DOCUMENTOS SELECTOS DE ESTUDIOS SOCIALES

DOCUMENTOS SELECTOS DE ESTUDIOS SOCIALES

Francisco J. Sales Heredia
(editor)

CESOP

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública

DOCUMENTOS SELECTOS
DE ESTUDIOS SOCIALES

Comité del CESOP

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Documentos selectos de estudios sociales

Francisco J. Sales Heredia
(editor)

Documentos selectos de estudios sociales

Primera edición: diciembre de 2008

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
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
Página web: http://diputados.gob.mx/cesop

ISBN: 978-968-9097-27-3

Edición y diseño
Alejandro López Morcillo

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

Índice

Introducción 9

¿Cómo distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social? 15
Francisco J. Sales Heredia

¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social? 29
Francisco J. Sales Heredia

Construcción de ciudadanía y derechos sociales 43
Sara María Ochoa León

Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México 97
Sara María Ochoa León

Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud 137
Francisco J. Sales Heredia

Rendición de cuentas de los gobiernos locales 157
Juan Carlos Amador Hernández

Consideraciones sobre la evaluación
de las políticas públicas: evaluación *ex ante* 177
Francisco J. Sales Heredia

Evaluación y diseño de las políticas educativas en México 205
Juan Carlos Amador Hernández

Fiscalización y evaluación del gasto público
descentralizado en México 243
Juan Carlos Amador Hernández

Acerca de los autores 281

Introducción

En este libro se reúne el resultado de la investigación realizada durante el 2008 por los integrantes del área de Estudios Sociales del CESOP de la Cámara de Diputados. La temática particular de estos documentos se relaciona en lo general de una manera que esperamos sea de interés para el lector.

Los documentos de investigación fueron planeados con base en dos ideas principales: la primera fue responder a algunas preocupaciones genéricas de los diputados, manifestadas tanto en su agenda legislativa como al interior de las comisiones y en sus intervenciones en tribuna, preocupaciones en torno a temas de la agenda social. La segunda fue integrar las preocupaciones legislativas en un planteamiento coherente dentro de las ciencias sociales. Para lograrlo partimos de un supuesto simple de la ciencia política: los ciudadanos, en un Estado democrático, pueden evaluar a las instituciones sociales y considerar qué tan justas son. Tal reflexión se realiza, principalmente, por medio de sus representantes populares, quienes en el extremo modifican la institución social constitutiva del acuerdo social, la Constitución, para intentar hacer realidad una concepción de justicia social en constante evolución.

Tales supuestos democráticos involucran una serie de dificultades analíticas que solucionamos de diversa manera en los documentos de investigación.

Los dos primeros textos del libro hacen referencia a la discusión de justicia distributiva arriba referida, que aún no ha sido resuelta satisfactoriamente y que precede muchos de los acuerdos que dan pie a algunas instituciones sociales. La pregunta que se plantea en el primer documento presume que en un estado democrático se requiere definir adecuadamente cómo distribuir con justicia los recursos producto de la cooperación social y las responsabilidades y cargas impositivas entre ciudadanos con igualdad de derechos formales. Es necesario para ser realmente un Estado que aspira al ideal de justicia social supuesto en el Contrato Social original, donde las personas ceden voluntariamente parte de sus libertades a cambio de un acuerdo de comunidad que les permita realizar adecuadamente su idea del bien. En este artículo se discuten respuestas alternativas y se favorece una propuesta mixta, llamada *distribución suficientaria progresiva,* que en la realidad expresaría de mejor manera el ideal igualitario. Este criterio dotaría de un mínimo incremental de bienes a cada uno de los ciudadanos, dividiéndolos en grupos y deteniendo el aumento de recursos a los más privilegiados, mientras los menos aventajados cierran la brecha que los separa. La idea de bienestar incremental se basa en la descripción de tipos de bienestar "discretos", es decir, sólo deberían ser considerados, por razones de justicia igualitaria, aquellos bienes que puedan ser sumados.

Este tipo de análisis tiende a sugerir formas prácticas de distribución a las diversas instituciones sociales, las cuales distribuyen beneficios y cargas entre los ciudadanos. Sin embargo, hay otra pregunta cuya respuesta de cómo distribuir no necesariamente agota la discusión, aunque sí determina sus límites: ¿qué deberíamos distribuir? Tal pregunta fue ideada por Amartya Sen, premio Nobel de economía, al cuestionar si en una distribución igualitaria el bien a intercambiar tiene relevancia o no. La relevancia del bien a distribuir es dual, concluye Sen, se trata de contar con una adecuada y justa manera de comparar a los ciudadanos entre sí y de que realmente sean tratados con justicia. Los bienes que usualmente se discuten como medio de comparación son: el bienestar, los recursos y las capacidades. En el artículo presentado en este libro se discute principalmente el ámbito del bienestar desde una perspectiva de bienes "discretos", que pueden ser agregados y que reflejan el bienestar de todos los seres humanos. Esta descripción contrasta con la típica

idea de bienestar como satisfacción de preferencias individuales, agregadas como unidades de utilidad. El artículo concluye que cada uno de los bienes considerados para comparar a los individuos y beneficiarlos es relevante, bajo ciertos contextos de relativa escasez, pero que deben ser ordenados de acuerdo con una regla de relevancia moral, iniciando con los recursos como lo más importante, siguiendo con las capacidades y terminando con el bienestar como lo menos relevante, moralmente hablando.

La distribución igualitaria formal de derechos y obligaciones entre ciudadanos requiere un contexto donde éstos tengan una percepción de aquéllos y de si son exigibles o no. En el artículo "Construcción de ciudadanía y derechos sociales", se hace un análisis del proyecto de encuestas sobre la construcción de ciudadanía que lleva a cabo el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Los resultados de la encuesta nacional muestran que los ciudadanos conocen sus derechos, especialmente los jóvenes y consideran que los derechos no son producto de los gobiernos en turno, sino de la construcción legal del Estado. Sin embargo, el análisis muestra que los grupos con menor conocimiento de sus derechos son aquellos con mayores problemas, como los grupos indígenas, los grupos con menor instrucción y aquellos que viven en zonas rurales. De mayor gravedad resulta el bajo interés en la política y la baja participación política reportada por una tercera parte de los encuestados; desinterés que lleva al desconocimiento de cómo exigir que se cumplan sus derechos sociales.

Ahora bien, el conocimiento de sus derechos sociales formales y la percepción de que no son satisfechos debe relacionarse en parte con su idea acerca de la calidad de vida que disfrutan. La percepción de calidad de vida es enteramente subjetiva, sin embargo, dada su cercana relación con características objetivas del entorno ciudadano, es algo que los Estados toman cada vez más en cuenta. El primer problema discutido en este capítulo es cómo preguntarse de una forma correcta y justa sobre la calidad de vida. Existen diversas formas de hacerlo y muchas de ellas pasan por considerar la pregunta de qué deben distribuir las instituciones para dotar a los ciudadanos de iguales oportunidades de llevar una vida de calidad. El aspecto psicológico involucrado en la determinación subjetiva de la calidad de vida simplemente no puede soslayarse

al considerar la evaluación de los ciudadanos acerca de los bienes y el entorno institucional distribuido por los gobiernos en turno y las instituciones sociales en general.

Una forma de observar la construcción de ciudadanía y la calidad de vida es considerada en el artículo sobre la salud de los ciudadanos y sus acciones para mejorarla. Se presupone que un ciudadano consciente debe vigilar su salud para mejorar su calidad de vida y que esto depende de diversas consideraciones: en primer lugar si su derecho a la salud es garantizado por las instituciones y si lleva a cabo las recomendaciones básicas de prevención de enfermedades crónicas. Sin embargo, los resultados del análisis desde una perspectiva ciudadana de la encuesta nacional sobre salud y nutrición hecha por la Secretaría de Salud, muestran un panorama confuso. Sugieren que no existe una relación entre acceso a servicios médicos, conductas preventivas y salud, medida esta última a través de un índice de masa corporal adecuado y una presión arterial adecuada.

Ahora bien, las políticas públicas y los programas de gobierno pueden ser evaluados desde varias perspectivas, desde la simple eficiencia presupuestaria hasta la justicia de sus objetivos. En el artículo "Consideraciones sobre la evaluación *ex ante* de las políticas públicas", se argumenta que un distribuidor central podría simular los efectos de su distribución eligiendo una perspectiva de justicia, salvaguardando la eficiencia en general. El artículo propone un ejemplo al hacer una simulación contable de transferencias monetarias bajo diversos tipos de distribución y evalúa la simulación desde mediciones diversas que toman en cuenta distintos criterios de justicia.

En el artículo "Evaluación y diseño de las políticas educativas en México", se considera a la calidad como uno de los elementos rectores de la evaluación del proceso educativo. Así como si bien el derecho a un servicio educativo virtualmente se ha alcanzado en los niveles básicos, la calidad de estos servicios es desigual en el país y los resultados dependen en mucho del nivel socioeconómico de las comunidades y de los ciudadanos. El creciente proceso de evaluación del sector educativo, tanto por las instituciones del Estado como por instituciones internacionales como la OCDE, destaca los posibles conflictos surgidos de este proceso, pues a pesar de que es necesario para mejorar, tam-

bién es cierto que una interpretación apresurada de los resultados profundiza las diferencias y las incongruencias en el sistema. El artículo sugiere que cualquier proceso evaluador requiere, previo a realizarse, objetivos específicos de mejora.

Es claro que la distribución de los recursos producto de la cooperación social requiere ser supervisada por diversas instancias independientes dentro del Estado para asegurar una eficiente y justa distribución. Desde hace algunos años, el Estado mexicano ha legislado y creado instituciones especiales que fiscalizan y evalúan el gasto de las instancias gubernamentales y supervisan el gasto descentralizado, tanto en rubros específicos como en los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos. Este proceso de modernización de la forma en que se ejerce el gasto conlleva un ejercicio de revisión de resultados y presupone un ejercicio de corrección del gasto de acuerdo con los resultados, para lograr así una mejor y más justa distribución. Se sugiere que este proceso requiere de una total transparencia de los ejercicios de gasto y recaudación que responda a las demandas ciudadanas y a los legítimos cuestionamientos acerca de si son correctas las inversiones y gastos que realizan las instituciones.

El último artículo considera –en el contexto de los estados de la república–, la forma en que las leyes de transparencia –creadas a partir de la reforma del artículo 6° constitucional– han promovido una creciente rendición de cuentas, homologación de sistemas contables y apertura a la fiscalización ciudadana.

En suma, los artículos aquí reunidos revisan el proceso de reflexión, creación y distribución de derechos a los ciudadanos y el involucramiento de éstos en tal proceso, así como los esfuerzos de las instituciones sociales para garantizarlos. El proceso analizado en estos artículos refleja una constante reflexión acerca de la realidad social para lograr que las reformas legales fortalezcan nuestra idea constitutiva de justicia social.

¿Cómo distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?

Francisco J. Sales Heredia

Introducción

Existen algunas preguntas teóricas que debemos hacernos cuando hablamos de los objetivos fundamentales de las políticas públicas. Dos de las más importantes son: *a)* cómo deben ser distribuidos con justicia los beneficios y las responsabilidades; y *b)* qué beneficios y responsabilidades son relevantes.

El presente documento pretende dar respuesta aunque parcial, a la primera de estas interrogantes asumiendo de antemano su interrelación. De igual modo, se tratará el tema de cómo las demandas de los individuos por ser beneficiados dependen de un complejo rango de factores, como la gravedad de su situación, cuánto pueden beneficiarse y cómo comparan su situación con la de otros ciudadanos, así como otros problemas que resultan cuando se considera a la población en general y no a individuos en particular.

Un grupo de filósofos políticos mantiene la idea de que la justicia requiere que la igualdad sea uno de nuestros criterios distributivos más importantes. En este documento sostendré la idea de que el ideal igualitario puede defenderse mejor si se utiliza un criterio distributivo mixto. Propondré que el criterio de suficiencia progresiva tiene como objetivo minimizar el número de personas bajo

diferentes niveles relevantes de bienestar, moralmente hablando. Así, la suficiencia progresiva podría ser una mejor concepción práctica de la idea de justicia social que la igualdad, sobre todo en contextos de escasez, cuando la igualdad estricta puede derivar en insuficiencia para muchos.

Al discutir distintas concepciones igualitarias de justicia distributiva se acostumbra distinguir dos preguntas: 1. ¿Cómo debe distribuirse entre individuos con igualdad de derechos?, y 2. ¿Qué estándar de comparación debe emplearse para determinar cuando un individuo se encuentran en mejores circunstancias que otro?

Para ilustrar la primera pregunta, supongamos que algunos recursos escasos deben distribuirse entre un grupo de individuos y nadie los merece más que el otro o tiene una prerrogativa previa a tales recursos; supongamos de igual manera que mantenemos un compromiso con un tipo de democracia liberal y que los individuos son conciudadanos en dicha comunidad política: ¿cómo deberíamos entonces distribuir tales recursos?

Existen por lo menos tres respuestas diferentes a esta pregunta y pueden ser descritas brevemente de la siguiente manera:

1. Igualdad: nadie debe encontrarse en peores circunstancias que alguien más.
2. Prioridad: debe beneficiarse más a los individuos que se encuentran en peores circunstancias.
3. Suficiencia: cada individuo debe tener lo suficiente.

Argumentaré que a partir de ciertas condiciones de escasez relativa y debilidad institucional deberíamos beneficiar una respuesta suficientaria a nuestra pregunta de cómo distribuir los recursos en cuestión. Lo anterior nos llevará a tratar de garantizar que un mayor número posible de individuos tenga suficientes recursos para alcanzar cierto nivel de bienestar moralmente relevante.

Requerimos mantener en mente ciertas salvedades acerca del entorno de los recursos existentes en las sociedades donde pueden aplicarse tales criterios distributivos, tanto recursos de capital humano como de capital físico, pues muchos países en vías de desarrollo se enfrentan a los problemas distributivos

en este contexto y la teoría ha sido desarrollada hasta ahora partiendo de supuestos de institucionalidad eficiente y recursos suficientes.

Igualdad

Asumir un compromiso con una forma de democracia liberal mínima requiere, por lo menos, que los ciudadanos tengan derecho a ejercer una parte equitativa del poder político por medio del voto así como la posibilidad de ser elegidos para un puesto de elección popular; de igual modo, los ciudadanos estarán obligados a obedecer la ley que emane de los resultados del proceso democrático. Estas dos condiciones mínimas de la democracia liberal pueden tener implicaciones para la justicia distributiva, pues pueden funcionar como una guía para las políticas económica y social. Asimismo, una idea básica de ciudadanía liberal implicaría que los ciudadanos sean considerados por el ordenamiento legal como personas libres e iguales, moralmente hablando, cada uno con derecho al mismo respeto y consideración.[1]

Para garantizar un igual respeto y consideración a los ciudadanos, el Estado debería, por lo menos, extender los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y organizar las instituciones sociales de una manera tal que garantice que estos derechos puedan ser plenamente ejercidos. Ya que las instituciones sociales determinan la forma en que los beneficios y las responsabilidades son distribuidos entre los ciudadanos, los ciudadanos pueden demandar que los recursos sociales sean distribuidos equitativa y suficientemente para que puedan ejercer estos derechos. Si lo anterior no sucede, los ciudadanos bien pueden cuestionar su propio compromiso a respetar el orden legal. Sin embargo, la pregunta normativa de cómo debe ser interpretado adecuadamente el respeto y consideración equitativa a los ciudadanos, especialmente en la distribución de beneficios y responsabilidades, aún se mantendría.

