre ellas las cooperativas agrarias, de consumidores y de trabajo asociado como las de mayor creación.¹² A finales del 2006, se dieron de alta en la seguridad social española a poco más de 420 mil personas como resultado de la constitución de cooperativas y sociedades laborales.¹³ A finales de 2002, la Agencia Estatal de Administración Tributaria concluyó que poco más de 50 mil empresas de la economía social declararon una producción aproximada de 48 mil millones de euros, lo que representa una producción neta después de impuestos de 445 millones de euros en relación con el año anterior.¹⁴

Otro ejemplo de la importancia de la economía social en España fue dado a conocer por la Fundación ONCE, en junio de 2004, en *Las cuentas de la economía social. El Tercer Sector en España*, una investigación de J.L. García Delgado que arrojó datos interesantes, entre los que destacan los 31 mil 73 millones de euros de valor añadido como resultado de las actividades de la economía social; casi 7% del empleo asalariado; cerca del 10% del empleo equivalente al incorporar el trabajo voluntario, y poco menos del 5% del PIB español.¹⁵

¹¹ *Idem*.

¹² Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, en www.mtas.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹³ Observatorio español de la economía social, en www.observatorioeconomiasocial.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹⁴ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en www.mtas.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹⁵ La Fundación ONCE es un organismo de apoyo a débiles visuales que actualmente da empleo a más de 13 mil empleados, teniendo más del 70% de ellos alguna capacidad visual diferente. En www.fundaciononce.es (fecha de consulta: febrero de 2007).

España tiene actualmente un sector social fuertemente consolidado, como resultado de diversos procesos que han contribuido al desarrollo de la economía social, con un marco jurídico que no sólo fomenta la organización de las empresas del sector social, sino que también promueve la educación cooperativa, procedimientos de integración y fiscalización, y con ello la posibilidad de acceder a los mercados y ofrecer sus servicios con un gran éxito.

El caso argentino

Como se comentó anteriormente, en América Latina las experiencias sobre cooperativismo tienen una larga tradición en muchos países de la región; los ejemplos más representativos de la economía social y con un proceso de institucionalización muy avanzado se da en países como Argentina, Uruguay, Costa Rica, Brasil, y Colombia, por mencionar algunos. En estos países, la economía social tiene un espacio público destacado, con leyes que crean obligaciones y derechos para los socios en beneficio de un mejor aprovechamiento del movimiento cooperativo.

José Luis Coraggio, investigador especializado en temas de economía social y cooperativa, y coordinador académico de la maestría en economía social de la Universidad Nacional General Sarmiento, precisa que el concepto de *economía social* o *solidaria* debe ser más explícito para no dejarlo sólo en la forma jurídica de cooperativas, mutuales y asociaciones.¹⁶ Coraggio también afirma que en esta concepción de la economía social, lo social y lo económico deben ser indisociables y la política debe operar en beneficio de la transformación de estructuras que produzcan y reproduzcan una sociedad más igualitaria, eficiente y democrática.¹⁷ Uno de los principales retos de la economía social, según Coraggio, es el proceso de sostenibilidad que el gobierno de Argentina ha intentado al consolidar una serie de acciones como

¹⁶ José Luis Coraggio, *Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria*, ponencia presentada en el panel "Nuevas formas asociativas para la producción", Universidad de Buenos Aires, agosto de 2005.

¹⁷ *Idem*.

subsidios para actividades mercantiles autogestionadas; planes gubernamentales de acceso a subsidios de fondo perdido para la compra de insumos, máquinas o herramientas; acceso a fondos de microcrédito y programas de capacitación y asistencia técnica, entre otras.

En Argentina la economía social tuvo un renacimiento cuyo origen se dio en la crisis económica a finales de la década de los 1990, cuando la pérdida de empresas llegó a representar en promedio mil empresas por año.¹⁸ El concepto de *economía social* empezó a distinguirse en los discursos y en algunas acciones tanto del presidente Kirchner como en una de las organizaciones más fuertes en ese país, como lo es la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA). Este cambio se vio reflejado en una serie de acciones como eficientar las estructuras del estado; eliminar el centralismo en la toma de decisiones e innovar formas de participación ciudadana; así como cambiar la cultura estrechamente corporativa de la burocracia hacia la dignificación y la responsabilidad del servicio público; volver hacia la universalización de los derechos sociales antes que la focalización; y evitar la corrupción y recuperar los niveles de calidad en el servicio público.

Estas estrategias tuvieron como finalidad buscar la redistribución de los ingresos nacionales apoyados en una serie de mecanismos, interconectados desde lo social con mejores organizaciones a nivel local, involucrando al sector académico no sólo desde la capacitación sino desde la investigación, así como desarrollando una nueva cultura de la producción con sentido social.¹⁹

En el ámbito de las políticas públicas en economía social, Argentina ha consolidado su proceso con la creación del Instituto de Asociativismo y Economía Social (Inaes), organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo proceso evolutivo empezó en la década de los 1970 con la creación del Instituto Nacional de Acción Mutua (INAM), y la aprobación de su ley orgánica en abril de 1973.²⁰ Posteriormente, el INAM cam-

¹⁸ José Luis Coraggio, *Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social*, en www.coraggioeconomia.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

²⁰ Instituto Nacional de Economía Social, en www.inaes.gov.ar (fecha de consulta: enero de 2007).

bió al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua, cuyo objetivo fue mejorar los costos de operación, la promoción de las cooperativas y mutuales e impulsar su productividad.²¹

Actualmente, el desarrollo de la economía social se articula desde el Ministerio de Desarrollo Social por medio del Plan de Desarrollo Local y Economía Social, “Manos a la Obra”, política encaminada a financiar proyectos productivos para favorecer la inclusión social a partir de distintas experiencias, recursos y habilidades de los habitantes de un mismo lugar, teniendo en cuenta las características de las propias regiones.²² Con el mismo sentido fue constituido el Fondo de Capital Social, el cual atiende al sector microempresarial argentino de menores recursos, apoyando su articulación con otros sectores sociales, ofreciendo financiamiento y completando la responsabilidad institucional del apoyo a las organizaciones productivas de la economía social.²³

En Argentina, el desarrollo de las cooperativas también fue fundamental en el proceso de institucionalización de la economía social. Actualmente se cuenta con un marco normativo en apoyo a este sector. Tal es el caso de la Ley N° 23.427/86 que a partir de 1986 promovió un fondo para la impartición de la materia en educación y promoción de las cooperativas, desde el nivel primaria hasta el nivel medio básico.²⁴ Asimismo, existe una Ley de Cooperativas Financieras que regula la operación y el funcionamiento de las cajas de ahorro y sus socios. Adicionalmente se tiene una serie de decretos sobre la elección de autoridades en las cooperativas y mutuales, los procesos

²¹ Decreto Número 420/96 de creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutua, Buenos Aires, 15 de abril de 1996, en www.inaes.gov.ar (fecha de consulta: febrero de 2007).

²² Ministerio de Desarrollo Social, Sección Planes, en www.desarrollosocial.gov.ar/planes (fecha de consulta: febrero de 2007).

²³ El fondo, a pesar de que es una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, es articulado como sociedad anónima donde 51% del capital es aportado por capital privado y el restante 49%, por representantes del Estado. En www.foncap.com.ar (fecha de consulta: febrero de 2007).

²⁴ Ley N° 23.427/86, Se crea el fondo para educación y promoción cooperativa. Se establece una contribución especial sobre los capitales de las cooperativas al cierre de cada ejercicio económico y durante cinco periodos anuales, Buenos Aires, octubre de 1986, en www.inaes.gov.ar (fecha de consulta: febrero de 2007).

educativos vinculados con la promoción del cooperativismo y el desarrollo de la economía social.²⁵

En la actualidad el movimiento cooperativo contribuye en diversas ramas productivas como la energía, donde 11% del total se distribuye por medio de cooperativas en beneficio de más de 2 mil localidades. En el ramo de las telecomunicaciones, 300 cooperativas ofrecen servicio telefónico a más de 2 millones y medio de usuarios con más de 500 mil líneas telefónicas con servicio de internet. En la distribución de medicamentos, las cooperativas participan con más del 15% del mercado con una facturación de más de 600 millones de pesos anuales.²⁶

En el ramo de las cooperativas de consumo y servicios, éstas han generado más de 160 mil puestos de trabajo y una facturación superior a los 12 mil millones de pesos. Con ello, más de 10 millones de personas reciben un producto o servicio de una cooperativa. Finalmente, uno de los sectores cooperativos con mayor presencia en este país son las cooperativas agrarias, las cuales facturan más de 7 500 millones de pesos anuales y sus exportaciones superan los 3 mil millones de pesos, contribuyendo con 6% del producto interno bruto del país. Poco más de 500 mil personas están vinculadas al proceso agrario cooperativo, desde pequeñas comunidades hasta los supermercados y puertos, de las cuales más de 300 mil son trabajadores permanentes en unidades agrarias.²⁷

A pesar de ello es muy significativa la percepción que los mismos cooperativistas argentinos tienen sobre su incidencia en las políticas públicas de su país, en relación con la importancia económica que representan. Una encuesta realizada a finales del 2006 por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) en el marco de un seminario sobre la incidencia de las cooperativas en las políticas públicas, arrojó como resultado que 73% de los encuestados considerara que la incidencia cooperativa en el ámbito político es baja, contra 5% que la consideró alta.

²⁵ Instituto Nacional de Economía Social (Inaes), en www.inaes.gov.ar (fecha de consulta: febrero de 2007).

²⁶ Estadísticas sobre cooperativismo en Argentina, en www.aciamericas.coop (fecha de consulta: febrero de 2007).

²⁷ *Idem*.

Sobre la incidencia en el ámbito económico, 50% de los encuestados afirmó que se da en un nivel medio, contra 36% que sostuvo un nivel bajo y 9% lo consideró alto. Finalmente, en el ámbito de la política social, 50% de los encuestados consideró que la incidencia es media, 23% que es baja y 18% que es alta, siendo este último dato el único que reporta una incidencia alta de las cooperativas en los tres ámbitos de la encuesta.²⁸

Si bien la encuesta pudiera no ser una muestra representativa, ya que sólo se tomó en cuenta a los asistentes al seminario y la mayoría de ellos pertenece a cooperativas de telecomunicación, el ejercicio metodológico es interesante en sí mismo por la mecánica del reconocimiento de las diversas problemáticas que identificaron para emitir una opinión, así como las posibles soluciones y propuestas para incidir en la elaboración de las políticas públicas en Argentina.²⁹

El caso de Venezuela

Una concepción muy diferente se tiene en Venezuela sobre la economía social. Algunos autores venezolanos han argumentado que la economía social no es tal, sino sólo una variación de la misma forma de reproducción económica dentro del sistema capitalista de reproducción.³⁰ Un elemento sobre el debate de la concepción de la economía social es si se debe considerar “socialista” o no, puesto que el diseño constitucional actual del país pudiera ofrecer los elementos jurídicos necesarios para ello, con la limitante de que la misma economía social orgánicamente estructurada no responde a los principios teóricos del socialismo.³¹

²⁸ Alianza cooperativa internacional, Informe de actividad académica en Argentina 2006, en www.aciamericas.coop (fecha de consulta: febrero de 2007).

²⁹ El total de encuestados fue sólo de 24 organizaciones cooperativas, principalmente del ramo de las telecomunicaciones.

³⁰ Enrique Vila Planes, “La economía social en el proyecto bolivariano: ideas controversiales”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre, año/vol. 9, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 2003, p. 113.

³¹ Principios tales como: propiedad social de los medios de producción, proceso productivo centralmente planificado, desaparición de las clases sociales, etcétera.

A partir de 1999, la Constitución venezolana incorporó el concepto de *economía social*, garantizando la intervención del Estado para promover las condiciones en las cuales los agentes económicos a través del mercado puedan realizar una justa distribución de la riqueza.³² El concepto también se ha adecuado a la realidad venezolana como ha sucedido en otras latitudes. Así, en el artículo 118 de la Constitución, se establece el reconocimiento a una economía social y participativa, como un sector económico ubicado entre la economía pública y la privada.³³ El desarrollo de las cooperativas venezolanas ha sido también un eje central en el desarrollo de la economía social en ese país. Su experiencia se remonta en un primer periodo a finales de la década de 1950 cuando se constituyen las primeras Centrales Cooperativas Regionales (CCR) y la primera Central Cooperativa Nacional de Venezuela, hasta el periodo de finales de la década de 1990 cuando se publica la primera Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, en 2001.³⁴

Este proceso jurídico también se vio reflejado en la creación de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop), dependiente del Ministerio para la Economía Popular del gobierno venezolano al que por ley le corresponde la legalización, registro, supervisión y promoción de las cooperativas. Sunacoop se acogió al plan económico 2002-2007, con la intención de generar un crecimiento del producto interno bruto del 5 al 7%. Al finalizar el año de 2004, existían en el país poco más de 18 mil empresas cooperativas distribuidas en diversos rubros, como servicio y suministro de bienes con 8 640 cooperativas, 48% del total; área agropecuaria con 5 646, 31% del total; el sector de los transportes con 2 311, siendo 13% del total, entre las más representativas.³⁵ También el sector petrolero en este país productor cuenta actualmente con la inserción de más de 200 cooperativas que hacen trabajos de limpieza, capacitación y vigilancia para Petróleos de Venezuela.

³² *Ibid.*, p. 116.

³³ Hermelinda Mendoza y otros, "La actividad cooperativa en Venezuela", *Revista Venezolana de Gerencia*, Universidad del Zulia, julio-septiembre de 2005, p. 4.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibid.*, p. 14.

Algunos autores venezolanos como Hermelinda Mendoza, maestra en administración del trabajo y relaciones laborales, y Marisela Giraldo, profesora de ingeniería industrial de la Universidad de Carabobo, han afirmado que aún faltan retos importantes para la consolidación de este sector fundamental en la economía social, como el otorgamiento de la seguridad social a los miembros de las cooperativas, la publicación de una ley orgánica cooperativa que permita dirimir controversias de estas organizaciones en tribunales especializados, así como promover la competencia de empresas cooperativas en condiciones de igualdad en el mercado y un tratamiento fiscal adecuado para su consolidación.³⁶

Sin embargo, a pesar de este panorama con bastante proyección, otros autores aún cuestionan la validez de la economía social en el proyecto venezolano de nación que debe estar sustentado no sólo en las cooperativas, sino en otras figuras jurídicas como asociaciones y microempresas. Enrique Vila, académico de la Universidad Central de Venezuela, afirma que un modelo exitoso de la economía social debe incluir la incorporación de la economía informal a la economía social, dar oportunidades de comercialización a las microempresas por medio de compras del Estado, incentivar la participación de la banca comercial al sistema de microfinanzas, convertir al trabajador informal en pequeño microempresario, y capacitar a los agentes de la economía social, entre otras propuestas.³⁷

Un contexto doméstico sobre la economía social

Los antecedentes del sector social en nuestro país son muy amplios y con una larga tradición en el cooperativismo, la organización social y comunitaria, que no es objeto de análisis en este documento.³⁸ Sin embargo, es importante precisar que en nuestro país la rectoría del desarrollo econó-

³⁶ *Ibid.*, p. 15.

³⁷ Vila, "La economía social...", *op. cit.*, p. 15.

³⁸ Para una mayor información de los antecedentes del cooperativismo se sugiere revisar la ficha técnica del tema sobre "Fomento cooperativo", en www.diputados.gob.mx/cesop/ejetematico/fomentocooperativo/

mico nacional está a cargo del Estado según lo marca el artículo 25 constitucional, el cual precisa, entre otros objetivos, el desarrollo de mecanismos para facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social.³⁹

Este modelo de desarrollo está sustentado en una economía de mercado, donde la oferta y la demanda de los productos y servicios son los que determinan o debieran determinar las condiciones de los mercados y la producción. Este escenario de una economía liberal donde la competitividad y la especialización han determinado los niveles de productividad de los agentes económicos, han dejado en clara desventaja a países en desarrollo como el nuestro, que aún pretende insertarse en los grandes mercados mundiales de la producción y la competitividad.

Esta realidad ha promovido la creación de diversos entes económicos como organizaciones sociales, uniones de producción, miles de microempresas, negocios familiares, cooperativas y diversas formas jurídicas integradas por ciudadanos sin empleo en su gran mayoría o pequeños empresarios, así como campesinos y pequeños productores agrícolas. Esta variedad de organismos pueden ser considerados como integrantes de una economía social cuya diferencia de las grandes empresas privadas y públicas es que privilegia la condición del ser humano por sobre la utilidad de la empresa, y promueve un humanismo social con el desarrollo del ser humano más integral y solidario, como afirma Alejandro Bernal Escobar.⁴⁰

Estos tipos de organizaciones sociales han tenido un éxito relativo, principalmente en la consecución de recursos económicos desde el gobierno o desde otras organizaciones privadas, no sólo en el aspecto financiero, sino también en el aspecto de capacitación y gestión. Sin embargo, el espacio jurídico del sector social, en comparación con otros, no ha generado los resultados que se quisieran; por ello, entre otras propuestas, en la Cámara de Diputados se han presentado diver-

sas iniciativas de ley que buscan generar marcos normativos para impulsar la economía social.

Dentro de estas iniciativas destaca la de Ley Reglamentaria del artículo 25 constitucional, presentada al pleno en diciembre de 1998 por el diputado Gustavo Arturo Vicencio del PAN y la iniciativa de Ley de los Organismos del Sector Social de la Economía, presentada en abril de 1999 por el diputado Octavio Hernández Calzada, del PRD, ambas en la LVII Legislatura.

En la primera de ellas se propuso la creación de un consejo nacional cuya función sería la coordinación de las políticas, estrategias, planes y programas de la economía solidaria; también proponía un instituto que coadyuvaría en la definición de las políticas públicas del sector y realizaría funciones de fiscalización, conciliación y arbitraje; finalmente, otra aportación destacable de la iniciativa era la creación de un registro nacional de entidades del sector social de la economía. En la segunda iniciativa de ley, el legislador propuso una serie de modificaciones que permitirían a las instituciones financieras del sector social contar con una legislación propia, diferente a las normas financieras del sector bancario.⁴¹ En el primer caso, la iniciativa quedó pendiente de dictaminar por la comisión legislativa y, por otro lado, en el seno de la actual Comisión de Fomento Cooperativo, hay actualmente un debate para la creación de una ley de fomento a la economía social. En el segundo caso, la propuesta se adicionó al debate de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Es importante subrayar que de las siete fracciones integrantes de la LX Legislatura, cinco de ellas presentaron temas relevantes para el sector de la economía social y cooperativa. Tal es el caso del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, cuya propuesta, entre otros puntos, es impulsar la iniciativa de reforma constitucional que adiciona la fracción XXIX N del artículo 73 constitucional para hacer concurrir a los diversos órdenes de gobierno en materia de cooperativas; la aprobación de la iniciativa de re-

³⁹ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, abril de 2004, p. 32.

⁴⁰ Cámara de Diputados, Cuadernos cooperativos y de economía social, *El modelo de economías solidaria y globalización*, núm. 14, p. 30, enero de 2006.

⁴¹ Actualmente está vigente la Ley de Ahorro y Crédito Popular aprobada en julio de 2001 y que regula a las instituciones financieras del sector a través de la aprobación por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

forma que deroga la fracción VI del artículo 1 y el artículo 212 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como cumplir con los preceptos contenidos en el artículo 25 constitucional que se refieren al apoyo e impulso que el Estado debe brindar a las empresas del sector social. Este grupo parlamentario también propuso reformas a la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y a la Ley de Competencia Económica a fin de garantizar un trato de igualdad de condiciones a las cooperativas.⁴²

Por otro lado, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propuso en su agenda legislativa la reestructuración de la banca de desarrollo donde se encuentra incluido el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi); así como el fomento al desarrollo de nuevos intermediarios y mecanismos financieros en el medio rural para promover el ahorro y financiamiento en términos competitivos, ya que actualmente el Bansefi proporciona servicios a usuarios beneficiados con programas sociales del gobierno federal a los cuáles no tienen acceso otros organismos financieros.⁴³

Por su parte, el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional incluyó en su agenda la revisión de la Ley General de Sociedades Cooperativas y de la Ley de Ahorro y Crédito Popular como temas pendientes de analizar sin especificar en qué sentido. Así mismo, el grupo parlamentario de Convergencia propuso que, en el marco de los intermediarios financieros, se revise su normatividad con el objetivo de que los recursos lleguen con mayor eficiencia a menor costo a los beneficiarios. Finalmente, el Partido del Trabajo propuso la aprobación de mayores recursos de inversión pública para canalizarlos al rescate del campo mexicano, de la micro, pequeña y mediana empresa, a las cooperativas, y acrecentar la infraestructura urbana y rural.⁴⁴

Las propuestas de las agendas legislativas anteriormente descritas, son evidencia del gran abanico de temas que pueden ser parte de la economía social, temas donde sobresale el de las

⁴² Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, Anexo III, 6 de septiembre de 2006.

⁴³ *Ibid.*, Anexo I.

⁴⁴ *Ibid.*, Anexo II, IV, V, VI, VII y VIII.

cooperativas de ahorro y crédito por ser un rubro que tiene tras de sí un amplio debate de hace poco más de seis años y sobre del cual aún está pendiente su resolución definitiva; en menor medida han sido expuestos otros temas que giran en torno a la economía social que también son parte fundamental del debate sobre cómo generar condiciones que posibiliten a los diversos agentes del sector a sentar las bases para un desarrollo institucional, jurídico y de política pública.⁴⁵

Actualmente la comisión legislativa de la LX Legislatura ha propuesto el debate en torno a la generación de una ley que impulse la economía social, la cual, como afirma el diputado Antonio Sánchez Díaz de Rivera, presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, cuenta con un amplio proceso de consulta entre los diversos grupos parlamentarios.⁴⁶

Comentarios finales

Los tres ejemplos del desarrollo de la economía social en España, Argentina y Venezuela, nos indican que por muy diversas que sean las condiciones económicas, sociales y políticas de cada región en general y de cada país en particular, la economía social es una realidad plena que contribuye a la generación de empleo y una salida a la presión social que pueden ejercer las organizaciones ciudadanas demandantes de mejores condiciones de vida.

Por esa razón, el escenario de la economía mexicana puede ser idóneo para que se sienten las bases de un marco regulatorio de fomento de la economía social, tal como ya lo ha planteado la misma comisión legislativa en su plan de trabajo.⁴⁷ En los ejemplos descritos, las cooperativas han sido la base del desarrollo de la economía

⁴⁵ Sobre las agendas legislativas se realizó una revisión a cada una de las agendas de los grupos parlamentarios, que por obligación de ley deben entregar a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados al inicio de los trabajos de la misma.

⁴⁶ Pronunciamento en el Foro: "Reformas necesarias para una economía social", realizado el 28 de febrero de 2007 en la Cámara de Diputados.

⁴⁷ Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, "Programa de trabajo correspondiente al periodo 2006-2007", *Gaceta Parlamentaria*, 14 de febrero de 2007.

social en mayor o menor medida, por lo que no es extraño que uno de los principales temas en las tres recientes legislaturas del Congreso en nuestro país ha sido el de las reformas a la Ley General de Sociedades Cooperativas, tratando de promover no sólo un marco jurídico adecuado, sino un esquema integral de fomento a la actividad del cooperativismo en sus múltiples vertientes productivas.

Recordemos que el marco jurídico español no sólo regula de forma general el cooperativismo y las organizaciones de la economía social, sino que también existe un número importante de leyes locales en las regiones autónomas que facilitan la integración de las cooperativas y generan espacios de capacitación, asesoría y comercialización. Asimismo, es de resaltar la vinculación que existe entre las organizaciones de la economía social con universidades y centros de investigación en el tema.

Por otro lado, en el caso argentino destaca la implementación del Plan Manos a la Obra, que integra toda la estrategia de apoyo y se vincula con la institución diseñada que regula la econo-

mía social, que es el Inaes. Después de un complicado escenario económico en Argentina, las cooperativas han demostrado ser un recurso importante en la generación de empleos y prestación de servicios públicos.

Por su parte, en el esquema venezolano y a pesar del debate teórico que ha sido promovido por algunos académicos teniendo como fundamento una concepción diferente a la economía de mercado para Venezuela, las cooperativas han encontrado un espacio importante de desarrollo que también las coloca como el pilar de una economía social o solidaria.

Estos ejemplos de evolución pueden servir de referencia para las tareas de la comisión legislativa en el cumplimiento de uno de los objetivos del plan de trabajo, que es la creación de una ley sobre el fomento de la economía social.⁴⁸ Asimismo, para aquellos interesados desde el ámbito académico y gubernamental que vean en los esquemas evolutivos de los países seleccionados una posibilidad de proponer estrategias para un pleno desarrollo de la economía social en nuestro país.

⁴⁸ Los objetivos generales del plan de trabajo son: impulsar la Ley de Fomento a la Economía Social y Solidaria; promover la creación de un organismo o mecanismo nacional que coordine los programas y las acciones para el fomento de la economía social y solidaria, y trabajar activamente en la definición e implementación de una política de Estado encaminada hacia la economía social que se refleje en la composición del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Migración y políticas públicas en México

EFRÉN ARELLANO TREJO

El objetivo de este trabajo es identificar los principales impactos de la migración en nuestro país, así como describir las acciones y los programas del gobierno federal dirigidos a la atención de los mexicanos migrantes. Para alcanzar su propósito, este documento se compone de cuatro secciones. En la primera se exponen los factores que han otorgado tanta importancia a la migración a nivel internacional; en la segunda se describe el caso de México; la tercera sección es un recuento de las principales políticas mexicanas en la materia; la cuarta es un breve ejercicio prospectivo que identifica las prioridades de la agenda legislativa en esta materia.

Tendencias internacionales

En la actualidad la migración es un elemento crucial para la economía del mundo. Recientemente, el Banco Mundial afirmó que los beneficios de la migración internacional superan los esperados de la liberalización del comercio, especialmente para los países en desarrollo.¹ ¿Cuáles son los factores que explican el crecimiento y la importancia adquirida por la migración? En primer lugar, el hecho de que las economías avanzadas cada vez demandan un número mayor de trabajadores poco calificados que no está siendo cubierto por los trabajadores nativos. Incluso las economías más dinámicas de los países menos desarrollados también están requiriendo, por primera vez, este tipo de trabajadores. En contraparte, en los países de ingresos medianos y bajos (entre los que se encuentra México) no se están generando los empleos que cada año exige el crecimiento de su población en edad laboral.

A lo anterior hay que agregar una demanda también creciente de trabajadores calificados. Esta última necesidad surgió por la transformación de las cadenas de producción, la reestructuración de las empresas multinacionales y la ampliación de la economía basada en el conocimiento.

El carácter regulador de la migración seguirá siendo vital en las décadas siguientes. Existen tres grandes tendencias que apuntan en esta dirección: la composición de la fuerza laboral demográfica de los países del norte y del sur, los niveles de educación que están alcanzando los países desarrollados y la participación de las mujeres en ambos tipos de sociedades. Por lo que se refiere al primero de estos factores, de acuerdo con cifras dadas a conocer por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países desa-

¹ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, 18 de mayo de 2006, disponible en www.un.org/cyberschoolbus/ (fecha de consulta: febrero de 2007).

rrollados hoy cuentan con 142 posibles nuevos trabajadores (personas de entre 20 y 24 años de edad) por cada 100 trabajadores a punto de jubilarse (personas de edades entre los 60 y los 64 años), pero en sólo 10 años, esta relación disminuirá a 87 jóvenes por cada 100 personas en edad de jubilarse, lo cual hace prever un déficit de jóvenes en edad de trabajar. En contraste, los países en desarrollo tienen hoy 342 jóvenes por cada 100 personas de entre 60 y 64 años de edad; este exceso, pese a que está disminuyendo, continuará durante las próximas décadas.²

Por otra parte, la cobertura de la educación superior en los países desarrollados (donde ya alcanza 56%) y su rápido crecimiento en las economías en desarrollo más dinámicas, también presionará por una mayor demanda de trabajadores migrantes no calificados. Lo anterior debido a que la población activa de esos países, además de su bajo o nulo crecimiento, tendrá entonces un nivel educativo muy superior al de ahora, por lo que no estará dispuesta a realizar trabajos de gran esfuerzo físico y baja remuneración. Hoy en día –según datos de la ONU– muchos trabajos en los sectores de la agricultura, la construcción y el ocio (hoteles, restaurantes, etcétera) no atraen a los trabajadores nativos de los países desarrollados, por lo que la mayoría de estos sectores están pros-

perando gracias en gran parte a la mano de obra migrante.³

Por lo que respecta al papel de las mujeres, en las economías avanzadas y de salarios altos ellas están teniendo una participación más amplia en el mercado laboral, por lo cual tienen menos tiempo y disposición para realizar el trabajo no remunerado. Nuevamente, este factor alienta una mayor presencia de trabajadores migrantes, en este caso de mujeres dedicadas al trabajo doméstico o al cuidado de niños y ancianos.

Aunque se ha argumentado que los trabajadores migrantes desplazan la mano de obra nativa, según el informe ya citado del secretario general de la ONU, las investigaciones empíricas demuestran que si bien los migrantes pueden provocar cierta reducción de los salarios o un aumento del desempleo entre los trabajadores nativos poco calificados y los migrantes anteriores, estos efectos son ínfimos y menores que los efectos positivos que tiene la migración para el fomento de una demanda adicional de bienes y servicios y, por tanto, del crecimiento económico.⁴

Desde hace varios años la ONU ha subrayado que la migración ordenada puede ser benéfica, tanto para los países emisores como para los receptores.⁵ Sin embargo, debido principalmente a

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ ONU, Informe de la Conferencia Internacional so-

² *Idem.*

las condiciones de ilegalidad en las que ocurre gran parte de este tránsito, en la práctica la migración tiene también efectos negativos, como la pérdida de recursos humanos para los países emisores, vulnerabilidad y violación a los derechos humanos de sus trabajadores, redes de delincuentes dedicados a la trata de personas, así como tensiones políticas y económicas.⁶

Entre los efectos positivos se encuentra –como ya se explicó en los párrafos anteriores– el papel desempeñado por la mayoría de los migrantes en las economías de los países receptores; en tanto, para los países emisores la migración contribuye a reducir el desempleo y el subempleo, facilita la transferencia de conocimientos prácticos y, de manera destacada, genera una gran cantidad de recursos provenientes de las remesas que envían los emigrantes a sus familias y comunidades de origen.

Este último aspecto es uno de los temas centrales en el análisis de la migración. En muchos países las remesas han llegado a constituir una parte importante de sus ingresos por divisas y un complemento sustancial a su producto interno bruto. En el año 2004, los principales receptores de remesas fueron la India y China con poco más de 21 mil millones de dólares (mmd) cada uno, seguidos por México (18.1 mmd), Francia (12.7 mmd) y Filipinas (11.6 mmd). Para ese mismo año, las remesas representaron más del 20% del producto interno bruto en países como Tonga, Moldavia, Lesotho, Haití, Bosnia y Herzegovina y Jordania.⁷

En las últimas dos décadas se ha acelerado el ritmo de crecimiento de la migración. En el periodo 1990-2005, la población mundial de migrantes aumentó en 36 millones, para pasar de 155 a 191 millones, incluidos los refugiados. Esto significó un aumento en el ritmo de crecimiento para pasar de 1.4% durante el periodo 1990-1995, a 1.9 durante 2000-2004.

bre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, disponible en www.unfpa.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁶ ONU, *International Migration Report 2002*, Nueva York, 2002, disponible en www.un.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁷ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, op. cit., p. 58.

En 2005 el 75% de todos los migrantes se concentraban en tan sólo 28 países, dentro de estos últimos destaca Estados Unidos, el cual recibe a uno de cada cinco migrantes internacionales. En tanto, casi un tercio de los 191 millones de migrantes que existen se han trasladado de un país en desarrollo a otro también en desarrollo y otro tercio se ha trasladado de un país en desarrollo a uno desarrollado. Como lo señala el informe de la ONU, los migrantes “Sur a Sur” son casi tan numerosos como los “Sur a Norte”.⁸

También habría que destacar –como ya se adelantaba líneas arriba– la importancia que en los flujos migratorios han adquirido las mujeres y las personas con educación superior. Las mujeres representan casi la mitad del total mundial de migrantes y son más numerosas que los varones migrantes en los países desarrollados; por su parte, los migrantes con estudios superiores representan casi la mitad del aumento del número de migrantes internacionales a partir de 25 años de edad en los países de la OCDE durante los años noventa. En el año 2000, casi seis de cada diez migrantes con educación superior residentes en países de la OCDE procedían de países en desarrollo.⁹

La diáspora mexicana

En esta sección se podrá observar que la migración de mexicanos hacia Estados Unidos ilustra cabalmente los rasgos que caracterizan a este fenómeno global, en algunos casos de manera amplificada. Así, es posible observar que el número de mexicanos en el exterior creció 13 veces en los últimos 30 años. Como casi todo este éxodo se concentró en Estados Unidos, originó una de las comunidades binacionales más grandes del mundo contemporáneo. Se calcula que en esa nación viven 26.6 millones de personas de origen mexicano, que representan 65% de un total

⁸ *Idem*. De acuerdo con este informe, en 2005 el país con la mayor cantidad de inmigrantes fue Estados Unidos, con 38.4 millones, seguido por Rusia y Alemania, con 12.1 y 10.1 millones respectivamente; lo cual, ilustra la magnitud del fenómeno migratorio en la primera de estas naciones.

⁹ *Idem*.

de 40.5 millones de origen latino y alrededor de 26% de la población de México, estimada en 103 millones de habitantes.¹⁰

Actualmente, una de cada tres personas que viven en Estados Unidos y que nacieron fuera de ese país es mexicana. Es decir, de 34 millones de inmigrantes en aquella nación, aproximadamente 11 millones son mexicanos. De estos últimos, más de la mitad ingresó de forma indocumentada. La frontera entre ambas naciones es una de las más dinámicas en el mundo; se estima que cada año por ella se realizan más de 300 millones de cruces¹¹ y que unos 400 mil mexicanos deciden migrar a Estados Unidos y radicar ahí por un periodo indefinido.¹² En tanto, los migrantes temporales oscilan entre 800 mil y un millón al año.¹³

La diáspora mexicana se explica en gran medida por la búsqueda de empleos y de mejores ingresos. Su integración en el país del norte ha sido posible debido al carácter complementario de ambas economías: la mexicana no ha podido ofrecer el número de empleos y las remuneraciones que demanda el crecimiento de su población en edad laboral; en tanto, la economía estadounidense tiene una persistente demanda de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios, así como una considerable superioridad salarial.