[1] Dworkin, Ronald, *A Matter of Principle,* Clarendon, Londres, 1986.

La respuesta inmediata a nuestra pregunta distributiva de cómo debemos distribuir los beneficios y responsabilidades entre los ciudadanos, ninguno de ellos, *a priori,* con mayores derechos y ninguno con derechos especiales adquiridos, ha sido tradicionalmente la respuesta igualitaria: ésta ha tenido un gran atractivo como ideal. Sin embargo, la interpretación de este ideal ha sido constantemente debatida en los últimos años. Uno de los cuestionamientos presentados a los igualitaristas ha sido si valoran en sí mismo la disminución de la brecha existente entre los que se encuentran en mejor situación y los que se encuentran en peor situación, o si no deberían dar prioridad a los que se encuentran en peor situación por este hecho, aun si se incrementa la brecha entre los grupos.[2]

Formulado por Derek Parfit, este problema naturalmente se dirige a una distinción entre dos tipos generales de "igualitarianismo".[3] El primero, llamado "igualitarianismo estricto", propondría que una distribución desigual de los beneficios y responsabilidades entre los ciudadanos es en sí mismo moralmente mala, *ceteris paribus* (aunque lo malo de tal distribución puede ser contrabalanceado por otras consideraciones). Por tanto, una reducción de la brecha entre los que se encuentran en peor circunstancias de los que se encuentran en mejores condiciones sería considerada como una mejoría, moralmente hablando. Es decir, los igualitarios de este tipo están preocupados en qué tan bien le va a un grupo en relación a otro. Están preocupados, en suma, con la diferencia relativa entre grupos.

En la segunda y menos estricta interpretación del ideal igualitario, este tipo de igualitaristas no considerarían la brecha entre los ciudadanos como de gran relevancia moral; argumentan que deberíamos estar más preocupados con los que se encuentran en peor circunstancia y no con la existencia de la brecha en sí misma. Este tipo de igualitarios están más preocupados por el "nivel absoluto de ventajas que las personas gozan y por tanto es más urgente; moralmente hablando, beneficiar a la persona en la peor situación".[4]

[2] M. Clayton y Andrew Williams, "Some Questions for Egalitarians", en M. Clayton y A. Williams, *The Ideal of Equality,* Macmillan Press, Londres, 2000.

[3] Derek, Parfit, "Equality or Priority?, en *The Ideal of Equality*.

[4] *Ibid.,* p. 3.

Cuando evaluamos la política económica y social, la distinción entre los tipos de igualitarianismo se vuelve relevante, pues puede determinar si la estructura de beneficios y responsabilidades da prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias o está más concentrada en la reducción de la brecha entre las personas. Por lo pronto, si consideramos a los pobres como los que se encuentran en peores circunstancias, podríamos evaluar si una política particular en contra de la pobreza ha sido diseñada para, o bien reducir la brecha entre los pobres y no pobres, o sólo para enfocarse en los niveles absolutos de desventaja.

Igualitarianismo estricto

Por ejemplo, la igualdad de oportunidades, como una versión del igualitarianismo estricto, puede considerar la brecha entre las perspectivas de vida de los ciudadanos como injustas, siempre y cuando las diferencias tengan un origen socioeconómico en la etapa formativa de los ciudadanos. Siendo así, se consideraría a la pobreza como "injusta" solamente si ésta se debe a razones no relacionadas con la toma de decisiones autónomas individuales acerca de las diversas opciones de vida abiertas al ciudadano. El objetivo de la igualdad de oportunidades, en este sentido, sería el de proveer un adecuado y nivelado punto de partida a todos los ciudadanos para que puedan competir por un puesto en igualdad de condiciones.

Si apoyamos esta versión estándar de la igualdad de oportunidades, debemos preguntarnos qué quiere decir, en concreto, tener la oportunidad de alcanzar *X*.

Podemos considerar dos opciones:

1. Que no exista prohibición legal de alcanzar *X*; o
2. el hecho de que *X* se encuentre en el ámbito posible del ciudadano; es decir, que uno podría alcanzar *X* si uno escoge *X*.

Para lograr la igualdad de oportunidades requerimos asegurar que la segunda opción se cumpla. La idea intuitiva es que aquella persona que escoja *X,* pero no pueda alcanzarla por razones sociales fuera de su control (como el entorno social infantil), entonces, a esta persona debe dársele prioridad. Las desiguales precondiciones sociales y económicas que giran en torno a la elección de diversos planes de vida desequilibran la competencia y perpetúan la injusticia, tanto en la vida cotidiana como en las instituciones sociales, haciendo que las desigualdades en las condiciones sean difíciles de justificar.

Aceptando que la igualdad estricta tiene como objetivo reducir la brecha existente entre los ciudadanos, a los igualitarios estrictos no les debería preocupar que esta reducción fuera alcanzada por medio de otros objetivos; sin embargo, los igualitarios estrictos rechazan que el valor de la igualdad sea instrumental, y sostienen que el valor de la igualdad es intrínseco y no proviene o se deriva de otros valores.

El ideal igualitario

Para entender mejor el ideal igualitario necesitamos ciertas "clarificaciones" acerca de las diferencias existentes en sus objetivos. Retomaremos la "taxonomía" de Clayton y Williams para clarificar tales diferencias:

> […] la igualdad puede ser, o bien valorada instrumentalmente por sus efectos, o intrínsecamente por razones diferentes a sus efectos. Los igualitarios instrumentales pueden tener como objetivo la igualdad, por ejemplo, para lograr que los menos aventajados aumenten el respeto que sienten por sí mismos o que se reduzcan ciertas formas de antagonismo social. Los igualitarios intrínsecos manejan un compromiso menos contingente hacia la igualdad […] reconocen que puede ser parte de un ideal mayor o bien pueden considerar que alcanzar la igualdad tiene un valor último y mayor.[5]

[5] M. Clayton y A. Williams, *The Ideal of Equality, op. cit.,* p. 4. (Traducción mía.)

Para ilustrar tales distinciones consideremos las razones que ofrece Thomas Scanlon para rechazar las desigualdades:

1. Eliminar el sufrimiento o la marginación.
2. Prevenir que las diferencias en estatus sean estigmatizadas.
3. Evitar formas inaceptables de poder y dominación.
4. Preservar la equidad procedimental que requiere igualdad en el inicio de cualquier competencia por puestos.
5. La igualdad procedimental algunas veces da sustento a la igualdad de condiciones.
6. Una sociedad donde la gente goce de igualdad de condiciones (determinada por una medida apropiada) es, por esta razón, una sociedad moralmente mejor.[6]

Las razones 1, 2 y 3 son claramente instrumentales, pues el cerrar la brecha en las desigualdades tiene los efectos benéficos de evitar el sufrimiento, promover el respeto a uno mismo y prevenir abusos de poder. Todos estos valores defendidos instrumentalmente forman parte de una idea formal y muy abstracta que otorga igual consideración a las demandas comparables de las distintas personas. De estas tres razones instrumentales, la 1 nos da el argumento directo más fuerte para actuar. Eliminar el sufrimiento es, dentro de las condiciones comunes y no de vida o muerte, moralmente más importante que propiciar que los menos aventajados aumenten el respeto a sí mismos. Sin embargo, una vez que el sufrimiento ha sido eliminado, otros aspectos de la vida humana se vuelven relevantes, aunque se mantiene la discusión de cuál de las dos razones instrumentales mencionadas es más importante en la eliminación de las desigualdades.

La razón 4 puede ser descrita como un ejemplo de igualitarianismo estricto o intrínseco, derivado de otros valores relevantes. Se trata de tener razones morales para creer que la eliminación de las desigualdades hará que la vida de

[6] Scanlon, T. M., "The Diversity of Objections to Inequality", en M. Clayton y A. Williams, *The Ideal of Equality*, *op. cit.* (Traducción mía.)

algunas personas se vuelva mejor, cuando se vuelva equitativa procedimentalmente. Este compromiso con la igualdad no sólo beneficiaría a los que son tratados con inequidad, sino también mejoraría a la sociedad en su conjunto, pues la equidad procedimental hace explícita la idea de igualdad formal, sentando las bases para una igualdad real de oportunidades. Este tipo de igualdad de oportunidades sólo mantendría aquellas desigualdades socioeconómicas producto de las diferencias en talentos. Dado que es el propio individuo el que mejor puede juzgar sus propias habilidades, las diferencias de la situación socioeconómica pueden ser consideradas como resultado de la toma de decisiones individuales, dejando un espacio para analizar las desigualdades como un aspecto importante que debe tomarse en cuenta, así como las decisiones autónomas de los individuos. La igualdad, vista desde esta perspectiva intrínseca, derivada, se convierte en un valor importante, pero no fundamental para vencer otros valores políticos, como la libertad política o civil.

La razón 5, siendo la más clara de las razones igualitarias derivadas, ya que tiene como objetivo final igualar las condiciones económicas y sociales sin considerar otros valores, proviene de un objetivo mayor, pues aspira a lograr la cooperación social por medio de la eliminación de las desigualdades económicas. La razón 6 no se deriva de ningún otro valor y no considera que otros valores puedan ser más importantes; sostendría que la igualdad es un valor fundamental que debe perseguirse por su valor en sí mismo. Scanlon argumenta que esta posición, a pesar de pretender tal preeminencia, tiene menos urgencia moral que las otras cinco razones arriba mencionadas que apelan a diversos valores morales independientes. Sin embargo, el simple exhorto moral a propiciar una sociedad donde todos los ciudadanos se encuentren en buenas condiciones en términos socioeconómicos es un viejo y fuerte ideal basado en el *ethos* que concibe que una sociedad desigual está mal y que las desigualdades entre las personas deben ser eliminadas para producir un bien, aun si para lograr tal bien se dañe a algunos o a todos.

En esta breve taxonomía de razones, es evidente que sólo las razones 2, 5 y 6 involucran una directa eliminación total de las desigualdades. Las otras razones se relacionan con la igualdad, pero no demandan igualdad sustantiva en todos los aspectos socioeconómicos. Al analizar estas razones parecería

que las desigualdades deben ser rechazadas no sólo porque tengan malos efectos (razones instrumentales para rechazarlas) y no nos ayudan a conseguir otros objetivos morales (igualitarianismo estricto derivado), sino también porque son malas en sí mismas (igualitarianismo estricto no derivado). La taxonomía de las formas de igualitarianismo muestra un patrón moral claro que va de un valor menos demandante moralmente hablando, a una versión igualitaria más estricta también moralmente hablando. Los diferentes tipos pueden cruzarse entre uno y otro, pero las diferencias son bastante claras para distinguir cuando se usa uno u otro tipo. Sin embargo, no es claro cuál de estos tipos debemos usar y en qué momento. Una estrategia para determinar esto es partir del supuesto de que el valor moral absoluto de la igualdad puede ser criticado, y si éste se debilita será posible discutir en qué orden de preeminencia moral deben estar situadas el resto de las razones.

Críticas al igualitarianismo estricto de la forma no derivada

Cada uno de estos tipos de igualitarianismo está abierto a críticas diferentes. Una de las críticas más fuertes se dirige al igualitarianismo estricto de la forma no derivada, es decir, a la igualdad como valor absoluto.

Los igualitarios estrictos argumentan que las diferencias entre los individuos son inherentemente malas, la brecha tiene que cerrarse aun si existieran posibles consecuencias negativas. Para los igualitarios estrictos, es muy importante la creencia de que la igualdad es uno de los valores fundamentales. Tal idea de igualdad también hace énfasis en sus características relacionales; por ejemplo, aquellos que se encuentran en peores circunstancias, lo están porque hay otros que se encuentran en mejores circunstacias. Por tanto, si no hay nadie en mejores circunstancias (salvando el hecho de que encontremos una medida adecuada para comparar a las personas), es imposible decir que alguien se encuentra en peores circunstancias en términos relativos; así que, en la mayoría de los casos sería bueno eliminar la desigualdad.

Derek Parfit, critica esta postura. Su crítica se dirije a la posibilidad de que, por ejemplo, si un accidente afecta a los que en mejores circunstancias se encuentran, y éstos acaban en la misma situación que los que se encontraban en peores circunstancias, esta situación sea considerada como buena pues estaría eliminando la desigualdad, aun cuando sea malo para algunos y no sea bueno para nadie.[7]

Para que esta crítica sea determinante es necesario aceptar, *a priori,* que para los igualitarios estrictos la igualdad tiene prioridad sobre la idea de beneficiar a las personas, pero esto no es necesariamente cierto, pues los igualitarios estrictos del tipo no derivado pueden mantener una visión pluralista, donde la igualdad sea el valor más importante pero no el único a tomar en cuenta. Como ejemplo de una visión moral pluralista consideremos el de Larry Temkin sobre justicia proporcional.

La crítica de Parfit a los igualitarios estrictos se centra en una visión que enfatiza la posición relativa de cada individuo y el beneficio proveniente de la distribución para cada uno de ellos. Sin embargo, es posible considerar valores impersonales que muestren, según Temkin, situaciones inherentemente malas, sin importar la forma en que afectan a alguien en particular. Por ejemplo, una situación de éstas sería si, en un hipotético caso, se otorgan beneficios a dos grupos y a los "santos" se les otorga lo que merecen, pero a los "pecadores" se les da más. Este caso muestra que es posible afirmar que una situación es errónea aun si nadie es dañado. El hecho también muestra que una situación puede ser evaluada de diferentes formas, y no solamente en términos de beneficios y daños a las personas.

Ahora bien, si aceptamos una visión pluralista donde la igualdad puede tener un valor impersonal independiente, estaremos comprometidos a decir que una situación igualitaria es de alguna forma siempre mejor que una situación desigual. Sin embargo, también es necesario aceptar que beneficiar a las personas es importante.

En principio, nos enfrentamos a una situación moral indeterminada pues no podríamos definir qué valor seguir y en qué orden. Por ejemplo, en casos

[7] Derek Parfit, "Equality or Priority?", *op. cit.*

de vida o muerte no es claro que la igualdad deba ser seguida en primer lugar, pues los beneficios para una persona en particular pueden ser mucho más altos que para otra. Parecería entonces que sólo en casos de urgencia moral menor, la igualdad debería tomar precedencia sobre el otorgamiento de pequeños beneficios.

El posible equilibrio que podríamos tomar ante una visión pluralista indeterminada podría ser el impuesto por la crítica al igualitarianismo estricto, donde beneficiar a los que se encuentran en peores circunstancias se vuelve más importante. Sin embargo, una vez que esto ha sido logrado, la igualdad gana relevancia, de una forma derivada. Esto de hecho sugeriría que la igualdad estricta tiene un valor impersonal, pero que beneficiar a las personas en situaciones de urgencia moral es más importante; de igual manera debemos estar preocupados con la proporción de los beneficios que distribuiremos y si estos beneficios lograrán hacer alguna diferencia.

En pocas palabras, el análisis muestra que el ideal igualitario es fuerte pero indeterminado en su versión estricta no derivada; por tanto, cuando consideramos una distribución, debemos preocuparnos no sólo de cómo le va a las personas en términos absolutos y relativos, sino también de los niveles relevantes de beneficios, moralmente hablando, que cada persona posee. Lo anterior sugiere que debemos aceptar una perspectiva moral con gradientes en orden de relevancia, donde la igualdad se vuelva más importante sólo hasta que se le haya otorgado urgencia moral al beneficio a los que en peores circunstancias se encuentran. De hecho, esta perspectiva es un tipo de distribución suficientario con preocupaciones prioritarias e igualitarias. Consideremos primero la perspectiva prioritaria.