Para el caso de México, según Tomás Olvera, quien cita datos del IMSS, en el último sexenio se crearon cada año aproximadamente 150 mil empleos, cuando la demanda anual es de 1.2 millones de fuentes de trabajo nuevas (que son casi los jóvenes que ingresan al mercado laboral).¹⁴ Por

su parte, Raúl Delgado estima que entre 2000 y 2005 se perdieron alrededor de 900 mil puestos de trabajo en el campo, y casi 800 mil en la manufactura; además de que en el sector informal de la economía es el destino de 40% de la fuerza laboral mexicana.¹⁵

En el corto plazo, entre 2007 y 2015, por cuestiones demográficas, se prevé que Estados Unidos experimentará una desaceleración en el crecimiento de su mano de obra; en cambio, en México la población en edad laboral seguirá creciendo hasta 2010. De tal manera que, como lo han señalado algunos analistas, incluso aunque México alcance un crecimiento sostenido de 6%, “la curva demográfica y la integración de los mercados de trabajo es tal, que esta dinámica (de integración) tendrá que seguir”.¹⁶

¿Cuáles son las características de los mexicanos migrantes? Son personas con una edad promedio de 34 años, con un nivel de escolaridad superior al promedio en su país de origen y con cifras muy bajas de desempleo en México antes de emigrar, como al instalarse en Estados Unidos. Es decir, los mexicanos que emigran no son los más pobres, sino aquellos que tienen la necesidad, pero también la capacidad para llevar a cabo dicha empresa.¹⁷

Las características de este flujo migratorio han cambiado en las últimas décadas. En los años sesenta era predominantemente circular, se trataba de jornaleros, adultos y jóvenes, que procedían de siete u ocho entidades federativas y que se internaban al país vecino para trabajar en la agricultura entre seis y ocho meses. Hoy en día el flujo migratorio es más complejo y heterogéneo. Al respecto, se pueden identificar las siguientes cuatro tendencias:

- a) Una presencia cada vez mayor de migrantes “nuevos” y la disminución de la migración circular (es decir, quienes regresan a casa y

¹⁰ Mónica Vereá de Yturbe, “Migración y movilidad laboral en América del Norte”, en Adriana Borjas y Mónica Bucio (coords.), *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 72. De acuerdo con estimaciones de la ONU.

¹¹ Tomás Olvera, “Las remesas familiares: la gota que se volvió río”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, 2006, disponible en www.ime.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

¹² Carlos González Gutiérrez, “Migrantes mexicanos: su impacto en la economía de Estados Unidos”, en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 32.

¹³ Margarita Favala Gavia y Raúl Delgado Wise (coords.), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, Cámara de Diputados/UNAM/Universidad Autónoma de Zacatecas/Porrúa, México, 2004, p. 5.

¹⁴ Olvera, “Las remesas familiares...”, *op. cit.*

¹⁵ Raúl Delgado Wise, versión estenográfica de su intervención, “Conferencia internacional migración y desarrollo: una perspectiva integral desde el sur”, auspiciada por BBVA-Bancomer, México, 14 de febrero de 2007.

¹⁶ Gustavo Mohar Betancourt, “Tendencias y experiencias de trabajo en torno a la migración”, en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷ *Idem.*

meses después vuelven a emigrar a buscar trabajo). De acuerdo con datos de Conapo, entre 1993 y 2003, la estancia promedio aumentó de 5.5 a 12.2 meses; en tanto, las personas que cruzan la frontera por primera vez incrementó su participación de 29 a 72% en ese mismo periodo.¹⁸ Esto obedece a las nuevas ocupaciones de los inmigrantes, que se ha ido encaminando al sector de servicios, al endurecimiento de la política antimigratoria de Estados Unidos y al surgimiento de grupos “cazamigrantes”. Todo ello hace más riesgoso el cruce constante de la frontera y más atractiva una estancia prolongada en Estados Unidos.

- b) Creciente diversificación de los puntos de origen de la migración. Esto significa que a las tradicionales entidades y municipios expulsores, se han sumado otras entidades, como Morelos, Puebla, Hidalgo, Estado de México y Distrito Federal.¹⁹ De acuerdo con lo señalado recientemente por Raúl Delgado, 99% de los municipios del país ya reportan migración hacia Estados Unidos.²⁰
- c) El incremento de los migrantes urbanos, procedentes principalmente de la zona metropolitana de la ciudad de México y de ciudades intermedias. Estas ciudades, además de recibir a los migrantes internos provenientes de las áreas rurales, están proviendo de mano de obra al sector de servicios de Estados Unidos.
- d) Una mayor diversificación ocupacional y sectorial. Los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios, ni en su lugar de origen ni en el de destino. Cada día se encuentra un mayor número de mexicanos trabajando en actividades industriales y, sobre todo, en la provisión de servicios de las zonas urbanas.

Respecto a este último inciso vale la pena revisar los datos de la Gráfica 1. En ella se observa que la proporción de origen mexicano residente

¹⁸ Olvera, “Las remesas familiares...”, *op. cit.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Delgado, “Conferencia internacional migración...”, *op. cit.*

en Estados Unidos ocupada en el sector terciario de la economía ya era de 63% en el año 2000 y se incrementó a casi 70% en 2003. En contraste, el porcentaje de esta población dedicado al sector primario de la economía se redujo casi la mitad en ese mismo periodo.

Sin embargo, también hay que mencionar que muchos connacionales pierden la vida en su intento por cruzar la frontera. De acuerdo con información de la cancillería, en los últimos seis años fallecieron 2116 mexicanos, de los cuales 774 cuerpos no han sido identificados.²¹ A lo anterior se suma el clima de hostigamiento y discriminación en que viven muchos mexicanos residentes en Estados Unidos. A fines de enero, el director de operaciones de la Oficina de Control de Inmigración y Aduanas, Jim Hayes, informó de la detención de 761 inmigrantes en distintos puntos de California, de los cuales 450 ya habían sido expulsados. Esta cifra, según dijo el funcionario estadounidense, se suma a los 13 192 que ya habían sido deportados de Estados Unidos como parte de la operación “Devolver al remitente” iniciada a fines de mayo del 2006.²²

Impacto económico

Los migrantes mexicanos en Estados Unidos tienen hoy en día un gran impacto en las economías a ambos lados de la frontera. En ese país contribuyen con cerca de 635 mil millones de dólares, lo que constituye 5% del PIB en aquel país.²³ Además, de acuerdo con Gerardo Cárdenas, portavoz del gobernador de Illinois, los inmigrantes indocumentados aportan 7 mil millones de dólares anuales al sistema de pensiones de la seguridad social, y 1 500 millones anuales al sistema de *Medicare*—el seguro médico de los ancianos— sin percibir los beneficios de ninguno de los dos sistemas de seguros.²⁴

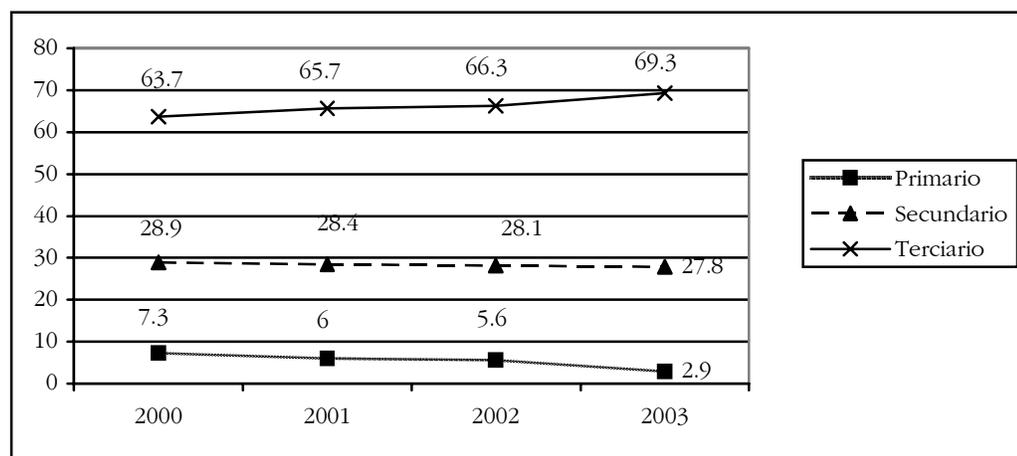
²¹ *El Universal*, “Sin identificar, 21 de 29 muertos en la frontera”, 6 de febrero de 2007, www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

²² *El Universal*, “Reviven las redadas de inmigrantes en California”, 25 de enero de 2007, www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: enero de 2007).

²³ Mohar, “Tendencias y experiencias de trabajo...”, *op. cit.*, p. 34.

²⁴ Efrén Arellano Trejo, “En búsqueda de la bina-

Gráfica 1
Población de origen mexicano de 15 años o más residente en Estados Unidos,
según sector de actividad



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población, con base en *Bureau of Census, Current Population Survey*, de marzo de 2000, 2001, 2002 y 2003.

Los expertos y las autoridades estadounidenses reconocen que en muchos sectores de la economía las micro y pequeñas empresas son competitivas a nivel internacional debido al trabajo de millones de nuevos inmigrantes. Los migrantes han permitido a las grandes corporaciones en Estados Unidos adquirir fuerza de trabajo hasta un 9% de su costo en aquella nación.²⁵ Además, los bajos salarios que perciben ayuda a mantener la inflación bajo control, lo que beneficia a toda la economía en su conjunto.²⁶

Para la economía mexicana, la recepción de remesas ha crecido constantemente en los últimos años. Para evaluar este crecimiento, es necesario tomar en cuenta que a partir de 2000 el Banco de México incrementó y mejoró la cobertura estadística de las remesas familiares y que los intermediarios financieros también mejoraron sus registros; en 2002 Banxico emitió las reglas respectivas. Este proceso explica que entre 2002 y 2003 el monto de remesas haya pasado de 9 814 millones de dólares a 13 396, lo que

significó un crecimiento de 36%. En el bienio 2004-2005 se registró un crecimiento promedio de 22%, para ubicarse en el último de estos años en poco más de 20 mil millones de dólares. Para 2006 se observó una desaceleración de su crecimiento, para ubicarse en 15%, con un monto total de 23 050 millones de dólares.

De cualquier manera, en los últimos 15 años el porcentaje que representan las remesas respecto al producto interno bruto se ha triplicado. En 1990 era de 0.95%; el año pasado alcanzó la cifra de 2.7 (véase Gráfica 2).

Los montos alcanzado en 2006 representan una cifra muy elevada comparada con otros rubros de las cuentas externas de ese año: significaron casi el doble de los ingresos provenientes del turismo extranjero, 128% de la inversión extranjera directa, 116% del superávit de la balanza comercial petrolera y 95% del superávit del sector maquilador.²⁷

Estos recursos tienen un impacto diferenciado en las entidades del país. Al analizar el total de los montos recibidos, se puede observar que la mitad de las remesas de 2006 fue captada en seis entidades del país: Michoacán (2 472 millones de

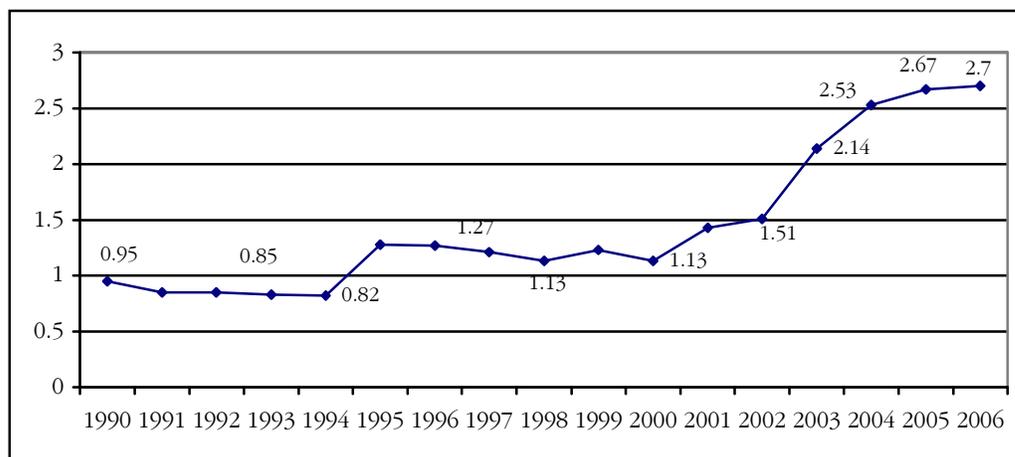
cionalidad: integración de mexicanos en Estados Unidos”, *Socioscopio*, nueva época, núm. 9, Cámara de Diputados, México, junio de 2006, p. 8; con datos de *National Immigration Forum*.

²⁵ Delgado, “Conferencia internacional migración...”, *op. cit.*

²⁶ John M. Broker, “Inmigrantes alteran economía laboral en Estados Unidos”, *The New York Times*, selección semanal de *Reforma*, 15 de abril de 2006, p. 5.

²⁷ Banco de México, *Las remesas familiares en México. Inversión de los recursos de migrantes: resultados de las alternativas vigentes*, febrero de 2007, p. 2, disponible en www.banxico.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

Gráfica 2
Porcentaje de las remesas respecto del PIB de México



Fuente: Banco de México, *Las remesas familiares en México*, 6 de diciembre de 2005, p. 7; y *Las remesas familiares en México. Inversión de los recursos de migrantes: resultados de las alternativas vigentes*, febrero de 2007, p. 2, disponibles en www.banxico.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

dólares), Guanajuato (2 055), Jalisco (1 993), Estado de México (1 926), Distrito Federal (1 551) y Veracruz (1 415). En cambio, al observar la importancia que estos recursos tienen en las economías locales, es posible identificar siete entidades para las cuales las remesas representaron más de 6% de su PIB: Michoacán (13.2), Zacatecas (9.5), Oaxaca (9.3), Guerrero (9.1), Hidalgo (7.7), Nayarit (7.2) y Guanajuato (6.7).²⁸

De acuerdo con el análisis ya citado del Banco de México, los estados del país en los cuales las remesas son más elevadas como porcentaje del PIB, son aquellos en los que el crecimiento de su población ha sido nulo o muy reducido. Esta tendencia puede estar hablando de la relación entre migración y despoblamiento. Al respecto, Raúl Delgado sostiene que una tercera parte de los municipios del país ya acusan despoblamiento.²⁹ En todo caso, como sucede a nivel internacional, las remesas tienen una mayor importancia en términos del PIB en las economías más pequeñas y menos diversificadas.³⁰

Sin embargo, el Banco de México también sostiene que las remesas mejoran el consumo y el ingreso de las familias que las reciben, disminu-

yen los niveles de pobreza, son invertidas en capital humano, salud e incluso en capital físico y han permitido a las familias acceder a mejores condiciones financieras e invertir en micronegocios.³¹

Como lo recuerda Rodolfo Tuirán, nuestro país recibió en el último lustro un monto acumulado de 88 mil millones de dólares (a precios de 2006) por este concepto.³² ¿Hasta cuando seguirá el país contando con estos ingresos? No existe un acuerdo al respecto. Por un lado, como ya se dijo líneas arriba, existe el carácter complementario de ambas economías. Por otra parte, en la medida en que el grueso de los migrantes refuerce su integración y vínculos con el país receptor, es posible que disminuya la frecuencia y los montos de remesas enviadas a México. Además, la aprobación de una reforma migratoria en Estados Unidos obligaría a los migrantes a reorientar sus recursos para lograr la legalización o trasladar a ese país a sus familiares cercanos. Según Rodolfo Tuirán, los migrantes podrían gastar por este concepto 10 mil millones de dólares y provocar una considerable reducción en el flujo de remesas familiares.³³

²⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁹ Delgado, "Conferencia internacional migración...", *op. cit.*

³⁰ ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo*, *op. cit.*

³¹ Banco de México, *Las remesas familiares en México...*, *op. cit.*, p. 25.

³² Rodolfo Tuirán, "Las remesas familiares", *El Universal*, 5 de febrero de 2007, p. A17.

³³ *Idem.*

Políticas migratorias en México

La política del Estado mexicano en materia migratoria es posible dividirla en tres grandes etapas. La primera, que comprende de 1900 a 1940, se caracterizó por el predominio de una abierta oposición a la posibilidad de que los mexicanos abandonaran el país en búsqueda de trabajo; la segunda etapa, de 1940 a 1960 aproximadamente, se caracterizó por la vigencia que tuvo en esos años el programa de trabajadores temporales con Estados Unidos, llamado informalmente Programa Bracero; la tercera etapa, de los años setenta hasta nuestro días, se ha caracterizado por una paulatina aceptación por parte del gobierno federal de la migración permanente a gran escala y por un notable activismo a favor de alentar la identidad cultural de los migrantes, impulsar la formación y consolidación de las organizaciones de mexicanos en el exterior y, más recientemente, por tratar de canalizar recursos de dichas organizaciones y de sus miembros hacia proyecto de beneficio social en sus comunidades de origen.³⁴

En noviembre de 1986 se firmó en Estados Unidos la ley de Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), la cual condujo a la legalización de alrededor de 2.7 millones de inmigrantes indocumentados, en su mayoría mexicanos.³⁵ Esta iniciativa contribuyó a modificar el patrón migratorio vigente, intensificó la demanda de servicios consulares y ocasionó que muchos mexicanos recién legalizados, que anteriormente permanecían en la oscuridad, engrosaran las filas de los clubes de oriundos.³⁶

Este proceso de legalización coincidió con una creciente pluralidad política en el país. En 1988 el entonces candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, realizó una intensa actividad proselitista entre líderes y dirigentes de las organizaciones mexicanas-americanas. Una vez resuelta la contienda electoral, el presidente Carlos Salinas de

Gortari reinició un importante acercamiento con la diáspora mexicana y puso en marcha diversos programas aún vigentes en el actual gobierno federal.