Prioridad y suficiencia

Por mucho, la más clara de las razones morales que tenemos para ayudar a una persona que lo necesita se basa en una preocupación básica humanitaria, una preocupación con la "urgencia de las demandas de los que en peores circuns-

tancias se encuentran".[8] Supongamos que distribuimos recursos escasos entre un grupo de individuos, la respuesta a nuestra preocupación humanitaria tendría la forma siguiente: tomando en cuenta que debemos beneficiar a los individuos, debemos otorgar mayor urgencia moral a beneficiar a aquellos que se encuentran en peores circunstancias.

La preocupación humanitaria básica con aquellos que requieren más de nuestra ayuda tiene tres características básicas, de acuerdo con Scanlon. En primer lugar, tal preocupación puede tener consecuencias igualitarias, pues una transferencia de recursos a los que se encuentran en mejores circunstancias respecto a aquellos que se encuentran en peores circunstancias, sin efectos secundarios concomitantes, puede cerrar la brecha entre los grupos. La segunda característica es que nuestra preocupación se dirige estrictamente a resolver la condición de los que en peores circunstancias se encuentran y se da en proporción directa a la urgencia moral de sus demandas. La tercera característica expresa la importancia que otorgamos a la urgencia moral de las necesidades de algunas personas. Es claro que en tanto la situación de las personas mejora, la obligación moral de ayudarla disminuye.

Comentarios finales

A pesar de que la postura humanitaria es clara en sus objetivos, invocando una directa obligación moral para ayudar a los que sufren en nuestro entorno, esta postura tiene dos inconvenientes: el primero es que no aclara cómo reconoceremos a los que se encuentran en peores circunstancias; y el segundo se refiere a los límites de nuestras obligaciones morales, o bien, cuándo debemos dejar de sentirnos obligados.

El problema de esta postura es que nuestras preocupaciones morales en relación a los que se encuentran en peores circunstancias toman un gradiente natural, pero este gradiente incorpora a cada paso otras partes de nuestra postura moral, complicando nuestros juicios morales innecesariamente, convirtiéndolos

[8] Scanlon, T. M., "The Diversity...", *op. cit.,* p. 8.

en indeterminados, algo que la postura prioritaria proponía que resolvería, ante la sobredeterminación de la postura igualitaria intrínseca.

Una forma de resolver tal indeterminación sería proponer una distribución que sólo proveería lo suficiente para alcanzar diversos niveles relevantes, moralmente hablando, para llevar una buena vida en una sociedad democrática. Si logramos describir los diversos grados de ventaja relativos a estos niveles, podríamos dar prioridad a las demandas de aquellos que no tienen lo suficiente para alcanzarlos, logrando de esta manera facilitar nuestra descripción moral de urgencia, pero también proveyendo una descripción que se enmarque con otras de nuestras preocupaciones morales. Tal distribución la he llamado "suficiencia progresiva".

¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?

Francisco J. Sales Heredia

Ante la pregunta clásica de cómo llevar a la práctica y hacer específico el ideal genérico de justicia social, un tipo de acercamiento desde la filosofía política responde que se trata de un problema de distribución justa de los recursos producto de la cooperación social. Los problemas relacionados con una distribución justa han sido discutidos desde Aristóteles y aún hoy no queda claro qué entendemos por ello. Una manera de reflexionar acerca de estos temas es planteando a su vez dos preguntas relacionadas: la primera es cómo debemos distribuir los recursos producto de la cooperación social entre los ciudadanos iguales ante la ley y la segunda es qué debemos distribuir entre los ciudadanos.

En este apartado se tratará brevemente la primera pregunta para esforzarnos a responder la segunda. La primera pregunta plantea un problema, ahora clásico: se trata de entender si algunos ciudadanos, iguales ante la ley, deben ser tratados de forma diferente en la distribución, dadas algunas de sus características, o no.

Usualmente respondemos de tres maneras a esta pregunta:

- Igualitariamente.
- Prioritariamente.
- Suficientariamente.

Una distribución *igualitaria* estricta intentará distribuir el bien seleccionado entre todos los iguales ante la ley, sin ninguna distinción o prelación; una distribución *prioritaria* se enfocará en los que en peores circunstancias se encuentran; y una distribución suficientaria considerará un límite al nivel de recursos que pueden ser distribuidos entre los iguales ante la ley y sólo distribuirá recursos hasta que todos alcancen tal nivel.

Ahora bien, las dos preguntas generales presentan muchas complicaciones cuando se contrastan con un escenario real de múltiples objetivos distributivos en una sociedad actual, y con múltiples restricciones en el ejercicio de un presupuesto institucional. El hecho de que esta discusión sea relevante para cualquier tipo de institución que intente distribuir recursos escasos entre un grupo de personas con derechos a estos recursos hace la discusión genérica y referida a grupos, acaso representativos. De igual manera hace que las conclusiones tengan aplicación en términos generales y no en casos de una distribución privada, cuando los individuos tienen nombre y apellido, es decir, cuando otros elementos morales relevantes pueden y deben entrar en juego.

¿Cómo distribuir?

Tomando en cuenta las consideraciones previas, revisaremos de manera breve la idea de cómo distribuir[1] los recursos sociales escasos, cuando el ideal de justicia social liberal propone en lo general que todos los ciudadanos deben poder participar en la vida pública y vivir dignamente. La respuesta al problema distributivo que plantea el ideal de justicia social ha sido usualmente una respuesta de distribución igualitaria estricta, donde los recursos sociales se

[1] Para una discusión más extensa de este tema véase Francisco Sales, "¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?", en este libro.

distribuirían en proporciones iguales a todos los ciudadanos.[2] En situaciones de escasez y debilidad institucional, como es el caso de los países en desarrollo, los igualitarios deberían apelar a una visión pluralista donde podamos incorporar diversos factores que nos interesan cuando comparamos distintos tipos de distribución y no sólo la igualdad estricta. Por ejemplo:

- ¿Cuántas personas serán beneficiadas?
- ¿Hasta qué grado serán beneficiados?
- ¿Qué tan mal se encuentran los que serán beneficiados?
- ¿Qué tan igualitaria es la sociedad, al menos refiriéndonos a que es necesario promover la igualdad, pues la desigualdad afecta a las personas?

Esta variedad de factores pueden argumentarse coherentemente en una visión que mantenga una distribución suficientaria progresiva por parte de la institución distribuidora.

Esta visión distributiva "mixta" incorpora elementos de una distribución igualitaria, de una prioritaria y de una suficientaria. Por ejemplo, no le da una importancia última al valor de la igualdad, pero le da un valor derivado; da prioridad a los que en peores circunstancias se encuentran sobre los que en mejores circunstancias están, pero sólo bajo ciertas condiciones específicas; y considera que focalizar apoyos en una banda específica de beneficios a personas en diversas condiciones de vida es adecuado, pero debe ser clarificado. La propuesta establece distintos niveles relevantes de calidad de vida –adecuadamente identificados en una sociedad determinada– y minimiza el número de personas bajo los niveles inferiores.

Sin embargo, aun con distintos niveles de calidad de vida establecidos, se requieren ciertas clarificaciones. Éstas se refieren principalmente a que una perspectiva así presenta dos problemas interrelacionados: el primero es saber qué estándar de comparación interpersonal utilizaremos para determinar cuan-

[2] John Roemer, "Equality and Responsibility", en *Boston Review of Books,* abril-mayo de 1995.

do un individuo está en mejor situación que otro, es decir, cercano a un nivel o a otro de calidad de vida establecido; y el segundo es qué nivel de tal estándar constituye lo suficiente.

Diversos niveles de calidad de vida y sus rangos

Los que promueven un criterio distributivo suficientario por lo general lo presentan como una alternativa a propuestas igualitarias o prioritarias y emplean un solo nivel de calidad de vida que debe ser alcanzado por todos. Construida de esta forma, la propuesta implicaría que al comparar diversos tipos de distribución, si éstos lograran garantizar tal nivel de suficiencia, la discusión acabaría ahí. Sin embargo, a pesar de resultar atractivo proponer que existe un nivel de vida que debe ser propiciado y que una vez alcanzado no debemos preocuparnos socialmente por los individuos, no es obvio que debamos aceptar el supuesto de que los suficientarios deben utilizar un sólo nivel de calidad de vida, y sin más, rechazar las convicciones que hacen atractivas las posturas igualitarias y prioritarias. Por el contrario, es factible proponer múltiples niveles de calidad de vida que deben ser alcanzados por la mayoría, otorgando mayor prioridad al que asume un nivel básico de calidad de vida.

Para ilustrar lo que hemos llamado "suficiencia progresista", supongamos que existe un conjunto de bienes discretos ordenados léxicamente: *a, b, c, d, e.* Digamos que *a* es la capacidad de estar bien nutrido; *a* tiene un rango que va de ser capaz de conseguir una dieta de supervivencia (*a1*), a asegurar una dieta adecuada (*a2*), hasta asegurar una dieta agradable (*a3*). El reclamo moral de un individuo por ayuda para alcanzar tales niveles disminuiría en tanto transita de *a1* a *a2* hasta *a3*, mientras otros no hayan alcanzado niveles inferiores, moralmente más relevantes.

La idea es que nuestra responsabilidad colectiva de satisfacer las necesidades de los individuos disminuye en proporción inversa al incremento de la capacidad del individuo para alcanzar los distintos niveles de bienestar.

Existe un aparente problema con esta visión, se trata de su posible rigidez. Supongamos que con los recursos destinados para mantener a un solo grupo de la sociedad arriba del nivel descrito con mayor prioridad, podríamos mover a todos los demás a un nivel más alto y lo hiciéramos. ¿Estaría esto mal? El suficientario progresista contestaría que sí, que está mal. Esto se debería a la naturaleza del primer nivel que debe estar descrito en términos absolutos de supervivencia, y, por ende, el reclamo de un grupo de la sociedad por estar por encima de tal nivel sería mucho más urgente que los siguientes niveles.

Esto nos acerca a una discusión acerca de las capacidades, oportunidades y bienes que deben ser distribuidos entre los ciudadanos. Hasta este punto es aparente que existe una clara regla de disminución de relevancia moral de los reclamos de los que se encuentran en mejores circunstancias, siempre y cuando existan otros grupos en circunstancias graves. Por tanto, sólo cuando hayamos minimizado el número de personas que alcancen el primer nivel, deberemos aumentar los recursos sociales destinados a propiciar que otros superen el siguiente nivel.

Sin embargo, no es del todo claro dónde dibujar la línea de los diversos niveles moralmente relevantes, sobre todo si consideramos las restricciones impuestas para caracterizar tales niveles, asumiendo que son progresivos y ordenados de manera léxica. El problema de qué considerar "moralmente relevante" en la experiencia humana, con fines distributivos, atañe a todos los tipos de distribución y está directamente relacionado con la manera de determinar que una personas se encuentra en peores circunstancias que otra.

Se trata de resolver un problema de comparación interpersonal, tratado por Amartya Sen en su ensayo "Igualdad de qué".[3] Dependiendo de la respuesta a esta pregunta, los igualitarios determinarán si existe desigualdad; y los prioritarios identificarían a los individuos que requieren mayor ayuda. Los suficientarios progresistas, por ejemplo, la utilizarían, como los prioritarios, para identificar a los individuos con reclamos moralmente más urgentes, minimizando su número bajo cierto nivel y maximizando el número de personas que han alcanzado los siguientes niveles. Después del último nivel,

[3] Amartya Sen, *Inequality Reexamined,* Oxford University Press, Oxford, 1992.

en contraste con los prioritarios, no se consideraría distribuir mayores beneficios, aun si están en algún sentido en peores circunstancias que otros.

Otra consideración en torno a la comparación interpersonal cuando distribuimos cargas y beneficios, es la relevancia que tiene la responsabilidad personal en la condición de las personas. Podríamos preguntarnos si debemos enfocarnos sólo en el acceso a los bienes o logros alcanzados por las personas. Supongamos que todos aceptan que debemos ayudar a los pobres y dos personas pobres tienen acceso a la misma ayuda al recibir una oferta de trabajo; sin embargo, uno de ellos no sale de pobre por irresponsable en su trabajo. Si nos concentramos solamente en ofrecer las oportunidades para obtener los bienes, no podríamos ya ayudar al pobre. Sin embargo, por razones de justicia, las reglas distributivas afirman que debe ser ayudado. La diferencia entre las tres visiones descritas es que una lo hará mucho más que las otras.

La restricción impuesta por la estructura de responsabilidad individual puede ser disminuida en el caso de una distribución progresista suficientaria, al acordarse que la irresponsabilidad se tomará en cuenta para ordenar la distribución intra-nivel.

¿Qué distribuir?

Tradicionalmente, ante la pregunta de qué distribuir, la respuesta en la literatura contemporánea ha sido:

- Bienestar (satisfacción de preferencias).
- Recursos (medio para transformarlo en bienestar).
- Capacidades (habilidad para tomar los recursos y transformarlos).

La distinción entre los tres bienes no es académica, las instituciones sociales pueden enfocarse a uno de ellos definiendo así muchas de sus políticas o programas. En particular, se trata de cómo una sociedad, a través de demandas populares, de instituciones representativas, de su estructura legal

constitutiva, responde acerca de los aspectos de la vida humana que considera como los más relevantes.

Formas de bienestar

La idea de bienestar sugiere una preocupación por lo que es de *importancia fundamental* en la condición de una persona, en lugar de lo que sería meramente de *importancia instrumental*. El concepto de *bienestar* "fue adoptado, de hecho, para proveer a una métrica para asignar un valor propio a los recursos, pues entonces serán valiosos mientras produzcan bienestar".[4] La atracción intuitiva del bienestar proviene del reconocimiento de las diferencias que afectan nuestro juicio acerca de la condición de una persona. Dworkin propone un ejemplo que ilustra tal relevancia. Consideremos que un padre tiene varios hijos: uno es ciego, otro un *play boy* con gustos caros, y otro más es un poeta con pocas necesidades. La pregunta que Dworkin se hace es cómo escribirá su testamento el padre. Si el padre cree que debemos comparar a las personas con la métrica del bienestar, tomará en cuenta las diferencias entre cada uno de los hijos y equilibrará las necesidades de cada uno.

En el ejemplo podemos observar de forma rápida la atracción y los problemas que presenta el bienestar como métrica de comparación. Intuitivamente es correcto considerar que las necesidades del hijo ciego requieren más recursos para mejorar su bienestar. Sin embargo, a pesar de que aceptemos esto, no es suficientemente claro si será justo dotar de menos recursos al hijo poeta y aceptar los gustos caros del *play boy,* algo que la igualdad de bienestar demandaría. Para discutir estos aparentes problemas, consideremos una concepción precisa del bienestar.

El concepto de *bienestar* ha sido entendido de diversas formas para reflejar esta sugerida importancia fundamental en la condición de una persona:

[4] Ronald Dworkin, "What is Equality? Part I: Equality of Welfare", *Philosophy & Public Affairs,* vol. 10, núm. 3, 1981.

- Como utilidad.
- Como felicidad.
- Como satisfacción de preferencias.

Las dos primeras han sido criticadas ampliamente: una como incapaz de describir enormes áreas de la experiencia humana que no derivan en utilidad; la segunda como enteramente subjetiva en tiempo y espacio. La tercera concepción de bienestar como satisfacción de preferencias establecería que el bienestar de una persona depende del éxito que tenga en satisfacer sus preferencias, objetivos y ambiciones. Tales preferencias pueden ser políticas, impersonales o personales. Las políticas son aquellas que uno desearía que fueran seguidas por otros; las impersonales son las que no necesariamente afectan a otras personas, pero que requieren recursos comunes; y las preferencias personales son aquellas acerca de la vida y circunstancia de una persona.