En abril de 1989 entró en funcionamiento lo que más tarde se denominaría “Programa Paisano”, con el objetivo de

asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transita o salen de nuestro país, a través de la información y difusión sobre el cumplimiento de obligaciones y derechos, la protección de su integridad física y patrimonial, la sensibilización y capacitación de servidores públicos y sociedad, así como la atención y seguimiento de quejas y denuncias.³⁷

En 1990 se puso en marcha el Programa para las Comunidades de Mexicanos en el Exterior (PCME), con el cual el gobierno mexicano institucionalizó los contactos iniciados desde la década de 1970 con las organizaciones de sus emigrantes. Los consulados aumentaron su apoyo a las organizaciones ya existentes y fomentaron la creación de nuevas, utilizando para ello las visitas de los gobernadores y alcaldes de las ciudades natales.³⁸

Estos años también estarían marcados por una constante apertura de los mercados, que llevaría en 1994 a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A 13 años de distancia, este tratado ha producido, entre otras cosas, una fuerte interacción económica regional, un mayor dinamismo de la inversión extranjera, una creciente afluencia de empresarios, estudiantes y académicos, una mayor relación interparlamentaria e intergubernamental, así como un mejor entendimiento de la compleja relación entre México, Estados Unidos y Canadá.³⁹

Como es sabido, el TLCAN no incluyó disposiciones que permitan el libre tránsito de personas

³⁴ David R. Ayón, “La política mexicana y la movilización de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, disponible en www.ime.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

³⁵ *Idem*.

³⁶ Ignacio Irazuzta y Guillermo Yrizar, “Gobernar la migración: consideraciones y preguntas en torno al gobierno de los mexicanos en el exterior”, en Borjas y Bucio (coords.), *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 201.

³⁷ Véase www.paisano.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007). El 6 de abril de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”.

³⁸ Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

³⁹ Vereza de Yturbe, “Migración y movilidad laboral...”, *op. cit.*, p. 48.

entre los países firmantes. Ello obedeció, principalmente, a las presiones del gobierno estadounidense y a que las autoridades mexicanas pospusieron sus pretensiones en el tema, debido a los temores de que este desacuerdo dificultara o impidiera la firma de dicho acuerdo comercial.⁴⁰

En 1997 se llevó a cabo una reforma legal que serviría para reforzar los vínculos con los ciudadanos expatriados. De acuerdo con el artículo 37 constitucional, vigente desde entonces, “ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad”, lo que se traduce en la posibilidad de que los ciudadanos que consigan o tramiten otra nacionalidad no pierdan la mexicana.⁴¹

En el año 2000, el entonces presidente Vicente Fox creó la Oficina Presidencial para los Mexicanos en el Exterior; en 2002 esta oficina y el PCME dieron origen a la creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).⁴² Este andamiaje institucional significó, como lo señala David R. Ayón, que la política mexicana transitara “de apoyar la organización de clubes de paisanos y ligas deportivas a patrocinar la creación de una asamblea continental para la integración y la dirección estratégica del liderazgo migrante mexicano como un todo”.⁴³ En Los Ángeles, en 2002, fue creado el Consejo de Presidentes de Federaciones Mexicanas, hoy conocido como el Consejo de Federaciones Mexicanas en Norte América.⁴⁴

Por último, hay que mencionar que la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con el “Programa 3 x 1 para migrantes”, el cual tiene como objetivos impulsar las iniciativas en las que participen los migrantes, sus organizaciones y los tres órdenes de gobierno, a fin de llevar a cabo proyectos que mejoren las condiciones sociales en comunidades de alta migración y pobreza; fomentar los lazos de identidad de los connacionales radicados en el exterior hacia sus comunidades de origen e

incluir el enfoque de equidad de género en los beneficios del programa.⁴⁵ Los proyectos son financiados mediante una mezcla de recursos, de los cuales 25% corresponden a la federación, 25% a los clubes u organizaciones de migrantes y el 50% restante a gobiernos estatales y municipales. Estos recursos se canalizan hacia actividades como saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones u obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda, mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social.

Perspectivas para el trabajo legislativo

¿Cuál es la agenda que habrá de desarrollarse en materia de migración desde el poder legislativo? Al respecto, el diputado Edmundo Ramírez Martínez, secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, consideró que este tema debe abordarse con una visión global, en la cual se involucre en las prioridades de los países emisores, como México y Centroamérica, pero también las preocupaciones de Estados Unidos, como el principal país de destino.⁴⁶

Como estrategia principal, el diputado Ramírez Martínez considera que es necesario trabajar para lograr la gobernabilidad de las fronteras norte y sur de México, lo que significa combatir y eliminar el crimen organizado, las bandas de tráfico de personas y en forma paralela actualizar el tema migratorio en nuestra propia legislación. “No podemos ser candil de la calle y oscuridad en nuestra casa” –afirma el diputado– en referencia a la severidad de las leyes nacionales respecto a los inmigrantes en nuestro territorio:

[...] la Ley General de Población es muy severa –dice el Legislador– en su artículo 118 marca

⁴⁰ *Ibid.*, p. 49 y Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

⁴¹ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 1997.

⁴² *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, Poder Ejecutivo Federal, México, 16 de abril de 2003.

⁴³ Ayón, “La política mexicana...”, *op. cit.*

⁴⁴ Este Consejo cuenta con la página www.cofem.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁴⁵ Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa 3x1 para migrantes, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005, disponible en www.sedesol.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁴⁶ Edmundo Ramírez Martínez, diputado integrante de la LX Legislatura, entrevista personal, Palacio Legislativo de San Lázaro, 13 de febrero de 2007.

hasta 10 años de cárcel a los reincidentes ilegales en nuestro país, lo cual le da una gran discrecionalidad a las autoridades mexicanas en detrimento de los derechos de nuestros compañeros centroamericanos. Particularmente el Instituto Nacional de Migración no tiene una regulación adecuada para ofrecer un trato digno.

En opinión del diputado Edmundo Ramírez, los derechos humanos de los centroamericanos que cruzan por nuestro territorio viven una grave crisis, considerando que cada año cerca de 300 mil personas atraviesan el país de manera clandestina y en condiciones de gran vulnerabilidad.

En la frontera norte existe un panorama similar. Cada año cerca de 430 mil mexicanos pagan 3 mil millones de dólares por los servicios de “polleros”. Estos son recursos destinados al mercado negro y en gran medida al tráfico de drogas.

Este es un tema que preocupa a Estados Unidos –explica el diputado Ramírez Martínez– tanto como a México le preocupan las leyes de nacionalidad estadounidense que discriminan a los habitantes del hemisferio occidental. Según esta legislación, los inmigrantes de otros continentes que lleguen a Estados Unidos y tengan hijos pueden optar por la nacionalidad estadounidense, lo cual beneficia a las personas provenientes de Asia, Europa, África u Oceanía.

Esto implica que los hispanos, que son mexicanos en su mayoría, sean tratados como gente de segunda clase –explica el diputado y expone un asunto emblemático:

[...] es el caso de Elvira Arellano, una connacional que estuvo desafiando una orden de deportación del gobierno de EU porque ella no quiso ser deportada y se refugió en una iglesia. Es madre de Saúl Arellano, un niño norteamericano, de madre mexicana nacido en Estados Unidos. Como este caso existen 4 millones de familias con niños norteamericanos nacidos en aquel país, con alguno de sus padres mexicanos indocumentados, que en este momento no tienen ninguna garantía y que están a punto de ser deportados.

Ramírez Martínez se refiere a los pasos más relevantes que componen la estrategia global que

propone: seguridad en las fronteras, como ya se señaló líneas arriba; legalización de las personas de origen mexicano nacidas en Estados Unidos y creación de programas de trabajadores estacionales. Con esta última acción el legislador señala que se lograría reencauzar los pagos a “coyotes” en compra de fianzas de entrada y seguros de vida, además de otorgarles a los trabajadores la posibilidad de retornar a sus comunidades y regresar a trabajar a Estados Unidos. Este programa alentaría los beneficios de la circularidad y, junto con proyectos de inversión en las comunidades, generaría la posibilidad de arraigar a la siguiente generación.

En opinión del diputado Edmundo Ramírez, es necesario establecer una mesa regional permanente, con congresistas de Centroamérica y Estados Unidos, a fin de abordar estos temas de manera global. Explica que con este propósito, él y otro grupo de diputados mexicanos sostuvieron diversas reuniones de trabajo con legisladores centroamericanos y del caribe, estadounidenses y con organizaciones de inmigrantes, del 6 al 11 de febrero de este año en Estados Unidos.

Durante el desarrollo de estas reuniones –explica el diputado José Jacques y Medina, también secretario de la Comisión de Población– los legisladores centroamericanos hicieron suyo un punto de acuerdo aprobado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en la cual se solicita al Congreso estadounidense suspender la deportación de Elvira Arellano y decretar una moratoria a las deportaciones masivas.⁴⁷

Otro de los objetivos de este viaje, explica Jacques y Medina, fue reagrupar fuerzas con las organizaciones de inmigrantes y con los 27 legisladores estadounidenses de origen hispano, a fin de abordar el tema de la migración desde una perspectiva global:

[...] nosotros ligamos el tema –explica el diputado Jacques– al asunto de la seguridad, que es el tema de Estados Unidos, y entonces les dijimos: para que haya seguridad en Estados Unidos, debe

⁴⁷ Junta de Coordinación Política, “Acuerdo en torno de la situación de una connacional que radica en Estados Unidos”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2132, Cámara de Diputados, México, martes 14 de noviembre de 2006.

haber seguridad regional, y ésta depende de que haya seguridad económica y seguridad social, para que haya seguridad social tiene que haber justicia económica.⁴⁸

De acuerdo con Jacques y Medina, la existencia de justicia económica desataría un círculo virtuoso que generaría seguridad social y seguridad nacional para todos los países de la región. La piedra angular de su argumento es la defensa de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes en Estados Unidos:

[...] la migración es el factor social –explica el diputado Jacques– que nunca ha sido negociado. El mismo TLCAN no lo incluye, ni le da el derecho que tienen las mercancías, hay que observar en la frontera cómo pasa un ahuate o una manzana, van refrigerados, van protegidos y sin tanta dilación. Y hay que ver cómo pasan los seres humanos, van hacinados, a veces sin aire.

En este año se avizora un nuevo debate migratorio en Estados Unidos, el cual no estará exento de fricciones entre los propios funcionarios estadounidenses. El presidente de esa nación, George W. Bush, en su mensaje del pasado 23 de enero, demandó al Congreso una reforma migratoria integral que incluya la legalización de millones de indocumentados, “sin darles ventajas o amnistía” y afirmó que ni la duplicación del número de agentes de la patrulla fronteriza ni infraestructura como bardas o nuevas tecnologías podrán proteger al país “a menos que exista un plan de trabajo temporal y la legalización de inmigrantes indocumentados”.⁴⁹ Esta postura no significa que al mismo tiempo no se siga reforzando la protección de la frontera. Unos días más tarde, el propio presidente Bush anunció que en el presupuesto 2008 se pedirán recursos para contratar a 3 mil agentes

⁴⁸ José Jacques y Medina, diputado integrante de la LX Legislatura, entrevista personal, Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de febrero de 2007.

⁴⁹ *Milenio*, “Trabajadores temporales sí, amnistía no, favorece Bush”, 24 de enero de 2007, www.milenio.com.mx (fecha de consulta: enero de 2007). Dos semanas antes, la presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Nancy Pelosi, aseguró que respalda-

más de la patrulla fronteriza y un incremento de 317 millones de dólares para las operaciones de control migratorio.⁵⁰

Por su parte, el congresista demócrata Howard Berman, integrante de los comités de Relaciones Exteriores, de Migración y Judicial, dijo que existen las condiciones para intensificar el debate y concretar una reforma migratoria hacia agosto de 2007, lo cual, señaló, “puede provocar un endurecimiento de posiciones en el legislativo contra la migración ilegal”.⁵¹

Ante ello, el diputado Jacques explica que las organizaciones de migrantes se están preparando para lograr una gran movilización, que habrá de buscar

[...] derechos plenos, amnistía incondicional, respeto a los derechos adquiridos, igualdad en términos de derechos humanos y restablecimiento del derecho de tránsito, que es fundamental para regresarle la circularidad a la migración.

En opinión de este legislador, quien ha luchado por los derechos de los migrantes desde los años ochenta, las políticas actuales y las leyes vigentes son restrictivas, están dividiendo a las familias y son obsoletas. Pese a ello –dijo– son las leyes con las que se están juzgando a Elvira Arellano y a millones de compatriotas.

Uno de los puntos torales de la discusión –explica el diputado Jacques– serán los términos y plazos para la legalización de los trabajadores indocumentados. La legalización que se llevó a cabo en 1986, a través de la ley IRCA, duró un año en términos del proceso para lograr la residencia permanente. Después de cinco años de este tipo de residencia ya se podía aspirar a la ciudadanía.

rá la legalización de los inmigrantes y que trabajará para que se respeten sus derechos civiles y laborales; además, calificó como desafortunada la aprobación por parte del Congreso para la construcción de una valla fronteriza (*Reforma*, “Apoya Pelosi legalización de migrantes”, 8 de enero de 2007, www.reforma.com, fecha de consulta: enero de 2007).

⁵⁰ *Reforma*, “Prevé EU más gasto fronterizo”, 6 de febrero de 2007, www.reforma.com (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁵¹ *El Universal*, “Más dureza del capitolio contra indocumentados, alertan en EU”, 16 de febrero de 2007, www.el-universal.com.mx.

Hoy vemos –explica el diputado– que todos los planteamientos que se están haciendo son de 6 a 14 años, nada más para obtener la residencia permanente, así es que para ser ciudadanos estamos hablando de 14 o 15 años como mínimo. Es un periodo de espera muy largo, con altos costos, porque van a cobrar de mil a tres mil dólares por trámites, más las multas, que se convertirán en una mina de ingresos para los Estados Unidos.

De cara a las prioridades de la agenda legislativa, el diputado José Jacques y Medina coincide con el diputado Edmundo Ramírez, en el sentido de que es necesario “predicar con el ejemplo” y buscar un trato más digno para los migrantes en nuestro país y adecuar nuestra legislación en la materia.

“Nosotros somos más crueles con la migración que viene del sur”, afirma Jacques y Medina y relata que el propio James Sensenbrenner, el legislador que lanzó la iniciativa para criminalizar cualquier ayuda a los inmigrantes ilegales en Estados Unidos, ha afirmado que su país “lo único que quiere es que se aplique una ley como la de México en EU, no quiere ni más ni menos; todos dijeron ‘¡no, qué horror!’”. Es increíble –dice el diputado– que alguien como él te diga eso y que además sea cierto”.

Frente a ello, Jacques y Medina propone encontrar los mecanismos para declarar una moratoria a los inmigrantes en nuestro país y al mismo tiempo actualizar nuestra legislación, de manera transversal, a los principios y contenidos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.⁵²

Este proceso implica revisar y actualizar la Constitución, entre otros en su artículo 33, revisar la

⁵² Esta Convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990, por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El 1 de julio de 2003 entró en vigor, gracias al depósito del vigésimo instrumento de ratificación realizado por Guatemala. México suscribió esta Convención el 22 de mayo de 1991, la ratificó el 8 de marzo de 1999 y posteriormente, el 10 de febrero de 2000, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. La lista actualizada de los países que la han ratificado puede consultarse en www.ohchr.org (fecha de consulta: febrero de 2007).

Ley General de Población y toda la normatividad en la materia. Esta Convención, como lo explica el diputado José Jacques, atiende las necesidades surgidas de la globalización:

Una cosa que me explicó el embajador Antonio González de León, quien impulsó la Convención, es que uno de los logros de este instrumento fue haber incluido a los trabajadores migratorios y a sus familiares, con lo cual se creó un concepto extrafronteras de aplicación, porque involucra la defensa de las familias, sin meterse en la política interior de algún país. Se está defendiendo al familiar, por ejemplo al receptor de las remesas, mediante un reclamo en el exterior. Esto tiene que ver con la relación que existe entre la justicia económica y la seguridad nacional. ¿Qué pasa si despiden a trabajadores en una fábrica de Chicago?, pues alguien en Michoacán sufre. ¿Qué pasa si en Nueva York corren a 10 o 15 poblanos?, pues 15 familiares sufren en Puebla. Esa interrelación económica Estados Unidos no la quiere ver cuando no le conviene, mientras sufren los familiares no le interesa, cuando sufren sus empresas sí le interesa. Esas son las cuestiones que tenemos que revisar con base en esta Convención, que respeta y defiende todos esos derechos y que es el lenguaje que debemos introducir en nuestra legislación.⁵³

Como se podrá advertir, los diputados Edmundo Ramírez y José Jacques coinciden en la necesidad de impulsar una agenda legislativa que incluya una visión global e integral del problema y que inicie por revisar y actualizar el marco jurídico mexicano a las necesidades de los flujos migratorios actuales. Los pronunciamientos del presidente Felipe Calderón también apuntan en ese sentido. Entre otras cosas, si bien el mandatario ha señalado que la solución de fondo al problema de la migración es generar empleos donde la gente los demanda, también se ha pronunciado por la necesidad de reconocer el carácter complementario de las economías y, en función de ello, se manifestó en contra de “quienes pretenden dar un trato de delincuente a gente que es

⁵³ Jacques y Medina, entrevista personal, *op. cit.*

honesto y trabajadora, que busca darle mejor vida a sus hijos y, de paso, da mejor vida en los lugares a donde van a trabajar".⁵⁴

El presidente Calderón también señaló que la consolidación de la democracia demanda otorgar

[...] pleno reconocimiento y respeto a los derechos humanos de toda persona, no sólo abogar por la defensa de los derechos humanos de los mexicanos fuera de México, sino también por la defensa de los derechos humanos de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en nuestro país cualquiera que sea su condición.⁵⁵

Conclusiones

Los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, han reconocido que la migración no sólo es elemento indispensable en el carácter complementario de ambas economías, sino también que se ha traducido en importantes beneficios sociales, que superan los que se esperaban de la liberalización del comercio.