En esta taxonomía dworkiniana no es claro cómo podríamos interpretar el bienestar bajo consideraciones distributivas. De hecho requeriríamos que las personas tuvieran causas razonables para alegar que los recursos recibidos no fueron suficientes para evitar que su vida fuera un fracaso; sin embargo, las causas razonables presumirían que conocemos la forma de decidir cuál sería una distribución justa de los recursos para evitar los fracasos. En cada una de las formas existe un grado de subjetividad tal que requeriríamos otra métrica independiente para comparar, por ejemplo, los éxitos de las personas.

Consideremos otro argumento en contra del bienestar presentado por Dworkin. El argumento describe el problema que surge cuando se presenta una obligación contraintuitiva de beneficiar a aquellos con gustos caros y no beneficiar a aquellos con gustos baratos, aludiendo que se trata de su bienestar y ellos saben más que nosotros.

El dilema puede ser descrito de mejor manera considerando preferencias malformadas. Éstas pueden ser descritas cuando recurrimos a formas de autoengaño o simplemente de objetividad fáctica. Es posible aceptar que una persona no tiene gustos más caros porque no conoce nada mejor, o bien, considerar que una persona tiene gustos caros porque los ha cultivado. Se trata de

involucrar a la voluntad en la creación de preferencias y de hecho requeriríamos de nueva cuenta de una métrica independiente para evaluar cuál es cuál.

Consideremos de nueva cuenta el ejemplo del padre con tres hijos diferentes: si el padre acepta el bienestar como métrica para comparar a sus hijos y los considera como seres autónomos que han llegado a sus decisiones sin coacción alguna, debe aceptar las necesidades presentadas por los tres. Sin embargo, la distribución resultante donde el *play boy* tomaría la mayor parte, es claramente injusta, pero no es posible decirlo por medio del bienestar.

Es evidente que es muy difícil considerar el bienestar como una métrica de comparación interpersonal, a menos que impongamos grados de bienestar objetivos sin recurrir a las preferencias individuales. El proponer que el bienestar tiene gradientes comunes en todos los humanos nos restringe a establecer los criterios más simples de relación con lo corpóreo, psíquico y espiritual. Estos criterios bien pueden ser descritos como de supervivencia, como de vida digna, pero reducida en oportunidades, y como de vida holgada y con oportunidades de realizar diversos objetivos primordiales. Al reducir el bienestar en preferencias que satisfagan estos límites, la métrica perdería mucha parte de su atractivo inicial individualista; sin embargo, es importante revisar las combinaciones que puede ofrecer.

Matriz de criterios distributivos y métrica comparativa

Consideremos la posibilidad de diversos niveles de bienestar y utilicemos un ejemplo típico de administración gubernamental. Pensemos que un gobierno, como es usual, necesita más recursos para incrementar el bienestar de todos los ciudadanos. Para lograrlo considera la posibilidad de eliminar los impuestos progresivos existentes, como impuestos altos a productos exquisitos de comida y subsidios a productos básicos; en su lugar los diseñadores de la política fiscal consideran que un impuesto único para todos será más eficiente y crucialmente incrementará el acceso al bienestar de los ciudadanos. Argumentan que asumiendo divergentes preferencias individuales, la mejor manera de respetar a

los ciudadanos con igualdad de derechos es introduciendo un impuesto único de 15 por ciento.

Sin embargo, las comisiones del Congreso tienen la última palabra.

Igualitarios del bienestar

La comisión de igualitarios del bienestar argumenta que si el gobierno quiere respetar la igualdad, no puede consentir a aquellos que tienen gustos caros y que por tanto debería mantener los impuestos altos en los bienes de lujo para evitar que de manera involuntaria se desarrollen estos gustos. El mismo caso se aplicaría a los juegos de apuestas y a las drogas legales. La comisión acepta que existen personas con gustos baratos y que se beneficiarían más si existieran mayores subsidios; por tanto, para respetar la igualdad de acceso al bienestar, sugiere mantener el *statu quo.*

Para los igualitarios del bienestar, los ricos y otros con gustos caros deberían ser incentivados a desarrollar preferencias más baratas. Al aumentar los subsidios, aumentan los productos de la canasta con menor precio y reducen el ingreso proveniente de los impuestos. Sin embargo, no es claro que los ciudadanos, por este hecho, cambien sus preferencias.

La opción presentada por la comisión evade el problema de los gustos caros de algunas personas con igualdad de derechos a satisfacer sus preferencias, por el medio simple de eliminar los productos caros, pues los ponen a un nivel inaccesible para el grueso de la población. Sin embargo, no es nada claro que el efecto sea prudente en la economía, al reducir los ingresos gubernamentales y dejar insatisfechos a muchos.

Prioritarios por el bienestar

La comisión de prioritarios por el bienestar de entrada rechazaría la propuesta gubernamental de eliminar los impuestos progresivos. Argumentaría que esta propuesta no daría suficiente prioridad al acceso al bienestar de los que en

peores circunstancias se encuentran, pues sugiere que el gobierno maximice el ingreso proveniente de los productos lujosos y los destine directamente a los que en peores circunstancias se encuentren.

Sin embargo, los prioritarios sufren un problema mayor que los igualitarios usando la métrica del bienestar. Al preguntarse quién es el que se encuentra en peores circunstancias, tendrían que responder que la persona que está razonablemente más insatisfecha con su nivel de vida. Si nos enfocamos en el acceso a los bienes preferidos, podríamos excluir los gustos caros voluntariamente adquiridos, pero no los involuntarios. Dado que los prioritarios dan prioridad a los que se encuentran en peores circunstancias, tendrían que beneficiar a una persona rica en lugar de a una pobre en recursos, pues se trataría de beneficiar al que se encuentra en peores circunstancias.

Consideremos ahora otro criterio distributivo.

Suficientarios progresistas del bienestar

Una tercera comisión en el Congreso consideraría la idea de establecer niveles moralmente relevantes de bienestar. Argumentarían que las preferencias individuales no pueden ser consideradas como continuas y diferentes entre los individuos; por el contrario, el bienestar debe ser considerado en gradientes, con límites bajos y altos dependiendo de la sociedad en cuestión. Los impuestos, entonces, deberían considerar tales límites de bienestar, con la salvedad de que los niveles adecuados de bienestar requerirían de un estudio empírico para determinar el impuesto adecuado para cada nivel y no un impuesto único.

Los suficientarios progresistas evitarían los problemas enfrentados por los igualitarios y prioritarios al dañar los intereses de muchas personas que viven sobre el primer nivel de bienestar, pues darían preferencia, en un caso, a igualar hacia abajo, y en otro, a beneficiar a los que en peor situación se encuentren, sin importar las consecuencias para el resto de los ciudadanos. Los suficientarios progresistas darían prioridad a minimizar el número de personas bajo el primer nivel, y dado que el criterio da prioridad a su vez a que las personas

alcancen los demás niveles, en general evitaría que las personas descendieran del nivel alcanzado.

En otros aspectos, el problema de los gustos baratos aún aparece cuando consideramos el bienestar con gradientes. A pesar de que en este esquema podríamos –si fuera necesario– forzar a las personas a que suban el primer nivel de bienestar, diseñado en términos absolutos de supervivencia, el distribuidor suficientario progresista no estaría obligado a dotar de más recursos a la persona con gustos baratos. Sin embargo, como sus gustos baratos no harán que se beneficie de las oportunidades abiertas, lo más probable es que se quedara atrás en recursos y en capacidades, aunque en bienestar aparentemente se encuentre bien.

A pesar de que podríamos usar el bienestar si aceptamos que los incrementos en la satisfacción de las preferencias personales se reflejan en incrementos en recursos, si lo aceptamos sin cambiar de métrica por una opción de recursos, el problema de los gustos baratos se haría evidente, pues la satisfacción total de la sociedad provendría de pequeños incrementos para algunos y de enormes incrementos para otros; algo que a todas luces no es justo. Una opción que adopte a los recursos como métrica para comparar a las personas podría, acaso, expresar de mejor manera la idea de cómo satisfacer en los niveles altos la igualdad de recursos, considerando la restricción del bien general. Los recursos podrían reflejar de mejor manera una medida objetiva y no lineal que nos permita distinguir simplemente quién está quedándose atrás sin culpa alguna.

Comentarios finales

Hemos podido observar que el criterio de comparación interpersonal puede ser descrito con mayor objetividad si asumimos que el bienestar puede tener gradientes. Esto quiere decir que aceptamos en primer término que existen necesidades y preferencias comunes en los humanos; en segundo término, aceptamos que estas necesidades y preferencias pueden ser adecuadamente divididas en etapas de bienestar humano progresivas.

Sin embargo, aún considerando lo anterior, el problema de gustos caros y baratos no desaparece, aunque disminuye al considerar límites bajos y altos de beneficios. El problema de gustos caros, por ejemplo, emerge en el nivel más bajo, al considerar que unos que se encuentran muy cerca del límite han propiciado estos nuevos gustos, mientras otros más abajo no lo han hecho y por esa razón no pueden aprovechar los recursos otorgados o se quedan sin ellos.

A su vez, el problema de gustos baratos –aunque reducido– aparece en los siguientes niveles de bienestar. Por ejemplo, un obrero de clase baja no podría demandar más recursos, pues sus gustos han sido satisfechos con bienes relativamente baratos. En cambio, alguien que apoye la idea de recursos como métrica de comparación, inmediatamente apelaría a la injusticia de no dotar de los mismos recursos a todos, aun si la persona no los quiere.

Los argumentos hasta ahora discutidos muestran una clara interrelación entre los dos tipos de criterios: el cómo y el qué. Es posible concluir de esta interrelación que un criterio pluralista puede incorporar valores diversos, partiendo de supuestos prioritarios descritos objetivamente. Es decir, es posible respetar los derechos de todos los ciudadanos dando prioridad, aunque no absoluta, a los que no han alcanzado un grado de autosuficiencia relativa, y propiciar un aumento de recursos en los demás ciudadanos que les permita desarrollar un plan de vida razonable.

Construcción de ciudadanía y derechos sociales

Sara María Ochoa León

En diciembre de 2005 se puso en marcha el Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Su objetivo era "evaluar la solidez y coherencia del andamiaje normativo e institucional de protección de los programas sociales del Gobierno Federal con el objeto de identificar debilidades y, a partir de ellas, proponer medidas para reforzarlos de cara a las elecciones federales de julio del 2006".[1] Cabe recordar que meses antes de las elecciones presidenciales, el gobierno federal instrumentó una estrategia de blindaje electoral para evitar el uso político-electoral de los programas sociales. Este proyecto incluyó la elaboración de un *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales* que fue elaborado con base en el examen de las reglas de operación de los principales programas sociales del gobierno federal.

Posteriormente, se decidió complementar este diagnóstico con la realización de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP) que fuera más allá del aspecto normativo y que indagara sobre las prácticas del uso político de los programas sociales en un contexto electoral, para identificar las formas particulares de este uso político, así como su extensión en el país. Así también, se llevó a cabo el Seminario Internacional Candados y Derechos. Protección de Programas Sociales y Construcción de

[1] PNUD, *Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales*, México, 2007, p. v.

Ciudadanía, en el cual el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados fue una de las instituciones convocantes.

La encuesta también tuvo como objetivo obtener información sobre el grado de conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones respecto a los programas sociales, sobre los mecanismos de quejas y denuncias, sobre su concepción de los programas sociales y sobre la evaluación de dichos programas. Un tercer aspecto fue conocer la percepción de los ciudadanos sobre la secrecía del voto y la capacidad de los mismos de influir en las decisiones públicas.

Estas últimas dimensiones se incluyeron, ya que se considera que la disminución y erradicación del uso político electoral de programas sociales no se logrará únicamente con estrategias de blindaje que funcionen durante la coyuntura electoral, a pesar de su utilidad, sino que es necesario contar con un andamiaje normativo e institucional que funcione permanentemente en la forma de reglas claras y transparentes sobre la operación de estos programas sociales. Asimismo, porque se considera que es indispensable que la ciudadanía conozca sus derechos y obligaciones ya que "no hay candado más eficaz que una ciudadanía consciente de sus derechos".[2]

En diciembre de 2007, el CESOP llevó a cabo la Encuesta Construcción de Ciudadanía Social y Cultura de Derechos (Encuesta de Ciudadanía y Derechos) con el propósito de indagar sobre el conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos sociales en general y no únicamente de los programas sociales, ya que, en gran medida, los derechos deberían servir como eje rector para el funcionamiento de estos programas.

La encuesta parte de la hipótesis de que es necesario un proceso de construcción de ciudadanía, que implica una mayor interacción entre el gobierno y la ciudadanía para la solución de los problemas públicos, que atañen a toda la sociedad. La participación ciudadana, el involucramiento en la toma de decisiones públicas, es de gran importancia para la construcción de ciudadanía. De esta forma, se evitará una ciudadanía pasiva que funja únicamente como receptora de las políticas gubernamentales, sin influir en su determinación.

[2] *Idem.* En el anexo 1 se presentan los principales resultados de la encuesta.

No obstante, para fomentar el proceso de construcción de ciudadanía y de participación ciudadana es necesario que los propios ciudadanos reconozcan los beneficios de su participación en la vida pública, que conozcan sus derechos y la forma de exigirlos, así como sus obligaciones como ciudadanos y sus responsabilidades ante su incumplimiento. En el caso de los derechos, y en particular de los derechos sociales, se considera que si la ciudadanía reconoce sus derechos sociales como tales y no como prestaciones discrecionales del gobierno, estará en posición de tomar acciones para demandar su cumplimiento. Para esto es necesario que la ciudadanía cuente con la información necesaria sobre el funcionamiento de sus derechos. Por tanto, en la encuesta se indaga sobre el nivel de conocimiento de la ciudadanía acerca de los derechos sociales, su concepción respecto a estos derechos y su percepción sobre los mecanismos para demandar su cumplimiento. No debe perderse de vista que esta percepción de los derechos sociales debe tener correspondencia con el compromiso del Estado, en el que participan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial sobre el reconocimiento de los derechos sociales, la garantía de su cumplimiento y el establecimiento de los mecanismos para exigirlos.

Además de que el tema de los derechos sociales tiene una importancia intrínseca y es sustancial para el país, por los altos niveles de carencias de su población, su análisis tiene un interés inmediato para los legisladores ya que fue incluido como uno de los cinco puntos de discusión en la Ley para la Reforma del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2007. Los temas incluidos para su discusión en esta ley fueron: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral, Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y *Garantías Sociales*.

En este sentido, de un total de 1 157 propuestas recibidas por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso (CENCA), la cual fue creada por la Ley para la Reforma del Estado como órgano rector de la conducción de este proceso, el tema que obtuvo más ponencias fue el de Garantías Sociales con 294, seguido del tema de Democracia y Sistema Electoral con 290 propuestas.[3]

[3] http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/ (consulta: 10 de marzo de 2008).

De acuerdo con el artículo séptimo transitorio, la Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Hasta la fecha se ha llevado a cabo una Reforma Electoral y una Reforma Penal.[4] En este sentido, el Grupo de Garantías Sociales de la CENCA, coordinado por el diputado Éctor Jaime Ramírez Barba, presentó el *Documento de Propuestas de Reformas Constitucionales* con fecha del 5 de febrero de 2008.[5]

El presente trabajo tiene como objetivo conocer cuál es el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos sociales y su relación tanto con variables socioeconómicas como con diferentes percepciones relativas a su participación en las decisiones públicas. Asimismo, se busca conocer si este conocimiento de los derechos sociales muestra una relación con el interés del encuestado por la participación ciudadana.

En un primer apartado se revisarán brevemente algunos aspectos de interés sobre los derechos sociales y sobre la ciudadanía y participación ciudadana. El objetivo es proporcionar un marco de referencia sobre el tema, sin pretender ser exhaustivos, considerando la amplia bibliografía existente y, sobre todo, las divergencias entre diferentes posturas teóricas. En segundo lugar, partien-

[4] Sobre estos temas consultar: Efrén Arellano Trejo, "Medios de comunicación y reforma electoral", César Augusto Rodríguez Gómez, "La reforma del Estado y su afectación al sistema electoral y al sistema de partidos", José de Jesús González Rodríguez, "Datos sobre juicios orales, reforma procesal penal y globalización", en *Socioscopio. Indicadores, estudios e investigaciones sociales*, Nueva Época, núm. 14, CESOP, diciembre de 2007. Asimismo, Efrén Arellano Trejo, "Reforma electoral y medios de comunicación", César Augusto Rodríguez Gómez, "Las campañas y precampañas en la reforma electoral: cambio en el sistema político", en *Reporte CESOP*, núm. 6, Primera Parte, CESOP, octubre de 2007, y Óscar Rodríguez Olvera, "Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito", *Documento de Trabajo,* núm. 37, CESOP, marzo de 2008.

[5] Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/garantias/garantias.htm. En esta página, entre otros documentos se encuentra la Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por diversos académicos especialistas en derechos humanos, la cual fue un insumo importante en la elaboración de la propuesta señalada, según se desprende de su lectura. También se encuentra un cuadro comparativo de las propuestas de los partidos políticos en la materia.

do de la Encuesta de Ciudadanía y Derechos del CESOP, se hará un análisis estadístico de las características de la población de acuerdo al conocimiento de los derechos sociales. Por último, se presentarán los comentarios finales.

Consideraciones sobre los derechos sociales, ciudadanía y participación ciudadana

El concepto de *derechos sociales* tiene dos vertientes. A escala nacional normalmente se habla de "derechos sociales" como aquellos que buscan equilibrar una situación de desigualdad entre un agente poderoso y uno débil y que su cumplimiento no concierne exclusivamente al Estado, sino también a la parte fuerte de esta relación, por ejemplo, los empleadores en la relación obrero-patronal. Mismos que se derivan del otorgamiento de un derecho no a un individuo sino al grupo social al que pertenecen, por ejemplo, obreros y campesinos.[6]

En el campo del derecho internacional de los derechos humanos, se les conoce como "Derechos económicos, sociales y culturales". A pesar de sus diferencias históricas y estructurales existen importantes similitudes entre ellos relacionadas con el objetivo de promover el bienestar general y un nivel de vida adecuado para cada persona y para su familia y una mejora continua de sus condiciones de existencia.[7] En este documento nos referiremos indistintamente a ambos términos con el nombre de derechos sociales, aunque el planteamiento se inserta en el marco del análisis de los derechos humanos.

Dentro de la primera visión, los primeros derechos sociales que se reconocieron fueron los derechos relacionados con las condiciones laborales. Durante el siglo XIX, con el desarrollo del capitalismo, la clase trabajadora se vio fuerte-

[6] En México, para hacer cumplir con estos derechos se establecieron, en el caso del sector obrero, mecanismos como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y, en el caso del sector campesino, el Tribunal Agrario, así como la Procuraduría Agraria (Emilio Rabasa Gamboa, "Los inasibles derechos sociales", *Revista Nexos*, núm. 342, junio de 2006).

[7] Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, p. 19.

mente afectada en sus condiciones de vida, por lo que se emprendió una lucha por el mejoramiento de sus condiciones laborales incluyendo la reducción de las jornadas de trabajo, días de descanso y derecho de huelga, entre otros.

El hecho de que las primeras luchas se dieran en el campo laboral no es fortuito. Cuando pensamos en la conformación de un Estado, es preciso preguntarse por los mecanismos para cumplir con los derechos (obviando en este momento que se consideren del hombre o del ciudadano). Situados en un régimen democrático, deben establecerse las reglas del juego para permitir el diálogo y el debate para la deliberación y la participación de la toma de decisiones, así como los mecanismos electorales, la organización de las elecciones, etcétera. Asimismo, debe asegurarse la libertad y la autonomía de la persona, como la libertad de expresión, entre otras. Todo esto requiere acciones del Estado para el establecimiento de instituciones que garanticen estos derechos, así como mecanismos para sancionar su incumplimiento.

La pregunta que surge es qué mecanismos deben establecerse para dar cumplimiento a los derechos sociales. Si consideramos que en la sociedad capitalista el medio para obtener ingresos es la participación en el mercado de trabajo, es posible que una persona que encuentre un trabajo con una remuneración suficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, vestido, calzado, salud, educación, etcétera, requiera una menor participación por parte del Estado. No obstante, si la dinámica es de baja creación de empleos y de salarios insuficientes para cubrir las necesidades sociales básicas, la dinámica social y económica no permitirá que la persona pueda cubrir individualmente estas necesidades y se requerirá, por lo tanto, la acción del Estado para lograr que todas las personas cuenten con sus derechos sociales. El trabajo se convertirá así en un elemento primordial en el análisis de los derechos sociales y de los patrones de exclusión social.

En este sentido, Esping-Andersen hace una clasificación de los distintos modelos de provisión de bienestar social utilizando la tipología socialdemócrata, liberal y corporativista. Con base en el esquema propuesto, pueden identificarse tres grandes modelos de bienestar:[8]

[8] Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University

- En el *modelo universal* o *socialdemócrata*, como es el caso de los países escandinavos, el Estado asegura un determinado nivel de bienestar para todos los ciudadanos. Normalmente, el financiamiento se logra a través de impuestos generales. Este sistema, basado en conceptos de solidaridad y ciudadanía, requiere un alto nivel impositivo y, sobre todo, un amplio consenso social sobre la provisión del bienestar.
- El *modelo residual* o *liberal* considera que cada persona deberá adquirir en el mercado los bienes sociales, tales como educación, salud y seguridad social, utilizando para ello sus propios recursos. El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse de estos bienes, por lo que los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. Ante la gran cantidad de bienes necesarios, es previsible que un alto número de personas necesitarán apoyo del Estado.
- Cuando el acceso a los servicios sociales está determinado por las características de inserción en el mercado laboral, se puede hablar de un *modelo ocupacional* o *corporativista*, ya sea en un trabajo formal o informal, o en determinado sector de la economía, como el sector público, el sector privado y, dentro de éste, la agricultura, la industria, los servicios, etcétera. Por su naturaleza, este modelo está sujeto al comportamiento del mercado de trabajo y de la actividad económica, y excluye a segmentos importantes de la población.

La Alemania de Bismarck fue el primer país en donde se emprendieron acciones para dar mayor protección a la clase trabajadora, aunque se considera que su otorgamiento no fue resultado del reconocimiento de los derechos sociales, sino más bien medidas para negociar con la clase trabajadora. Los esfuerzos de crear lo que se llamaría un "Estado de bienestar" se dieron fundamentalmente después de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra y en los países nórdicos como Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega.

Press, Nueva Jersey, 1990.

La idea del Estado de bienestar es que todos los ciudadanos deben tener cubiertos sus derechos sociales, tener acceso a niveles decorosos de alimentación, salud y educación, entre otros, lo cual trae consigo una serie de beneficios: 1. Todos los ciudadanos tienen un nivel de vida adecuado, de forma tal que la sociedad no permite que algunos de sus miembros se encuentren en situaciones de extrema precariedad; 2. Contribuye a que las personas puedan insertarse de mejor manera en el mercado de trabajo, lo que da mayores oportunidades de generación de ingresos. Esta situación otorga expectativas de movilidad social y disminuye la desigualdad social; 3. En el caso de dificultad de insertarse en el mercado de trabajo, el ciudadano cuenta con una red mínima de protección que evita una situación de precariedad; 4. Cuando una persona tiene cubiertas sus necesidades sociales, está en mejores condiciones de participar activamente en la vida pública y de involucrarse en la toma de decisiones.

Así, el acceso a los derechos sociales no puede estar sujeto a los recursos monetarios con que cuente el ciudadano, y por tanto a su condición laboral, ya que puede redundar en baja acumulación de capital humano, pocas probabilidades de obtener un trabajo bien remunerado, baja movilidad social, lo cual a su vez puede llevar a una dinámica de exclusión social y de aumento de la desigualdad social. Por tanto, el Estado, a través de los derechos sociales, puede desempeñar un papel importante para disminuir la desigualdad social.

A partir de la década de los ochenta, el Estado de bienestar en las democracias capitalistas se ha mantenido bajo discusión e incluso se han identificado dos posturas divergentes: países como Inglaterra y Estados Unidos han optado por una política de desmantelamiento del Estado de bienestar, y países como Austria y Suecia optaron por su conservación y fortalecimiento. Ordóñez Barba considera que no se abandonarán completamente sus compromisos sustantivos con el bienestar, aunque no es posible conocer con certeza hacia dónde evolucionarán ambos modelos.[9]

[9] Gerardo Ordóñez Barba, "Surgimiento y devenir del Estado de bienestar en las democracias occidentales", en José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, Agenda para el Desarrollo, vol. 11, Cámara de Diputados/ UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Por su parte, para el caso de América Latina, Barba Solano prefiere el término de *régimen de bienestar* "ya que con muy escasas excepciones no ha prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa".[10] El autor hace una crítica a tres argumentos frecuentes: que el modelo residual, es decir, aquel en el que las políticas y los programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados, aun cuando ha sido el modelo dominante en la región, sea el único modelo aplicable; que se considere la desregulación laboral como la única ruta posible; y que el Estado de bienestar está en una crisis de la que ya no podrá recuperarse.

Barba Solano señala que a pesar de las diferencias en los regímenes de bienestar de los países de la región, es necesario aumentar la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. Para esto es necesario que el Estado asuma un papel más activo para favorecer las inversiones productivas que generen empleos de calidad y un cambio de perspectiva sobre el mercado laboral.

Algunos de los problemas fundamentales del Estado de bienestar han sido las altas necesidades de financiamiento, ya que proporcionar servicios sociales a toda la población requiere una amplia cantidad de recursos que deben cubrirse con ingresos públicos en la forma de impuestos; otro problema han sido los criterios de justicia distributiva, ya que se ha puesto en duda que una persona con recursos para financiar su educación o su salud deba recibir apoyos del Estado.[11] Otra de las críticas ha sido la creación de una ciudadanía pasiva en la que los ciudadanos esperan recibir todos los servicios del Estado sin dar

[10] Carlos Barba Solano, "América Latina: regímenes de bienestar en transición", en José Luis Calva (coord.), *op. cit*., p. 43.

[11] Respecto a los incentivos económicos que se crean con esquemas universales de seguridad social véase John Scott, *¿Sería factible eliminar la pobreza en la tercera edad en el ámbito nacional por medio de una pensión universal?*, Documento de trabajo, CIDE. Respecto a los efectos causados por un sistema dual de salud véase Santiago Levy, *Can Social Programs Reduce Productivity and Growth? A Hipótesis for Mexico*, mimeo.

una contraparte en forma de responsabilidades, además de que la satisfacción de sus necesidades no dio paso a una mayor participación en la vida pública, al tratarse de derechos sin responsabilidades.

En este último aspecto, Nuria Cunill señala, en primer término, que no hay razones para suponer que un Estado social implica automáticamente un modelo de ciudadano pasivo. Lo que es factible de crítica no es el Estado social, sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. Por lo tanto, la solución no es acabar con el Estado social que acepta la importancia de los derechos sociales como derechos básicos y el importante papel del Estado en su promoción. Cunill propone que en la discusión actual sobre los derechos sociales y la construcción de ciudadanía no basta que a los ciudadanos se les reconozcan derechos sociales, sino que es preciso que éstos cumplan obligaciones comunes y se constituyan en sujetos autónomos y responsables. Para esto es necesario ampliar el marco de acción de la participación ciudadana no sólo en la forma de acudir a votar o de pagar impuestos sino de su implicación política en la satisfacción de las necesidades colectivas. La construcción de una democracia y una ciudadanía con estas características es el desafío del Estado social.[12]

En este sentido, puede señalarse que actualmente, más que hablar de un Estado de bienestar, puede hablarse de una "sociedad de bienestar" en la que tanto el Estado como la sociedad participen en el financiamiento e, incluso, en la provisión de los servicios sociales.[13] Así también que además de la burocracia estatal es necesaria la participación de la familia, la comunidad y la sociedad civil. Como ejemplo, puede mencionarse el caso de la seguridad social en la que se propone la existencia de una pensión no contributiva para todos los ciudadanos, que implica un mínimo de bienestar en la vejez, por criterios de residencia en un determinado país, pero que dicha pensión puede aumentar mediante las contribuciones obligatorias y voluntarias que hagan los trabajadores durante su vida laboral.

[12] Nuria Cunill, "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana, op. cit.*

[13] Nuria Cunill discute en el artículo mencionado el monopolio del Estado en la provisión de los servicios sociales.

A diferencia de la postura señalada respecto a derechos sociales y ciudadanía pasiva, autores como Gerardo Pisarello sostienen que es la política social residual la que incentiva una ciudadanía de baja intensidad, ya que su acceso a los servicios públicos se da desde un punto de vista más asistencial que distributivo, poniéndolo en una situación dependiente y subordinada.[14]

En este sentido, es preciso pensar en mecanismos que extiendan los derechos sociales a toda la población, con una participación conjunta del Estado y la sociedad y que imponga derechos y responsabilidades a ambas partes. En este sentido, puede citarse el texto de la Constitución Francesa de 1946: "Todo ciudadano tiene la obligación de trabajar y el derecho de tener un empleo".[15]

Sin duda, esta situación requiere también que el Estado asuma la responsabilidad de otorgar estos derechos sociales. Si la apuesta para la construcción de ciudadanía es que el ciudadano conozca sus derechos y exija su cumplimiento, debe existir reciprocidad en las responsabilidades que el Estado está dispuesto a asumir.

Luigi Ferrajoli considera que el Estado de bienestar pone en crisis al modelo liberal clásico de Estado de derecho en el sentido de que la estructura jurídica del Estado debe modificarse para estar a la altura de la complejidad de las prestaciones requeridas por el Estado de bienestar y evitar que las normas incluidas en las Constituciones de la mayoría de los países estén desprovistas de garantías efectivas.[16]

Por su parte, Gerardo Pisarello, propone pasar de un Estado legislativo y administrativo a un Estado constitucional, y señala:

[14] Gerardo Pisarello, "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en V. Abramovich, M.J. Añón y Ch. Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003, p. 34.

[15] Adolfo Gilly, "Ciudadanía social", en *Revista Nexos*, enero de 1996.

[16] Luigi Ferrajioli, "Prólogo", en V. Abramovich, M.J. Añón y Ch. Courtis, *Derechos sociales...*, *op. cit.*

> Una estrategia de este tipo, obviamente, ha de repensar la diversa función de los actores llamados a operar como custodios constitucionales de los derechos sociales. De los actores institucionales, como el legislador, la administración o los jueces. Pero muy especialmente, de los propios ciudadanos y colectivos vulnerables, organizados y movilizados.[17]

Los derechos económicos, sociales y culturales

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 es un parteaguas en la necesidad de promover y garantizar los derechos fundamentales del hombre. De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), los *derechos humanos* son "el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado".[18]

La CNDH señala que los derechos humanos pueden clasificarse de distintas formas y que una de ellas es la que distingue entre tres generaciones de derechos, clasificación que considera cronológicamente la aparición o reconocimiento de estos derechos por parte del orden jurídico normativo de los países.