Sin embargo, para muchas regiones del mundo, la migración ha provocado efectos positivos y negativos, tanto para los países emisores como para los receptores. Para el caso de México, uno de los efectos positivos más evidentes es la cantidad de recursos que han ingresado al país, a través de las remesas que los trabajadores migrantes envían a sus familiares en sus comunidades de origen. Como se detalla en este trabajo, en los últimos 16 años el porcentaje que representan las remesas respecto al producto interno bruto se ha triplicado, al pasar de 0.95% en 1990 a 2.7% en 2006. La diáspora mexicana ha sido una válvula de escape para la economía local, que no está generando los empleos que cada año demanda el crecimiento de su población en edad laboral.

En contraparte, en muchos municipios del país la emigración está causando despoblamiento y

está creando comunidades habitadas predominantemente por ancianos, mujeres y niños.

Tal como ocurre en otros países que comparan estos fenómenos, México cambió su política en esta materia a partir de la década de 1970. Desde entonces ha multiplicado sus contactos con las organizaciones de mexicanos en el exterior y ha sido un factor decisivo para que dichas organizaciones se consoliden y amplíen, ha mejorado los trámites para el ingreso de los connacionales que regresan a visitar a sus familiares y ha generado instrumentos para alentar la inversión de beneficio social de las remesas.

Es posible coincidir en que el Estado mexicano ha puesto en práctica la mayoría de los instrumentos que se están utilizando en el mundo para generar efectos positivos de la migración. Sin embargo, también se advierten cuando menos dos grandes retos: ampliar los instrumentos para favorecer la migración temporal de trabajadores calificados, cuya demanda está creciendo en el mundo, y crear los mecanismos que le permitan al país una mejor negociación en materia migratoria con Estados Unidos.

En los próximos meses ocurrirá en aquella nación un nuevo debate para impulsar una reforma migratoria, que incluirá la legalización de millones de trabajadores hispanos, entre los cuales los mexicanos son la mayoría. Se prevé, como ocurrió en 2006, que a partir de diversas movilizaciones, se incluya en el debate el tema de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

Representantes del Poder Legislativo, cuyos testimonios fueron recogidos en este trabajo, coinciden en que el gobierno mexicano debe asumir en este tema una perspectiva global e integral. Global, en el sentido de que debe incluir las prioridades de todos los países involucrados, en América del Norte y América Central, e integral en el sentido de que debe atender los recursos humanos y materiales involucrados en las cadenas productivas transnacionales. Como señaló uno de los legisladores entrevistados, la seguridad nacional en la región depende de que haya justicia económica. Las declaraciones del presidente Felipe Calderón en este tema han sido coincidentes en términos generales.

⁵⁴ Presidente Felipe Calderón, discurso pronunciado durante la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos, 13 de diciembre de 2006, www.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2007).

⁵⁵ *Idem.*

Respecto a las prioridades del gobierno en la materia, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo coinciden en la necesidad de adecuar el marco jurídico mexicano a las condiciones que se demandan a Estados Unidos. Una tarea inmediata, que podría definir el rumbo de la agenda le-

gislativa, es adecuar todo el marco jurídico mexicano al lenguaje y los términos de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, vigente desde 2003.

LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

México y el mundo 2006. Opiniones sobre política exterior y su comparación con Estados Unidos y países de Asia

Respecto a la política exterior, la sociedad mexicana es más pragmática que idealista. Aunque no termina de aceptar a la globalización como algo benéfico, sí percibe al comercio internacional como algo positivo para la economía y sostiene como prioridades en sus relaciones internacionales la venta de productos en el exterior, la protección de los mexicanos que residen fuera del país y el combate al narcotráfico internacional. Sólo una minoría aprueba aceptar decisiones de la ONU con las que no está de acuerdo y en contraste la mayoría está a favor de utilizar la fuerza para evitar la adquisición de armas nucleares, detener la violación masiva de derechos humanos, evitar el apoyo a terroristas e incluso para fortalecer la democracia.

Lo anterior son algunas de las conclusiones que se desprenden de la segunda encuesta *México y el Mundo 2006: Un Estudio de Opinión Pública, Líderes y Política Exterior en México y otros países*, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi). Este estudio incluyó una muestra representativa de ciudadanos a nivel nacional y los resultados de más de 250 entrevistas sostenidas con personas en posiciones de mando en la política y en los sectores social y empresarial, así como con dirigentes en asuntos internacionales. Se trata de un estudio comparativo bianual, que en esta ocasión incluyó resultados de encuestas realizadas en Estados Unidos, India, Corea del Sur y China.

De tal manera que además de las comparaciones que se pueden realizar entre los países incluidos, también es posible observar las diferencias y semejanzas que existen entre la población mexicana en general y sus cuadros dirigentes. De acuerdo con los autores de este trabajo, los líderes en general tienen una mayor inclinación hacia la apertura internacional en temas económicos. Así, 76% de los mexicanos se opone a la inversión extranjera en la industria petrolera y 70% en el sector del gas; dos de cada tres la rechaza en la industria eléctrica y más de la mitad se opone a la presencia

de capitales foráneos en bonos gubernamentales, infraestructura de transportes, telecomunicaciones y medios de comunicación. Los líderes, por su parte, sostienen posiciones opuestas y favorecen la inversión extranjera en todos esos sectores.

En contraparte, la sociedad en general tiene una mayor apertura para la cooperación con Estados Unidos en contra del terrorismo, en tanto que los líderes mantienen posiciones más tradicionales de defensa de la soberanía nacional. De tal manera que la mayoría de los ciudadanos está dispuesta a permitir que agentes estadounidenses colaboren con las autoridades de México en la

vigilancia de las fronteras, aeropuertos y puertos nacionales; en tanto, los líderes se oponen abiertamente a esa forma de colaboración con el país vecino.

El Cuadro 1 muestra, además de algunos resultados ya señalados, una selección de indicadores que permiten comparar las opiniones predominantes en México con otras naciones. Destaca, en primer lugar, que los países asiáticos y Estados Unidos cuentan con sectores sociales más numerosos —que los existentes en México— que perciben a la globalización y al comercio internacional como benéficos para sus países. Además, junto

Cuadro 1
Datos comparativos de opinión sobre asuntos internacionales
entre México, China, India, Corea del Sur y Estados Unidos

<i>Temas</i>	<i>México</i>	<i>China</i>	<i>India</i>	<i>Corea del Sur</i>	<i>Estados Unidos</i>
	<i>Porcentajes</i>				
Interés por lo que ocurre en el mundo.	39	20	38	16	38
Conocen el nombre del Secretario General de la ONU.	21	72	12	21	24
Están muy de acuerdo o algo de acuerdo en que su país tenga una participación activa en asuntos mundiales.	56	87	56	81	75
Consideran al terrorismo como una amenaza grave	70	42	65	49	70
Consideran grave la competencia económica de países asiáticos	38	25	33	24	24
Coinciden en que los objetivos económicos son más importantes que la seguridad nacional	76	64	54	79	
Aprueban que sus países acaten decisiones de la ONU con las que no están de acuerdo	46	78	44	48	60
Aprueban el uso de la fuerza para...					
Evitar la adquisición de armas nucleares	70				62
Detener la violación masiva de los derechos humanos	73				83
Evitar el apoyo a terroristas	71				76
Para restablecer la democracia	54				57
Piensan que la globalización es buena	41	87	54	86	60
Consideran que el comercio internacional es bueno para la economía de su país	59	88	64	80	54
Consideran importante la participación activa de los Estados Unidos en la solución de problemas mundiales	59	68	42	79	
Tiene México una buena opinión respecto a estos países		66	51	63	74
Estos países tienen una buena opinión respecto a México		63	48	54	47

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, *México y el Mundo 2006: Un Estudio de Opinión Pública, Líderes y Política Exterior en México y otros países*, con base en encuestas nacionales en vivienda, excepto para Estados Unidos, donde se utilizó un muestreo por internet, los levantamientos se realizaron entre junio y agosto de 2006.

con la India, México es el país cuya población está menos convencida de que su gobierno deba tener una participación más activa en asuntos mundiales.

Otro aspecto que pudiera estar restando competitividad a nuestro país en el mundo es el hecho de que la mayoría de su población —junto con Estados Unidos y la India— considera al terrorismo como una amenaza grave; en cambio China y Corea del Sur no le otorgan tanta relevancia y por lo tanto centran sus esfuerzos en mejorar su participación económica.

Por otra parte, pese a la aceptación generalizada de la globalización, las poblaciones de los cinco países incluidos en este estudio muestran un escaso interés por lo que ocurre en el mundo y un pobre conocimiento de la política internacional.

Por último, este trabajo ofrece la posibilidad de indagar algunos temas correspondientes a la relación bilateral México-Estados Unidos. En primer lugar destaca que los mexicanos tienen una posición ambivalente respecto a Estados Unidos: la mayoría desconfía de ese país (53 por ciento) y al mismo tiempo considera que es más una ventaja que un problema el hecho de que sea el

país vecino (52 por ciento) e incluso están dispuestos a formar un solo país si esto mejorara su nivel de vida.

La población de Estados Unidos también se caracteriza por algunas ambivalencias. La mayoría de los estadounidenses (64 por ciento) tienen una mayor disposición que los mexicanos para tomar decisiones conjuntas (42 por ciento). Además, dos terceras partes apoyarían un acuerdo para financiar el desarrollo de México, a cambio de que se permita el acceso a la inversión extranjera en el sector petrolero. Sin embargo, sólo 13 por ciento de los estadounidenses está de acuerdo en que aumente la inmigración legal a su país, una de las principales factores de complemento entre ambas economías.

Los resultados completos de este trabajo pueden consultarse en las páginas www.cide.edu y www.consejomexicano.org, en donde también se encuentran disponibles un amplio análisis de los resultados, informes comparativos México-Estados Unidos y México países de Asia, además de la ficha técnica del trabajo y los nombres de las instituciones y personas participantes.

Efrén Arellano y Evelin Servín

APUNTES

Foro sobre migración y desarrollo: los temas del debate

La migración es percibida en diversos países como una opción para el desarrollo; entre otras cosas por el dinero que los migrantes envían a sus comunidades de origen. Sin embargo, también es posible advertir algunos riesgos: el despoblamiento de algunas regiones, los incentivos que genera para desactivar un desarrollo autónomo, la vulnerabilidad de los derechos humanos de los migrantes y, entre otros, la desintegración de familias y comunidades enteras.

¿Cuáles son los factores que contribuyen a que la migración sea un factor efectivo para el desarrollo? Ésta fue la pregunta central que animó la realización de la conferencia internacional “Migración y desarrollo: una perspectiva integral desde el sur”, realizada del 14 al 16 de febrero de 2007. Este evento fue auspiciado por la Fundación BBVA Bancomer y contó con la participación de más de 50 ponentes y comentaristas provenientes principalmente de México, Europa, Estados Unidos, África y Asia.¹

Los ponentes coincidieron en señalar que a la fecha no existen evidencias claras de que la migración sea un agente efectivo para el desarrollo, en parte por el impacto reducido de las remesas en las economías nacionales y regionales que las reciben. Sin embargo, también coincidieron en que los efectos positivos y negativos de los flujos migratorios pueden ser modificados mediante una adecuada combinación de políticas públicas y factores sociales.²

Varios de los ponentes coincidieron en analizar las siguientes variables: *a)* características de los flujos migratorios; *b)* las políticas públicas de los

¹ Como instituciones convocantes participaron la Red Internacional de Migración y Desarrollo; el doctorado en estudios del desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas; la Organización Internacional para las Migraciones; el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM); El Colegio de México; y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

² Intervención de Fernando Lozano, investigador del CRIM-UNAM, 14 de febrero de 2007.

gobiernos, tanto de los países receptores como de los emisores de mano de obra; *c*) la forma en que participan las organizaciones de migrantes; y *d*) la evolución del fenómeno migratorio a lo largo del tiempo.

Por lo que se refiere a la primera de estas variables, Alejandro Portes, de la Universidad de Princeton, afirmó que cuando se trata de una migración temporal, de adultos que van a trabajar al extranjero y que regresan con ahorros para residir y ocuparse en sus comunidades de origen, es más factible que se materialicen los efectos positivos. En cambio –sostuvo este mismo autor– cuando la migración es formada por familias completas, los efectos de despoblación son más probables, disminuyen los incentivos para regresar, para enviar remesas y para invertir en sus lugares de origen.³

Portes se refirió a los efectos multicausales que existen entre las variables analizadas. El impacto de las acciones de gobierno depende de la forma en que éstas favorezcan los efectos positivos de los flujos migratorios. En opinión de Portes y de Stephen Castles (Universidad de Oxford, Inglaterra), las políticas de reforzamiento del control fronterizo, por parte de los países receptores, ha desarticulado el carácter cíclico de la migración, lo que ha provocado el éxodo de familias enteras, con un desdoblamiento más acentuado y un efecto más limitado de las remesas (véase Cuadro 1).

En tanto, la migración cíclica tiene efectos positivos, siempre y cuando los gobiernos emisores cuenten con programas gubernamentales eficaces y subsidios para actividades productivas, así como el lanzamiento de empresas que generen empleo. Esto genera las condiciones –señalaron los ponentes– para que los adultos regresen a sus comunidades de origen y puedan radicar productivamente en ellas.

Castles subrayó que los programas de trabajadores temporales representan más ventajas para los países desarrollados. Estas acciones –añadió– dejan fuera a los nuevos residentes y beneficia a los trabajadores más calificados. Los países del norte –subrayó este académico– quieren trabajadores pero no quieren personas.

³ Intervención de Alejandro Portes, 14 de febrero de 2007.

Por lo que se refiere a la evolución del flujo migratorio, los ponentes destacaron el papel fundamental que tiene la formación de organizaciones de migrantes, que en muchos lugares ha dado lugar al surgimiento de comunidades transnacionales o binacionales. El caso de México es un ejemplo típico de ello. Las organizaciones de mexicanos en Estados Unidos contribuyen a mantener la amplia red de contactos entre los ciudadanos de ambas naciones, fomentan la participación en actividades filantrópicas y tienen una participación cada vez más activa en la política de ese país.⁴

Otro aspecto relevante en el análisis de la migración se refiere a la necesidad de distinguir el impacto diferenciado que tiene la migración de trabajadores no calificados, trabajadores calificados y la situación de los hijos de migrantes que se quedan a vivir en los países receptores.

Al respecto habría que destacar que en diversos países está creciendo la demanda de profesionales especializados. Estados Unidos cuenta con el programa HB-1, que permite la estancia hasta por tres años de trabajadores con grado universitario. En 1994 ingresaron por esta vía casi 106 mil trabajadores, para 2004 fueron alrededor de 387 mil; es decir, tuvieron un incremento de 265 por ciento.⁵

Como se podrá observar, estos flujos migratorios no son masivos. Se trata de personas motivadas tanto por la perspectiva de mejorar sus ingresos como por la posibilidad de conocer y manipular las tecnológicas de punta. Este tipo de migración también ha generado fenómenos como la “fuga de cerebros”, pero en otros países, como por ejemplo la India, ha logrado establecer un importante flujo bidireccional de personal, de recursos y de conocimientos.⁶

Nuevamente, el predominio de los efectos positivos o negativos depende de las acciones

⁴ Véase, por ejemplo, Juan Salgado, “Familias binacionales y estrategias de integración”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La migración en México: ¿un problema sin solución?*, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 107-114.

⁵ Mónica Vereza de Yturbe, “Migración y movilidad laboral en América del Norte”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La migración en México...*, *op. cit.*, p. 72.

⁶ Intervención de Binod Khadria, quien expuso la situación de la India, 15 de febrero de 2007.

Cuadro 1
Factores y variables que determinan los resultados alcanzados por la migración

<i>Factores determinantes</i>	<i>Variables que contribuyen a lograr efectos:</i>	
	<i>Positivos</i>	<i>Negativos</i>
Características de los flujos migratorios	<i>Migración temporal:</i> favorece la captación de recursos, la creación de ahorros y la reintegración familiar.	<i>Migración definitiva:</i> contribuye al despoblamiento y disminuye los incentivos para invertir en las comunidades de origen.
Políticas públicas	<p><i>Incentivos a la inversión:</i> subsidios y empresas que generan empleo y retengan remesas y migrantes cíclicos.</p> <p><i>Capacitación e inversión en tecnología:</i> con estos elementos se aprovecha la demanda de trabajadores calificados y se crean condiciones para incentivar su retorno; se evita la fuga de cerebros.</p> <p><i>Fomento de redes:</i> se propicia que los migrantes se acerquen e inviertan en sus comunidades de origen.</p>	<p><i>Reforzamiento de control fronterizo:</i> favorece la migración definitiva.</p> <p><i>Exclusión de migrantes de segunda generación:</i> amplía las desigualdades sociales y polariza a la sociedad.</p>
Participación de las organizaciones de migrantes	<i>Creación de red de contactos:</i> que propicien el contacto y ayuda entre los ciudadanos de ambas naciones. Origina las comunidades trasnacionales.	<i>Inexistencia de redes:</i> fomenta el alejamiento y desinterés en las comunidades de origen.

Fuente: Alejandro Portes y otros participantes en la “Conferencia internacional migración y desarrollo: una perspectiva integral desde el sur”, auspiciada por BBVA-Bancomer, México, D.F., 14 de febrero de 2007; y ONU, Asamblea general, LX periodo de sesiones, *Migración internacional y desarrollo, Informe del Secretario General*, 18 de mayo de 2006, disponible en www.un.org/cyberschoolbus/ (fecha de consulta: febrero de 2007), p. 47.

proactivas de las políticas públicas. En este caso, es necesario contar con centros de enseñanza e investigación superior, así como de incentivos para la industria de alta tecnología, entre otras cosas.⁷

Por último, hay que mencionar las condiciones en que se desarrollan los hijos de los migrantes que se quedaron a residir en el país receptor. En el caso de la migración México-Estados Unidos, ocurre que los hijos de los migrantes no autorizados y poco calificados crecen en un ambiente hostil, con una gran vulnerabilidad social.

Los factores que empíricamente han demostrado que contribuyen a contrarrestar estos riesgos son el nivel educativo de la primera generación de migrantes; la composición familiar, es decir, si existe la presencia de madre y padre de familia

y la forma en que son tratados por la sociedad receptora. La cantidad de variables y la interrelación entre éstas la explicó Alejandro Portes de la siguiente manera:

El migrante profesional en general llega legalmente, es acogido bien y tiene alto capital humano; en general la familia cuenta con recursos para mantenerse unida. La prospectiva para la segunda generación es altamente positiva: se integrará y participará en el quehacer trasnacional, incluso hará una contribución al país de origen de sus padres. En cambio, los migrantes laborales de baja calificación tienen bajo nivel educativo, muchas veces con situación ilegal inestable que compromete a sus familias. La perspectiva es muy distinta. No todos están destinados a la asimilación descendente, pero hay grandes peli-

⁷ Intervención de Fernando Lozano.

gros de que esa juventud se pierda no sólo para México sino que se pierda definitivamente.⁸

Esta conferencia internacional también contó con una mesa dedicada a analizar casos específicos; además de México,⁹ se abordaron los sistemas migratorios en la India,¹⁰ Filipinas,¹¹ Marruecos¹² y Turquía.¹³ En general, los expositores coincidieron en señalar que en estos países las políticas públicas reconocen el papel de los migrantes y sus remesas en el bienestar de muchos de sus compatriotas y que han puesto en marcha acciones para facilitar su ingreso cíclico a sus países de origen, se han aprobado leyes de doble nacionalidad, se ha otorgado el derecho de voto a los migrantes y, de manera destacada en el caso de México, se han puesto en marcha iniciativas para alentar la inversión productiva de las remesas.

Foro sobre políticas públicas para el desarrollo

El pasado 7 y 8 de febrero del presente año, Francisco Sales, Director de Estudios Sociales del CESOP y los investigadores Sara María Ochoa, Claudia Martínez, Karla Ruiz y Salvador Moreno, asistieron al Foro Internacional sobre Políticas Públicas para el Desarrollo de México.

El evento fue organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Entre los temas que se abordaron destacan el crecimiento económico, la competitividad, las ciu-

dades, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la transparencia, la gobernabilidad democrática, el fortalecimiento de las instituciones y el capital humano.

En la ceremonia de inauguración estuvieron destacadas personalidades como Ángel Gurría, secretario general de la OCDE; José Luis Machinea, secretario ejecutivo de la CEPAL; Xavier Coll, vicepresidente del BM; Eduardo Lora, gerente del Departamento de Investigaciones del BID; Enrique Cabrero, director general del CIDE; Rebeca Grynspan Meayufis, directora regional para América Latina y el Caribe del PNUD y Christopher Brooks, director de Asuntos Públicos y Comunicaciones de la OCDE.

En este encuentro participaron además, representantes de los poderes ejecutivo y legislativo de México, expertos internacionales, académicos mexicanos y representantes de la sociedad civil, quienes aportaron su conocimiento y experiencia alrededor de la elaboración de políticas públicas y debatieron sobre las posibles soluciones y alternativas que México tiene para su desarrollo.

En la mesa sobre competitividad José Luis Guasch, asesor senior del Sector Finanzas para Latinoamérica del Banco Mundial, recomendó realizar inversión en infraestructura, con una mejora en la regulación, en el transporte y el comercio para superar el rezago competitivo de México.

Kati Souminen, especialista en Comercio Internacional en el Departamento de Integración y Programas Regionales del BID, sugirió aprovechar mejor la posición geográfica, mejorar la política comercial para estimular la productividad de estados del sur, mejorar la infraestructura, el capital humano y regular adecuadamente a los oligopolios que producen insumos clave.

Roberto Newell, director general del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), presentó el panorama actual del posicionamiento de la competitividad de México en el mundo. En su diagnóstico, la pérdida de lugares a nivel mundial se debe a la falta de inversión en formación de recursos humanos y en la poca estimulación a las industrias. Propuso una reestructuración del sector educativo para formar cuadros de excelencia en ciencias, fomentar la inmigración de científ-

⁸ Intervención de Alejandro Portes.

⁹ Intervención de Raúl Delgado, 15 de febrero de 2007.

¹⁰ Binod Khadria, *op. cit.*

¹¹ Intervención de Maruja M.B. Asís, 15 de febrero de 2007.

¹² Intervención de Hein de Haas, 15 de febrero de 2007.

¹³ Intervención de Kemal Kirisci, 15 de febrero de 2007.

cos, estimular el mercado de capital de riesgo e intensificar la competencia en sectores clave.

Por su parte, Juan Sabines, gobernador del estado de Chiapas, comentó que la competitividad de su Estado está limitada por una fuerte concentración de la población en actividades agrícolas poco rentables y por un alto grado de analfabetismo. La diversidad étnica y cultural de su población no ha podido ser aprovechada para ser más competitivos. Resaltó los programas que su gobierno ha impulsado, como por ejemplo, una cruzada de alfabetización y un programa para estimular a los productores agrícolas en un esquema vinculado a niveles de producción.

Por último Eduardo Sojo, secretario de Economía, mencionó que el reto para que México pueda ser la quinta economía del mundo se puede lograr si se siguen mecanismos de concertación entre las instancias ejecutivas y legislativas. Para ello, se están integrando comités técnicos que buscarán aprovechar las ventajas de los múltiples acuerdos de libre comercio brindan a las empresas que quieran aprovecharlos.

En el panel de Pobreza y Desigualdad Isabel Guerrero, directora del Banco Mundial para Méxi-

co y Colombia, mencionó que la pobreza rural ha disminuido pero ha aumentado la pobreza urbana. Por su parte, Rolando Cordera, profesor titular de la Facultad de Economía de la UNAM, señaló que la cuestión social sigue fuera de la agenda pública.

Mientras que Beatriz Zavala, secretaria de Desarrollo Social, remarcó que aún hay 18 millones de mexicanos en pobreza extrema, es decir, alimentaria, para quienes se han destinado programas de apoyo directo que vienen de administraciones anteriores y que tendrán continuidad en ésta. Agregó que no hay mucha capacidad financiera para impulsar proyectos productivos en la Sedesol por lo que la cooperación con otras secretarías es fundamental.

Durante el desarrollo de los paneles se observó una gran participación e interés y se generaron importantes debates e ideas que se pueden consultar en el portal de Internet en la siguiente dirección: <http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/es/docs.asp>

ANAQUEL

Regulación de encuestas electorales en México

SANDRA I. ESPINOSA MORALES*

Reseña:

Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Regulación de encuestas electorales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007.

La elección presidencial de 2006 dejó en claro que el uso de encuestas y sondeos de opinión electorales son cada vez más comunes, no sólo como herramientas para la toma de decisiones, sino que, incluso en algunos casos, pueden usarse como patrocinadores de determinado partido o candidato, lo cual generó debate entorno a la importancia de las encuestas y la necesidad de regularizar su realización y publicación.

En nuestro país la regulación de las encuestas electorales y sondeos de opinión no es un tema nuevo: desde 1993, al llevarse a cabo la primera reforma electoral, se regularon por primera vez las encuestas electorales. En 1994 el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) creó una comisión encargada de establecer criterios de orden técnico o metodológico para las encuestas; dos años después la importancia de las encuestas en la contienda política obtuvo reconocimiento constitucional.

Sin embargo, para algunos académicos y miembros de otros sectores sociales, dicha regulación es insuficiente, mientras que para otros es excesiva. De acuerdo con Carlos Ordóñez, los resultados de las evaluaciones realizadas por los medios de comunicación, casas encuestadores, y perso-

najes políticos, durante y después de las elecciones presidenciales de 2006, arrojaron que las encuestas tuvieron un papel protagónico que no debieron tener, puesto que dejaron su papel de herramienta de medición y fueron parte activa del proceso.¹

Una de las quejas más usuales en torno a las encuestas es que son “utilizadas políticamente, difundidas como inserciones pagadas, tienen una metodología defectuosa, están cuchareadas, ocultan información, inflan artificialmente candidatos o partidos, usan modelos de votantes probables oscuros y manipuladores, etcétera”.² Ante esta problemática, de acuerdo con Francisco Reséndiz, el Estado puede optar por regularizar aún más las encuestas y los sondeos de opinión electorales. Pero aquellos que se dedican a esto, dicen que lo mejor es la autorregulación. Para María de las Heras la regulación existente no funciona, lo que se necesita es reformar la ley electoral; de hecho, actualmente las empresas encuestadoras son la industria más regulada del mundo.³ Opinión que

¹ Carlos Ordóñez, “Las encuestas después del 2 de julio”, *El Universal*, 9 de julio de 2006, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/140387.html> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2007).

² *Idem*.

³ Francisco Reséndiz, “Encuestadores: ¿villanos o héroes?”, *El Universal*, 25 de julio de 2006, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/139900.html> (fecha de consulta: 22 de febrero de 2007).

* Auxiliar de Investigación del área de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

comparte Francisco Abundis al señalar que las casas encuestadoras están sobrerreguladas.⁴

La discusión en torno a la regulación de las encuestas y los sondeos de opinión política es compleja y genera opiniones discrepantes. Así, el libro *Regulación de encuestas electorales en México*, sirve para conocer diversos aspectos de la regulación de las encuestas.

El libro se compone de cinco capítulos que abordan diversos ángulos en torno a la regulación de las encuestas. Aborda la problemática de la justificación o no de las encuestas, su relación con la transparencia, la relación entre las encuestas de opinión y algunos derechos humanos, las modalidades que se han adoptado en el derecho electoral mexicano (estados) y la regulación de las encuestas en el sistema electoral federal.

Este libro permite aproximarse a tales temas desde un ámbito jurídico y conocer sobre legislación nacional, estatal e internacional, además de mencionar cuáles son los requisitos mínimos, de acuerdo con los distintos autores y reglamentos existentes, que deben tomarse en cuenta por una nueva regulación electoral.

La primera parte del libro explica que, en general, la problemática en torno a los estudios de opinión pública electoral es mucho más compleja que crear un par de regulaciones. De acuerdo con Francisco Abundis, la primera decisión del país es elegir entre dos posturas que existen en varios países del mundo: *a)* la información electoral es de quien paga por ella o *b)* la información electoral no puede ser un bien privado sino público por la importancia que conlleva. La justificación de la intervención del Estado para regular la actividad de las casas encuestadoras depende de la posición que se asuma ante esta dicotomía.⁵

Para Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar el hecho de que los procesos político-electorales sean considerados de interés público por la Constitución justifica que el Estado regule estos ejercicios. Pero no todas las encuestas pueden ser reguladas de la misma manera, ya que dependerá de su naturaleza (si son o no políticas y electorales),

del tipo específico (sobre preferencias del electorado o de otros temas), del tiempo cuando se realizan (antes, durante o después de la jornada electoral o fuera de periodos electorales), y finalmente, decidir qué etapas de la encuesta serán las que se regulen (el diseño técnico, el levantamiento o la publicación de resultados).⁶

Estos autores concluyen que una serie de límites a las encuestas puede proteger la libertad positiva o política de los individuos en una democracia, lo cual se vuelve “una condición indispensable para conservar la calidad del sistema democrático, por tanto las restricciones normativas no sólo son lícitas, sino también justificadas”.⁷

Por su parte, Ernesto Villanueva, en el segundo capítulo del libro *Encuestas y transparencia*, estudia la importancia de la relación que existe entre las encuestas de opinión, la transparencia y la veracidad de los estudios de opinión. De acuerdo con este autor, las encuestas de opinión deben observar el principio de veracidad, particularmente cuando tienen un alcance y difusión masiva a través de los medios de comunicación.⁸

Si bien es cierto que los principales institutos y empresas de estudios de opinión han acordado un código de normas éticas para informar los resultados de las encuestas, para Villanueva es necesaria una normatividad legal de carácter público que regule la actividad de las empresas y organizaciones que se dediquen a realizar encuestas y sondeos de opinión electorales.

Para este autor la regulación jurídica debe ser aplicada específicamente en dos etapas de las encuestas: *a)* durante su diseño (tamaño de la muestra, unidad de observación, marco de muestreo, esquema de muestreo, etcétera), y *b)* publicación del resultado.

En un ejercicio de derecho comparado,⁹ Villanueva destaca que existen tres puntos clave que deben ser regulados como mínimo por la ley

⁶ Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar, “Consideraciones generales sobre la (in)justificación de la regulación estatal de las encuestas y sondeos de opinión electorales”, en Córdoba y Salazar (coords.), *Regulación de encuestas...*, *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Ernesto Villanueva, “Encuestas y transparencia”, en Córdoba y Salazar (coords.), *Regulación de encuestas...*, *op. cit.*

⁹ Algunos de los países que menciona son Argentina, España y Francia.

⁴ *Idem.*

⁵ Francisco Abundis, “El debate de la información”, en Lorenzo Córdoba y Pedro Salazar (coords.), *Regulación de encuestas electorales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007.

en materia de encuestas y sondeos de opinión electorales, que son:

- a) Denominación y domicilio del organismo, entidad o persona que llevó a cabo la encuesta y de aquel que haya encargado su realización.
- b) Características científicas del sondeo, como sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo.
- c) Texto de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado cada una de ellas.

Estos puntos aparecen constantemente en otras regulaciones y muestran cuáles son los puntos de mayor interés en el ámbito internacional en el tema de las encuestas electorales.

Por otra parte, desde la perspectiva de los derechos humanos existe otra discusión, ya que al regular o limitar las encuestas de opinión tratando de proteger algunos derechos, se dañan o limitan otros. Por ello, Jorge Ulises Carmona Tinoco, en el capítulo III del libro, aborda la relación entre la regulación de las encuestas de opinión y cuatro derechos humanos: *a)* libertad de trabajo, *b)* libertad de opinión/expresión, *c)* derechos políticos, y *d)* llevar a cabo el debido proceso.¹⁰

Carmona justifica la regulación de las encuestas electorales al señalar que lo que se busca es el bienestar general y tratar de evitar la presión y/o manipulación de los ciudadanos. Sin embargo, este autor también pone énfasis en la importancia de que la regulación no sea excesiva y las restricciones sean adecuadas para lograr su fin. En cuanto a las sanciones que se apliquen a aquellos que no cumplan con la reglamentación, tendrán que ser, preferiblemente, de carácter administrativo y se deben llevar a cabo mediante el proceso debido.

¹⁰ Jorge Ulises Carmona Tinoco, "La regulación de encuestas electorales frente a los estándares de derechos humanos", *Regulación de encuestas electorales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007, en Córdoba y Salazar (coords.), *Regulación de encuestas...*, *op. cit.*

Este autor también hace un recuento de las restricciones que existen en varios países respecto a la realización y publicación de encuestas durante la jornada electoral. Por ejemplo, algunos de los países que cuentan con un periodo de "veda" que actúa igual que en México son: Bulgaria (ocho días antes), Checoslovaquia (siete días), Francia (siete días), Hungría (siete días), Italia (un día), Polonia (siete días), España (cinco días), Suiza (un día), México (ocho días),¹¹ y un caso especial es el Reino Unido, en donde hay una abstención voluntaria el día de la elección.

Para el capítulo IV, Ezequiel González Matus estudia la regulación del derecho electoral en México.¹² En este capítulo se muestran las diferencias entre la legislación electoral de cada uno de los estados, el Distrito federal y la federación.

Este autor desarrolla diversas variables con las cuales puede indicar si los estados o la federación:

1. Contienen altos niveles de control en la realización y difusión de encuestas.
2. Si las legislaciones electorales contienen disposiciones que fortalecen la equidad en la contienda electoral.
3. Si existe un amplio margen de discrecionalidad de las autoridades electorales administrativas.
4. Si las leyes acotan el margen de discrecionalidad de las autoridades electorales.
5. Si las legislaciones tienen un sistema disciplinario en materia de encuestas y establecen sanciones vinculadas con el ejercicio y difusión de las encuestas.

Para terminar, Lorenzo Córdoba y Ezequiel González analizan la regulación de las encuestas en el sistema federal mexicano. Este capítulo identifica qué reglas se aplican a las encuestas de

¹¹ Artículo 190, núm. 4, Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, febrero 2007, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm?s=> (consulta: 22 de febrero de 2007).

¹² Ezequiel González Matus, "Modalidades de regulación en el derecho electoral mexicano", *Regulación de encuestas electorales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007, en Córdoba y Salazar (coords.), *Regulación de encuestas...*, *op. cit.*

opinión, dónde se encuentran los antecedentes de esta reglamentación, y presenta el fundamento de dicho reglamento basándose en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Código Penal Federal (en lo que se refiere a las sanciones en caso de incumplimiento) y en la normatividad reglamentaria expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El nuevo papel que desempeñan las encuestas electorales, las casas encuestadoras, y los me-

dios de comunicación, hace necesario que existan mayores estudios que ayuden a mejorar la regulación existente o propongan una que sea eficiente. Para terminar, de acuerdo con Manuel Barberena Cruz, este libro representa un esfuerzo por entender y estudiar las encuestas en los procesos electorales en el ámbito mundial y en la democratización de los procesos electorales en México.¹³

¹³ Manuel Barberena Cruz, presidente de la asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública, "Prólogo", *Regulación de encuestas electorales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2007, en Córdoba y Salazar (coords.), *Regulación de encuestas...*, *op. cit.*

La construcción de nuevos vínculos en el examen de las relaciones entre sociedad y trabajo

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Reseña:

Virgilio Levaggi, *Democracia y trabajo decente en América Latina*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima, Perú, 2006, 167 pp.