Los derechos humanos de *primera generación* comprenden los derechos civiles y políticos, entre los que se encuentran el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad jurídica, el derecho a la libertad de pensamiento y de religión, el derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas y el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Los derechos de *segunda generación* son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Estos derechos requieren, para ser accesibles, que el Estado implemente acciones, programas y estrategias para lograr que se cumplan

[17] Gerardo Pisarello, "El Estado social...", *op. cit.,* p. 34.

[18] http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm (consulta: 18 de marzo de 2008).

de forma efectiva. Entre los DESC encontramos que toda persona tiene los siguientes derechos: al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a formar sindicatos para la defensa de sus intereses, a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios, a la salud física y mental, a cuidados y asistencia especiales durante la maternidad y la infancia, a la educación en sus diversas modalidades y a la educación primaria y secundaria obligatoria y gratuita.

Lo anterior implica que los derechos sociales forman parte de los derechos humanos. De esta forma, se acepta la necesidad de reconocer al ser humano en su carácter integral, puesto que además de la libertad y la seguridad existen necesidades inherentes al hombre tales como trabajar, educarse, atender su salud, contar con una vivienda, asistir a su familia y recrearse, entre otros.

Por su parte, los derechos de *tercera generación* buscan "incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional". Entre estos derechos encontramos la autodeterminación, la independencia económica y política, la justicia internacional y el medio ambiente, entre otros.[19]

Ahora bien, en las últimas décadas el tema de los derechos humanos ha adquirido mayor visibilidad y se ha formado un movimiento internacional con fuertes grupos de apoyo en organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que promueven la necesidad de adoptar los derechos humanos como eje rector de las leyes nacionales y de garantizar su cumplimiento, los cuales tienen prevalencia frente a posiciones, en ocasiones contrarias o reticentes, de los gobiernos nacionales al respecto. Así, no debe perderse de vista que más que un reconocimiento automático, incluso de los derechos políticos y civiles, por parte de los gobiernos nacionales, la inclusión de estos derechos en las constituciones de muchos países ha sido producto de una amplia participa-

[19] http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm (consulta: 18 de marzo de 2008).

ción nacional e internacional en la lucha por ellos. Incluso, una vez plasmados en las leyes, ha sido necesaria una estricta vigilancia de su cumplimiento, que presenta periodos de avances y retrocesos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el principal instrumento en materia de los DESC a escala mundial. El pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue ratificado por México en 1981. El pacto es de cumplimiento obligatorio para los Estados parte y no sólo obliga al Poder Ejecutivo a emprender acciones en este sentido, sino también al Legislativo y al Judicial.[20]

El artículo 1 del pacto señala que:

> Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Sobre la exigibilidad de los derechos sociales

El primer problema referente a los derechos sociales es la discusión sobre su naturaleza. Existen posturas teóricas que consideran que los derechos sociales son de una naturaleza distinta que los derechos políticos y civiles. Mientras estos últimos son considerados derechos pasivos, los derechos sociales se consideran derechos activos, que implican una acción positiva del Estado para su cumplimiento. Con base en este argumento se sostiene la imposibilidad de hacer exigibles los derechos sociales, ya que están sujetos a la disponibilidad presupuestaria y, por tanto, un tribunal no podría obligar

[20] http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm (consulta: 7 de marzo de 2008).

al gobierno a cubrirlos si no se cuenta con los recursos suficientes. Además, se considera que los tribunales no deben intervenir en asuntos considerados meramente políticos.

No obstante, Abramovich y Courtis han estudiado ampliamente este tema y concluyen que es posible hablar de la exigibilidad de los derechos sociales. Consideran que la distinción entre derechos activos y derechos pasivos es más de grado que de naturaleza, ya que para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos y civiles es necesaria la erogación de recursos por parte del Estado, por ejemplo mediante la creación de instituciones destinadas a este fin. Asimismo, los derechos sociales también requieren que el Estado garantice que estos derechos no sean vulnerados en el sentido negativo, que no se impida que alguien tenga acceso al trabajo, a la salud, a la educación, etcétera.[21]

El Estado tiene distintos niveles de obligaciones respecto a todos los derechos: respetar el derecho, obligación de proteger y obligación de satisfacer el derecho en cuestión. Los autores encuentran cuatro problemas principales para la exigibilidad de los derechos sociales:[22]

1. Problemas de determinación de la conducta debida.
2. La autorrestricción del Poder Judicial frente a cuestiones políticas y técnicas.
3. La ausencia de mecanismos procesales adecuados para la tutela de derechos económicos, sociales y culturales.
4. La escasa tradición de control judicial en la materia.

Con relación al primer problema, para determinar el contenido de los DESC, en el plano internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el principal instrumento en materia de los DESC a escala mundial, avanza en el contenido de los derechos sociales, por ejemplo respecto a lo que debe entenderse por el derecho a la educación, la

[21] V. Abramovich, M.J. Añón y Ch. Courtis, *Derechos sociales...*, *op. cit.*
[22] *Ibid.*, p. 121.

salud y al trabajo.[23] Además, se toman en cuenta las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Respecto al segundo punto, destaca la importancia del análisis del tema del control judicial de la Administración Pública. En este sentido, pone el ejemplo de Estados Unidos, en donde los jueces han aceptado paulatinamente cada vez más recursos que antes se rechazaban por considerarse estrictamente técnicos. En este sentido, es importante señalar que los autores consideran que el Poder Judicial no es el principal protagonista para hacer efectivos los DESC, tarea que corresponde en principio a los poderes políticos.[24]

Por otro lado, a menudo las acciones y los procedimientos están previstos para dilucidar conflictos individuales y no toman en cuenta criterios como la necesidad de satisfacción urgente. Así, las sentencias que condenan al Estado a cumplir obligaciones de hacer no cuentan con resguardos procesales suficientes y resultan por ello de dificultosa ejecución. Por lo tanto, hay una necesidad de adecuación del derecho procesal. En Argentina, en 1994 se creó el amparo colectivo, el cual se ha usado en materia ambiental, defensa del consumidor, usuario de servicios públicos, derecho a la salud, discriminación, etcétera.[25]

En cuanto al último punto, que es de especial importancia para el tema, los autores señalan que a veces las propias víctimas no lo ven como una violación de derechos y acuden a estrategias de reclamo como la protesta pública, entre otras.

Los autores sostienen que estas restricciones puede superarse de manera gradual al adecuar los mecanismos jurídicos a esta problemática particular. Para demostrarlo, presentan múltiples ejemplos en los cuales esto ha sucedido en la práctica no sólo en Argentina sino en otros países.

[23] http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm (consulta: 21 de marzo de 2008). El pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue ratificado por México en 1981.

[24] Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, *op. cit*., p. 118.

[25] *Ibid.,* p. 132.

Sobre la ciudadanía y la participación ciudadana

El concepto de *ciudadanía* puede rastrearse desde los griegos hasta la actualidad. Para los griegos eran *ciudadanos* aquellos que participaban en la toma de decisiones públicas, para lo cual contaban con derechos políticos que les permitían participar en la vida pública. De esta forma, la participación era parte inherente al hecho de ser ciudadano. No obstante, en este esquema sólo los miembros del Estado podían considerarse como ciudadanos y gozar de los derechos.[26]

En la teoría moderna, la referencia fundamental sobre ciudadanía es la de T.H. Marshall que distingue entre tres tipos de ciudadanía, a saber: ciudadanía política, civil y social. Esta posición ha tenido una serie de críticas, entre ellas que al hacer que la ciudanía social dependa de la pertenencia a un Estado, se está negando la posición desde los derechos fundamentales del hombre. No obstante, su desarrollo ha sido de suma importancia para avanzar en el reconocimiento del concepto de *ciudadanía social*.

Lo anterior porque en el campo de la teoría jurídica existen dos posiciones acerca de la naturaleza de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos políticos, civiles y sociales. La primera posición sostiene que estos derechos se derivan de la pertenencia a una comunidad política y una persona tiene derechos en la medida en que forma parte de esta comunidad. Esto implica que el Estado y, en su caso, la Constitución, *otorgan* estos derechos a los ciudadanos. Por otro lado, la teoría jusnaturalista, que encuentra su mayor sustento en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, sostiene que estos derechos son inherentes al hombre como tal y que no dependen de su pertenencia a una entidad política, por tanto, el Estado únicamente *reconoce* estos derechos.[27] Sin entrar en mayor detalle respecto a esta discusión, debe tenerse en cuenta que una u otra posición tiene diferentes implicaciones de política para un Estado y puede

[26] Michelangelo Bovero, "Ciudadanía y derechos fundamentales", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 35, núm. 103, enero-abril de 2002.

[27] *Ibid.*, pp. 9-25.

observarse que, históricamente, el arreglo prevaleciente ha sido otorgar los derechos políticos a aquellos ciudadanos que forman parte de una entidad política.[28]

En un régimen democrático, los derechos políticos, los cuales posibilitan la igualdad de participación en las decisiones públicas, han sido considerados tradicionalmente como los derechos primordiales de la democracia. No obstante, de acuerdo con Michelangelo Bovero, mientras que los derechos políticos son condiciones para la democracia, en el sentido de que son un elemento esencial para la democracia como forma de gobierno, ciertos derechos civiles y sociales son precondiciones para su existencia, pues su violación puede impedir el ejercicio de los derechos políticos y, por tanto, evitar la existencia de un verdadero sistema democrático. Entre los derechos sociales menciona principalmente el derecho a la educación y el derecho a la subsistencia. Esta denominación de precondición implica que estos derechos son externos a la democracia, en el sentido de que puede haber reconocimiento de derechos sociales y civiles en regímenes no democráticos.[29]

Situándonos en el marco de gobiernos democráticos, el ciudadano es aquel que participa en la toma de decisiones públicas, siguiendo para ello las reglas del juego democráticas que implican igualdad de condiciones ante la ley en relación con sus derechos políticos. No obstante, existen diferentes concepciones de democracia, las cuales le otorgan mayor o menor importancia a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.[30]

La representación es el vínculo que existe entre el gobierno y los ciudadanos. Los ciudadanos deben considerar que sus opiniones se ven reflejadas

[28] Como señala Bovero, a propósito del libro de Dahrendorf, se argumenta que pensar en términos de pertenencia a una entidad política es más concreta y aplicable en la práctica (R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict*, Weidenfel Nicolson, Nueva York, 1988). Entre las implicaciones mencionadas se encuentran el otorgamiento del voto en el extranjero, entre muchas otras.

[29] Michelangelo Bovero, "Democracia y derechos fundamentales", *Isonomía,* núm. 16, abril de 2002, p. 37.

[30] Pablo Salazar Ugarte, "¿Qué participación para cuál democracia?", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias I, IIS-UNAM/ Comecso/ Indesol, México, 2004.

en las decisiones que toman sus representantes y los representantes deben ser capaces de tomar en cuenta las demandas de la ciudadanía. Si este vínculo se rompe, el ciudadano tiende a mostrar desinterés por las decisiones públicas, por ejemplo, en la forma de abstencionismo electoral, de forma tal que se convierte en receptor de las decisiones tomadas, pero sin considerar que éstas le interesan o le atañen directamente. De esta forma, se pierde el concepto de ciudadanía como aquel que participa en la vida pública y se pasa a ser ciudadanos pasivos.[31]

La situación es particularmente grave si los ciudadanos consideran que no tienen ninguna influencia en la toma de decisiones públicas, al no existir mecanismos de participación ciudadana o procedimientos de integración social en los que se incentive la participación de toda la población, y por tanto se alejan de la vida pública, tanto en lo económico como en lo político, social y cultural, lo que puede derivar en situaciones de exclusión social. Esta situación es particularmente grave para grupos que se encuentran en la pobreza.

De acuerdo con Alicia Ziccardi, "con la democratización del sistema político se debilitaron o incluso se liquidaron las formas de participación creadas en el Estado corporativo en el que gobernó el PRI sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo". Asimismo, ante "coyunturas de apertura o profundización de la democracia las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo por las ex-

[31] Durand ha desarrollado una distinción entre tres tipos de cultura política: la parroquial, la súbdito y la participativa. De acuerdo con Esperanza Palma, "la primera se caracteriza por el localismo y la alienación del sistema político. La segunda, por una relación parcial del individuo con el sistema político. El individuo se posiciona como receptor de los beneficios o perjuicios del sistema político pero no como actor demandante. No es un actor político que se proponga ciertos fines y que crea en su eficacia individual para transformar objetos políticos. Finalmente, en la cultura participativa los individuos son a la vez receptores y actores que tienen sentido de eficacia individual. Este tipo de cultura se vincula con el concepto de ciudadanía en tanto supone que los individuos son portadores de derechos civiles y políticos así como de un conjunto de obligaciones" (Esperanza Palma, *Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa Oportunidades,* Serie ENAPP, Documento de trabajo, núm. 3, México, junio de 2007, p. 5).

pectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno".[32]

Así, mediante la participación ciudadana es posible crear un vínculo más estrecho entre los ciudadanos y el gobierno. Esto permite mejorar la calidad de la democracia en la medida en que los ciudadanos participan en la toma de decisiones públicas y por tanto mejora la representatividad del gobierno. Por otro lado, mediante la participación ciudadana es posible hacer más eficientes las políticas públicas.[33] No es el objetivo de este trabajo mostrar las dificultades de la participación ciudadana, en sus diversas visiones desde la ciencia política, las dificultades para incentivar la participación ciudadana, la institucionalización de la misma y los diferentes instrumentos o mecanismos de participación ciudadana. No obstante, se parte de la premisa de que el involucramiento de la ciudadanía en la vida pública tiene resultados benéficos para el funcionamiento del sistema político y de las políticas públicas.

Tal como lo plantea Font, la participación ciudadana tiene también sus límites, pues no es posible que todas las personas participen en todas las decisiones públicas, ya que hay limitantes de tiempo y de interés, entre muchos otros. No obstante, es posible extender la participación a un mayor número de ciudadanos.[34]

De acuerdo con Ziccardi, los instrumentos de participación ciudadana en las políticas sociales pueden agruparse de la siguiente forma:

- Instrumentos de consulta pública para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o Internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.
- Instrumentos de diseño de políticas sociales como la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés

[32] Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana..., op. cit*., pp. 248-250.

[33] Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana..., op. cit.*

[34] Joan Font, "Participación ciudadana y decisiones públicas", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana..., op. cit.*

sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género.

- Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.[35]

Así, en el campo de las políticas sociales la participación ciudadana puede ser muy provechosa para aumentar su eficiencia. La participación puede tomar distintas manifestaciones, desde su involucramiento en el diseño de las políticas, hasta su implementación o evaluación. También pueden tener funciones de monitoreo a través de contralorías sociales. Como se mencionó, incluso se ha pensado en que las organizaciones ciudadanas pueden participar en la provisión de servicios sociales, terminando con las formas monopólicas de producción de estos servicios. La presentación de quejas y denuncias de los beneficiarios de programas sociales es también una forma de participación. Todo lo cual implica lo importante de ir creando un proceso de institucionalización de formas de participación ciudadana.

En México, la Constitución Mexicana de 1917 fue pionera en su época en la inclusión de garantías sociales. Los principales avances se dieron en la provisión de educación pública gratuita. El acceso a la salud, la seguridad social, la vivienda, se dieron con base en la condición laboral de las personas. Además, la extensión de los servicios sociales se dio más bien tomando en cuenta a los grupos organizados de la sociedad (como sindicatos, etc.) que considerando derechos sociales para toda la población. Es conocida la dinámica de clientelismo y paternalismo con base en los cuales se otorgaron servicios sociales a las personas. Obviamente, estas dinámicas desincentivan la participación ciudadana.