La reflexión que surge al iniciar la lectura del texto de Virgilio Levaggi gira en torno a la necesidad de identificar los alcances de la asociación de conceptos *trabajo decente y democracia*. Para el autor, el primer término lleva implícitos varios elementos: la necesidad de garantizar el acceso a mayores niveles de bienestar, un respeto irrestricto a los derechos laborales, un ingreso suficiente, acceso a la protección social y a la seguridad en el trabajo. En lo relativo al concepto *democracia*, éste es examinado considerando de manera esencial su capacidad para generar procesos e instituciones que garanticen la igualdad de oportunidades para progresar.

La asociación entre ambas categorías de análisis, sus relaciones con la sociedad y con las instituciones, así como el análisis de su inserción en un mundo globalizado, constituye el tema central del texto.

Para ello se asume la necesidad de abocarse a una revisión inicial de los elementos ligados a la construcción del concepto *trabajo decente*. Levaggi delinea los elementos que permiten identificar sus diferentes dimensiones, a fin de diferenciarlo del concepto tradicional del llamado *empleo de calidad*. El autor señala que el trabajo decente no sólo implica que las actividades que se realicen estén bien remuneradas y que se lleven a cabo con aceptables condiciones materiales, sino que es menester que el contexto en que

éste se desempeña, además de ser claro, justo y adecuadamente regulado, permita la correspondiente salvaguarda de los principios esenciales en materia laboral, lo anterior con la particularidad de que a esta tutela se añada y justiprecie la dimensión económica de las actividades desarrolladas.

El autor elabora una línea argumentativa en la cual destaca que el diseño de las políticas públicas que apuntalen la práctica del trabajo decente, son fundamentales en la generación de este tipo de empleo. Simultáneamente, subraya la necesidad de revisar las prácticas vinculadas a la informalidad laboral. Para ello Levaggi pone interés en deslindar los elementos que inciden en la conformación de este fenómeno, analizando las diferentes connotaciones conceptuales que reviste el término y la relación entre la informalidad laboral y el diseño de políticas públicas enfocadas a la implementación del trabajo decente.

Partiendo del examen de las diferentes acepciones acerca de la *informalidad* y revisando sus modalidades económicas y sociales, el autor señala que las medidas para enfrentar la informalidad y para diseñar mecanismos que permitan su reducción gradual, dependerán de cuál de las distintas concepciones de informalidad se esté asumiendo.

La revisión y reflexión de lo anterior son importantes, y de ahí una de las primeras virtudes

que pueden derivarse del trabajo de Levaggi, el cual nos acerca a identificar que la integración y coherencia entre la política laboral y la política económica, son parte de un proceso que permite cimentar la generación de un contexto propicio para la implementación de prácticas ligadas al trabajo decente.

Otra de las percepciones que se desprenden del texto es que permite identificar al trabajo decente como un mecanismo para facilitar la integración social. Sobre el punto, el autor esboza que sin un aumento constante en la generación de fuentes de empleo, será de suyo difícil mejorar las condiciones de trabajo y por ende alcanzar otros objetivos sociales. La preocupación del autor gira en torno a este razonamiento que ha implicado la creación de un entorno favorable para la inversión productiva. Levaggi no deja de lado la reflexión acerca de la mundialización económica que ha exigido el replanteamiento del contexto laboral en extensas zonas del planeta y el diseño de nuevos desafíos, entre los cuales por desgracia no se ubica en un sitio relevante la generación masiva de trabajo decente.

Aventurando identificar un aspecto medular en la primera parte del trabajo de Levaggi, puede afirmarse que describe las dimensiones legales, políticas y éticas del trabajo decente, y al mismo tiempo es ilustrativo al detallar que éste no se conseguirá mientras no deje de ser considerado como una simple expresión residual o aislada del crecimiento económico y, más bien, pase a ser un objetivo central de la política laboral en todos los países; lo cual lleva implícito que la generación de empleo de calidad deje de ser sólo un objetivo de carácter local y se traduzca en una meta de naturaleza global.

Examinado el tema de la naturaleza y los alcances del trabajo decente, el autor revisa el vínculo entre el mismo y la democracia. Para ello nos conduce al examen del funcionamiento de las instituciones y de la relación entre éstas y el desarrollo económico y político.

De los planteamientos de Levaggi puede desprenderse, en esta parte del texto, que los conceptos de *desarrollo* y *democracia* deben asumirse como consustanciales, ya que según la línea argumentativa del autor, no puede entenderse a

cabalidad la existencia del desarrollo económico frente a la ausencia de una democracia plena; además, y ya que la democracia implica un ejercicio cabal y auténtico de libertades individuales y colectivas, según el texto no puede existir de manera efectiva un desarrollo económico si no se eliminan las “antilibertades”, que para el autor representan aquellas expresiones que reducen o minimizan el ejercicio de las potestades inherentes a los individuos en una democracia plena.

Por ello, el texto enfatiza que no habrá democracia si no hay desarrollo, y que tales conceptos son las expresiones política y socioeconómica de la libertad.

Uno de los postulados que se advierten de la lectura del texto alude que para el fortalecimiento de la democracia es preciso reforzar de manera simultánea el desarrollo institucional, con el objeto de que coadyuve al progreso económico. Para ello, el autor sugiere democratizar la participación ciudadana en la economía a través de instituciones formales y no-formales para construir un escenario que favorezca la democracia económica. Aunado a lo anterior, desarrolla el argumento sobre la necesidad de contribuir a la formalización de las actividades de la economía subterránea, con el objeto de generar más empresas formales y más trabajos decentes que permitan la construcción de la democracia económica y consecuentemente de la democracia política.

Otra vertiente del trabajo de Levaggi se enfoca al examen de las posturas de los pronunciamientos políticos de diversos jefes de Estado en América Latina, con el objeto de destacar la relevancia al menos de carácter discursivo que el concepto de *trabajo decente* ha venido asumiendo en los últimos tiempos en la región.

El texto dedica un amplio espacio a examinar reuniones de carácter internacional en donde se ha abordado el tema del trabajo decente, analizando las orientaciones prácticas que se desprenden de congresos y cumbres internacionales encaminadas a la promoción de un tipo de desarrollo que reconozca como meta prioritaria la generación de más y mejores empleos.

Luego de abordar las implicaciones que revisite la institucionalidad formal y no formal, es decir,

para el primer caso las leyes, ordenamientos y reglas económicas, y para el segundo los sistemas de valores o creencias subjetivas, el autor plantea la necesidad de diseñar un nuevo contrato social que modifique las condiciones que faciliten un desarrollo democrático y que favorezcan el surgimiento de prácticas generalizadas de trabajo decente.

Además de la exploración de una vertiente novedosa del concepto de *trabajo decente* y de su relación con el desarrollo económico, el texto describe una expresión diferente del papel de las instituciones, de la función de la sociedad organizada y de los diversos actores sociales en el proceso de fortalecimiento de la democracia, siendo esta otra de las contribuciones centrales del texto de Levaggi.

Los cinco apartados que constituyen el esquema del texto muestran una secuencia en donde se parte de examinar los planteamientos relativos al contexto y la globalización; pasando a revisar el tema del trabajo decente y su vinculación con la democracia económica y la informalidad, y por último los temas de la voluntad política del liderazgo y la agenda hemisférica. De esa secuencia se advierte una exposición que persigue destacar la trascendencia que en la actualidad tiene el fomento y la generación de empleo para la consolidación de la democracia en América Latina.

Un elemento que destaca Levaggi en la parte final del texto es el relativo a aseverar que la promoción del trabajo decente no sólo es una alternativa en el campo económico, sino que debe

considerarse como un inevitable componente de las políticas públicas en los terrenos social y administrativo, políticas desde las cuales desde la perspectiva del autor, debe privilegiarse un modelo de desarrollo en donde las personas y su bienestar sean piedras angulares en el diseño de los actos del Estado.

Tal vez esta última aseveración sea la que adjetive el texto en su conjunto, en la medida en que tradicionalmente el mercado de trabajo en América Latina ha reducido significativamente la posibilidad de considerar el bienestar laboral y los valores ligados a éste como determinantes en el diseño de las políticas públicas en la región, situación que obstaculizaría un eventual cumplimiento de la asociación entre desarrollo y democracia, expuesta como una de las tesis centrales del texto. Por lo anterior, las ideas contenidas en el texto de Levaggi obligan a reflexionar sobre la naturaleza de la relación entre instituciones, crecimiento económico y trabajo decente, reflexión que debe hacerse teniendo en cuenta que dichos vínculos están condicionados por decisiones y prácticas de naturaleza política.

Valorando esa realidad se puede coincidir con el autor en la necesidad de implementar un nuevo pacto social en donde se considere que el vínculo entre trabajo decente y democracia debe ser resultado de un proceso cuya diseño no sea responsabilidad exclusiva de las élites políticas, ni tenga como fuente las fuerzas del mercado, sino que sea consecuencia de acuerdos de naturaleza social, económica e institucional.

Una evaluación de las reformas de pensiones en América Latina

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Reseña:

Roberto Ham Chande y Berenice P. Ramírez López (coords.), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, El Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés Editores, México, 2006, 418 pp.

El tema de la reforma pendiente a la seguridad social es, sin duda, uno de los más relevantes y urgentes en el país. El elemento más visible que justifica la necesidad de la reforma es la crisis financiera por la que atraviesan los institutos de seguridad social en el país y que requieren recursos fiscales crecientes para su sostenimiento. No obstante, la seguridad social presenta otros problemas de igual magnitud, como son la baja cobertura de la seguridad social, que actualmente cubre a menos de la mitad de la población y, por otro lado, la fragmentación de la seguridad social, que presenta condiciones de cotización y de beneficios altamente desiguales.

Actualmente, en el poder legislativo se discute una propuesta de reforma al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que busca resolver la situación financiera de la institución. La discusión se ha centrado sobre el tipo de reforma que debe emprenderse, ya sea la implementación de un sistema de capitalización individual, o bien, reformas paramétricas que refuercen el sistema de reparto. El libro *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, coordinado por Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, aparece en un momento crucial de la discusión sobre la seguridad social en el país, ya que proporciona elementos de análisis que son de gran utilidad para orientar este debate. A pesar de que los datos de los artículos

son del 2002 y 2003, y la mayoría de ellos se han modificado, la problemática de la seguridad social es esencialmente la misma. El libro no sólo trata sobre los efectos económicos de los sistemas de pensiones, sino que también aborda sus efectos sociales y, por otro lado, el libro dedica una sección al análisis de los retos en salud.

A lo largo de la lectura del libro encontramos varias coincidencias entre los distintos artículos incluidos. El primero de ellos es la revisión del funcionamiento de los sistemas de seguridad social a partir de las reformas llevadas a cabo en América Latina. Así, se encuentran alusiones a los países que optaron por una capitalización plena e individual como Chile, Bolivia, México y El Salvador, por un sistema complementario como Argentina, Uruguay y Costa Rica y por un modelo paralelo de competencia entre ambos modelos, como Colombia y Perú. El elemento común entre ellos es la visión crítica acerca de los sistemas de capitalización individual adoptados, ya sea de forma exclusiva o complementaria. La crítica se centra en que este modelo, al mantener el esquema contributivo, no ha logrado aumentar la cobertura de la seguridad social y, además, el sistema transfiere los riesgos financieros a los trabajadores y no garantiza una rentabilidad suficiente para obtener una pensión adecuada. Por otro lado, nos alerta sobre el hecho de que estos sistemas no eliminan la responsabilidad del Estado en la seguridad so-

cial, ni en términos organizativos ni financieros, ya que, en este último caso, deberá financiarse el costo de la transición, las aportaciones a las cuentas y, por otro lado, el pago de las pensiones mínimas garantizadas, entre otros aspectos. Otro de los elementos comunes es la visión de que la problemática de la seguridad social está asociada con la dinámica económica actual, que no genera suficientes empleos formales y que paga bajos salarios.

Los autores alertan sobre el proceso de envejecimiento demográfico que vivirá México en el periodo 2002-2050. Aunque las cifras de diversas instituciones difieren sobre este tema, en general se acepta que México vivirá un proceso de envejecimiento acelerado, a un ritmo mayor que el ocurrido en América de Norte y Europa. Así, según el Consejo Nacional de Población (Conapo) el grupo de personas mayor de 65 años pasará del 4.8% en el 2002, al 8.8% en el 2020 y al 28% en el 2050.

Andras Uthoff se refiere a las limitaciones que el mercado de trabajo impone a los sistemas de pensiones. La idea principal del autor es que los esquemas de capitalización individual reproducen la desigualdad existente en la sociedad y en los mercados de trabajo de América Latina. Posteriormente, Uthoff aborda las opciones para diseñar un sistema y pone dos casos extremos, el que se basa en un pilar de capitalización o de ahorro para el retiro individual como es el caso de Chile, o bien, aquellos con un pilar universal, como el de Nueva Zelanda, que otorga una pensión fija universal a todo ciudadano mayor de 65 años, la cual es independiente de su condición laboral y es financiada con cargo a impuestos federales. Ambos pilares pueden combinarse y obtener distintos sistemas pensionarios. Sin embargo, el autor hace hincapié en que deben tomarse en cuenta las restricciones de recursos para la implementación de estrategias en este sentido. Por ejemplo, en Nueva Zelanda el costo de la pensión universal ha llegado a representar alrededor de 5% del producto interno bruto (PIB) en 2000 y se espera que en el 2050 esté en alrededor del 11 por ciento del PIB.

El autor hace un ejercicio del costo de una pensión universal para la población mayor de 65

años en los países de América Latina, fijando los beneficios iguales al salario mínimo de cada país. En México se tiene el costo más bajo con 1% del PIB y en Paraguay el más alto con 5.9% del PIB, lo que se explica por el alto monto del salario mínimo en ese país. Luego de presentar los casos extremos en el diseño de un sistema de seguridad social, entre un modelo de capitalización individual en Chile, a un modelo universal en Nueva Zelanda, el autor concluye que es necesario fortalecer el carácter distributivo de los sistemas de pensiones, ya que los esquemas contributivos dejan fuera a gran parte de la población, principalmente la población de menores ingresos.

Berenice Ramírez López elabora un diagnóstico del envejecimiento demográfico en el país y los retos que esto impone a la seguridad social. En su diagnóstico sobre la calidad de vida de la población de 60 años y más encuentra una situación preocupante, ya que 80% de la población mayor de 60 años está en situación de pobreza e indigencia, lo que se agudiza para los mayores de 70 años y para la población rural. Tres cuartas partes de la población mayor de 60 años obtiene ingresos derivados del trabajo que van de menos de un salario mínimo a dos salarios mínimos. En contraparte, de acuerdo con el INEGI, en el 2000 sólo 18.3% de la población mayor de 60 años contaba con una pensión.

Ante esta situación, Ramírez López alerta sobre los retos económicos de este envejecimiento demográfico, destacando la necesidad de aumentar la cobertura de la seguridad social y de los servicios de salud. La autora considera que las pensiones deberían ser la principal fuente de ingresos de los mayores de 60 años, mientras que actualmente ésta proviene de la remuneración al trabajo.

En una revisión de la reforma de 1997 a la Ley del Seguro Social, la autora hace un diagnóstico negativo de su funcionamiento, con lo cual demuestra que el esquema de capitalización individual no es la dirección adecuada en las reformas pendientes. Hace hincapié en que un alto porcentaje de los trabajadores que cotizan en el sistema del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) no alcanzará una pensión mínima garantizada, debido a que 63.9% de los asalariados gana

menos de tres salarios mínimos. Así también, señala que, contrario a lo que se argumentaba en su momento, la cobertura de la seguridad social no ha aumentado desde que se puso en marcha la nueva ley y que el ahorro de los trabajadores no ha impactado el ahorro interno ni la inversión bruta fija. Por su parte, las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) tienen costos de administración muy altos, además de que se ha generado concentración en el mercado, ya que dos Afores concentran 44% del mercado. Respecto a los rendimientos, señala que si bien el rendimiento real neto es de 7.88%, el rendimiento después de comisiones es de 2.9%.

La autora considera que la seguridad social y la salud deben insertarse en una nueva lógica de la política social en general, en la que se transite de políticas asistenciales enfocadas a personas en extrema pobreza, a “un sistema de prestaciones públicas, eficientes y sin burocracia que supere el universalismo fragmentado, corporativizado, dirigido a trabajadores formales y con beneficios desiguales”. De esta forma se introduce una “perspectiva de desarrollo en el análisis del envejecimiento demográfico”.

En un interesante documento, Alberto Valencia Armas alerta sobre las expectativas de las cuentas individuales en el IMSS, señalando que un alto porcentaje de los cotizantes no alcanzará la pensión mínima garantizada. Respecto a la suficiencia de las pensiones, el autor hace un ejercicio prospectivo de un trabajador que se retira a los 65 años y que realizó aportaciones durante 32 años, con un rendimiento anual de 3.5%, entre otros supuestos. El ejercicio arroja que si el trabajador ganara de uno a tres salarios mínimos, los recursos acumulados no serían suficientes para alcanzar una pensión de un salario mínimo, rango en el que se encuentra 60% de los afiliados al IMSS, por lo cual sería necesario otorgarles una pensión mínima garantizada. El déficit es de 8.3 años para quienes perciben un salario mínimo, de 2.3 si percibe dos salarios mínimos y 0.2 años si percibe tres salarios mínimos.

Esta situación aumenta el costo fiscal y pone de manifiesto un problema estructural en el sistema. Así, para lograr una tasa de reemplazo de 100% (para trabajadores de uno a tres salarios

mínimos), las aportaciones deberían ser de 26.71% de los salarios, lo que implica una diferencia de 14.7 a 18.4% respecto a las contribuciones actuales. Incluso para lograr obtener un salario mínimo la diferencia de aportaciones va de 14.7 a 0.57 puntos porcentuales.

En relación con el resto de los sistemas de pensiones, el autor también considera que la problemática común es la falta de reservas y las tasas de aportaciones insuficientes. Valencia hace un ejercicio en el cual encuentra que, para lograr la pensión mensual promedio actual de las instituciones, es necesaria una altísima tasa de aportación, por ejemplo en Luz y Fuerza del Centro que tiene una pensión promedio de 13 salarios mínimos, sería necesaria una tasa de aportación de 92.6% del salario, situación que contrasta con las actuales tasas de aportación de los trabajadores, que en el caso de Bancomext es nula.

Respecto a la discusión de que tales sistemas migren a cuentas individuales, el autor señala que esta transformación sólo es posible si se realizan cambios que hagan más manejables las obligaciones de estos sistemas. Así, las condiciones de retiro a edades tempranas, las carreras salariales ascendientes y las tasas de reemplazo de 100% o más, referidas al último salario, se encuentran entre las principales causas de esta problemática, lo que se acompaña de bajas tasas de aportaciones, sobre todo por parte de los trabajadores.

Gloria de la Luz Juárez hace un análisis de los mecanismos de inversión de los fondos de pensiones a nivel internacional. La autora muestra la importancia que han tomado los inversionistas institucionales, en particular los fondos de pensiones, a partir de la década de 1970. En el 2000, para el conjunto de la Unión Europea estos fondos representaron 29.9% del PIB, aunque en algunos países son muy altos, como en Reino Unido y Suecia, donde alcanzan 101 y 107% del PIB, respectivamente, que coincide con los países que realizaron reformas estructurales. En Canadá los fondos son el segundo concentrador de capital más grande en el sistema financiero del país, después de los bancos. Por su parte, los fondos de pensiones de Estados Unidos constituyen actualmente el mayor inversionista institucional del mundo.

La operación de los fondos de pensiones ha sido interpretada de muy diversas formas, desde aquellos que destacan sus virtudes, hasta aquellos que están completamente en contra. Entre los puntos positivos se destaca el fomento del ahorro, el estímulo a los mercados de capitales, el logro de una mejor combinación de rentabilidad y riesgo, la profundización del mercado de capitales, entre otros. Sin embargo, la autora refiere los estudios empíricos que se han realizado, los que no permiten concluir definitivamente sobre sus efectos en la economía, en particular no permiten afirmar concluyentemente que los fondos de pensiones de capitalización individual hayan ejercido un efecto positivo sobre el ahorro. Otros estudios, como el de Stiglitz y Orszag, señalan que no hay evidencia de que los fondos de pensiones aumenten el ahorro interno de los países, sino que, incluso, han provocado mayor inestabilidad en los mercados financieros, sobre todo en los mercados emergentes.

Por otro lado, también se critica que los fondos de pensiones se han enfocado en la búsqueda de la rentabilidad de corto plazo y no han tenido incidencia en la inversión real en los países ni en el dinamismo de la economía. Además, no hay evidencia contundente de que la reducción del gasto en bienestar social se traduzca en tasas de crecimiento positivas del PIB. Respecto a las inversiones de los activos de los fondos de pensiones, si bien es heterogénea, en la mayoría de los países se concentra en bonos domésticos, acciones y deuda pública. En el caso de las inversiones en el extranjero, éstas se realizan mayormente en los países desarrollados.

Roberto Ham Chande y José Luis Salas Lizaur identifican lo que consideran como *sofismas* de la crisis de pensiones. El primero es identificar al envejecimiento demográfico como una de las causas de la crisis, ya que el problema es la falta de cobertura de la seguridad social, la falta de empleo, el mal desempeño económico, entre otros. Otro sofisma es la inexistencia de reservas financieras, ya que para que se cumplan los objetivos planteados, deben darse las condiciones económicas, sociales y financieras que permitan el ahorro y la inversión y una adecuada rentabilidad. Como explicación de la crisis, los autores encuen-

tran “el otorgamiento de beneficios sin considerar la contraparte actuarial de los costos”. Se encuentran también subestimaciones técnicas de elementos como el envejecimiento demográfico y el incremento de la esperanza de vida, que han llevado a desequilibrios financieros y actuariales.

Entre las deficiencias del sistema se encuentra que no es universal, es diversificado, inequitativo, y carece de equivalencia actuarial. Respecto a las inequidades en el sistema, señala que los trabajadores del sector público y los empleados del IMSS, quienes representan una cuarta parte de la población económicamente activa (PEA), tienen tres cuartas partes de la deuda por pensiones. De acuerdo con los cálculos del autor, la deuda de pensiones en el 2003 era de 100.7% del PIB. Los pasivos contingentes sobrepasaban dos veces la deuda interna y nueve veces al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Los autores son muy críticos con el sistema de capitalización individual que se introdujo en el IMSS, por lo cual proponen la implementación de un sistema de tres pilares, en el sentido que los ha catalogado el Banco Mundial.¹ Un primer pilar (pilar cero) de una pensión básica y universal; un segundo pilar contributivo, pero diferente al que se aplica actualmente en el IMSS, tomando formas más colectivas y con menores costos administrativos; un tercer pilar que consiste en la construcción de relaciones familiares. También proponen reevaluar los regímenes de privilegio y evitar fraudes.

Leticia Treviño Saucedo hace una revisión de la inversión de los fondos de pensiones en México, para lo cual revisa la estructura, organización y funcionamiento de las Afores. Treviño señala que la regulación sobre la inversión de fondos de pensiones fue modificada el 22 de agosto y el 12 de diciembre de 2003, la cual no permite la inversión en renta variable ni en el extranjero. Entre los cambios a la regulación de inversiones de la Siefore, por ejemplo, se encuentra que se permite la inversión en títulos denominados de UDI emitidos por estados, municipios y el gobierno del Distrito Federal y se permite que hasta 10%

¹ Robert Holzman y Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, The World Bank, Washington, 2005.

del activo total se invierta en dólares, euros o yenes de emisiones del gobierno federal, Banco de México y de empresas mexicanas. Si bien la autora reconoce la importancia de la implementación de un sistema de administración de riesgos para la inversión de los fondos de pensiones, que es además pionera entre los países que han realizado reformas de capitalización individual, considera que deben tomarse medidas para garantizar la rentabilidad de los fondos en el largo plazo.

Treviño señala que el régimen de inversión en México es el más restrictivo de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). De hecho, de los países analizados, México es el único que no permite inversión en acciones ni en activos de emisores extranjeros. Como ejemplos, Japón no tiene límite a esta inversión y Finlandia sólo permite invertir en países de la OCDE. Por tanto, la autora considera que debe autorizarse la inversión extranjera, de forma tal que se diversifique la cartera de inversiones, lo que permitiría una mayor rentabilidad de los fondos al aprovechar el mercado global de capitales. Entre las recomendaciones sobre la inversión de fondos, señala la necesidad de profundización del mercado financiero, ya que los activos disponibles en el mercado son de corto plazo, mientras que los pasivos de pensiones son de largo plazo, lo cual origina un descalce entre activos y pasivos.

Al respecto debe señalarse que en mayo de 2004 la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) aprobó modificaciones al régimen de inversión de las Afores, las cuales entraron en vigor el 17 de enero de 2005. Entre otros aspectos, se autorizó la inversión en instrumentos de renta variable, así como la inversión en valores internacionales de deuda emitidos por gobiernos, bancos centrales y organismos multilaterales cuya calidad crediticia esté por arriba del grado de inversión. Con estas reformas, que flexibilizaron la estructura de inversiones de las Siefore, se retomaron algunas de las inquietudes planteadas por la autora en este artículo.

Carlos J. Soto Pérez revisa los cambios que implicó la reforma a la Ley del Seguro Social del 20 de diciembre de 2001, la cual, entre otras co-

sas, implicó la conformación del Fondo para el Cumplimiento de las Obligaciones Legales, Laborales y Contractuales, en referencia al Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los trabajadores al servicio del IMSS, así como el establecimiento de reservas para los diferentes ramos de aseguramiento. Esto permite enfrentar la problemática que no se resolvió con la reforma al IMSS, como los pasivos financieros del RJP y los gastos médicos de pensionados y sus familiares. La reforma implica que para crear nuevas plazas deberán crearse las reservas para el cumplimiento futuro de las obligaciones laborales. La importancia de esta reforma se encuentra en los altos costos laborales del Instituto, que alcanzan 71.11% de los ingresos totales: 50.71% servicios de personal, 6.54% jubilaciones y pensiones, 18.86% costo laboral y financiero. Además, la reforma otorgó al IMSS el carácter de organismo fiscal autónomo. En general, Soto Pérez hace un balance positivo de la reforma e identifica beneficios tanto para los trabajadores como para el propio Instituto.

Ariel Ferrari Ibarra hace un análisis de la evolución del sistema de seguridad social en Uruguay, que en 1996 implementó una reforma de tipo mixto de complementación de un sistema de reparto por uno de capitalización, lo cual resulta de gran interés en la discusión de las reformas necesarias en México. Uruguay creó un sistema mixto con tres regímenes: el vigente al momento de la aprobación de la ley, el de transición de la nueva ley y el mixto creado por la nueva ley, con dos niveles: solidaridad intergeneracional y capitalización individual obligatoria. El régimen de solidaridad intergeneracional es de reparto, y es obligatorio para los afiliados activos. El régimen de capitalización individual es obligatorio para los afiliados activos menores de 40 años al 1 de abril de 1996, aunque existen ciertas condiciones adicionales. La edad jubilatoria se establece en 60 años para ambos sexos. La pensión de vejez por situación de indigencia es a partir de 70 años. Por otro lado, hay una reducción de las tasas de reemplazo y un aumento del periodo considerado para el cálculo de la jubilación o pensión. El esquema solidario es administrado por el Banco de Previsión Social y el de capitalización individual por las

Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP). Las AFAP están obligadas a otorgar una rentabilidad mínima, que es la rentabilidad promedio de todas las administradoras, menos dos puntos porcentuales.

En cuanto a los resultados del nuevo sistema, Ferrari concluye que la calidad y la cantidad de las prestaciones han disminuido con la nueva ley, tanto en el sistema Invalidez, Vida y Supervivencia, que es administrado de forma solidaria por el Banco de Previsión Social, como en el sistema de las aseguradoras del sector privado. Además, las comisiones que cobran las AFAP se han mantenido altas y muestran tendencia a aumentar. El autor critica el aumento de las contribuciones de los trabajadores y la reducción de las contribuciones de los patrones, así como el financiamiento de las aportaciones públicas a través de un sistema impositivo regresivo, además de la creación de nuevos impuestos (Contribuciones al Financiamiento de la Seguridad Social, Cofis) y el aumento de otros impuestos que gravan los salarios y el consumo, lo que profundiza la regresividad. El autor señala que las cuentas individuales no han incrementado el ahorro ni el crecimiento de la economía. Además, no han ayudado a ampliar la cobertura.

En la tercera parte de libro, los retos en salud, Jairo Humberto Restrepo hace un análisis de las instituciones y los mercados de salud en Colombia, que fueron reformados en 1993. En el régimen contributivo, el financiamiento se trasladó a un fondo público y se introdujo una diferencia entre la administración del seguro, correspondiente a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y la prestación de servicios, a cargo de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS); ambos tipos de empresas pueden ser públicas o privadas. Se introdujo también un régimen subsidiado que consiste en la adopción de un seguro de salud para la población pobre, el cual es administrado por las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), que funcionan de forma similar a las EPS. Por otro lado, se separan los ramos de salud, pensiones y riesgos profesionales.

En el balance de la reforma, Restrepo identifica que la población de ingresos medios tiende a quedar fuera del sistema de salud, ya que no se

encuentra en el régimen contributivo a través de actividades formales, pero tampoco califica para el régimen subsidiado. Por tanto, señala que sería más conveniente iniciar “con la cobertura universal de un plan de beneficios limitado y disponer su crecimiento posterior, en lugar de cubrir rápidamente a una parte de la población con un plan más amplio”. Por otro lado, en el ámbito municipal se ha dado una amplia concentración del mercado, ya que una sola EPS domina más del 50% del mercado. En el ámbito nacional existen municipios pequeños en los cuales no existe cobertura de la salud, ya que ni las EPS privadas ni las públicas llegan a esos lugares. No obstante lo anterior, el autor considera que la reforma colombiana puede ser vista como un modelo a seguir por los países latinoamericanos, entre otras cosas porque en su diseño incorpora elementos teóricos importantes como la selección adversa y el riesgo moral.

Alberto Valencia Armas hace un ejercicio prospectivo del gasto requerido para la atención de la salud de las personas en edad avanzada en el período 2002-2050. En el modelo estimado, el autor encuentra que

las erogaciones para el grupo de 65 años o más, son las de más rápido crecimiento y mayor importancia absoluta y relativa en el período analizado. En 2050 alcanzarían un monto de 1,158 billones de pesos (24.3 veces el de 2002), al aumentar a una tasa media anual de 6.87% y equivaldrían a 42.4% de los recursos totales destinados a la atención de la salud.

El autor analiza tres opciones de financiamiento para las erogaciones en atención a la salud. Por un lado, un esquema de reparto anual y dos opciones que permitan que las aportaciones superen a las erogaciones para que, con el remanente, se constituya un fondo de reserva que se vaya acrecentando con el paso del tiempo en virtud de la capitalización de los rendimientos que genere. Valencia encuentra que con la opción de reparto las aportaciones per cápita aumentan de 17.4 días en 2002 a 343.2 días en 2050. Con las opciones de capitalización las erogaciones se mantendrían más estables, en la primera pasaría

a 74.8 días de salario mínimo para el periodo 2002-2050 y con la otra empezaría con 90.4 días en el 2002 y terminaría con 74.8 días. Esto pone de manifiesto la necesidad de implementar un esquema financiero que permita acumular las reservas necesarias para financiar la salud con aportaciones estables a lo largo de todo el periodo. Además, Valencia hace una serie de recomendaciones como el reforzamiento de las acciones preventivas de las enfermedades evitables y la reconsideración de los 65 años como umbral de la población pasiva, dado el aumento de la esperanza de vida, entre otros elementos.

Juan Arancibia Córdova se plantea la pregunta de cuánta seguridad se necesita y cuánta es posible, a lo cual responde que “la primera parte de la pregunta es fácil de responder, se necesita mucha más de la que tenemos y seguramente con un enfoque distinto”, lo que está asociado a los bajos niveles de cobertura en América Latina. Por el lado de cuánta seguridad social es posible para un país, con base en el análisis de la información disponible señala que, con excepción de algunos países como Uruguay, la mayoría pueden aumentar su gasto en seguridad social, de acuerdo con su PIB per cápita y a su gasto actual en seguridad social; tal es el caso de El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Guatemala. Otros países tienen menor posibilidad de aumentar su gasto, debido a su nivel de ingreso per cápita, como Nicaragua, Honduras y Bolivia. Por su parte, México, Colombia, Perú y Paraguay tienen un gasto bajo en seguridad social. El autor considera que dado que la privatización no ha logrado aumentar la cobertura, ni ha mejorado significativamente el monto de las pensiones, es necesario un sistema de pensiones basado en una pensión básica universal, la cual podría complementarse con un sistema de capitalización individual, ya sea obligatorio o voluntario.

En las conclusiones Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López señalan que, para que los sistemas de pensiones puedan afrontar los re-

tos de la transición demográfica, es necesario que el crecimiento económico aumente las oportunidades de educación, capacitación y empleo. Así, los sistemas de pensiones deberán tomar en cuenta los cambios demográficos y en el mercado de trabajo, para llegar a una situación de sustentabilidad económica, social y política.

Los autores consideran que la opción para México es avanzar hacia un sistema universal, solidario, redistributivo y equitativo, y señalan que “si se estructura un modelo de desarrollo diferente orientado a impulsar el crecimiento del mercado interno, las bases de los sistemas solidarios pueden mantenerse”. Entre otras cosas, consideran que es necesario homologar los diversos esquemas pensionarios que existen en la actualidad, para lograr una igualdad de requisitos y de beneficios, evitando los regímenes de privilegio. Los autores proponen un modelo de pilares basado en el Banco Mundial, que contenga un pilar no contributivo a través de una pensión universal, un pilar de contribuciones definidas, que mantenga el sistema de reparto mediante reformas paramétricas, organizado en cuentas individuales de capitalización colectiva y administración pública. Por último, se propone un pilar de ahorro voluntario, administrado por el sector privado.

Así, los diferentes artículos a lo largo de este libro abren un amplio campo de discusión sobre los resultados de las reformas llevadas a cabo en América Latina en las últimas décadas, en particular con los sistemas de capitalización individual, pero además, avanzan hacia la propuesta de soluciones concretas a la problemática actual de la seguridad social. Si bien cada autor introduce elementos propios, de la lectura del libro puede extraerse la necesidad de transitar hacia un sistema multipilar, del tipo que ha sido planteado por el Banco Mundial. Por otro lado, si bien la reforma al ISSSTE es urgente, la seguridad social en México requiere de soluciones integrales que garanticen la existencia de una seguridad social universal, solidaria y equitativa.