El primer problema en este sentido, es el efectivo cumplimiento de los derechos sociales, a pesar de estar incluidos en la Constitución. El alto porcentaje de la población en condiciones de pobreza da cuenta de que la población no

[35] *Ibid.*, p. 261. En un plano general, Font distingue entre varios tipos de mecanismos de participación ciudadana: mecanismos de consulta a las comunidades, mecanismos deliberativos, mecanismos de democracia directa y otros (J. Font, "Participación ciudadana...", *op. cit.*).

tiene satisfechas sus necesidades básicas. La vinculación con el mercado de trabajo sigue siendo fundamental para tener acceso a mejores condiciones de trabajo laborales, como prestaciones, seguridad social y salud. Dada la baja tasa de creación de empleos, ésta es una situación que, sin lugar a dudas, crea mayor desigualdad en la sociedad.

Además, se añade como un factor importante, la calidad de los servicios; por ejemplo, la baja calidad de la educación en México, que se exacerba si se consideran las cifras regionales.[36] Las encuestas a la ciudadanía revelan su baja percepción en cuanto a la atención de los servicios de salud y a la falta de infraestructura. A pesar del aumento de los recursos destinados al gasto social, éste todavía está muy por debajo de los niveles internacionales. Mientras que en el 2001 el gasto social como porcentaje del PIB en México era de 11.8%, en Estados Unidos era de 14.8% y en Suecia de 28.9%.[37] La baja cobertura y calidad en algunos servicios constituyen factores de desigualdad y de exclusión social.

Todo lo anterior implica que las posibilidades de muchos ciudadanos de ejercer una ciudadanía plena son limitadas. El reto del Estado mexicano es asumir un compromiso con el reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales, lo cual implica esfuerzos en materia de recaudación y asignación de recursos, un esfuerzo de consensos políticos en un marco democrático, con la participación de la ciudadanía. En este sentido, es importante no retomar prácticas clientelares y avanzar hacia la construcción de ciudadanía conscientes de los derechos y las obligaciones y con una amplia participación ciudadana.

[36] Juan Carlos Amador, *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México,* Documento de trabajo, núm. 35, CESOP, marzo de 2008.

[37] CEFP, Indicadores de Gasto Público Social de Países Seleccionados, mayo de 2006. De acuerdo con Nuria Cunill, las bajas tasas de impuesto sobre la renta en América Latina, hacen evidente que "en la región se confronta una restricción más política que económica" (Nuria Cunill, "Balance de la participación...", *op. cit.*).

Resultados sobre el conocimiento de los derechos y las percepciones de los ciudadanos

La siguiente sección se divide en tres apartados.

1. Se discute la información con que cuentan los ciudadanos sobre los derechos sociales, según los datos recabados en la encuesta.
2. Se describen las características socioeconómicas de las personas con mayor conocimiento de los derechos sociales. Se incluye la relación del conocimiento de los derechos sociales con variables socioeconómicas y con percepciones sobre la ciudadanía, por ejemplo, la naturaleza de los programas sociales del Estado, la utilidad de la participación ciudadana, así como la influencia de los ciudadanos en las decisiones, entre otras variables.
3. La tercera sección estima estadísticamente el efecto del conocimiento de los derechos sobre la percepción de utilidad de la participación ciudadana y sobre la participación real, participación ciudadana y sus percepciones sobre ella, estimando dos ecuaciones para beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales.

El análisis se hace con base en los resultados de la Encuesta de Construcción de Ciudadanía Social y Cultura de Derechos realizada por el CESOP.

Información y conocimiento sobre derechos sociales

En la encuesta pueden encontrarse varias preguntas que se refieren a la información con que contaban los ciudadanos sobre los derechos sociales. En el Cuadro 1 se presentan los porcentajes de respuesta a estas preguntas. Puede observarse que 64% de la población nunca había escuchado hablar de los derechos sociales. Debe considerarse que una respuesta positiva no implica necesariamente que las personas tengan una idea clara sobre su significado. Es interesante que entre los beneficiarios el porcentaje de

Cuadro 1. Variables relacionadas con la información sobre los derechos sociales (porcentajes)

*Pregunta**	*Sí*	*No*	*Ns/Nr*
¿Había usted escuchado hablar anteriormente sobre los derechos sociales? (p19)	34.82	63.97	1.21
En lo que va del año, ¿usted o alguno de los miembros de su familia han recibido cursos o talleres donde le hablaran de programas sociales existentes? (p51)	10.83	87.76	1.41
Si usted es *beneficiario* de un programa social, ¿conoce información como los requisitos para ser beneficiario, sus derechos y obligaciones? (p56)	58.17	37.62	4.21
Si usted es *beneficiario* de algún programa social, ¿le han proporcionado o no algún tipo de orientación respecto a la existencia y uso de buzones de quejas? (p42)	36.51	59.22	4.28

Nota: Las preguntas p56 y p42 excluyen a los no beneficiarios. Debe señalarse que el número de entrevistados que se reportan como no beneficiario difieren con la pregunta p19. Resultados ponderados.

* Entre paréntesis se indica el número de pregunta en el cuestionario para su mejor localización para los interesados.

personas que había escuchado hablar sobre los derechos sociales está muy por debajo de los no beneficiarios. Este resultado podría explicarse por las características socioeconómicas de las personas beneficiarias, que a menudo tienen menor nivel educativo y menor acceso a la información. No obstante, la correlación entre ambas variables es muy baja, aunque significativa al 1% (Cuadro 2).

Entre los que sí habían escuchado hablar de los derechos, las tres respuestas con mayor porcentaje acerca de la fuente de esta información fueron: la escuela, con 37.9%; la televisión, con 36.5%; y las pláticas con amigos y

Cuadro 2. Relación entre personas que habían escuchado hablar de los derechos sociales y su condición de beneficiario o no beneficiario (porcentajes)

	Beneficiario	*No beneficiario*	*Total*	*Coeficiente de correlación de Spearman*
No había escuchado hablar de los derechos sociales	68.80	31.20	100.00	0.0397*
Sí había escuchado hablar de los derechos sociales	64.90	35.10	100.00	

*Significativa al 1 por ciento.

familiares, con 11.91%. La radio y la televisión tuvieron 5.6% y el trabajo 6.4%. Éstas fueron las respuestas dadas en la primera mención, ya que a los entrevistados se les pidieron hasta tres menciones.

Por otro lado, únicamente 10.8% de la población en general había recibido algún curso o taller donde le hablaran sobre los programas sociales existentes. De los que habían recibido algún curso o taller, 55.8% eran beneficiarios de programas sociales. A pesar de que la población beneficiaria y no beneficiaria tiene porcentajes similares, la prueba chi cuadrada indica que los resultados son diferentes estadísticamente para beneficiarios y no beneficiarios. De los que contestaron que habían recibido un curso o taller, 63.7% dijo haberlo recibido de alguno de los tres niveles de gobierno (30.7% del gobierno municipal, 24.5% del gobierno estatal, y 8.5% del gobierno federal) y 25.4% contestó que fue impartido por una organización ciudadana. Por otro lado, únicamente 36.5% había recibido algún tipo de orientación respecto a la existencia y uso de buzones de quejas. Estas dos variables están cercanas a la acción del gobierno para aumentar el conocimiento de los derechos y los programas sociales. Por último, de los beneficiarios de programas sociales, 58.2% indicó que conocía la información para ser beneficiario, así como sus derechos y obligaciones. Debe señalarse que en la ENAPP el

porcentaje de personas que conocen los requisitos para ser beneficiarios de programas sociales es alto.

En la encuesta se pueden encontrar diferentes preguntas acerca del conocimiento de los derechos sociales, las cuales pueden dividirse en conocimiento de los derechos sociales en un contexto general, así como en el conocimiento de los programas sociales a nivel particular. En los cuadros 3 y 4 se presentan estas variables y el porcentaje de respuesta.

En el primer caso se encuentran siete variables. En el Cuadro 3 se observa que los porcentajes de respuesta afirmativa más altos corresponden al acceso a servicios de salud de calidad y recibir educación de calidad, con 81.3% y 80.5%, respectivamente. Es posible que estas respuestas estén vinculadas con la realidad mexicana, en la cual los derechos a la educación y a la salud han sido los más atendidos históricamente. La respuesta más baja fue el derecho a ser tomado en cuenta en la toma de decisiones, lo cual refleja los ámbitos restringidos en los cuales se da la participación ciudadana en el país, de acuerdo a lo que consideramos previamente, de concebir a la participación ciudadana como la participación en la toma de decisiones públicas.

En general, se observa que las respuestas afirmativas son bastante altas, considerando que el porcentaje de personas que había escuchado hablar anteriormente de los derechos sociales es, como se dijo previamente, de sólo 34.82%. Esto puede reflejar que las respuestas sobre los derechos sociales pueden ser más una respuesta aspiracional que propiamente de conocimiento de los derechos, o bien, puede tratarse más de percepciones sobre los que consideran que deberían ser derechos sociales y los que no.

No obstante, si queremos determinar si una respuesta afirmativa es efectivamente una respuesta correcta, la situación no es del todo clara. Obviamente, la respuesta es afirmativa si nos situamos en un plano teórico, sin embargo, no sucede lo mismo si nos situamos específicamente en el caso mexicano. Esto sucede en dos dimensiones: por un lado, por su reconocimiento en la Constitución, y por el otro, por su nivel de cumplimiento. La Ley General de Desarrollo Social es la única en la que se enumeran explícitamente los derechos sociales. En el artículo 6 esta ley define como derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un

Cuadro 3. Variables sobre conocimiento de derechos sociales (porcentajes)

Pregunta	*Sí*	*No*	*Ns/Nc*	*Ubicación en la Constitución*
1. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Tener trabajo bien remunerado. (p18_1)	71.40	14.99	13.62	Art. 123
2. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Tener acceso a la alimentación. (p18_2)	71.72	14.97	13.31	Art. 2 (pueblos indígenas) Art. 4 (niñas y niños)
3. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Tener acceso a servicios de salud de calidad. (p18_3)	81.25	7.68	11.07	Art. 4
4. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Recibir educación de calidad. (p18_4)	80.5	6.73	12.76	Art. 3
5. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Tener seguridad social. (p18_5)	76.85	9.6	13.55	Art. 123
6. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Tener una vivienda digna. (p18_6)	71.52	14.04	14.44	Art. 4
7. ¿Cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no? Ser tomado en cuenta para la toma de decisiones. (p18_7)	66.6	17.79	15.62	Art. 25

Nota: La pregunta realizada fue: "Los derechos sociales son beneficios a los que toda persona tiene acceso por el simple hecho de ser ciudadano de un país. En México, ¿cuáles de los siguientes cree usted que son derechos sociales y cuáles no?". Datos ponderados.

Cuadro 4. Variables sobre el conocimiento de programas sociales (porcentajes)

Preguntas	*Sí*	*No*	*Ns/Nc*
1. De lo que usted sabe, ¿de dónde proviene el dinero que se usa para financiar los programas sociales? (p31)	Impuestos generales, de la gente: 64.94	Gobierno: 23.37 Partidos políticos: 4.48 Otros: 1.8	Ns/Nc: 5.82
2. Dígame usted si las siguientes oraciones que le voy a leer son ciertas o falsas: Existen reglas claras para determinar quién puede recibir los programas sociales (p54_1)	52.85	31.14	16.01
3. Dígame usted si las siguientes oraciones que le voy a leer son ciertas o falsas: Se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales (p54_2)	62.27	21.14	16.59
4. Dígame usted si las siguientes oraciones que le voy a leer son ciertas o falsas: Los gobiernos federal, estatal y municipal deben dar a conocer el gasto en programas sociales (p54_3)	66.68	17.71	15.61

Nota: Datos ponderados.

medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.[38]

En el texto constitucional quedan claramente establecidos los derechos a la protección de la salud, a la educación, a una vivienda digna y decorosa,

[38] Además, a nivel estatal existen amplias diferencias entre los derechos sociales reconocidos por sus diversas legislaciones. Véase Sara María Ochoa, *Los avances en la institucionalización de la política social en México,* Documento de trabajo, núm. 6, CESOP, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2006.

a un trabajo socialmente útil y a un salario mínimo remunerador. No obstante, existen casos menos claros. Respecto a la seguridad social, el texto constitucional no se refiere a ella exactamente como un derecho, además de que la vincula fuertemente con la condición laboral de la persona. De acuerdo a las leyes reglamentarias en la materia, la seguridad social en el país está ligada con un empleo formal, ya sea a través de la incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad Social y de Servicios de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); sin embargo gradualmente se han incluido algunos otros grupos, como los jornaleros agrícolas y las personas bajo el régimen de honorarios, en la reciente reforma a la ley del ISSSTE, entre otras.

En el caso de la alimentación, se reconoce para los niños y las niñas en el artículo 4 constitucional, y para los pueblos indígenas en el artículo 2. El cumplimiento del derecho a la alimentación de niños y niñas les corresponde a los tutores, con la supervisión del Estado. Así, no se establece *explícitamente* como un derecho para toda la población. En un sentido amplio, puede pensarse que la protección de la salud implica también medidas de nutrición.

Brevemente, respecto al cumplimiento, un alto porcentaje de la población, entre la que se encuentra la población con menores recursos, por ejemplo los adultos mayores o los habitantes en el sector rural, no cuentan con seguridad social. Por otro lado, de acuerdo con cifras oficiales, 13.8% de la población se encuentra en pobreza extrema, la cual se define como aquella en la cual los recursos no son suficientes para cubrir los requerimientos de alimentación y, por tanto, no se está dando cumplimiento a su derecho a la alimentación.[39] Para atender esta situación existen programas como el de Desarrollo Humano Oportunidades y el de Apoyo Alimentario, ambos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Respecto a las preguntas relacionadas con los programas sociales, 65% de la población considera que el dinero para financiarlos proviene de impuestos generales. No obstante, 23.37% considera que proviene del gobierno y 4.48% de los partidos políticos. En lo relativo a las preguntas sobre el funcionamiento de los programas sociales, en el Presupuesto de Egresos de la

[39] http://www.coneval.gob.mx.

Federación 2008 se especifica que los programas que se consideran con alto impacto social están sujetos a reglas de operación, por lo que existen puntos claros para determinar quiénes pueden recibir los beneficios; de hecho existe la obligación de publicar las listas de las personas que reciben los estímulos de tales programas. También se especifica que las dependencias encargadas deberán dar a conocer los recursos destinados a estos programas, aunque no se especifica que esto aplique para los tres niveles de gobierno. Así, en los tres casos es posible considerar que la respuesta positiva es la correcta, considerando que el porcentaje de programas que no están sujetos a reglas de operación es muy reducido.

En relación con las variables sobre la exigibilidad de los derechos sociales, 58.3% cree que es posible exigirlos. Debe considerarse que aquí se puso el ejemplo de una persona que carece de escuela cerca de su casa y la pregunta es si esta persona puede exigir que se construya una escuela, lo que se considera un caso fácilmente comprensible para una persona. También es preciso señalar que la palabra 'exigir' es muy fuerte, ya que existen diferencia respecto a solicitar o incluso demandar su cumplimiento.

Respecto a los mecanismos para hacerlo, la respuesta con un mayor porcentaje afirmativo fue "acudir con las autoridades responsables", con 78.4%. Le sigue "solicitando su inscripción a un programa social", con 44.2%. Los menores porcentajes fueron acudir con un partido político, o bien, participar en una marcha o un mitin. Estas respuestas son importantes en la medida en que señalan la percepción de la ciudadanía respecto a la forma de exigir sus derechos. Por ejemplo, participar en una marcha o en un mitin es más bien un mecanismo de protesta que de exigibilidad de los derechos. Por su parte, mandar una carta al Presidente puede considerarse como una manifestación de una cultura política fuertemente ligada al presidencialismo. En este sentido, es pertinente analizar las mejores respuestas a estas preguntas (Cuadro 5).

Considerando la distinción entre garantías primarias y secundarias, en las primeras se acude a la dependencia correspondiente para buscar subsanar la acción u omisión, y en caso necesario, al no ser resuelto el problema satisfactoriamente de acuerdo al demandante, puede acudirse al Poder Ju-

Cuadro 5. Variables sobre exigibilidad de los derechos sociales (porcentajes)

Pregunta	*Sí*	*No*	*Ns/Nc*
8. Si alguno de los derechos sociales que le mencioné no se cumple, por ejemplo, si sus hijos no tienen una escuela con buen nivel educativo cerca de su casa ¿Cree usted que puede exigir que se resuelva? (p40)	58.32	32.47	9.21
10. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Poniendo una denuncia en el Poder Judicial. (p41_1)	32.03	59.32	8.65
11. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Mandando una carta al Presidente. (p41_2)	34.82	59.13	6.05
12. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Participando en una marcha o mitin. (p41_3)	25.66	68.7	5.64
13. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Solicitando su inscripción a un programa social. (p41_4)	44.24	51.08	4.67
14. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Acudiendo con su representante (diputado, senador, regidores). (p41_5)	36.47	56.52	7.01
15. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Acudiendo con un partido político. (p41_6)	20.41	72.7	6.89
16. ¿De qué forma cree usted que puede exigirlo? Acudiendo con las autoridades responsables. (p41_7)	78.41	17.76	3.82

Nota: Datos ponderados.

dicial para demandar su cumplimiento.[40] El primer paso se refiere a recurrir a las instancias que otorgan el servicio en cuestión o bien a las creadas específicamente para dirimir controversias, como es el caso de la Comisión

[40] Gerardo Pisarello, "El Estado social...", *op. cit.*

Nacional de Arbitraje Médico, en el caso de la salud, o de la Junta de Conciliación y Arbitraje, en casos laborales; el segundo paso sería recurrir al Poder Judicial y, en su caso, al juicio de amparo.

Actualmente, la mayoría de las leyes mandatan que las dependencias cuenten con mecanismos administrativos para recibir quejas y denuncias de la población respecto a los bienes y servicios que prestan y a los programas que coordinan. Por tanto, una persona puede solicitar información sobre los requisitos para ingresar a un programa social y pedir su inscripción, decisión que quedará en manos de la dependencia correspondiente de acuerdo al funcionamiento del programa, o a las reglas de operación, cuando éstas existan. O bien, si ya es beneficiario, puede manifestar su inconformidad en algún aspecto de su funcionamiento que considere lo afecta negativamente. Las comisiones de derechos sociales, en el mejor de los casos, sólo pueden emitir recomendaciones sin carácter vinculatorio a las cuales, en muchas ocasiones, las dependencias no atienden, por lo cual éstas quedan sin efecto.

No obstante, si se toma una decisión contraria al interés del demandante en alguna de estas instancias, el mecanismo judicial para darle continuidad, si bien existe, es difícilmente aplicado en la práctica. En el caso de juicio de amparo, por ejemplo, sólo puede acudirse a él de forma individual y la resolución no aplica *erga omnes*, por lo cual puede decirse que no existen las características procesales necesarias, ni una tradición al respecto. En Argentina se han hecho importantes avances en la materia, al crearse en 1994 el amparo colectivo que permite dar cabida a la atención de este tipo de derechos, tal como ha venido ocurriendo.[41]

Con base en lo anterior, las respuestas correctas podrían ser solicitar su inscripción a un programa social, o bien, acudir a la autoridad correspondiente, o poner una denuncia en el Poder Judicial. Si bien este último caso es difícilmente aplicable en la práctica en México, se mantiene ya que, teóricamente, es posible hacerlo.

[41] En Abramovich y Courtis pueden encontrarse importantes experiencias internacionales sobre la exigibilidad de los derechos sociales.

Conocimiento de los derechos sociales y su relación con variables socioeconómicas y de percepciones de cultura política

Dado que existen una serie de variables relacionadas con el conocimiento de los derechos sociales, para abordar esta sección es necesario agregar las categorías de preguntas antes consideradas para obtener un índice simple que permita acercarnos a una visión de conjunto del conocimiento de los derechos sociales, del funcionamiento de los programas sociales y de la exigibilidad de los derechos. Así, a la respuesta correcta se le otorgan 2 puntos, a la incorrecta 1, y se da un valor de 0 cuando no se sabe o no se responde. Los resultados se normalizan dividiéndolos entre el total de puntos.[42] Posteriormente, se construye un índice de conocimiento promedio. Los resultados se presentan en el Cuadro 6. Puede verse que el valor promedio menor es el del índice de exigibilidad y el mayor el de conocimiento de derechos, lo cual es coherente con lo planteado anteriormente y con los resultados de la ENAPP.

En primer término es interesante conocer si los índices de conocimiento de derechos calculados están relacionados con algunas variables socioeconómicas seleccionadas y con percepciones en distintas esferas (cuadros 7 y 8). Respecto a las primeras podemos observar que las variables de edad, nivel educativo y el ser hablante de lengua indígena son significativas al 1%, con valores de correlación que si bien están por debajo de lo que se considera una correlación alta en este tipo de variables (mayor a 30 o 40%), en algunos casos alcanzan valores importantes. En particular, el nivel educativo está altamente correlacionado con el conocimiento general de los derechos. La correlación es negativa con la edad, lo que indica que, actualmente, las personas jóvenes conocen más de sus derechos. El ser hablante de lengua indígena parece ser una variable importante para el no conocimiento de derechos, lo que puede estar relacionado con bajos niveles educativos y menor acceso a la información. La condición laboral, esto es, el haber trabajado o no, entre otras categorías, está relacionada con el índice general y con el índice de conocimiento de programas.

[42] Véase Alberto Díaz Cayeros, *Los programas sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental,* Documento de trabajo, núm. 1, PNUD, México, junio de 2007.

Cuadro 6. Descripción de los índices de conocimiento de derechos (ICD), de conocimiento de programas sociales (ICPS), de mecanismos de exigibilidad (IC) y el índice general de conocimiento de derechos (IG)

Índice	*Promedio*	*Desviación estándar*	*Mínimo*	*Máximo*
ICD	.8088542	.2619257	0	1
ICPS	.7522917	.2632438	0	1
IE	.5010938	.3861217	0	1
IG	.6874132	.2094035	0	1

Nota: Datos ponderados.

Cuadro 7. Correlaciones de los índices con variables socioeconómicas

Variable	*IG*	*ICD*	*ICPS*	*IE*
Género	-0.0078	0.0114	0.0097	-0.0321
Edad	-0.1689*	-0.0808*	-0.1382*	-0.1191*
Nivel educativo	0.2635*	0.1598*	0.1866*	0.1763*
Hablante lengua indígena	0.2048*	0.1401*	0.1827*	0.1098*
Condición laboral	0.1172*	0.0485	0.0724**	0.1047*
Nivel de ingresos	0.0546	0.0438	0.0369	0.0259
Jefe de hogar	0.0349	0.0411	0.0391	0.0043
Beneficiario	-0.0300	0.0392	-0.0420	-0.0453

* Significativo al 1 por ciento.
** Significativo al 5 por ciento.

Cuadro 8. Correlaciones de percepciones de ciudadanía

Percepción	*IG*	*ICD*	*ICPS*	*IE*
Beneficios de la participación (p47)	0.1891*	0.1272*	0.1335*	0.1217*
El cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno (p30_2)	0.1447*	0.1062*	0.1139*	0.0884*
¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político? (p65)	0.1766*	0.1074*	0.1841*	0.0895*
Grado de cumplimiento de los derechos (p22)	0.2519*	0.1781*	0.2187*	0.1352*
Grado de satisfacción con los derechos sociales (p24)	0.2901*	0.1986*	0.2557*	0.1540*
Influencia sobre diferentes instancias (p53)	0.2244*	0.1134*	0.2451*	0.1172*
Participación en organizaciones ciudadanas (p14_2)	-0.0034	-0.0154	0.0229**	-0.0163
Participación en un sindicato (p14_1)	0.0638*	0.0365**	0.0438**	0.0409**
Participación en programas sociales (p46)	0.0484	0.0292	0.1495*	-0.0508
Participación en actividades comunitarias (p49)	0.0785*	0.0578*	0.1004*	0.0157
Participación conjunta (programas sociales y actividades comunitarias)	0.0819*	0.0573*	0.1448*	-0.0113

*Significativo al 1%.
*Significativo al 5%.
Nota: Respecto a las variables consideradas para medir estas variables véase el anexo 2.

Es importante señalar que el ser hombre o mujer, o ser jefe de hogar, no está correlacionado con el conocimiento de derechos. Tampoco lo está el ser beneficiario de un programa social o el nivel de ingresos. En el caso de los beneficiarios también debe observarse que la relación es negativa, probablemente por sus características socioeconómicas, como dijimos anteriormente. Respecto al ingreso, el resultado puede estar relacionado con el bajo nivel de precisión en la medición que a menudo se tiene de esta variable en las encuestas.

Otro ámbito de interés es la percepción de los entrevistados sobre los beneficios de la participación ciudadana. Se espera que entre mayor conocimiento se tenga de los derechos sociales, exista mayor convicción de la importancia de que los ciudadanos participen en la vida pública. Asimismo, los datos reflejan que la correlación entre los índices y la utilidad de la participación es positiva y significativa.

Es interesante señalar que hay una relación positiva y significativa entre los índices y los ciudadanos que están en desacuerdo con que los derechos sociales están sujetos a la buena voluntad del gobierno. Esto es un indicio positivo acerca de la construcción de ciudadanía, ya que aquellos que conocen los derechos sociales tienden a rechazar que éstos sean únicamente buenas acciones del gobierno.

Respecto a la relación con la pregunta: ¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político? Observamos que el desacuerdo es mayor entre los ciudadanos con mayor conocimiento de los derechos. No obstante, hay que señalar que una gran mayoría de los entrevistados dicen estar en desacuerdo o algo en desacuerdo.

También es interesante señalar que el conocimiento de los derechos está relacionado con la percepción de un mayor cumplimiento de los derechos sociales para la mayoría de la población y con una mayor satisfacción con los derechos sociales con los que cuentan. También se relaciona positivamente con la percepción de influencia de la sociedad organizada en distintas instancias.

Las variables de pertenencia a una organización ciudadana o a un sindicato, si bien tienen una correlación significativa en algunos casos, tienen valores muy bajos. Las otras variables de participación consideradas únicamente

tienen una correlación importante con el conocimiento del funcionamiento de los programas sociales. También es importante señalar que el índice de exigibilidad sólo está correlacionado de manera significativa con la participación en sindicatos, aunque el valor es muy bajo. Dado que es posible considerar que la correlación de las variables de participación con el conocimiento del funcionamiento de los programas sociales se debe a que son beneficiarios de programas sociales, se observa que existe correlación significativa de la participación en organizaciones, en programas sociales y en actividades comunitarias con el hecho de ser beneficiario de un programa social, de 0.0731, 0.0518 y 0.1069, respectivamente.

Influencia del conocimiento de derechos sociales sobre participación y percepciones

Es posible estimar un modelo en el que el conocimiento de derechos tenga influencia en la explicación en las percepciones y en las acciones de participación de las personas. Obviamente, también podría hacerse sobre sus percepciones sobre el cumplimiento o el nivel de satisfacción de los derechos, sobre la naturaleza de los derechos sociales y el papel del gobierno y sobre la compra del voto, por mencionar algunos. No obstante, por razones de espacio únicamente revisaremos el tema de la participación.

Así, podemos plantear que el hecho de que una persona considere más o menos útil la participación ciudadana depende de sus características socioeconómicas, su nivel de información en los medios de comunicación, el conocimiento de derechos y sus percepciones en otros aspectos de la vida pública. Por otro lado, puede esperarse que el hecho de ser beneficiario tenga también influencia en esta percepción. No obstante, el ser beneficiario está muy correlacionado con las mismas variables socioeconómicas que se incluyen en la ecuación de participación, por lo que es muy probable que se presente una situación de multicolinealidad. Por tal razón, en el modelo *probit* que se muestra en el Cuadro 9 las variables socioeconómicas consideradas son significativas en su conjunto, y algunas individualmente, para determinar si una persona es beneficiaria o no. No obstante, debe considerarse que el nivel predictivo del

Cuadro 9. Modelo *probit* para determinar la probabilidad de ser beneficiario con base en características socioeconómicas seleccionadas

	dF/dx	*P>z*	*Número de observación*
Género (hombre)	-.0765869**	0.012	LR chi^2 (8)
Edad	.0240364	0.053	Prob > chi^2
Nivel educativo	-.0299162**	0.038	Pseudo R2
Hablante de lengua indígena (no)	-.1506638*	0.008	Posibilidad logarítmica
Nivel de ingreso	-.0321154**	0.032	
Guisar con leña (no)	-.0904024	0.074	
Lavadora (sí)	-.0984282*	0.007	
Educación de la madre	-.040897*	0.000	

* Significativo al 1 por ciento.
** Significativo al 5 por ciento.

modelo sería mayor si contáramos con información más precisa, por ejemplo, sobre niveles rural-urbano o sobre medición de ingresos.

Podemos observar que las variables más significativas para explicar el ser beneficiario o no es el nivel educativo de la madre, el ser hablante de lengua indígena y el tener lavadora en el hogar. Es interesante que, como se ha encontrado en estudios anteriores, el nivel educativo de la madre es determinante para ser beneficiario o no. Así también, las personas indígenas tienen los mayores niveles de pobreza y marginación. La variable *lavadora* da cuenta del grado de equipamiento del hogar, lo que se relaciona con el nivel de pobreza. También son significativos el nivel educativo y el nivel de ingreso. La edad está muy cerca de ser significativa, por lo que seguramente su comportamiento tendrá que ver con la necesidad de mayor precisión en la información.

De acuerdo con estos resultados, se considera conveniente estimar dos ecuaciones de participación separadas, una para beneficiarios y una para no beneficiarios, considerando que esta variable está muy relacionada con las variables socioeconómicas, como género, nivel educativo, ser indígena y equipamiento de la vivienda, entre otras.

Conocimiento de derechos y percepción sobre la participación

En el modelo mencionado incluimos varios tipos de variables; en primer término, variables de características socioeconómicas, de frecuencia de información en los medios masivos de comunicación, así como el recibir cursos o talleres, los índices de conocimiento de derechos, la participación efectiva en ciertas áreas de la vida púbica y, por último, las percepciones sobre ciertos aspectos ya mencionados anteriormente.

En los modelos estimados vemos que, para el caso de los beneficiarios, el hecho de tener teléfono es una variable significativa, también lo es la frecuencia con la cual se ve la televisión. Llama la atención que las variables relativas a las percepciones en diferentes áreas son las que resultan más significativas, por ejemplo, la percepción sobre el nivel de influencia que tiene la ciudadanía sobre determinadas instancias de gobierno, creer o no que el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno, las formas en las que se cree que se puede ayudar a resolver los problemas sociales y las razones por las cuales no se exigen los derechos sociales. Así, estas variables tienen influencia en la probabilidad de que una persona considere que la participación ciudadana en los programas sociales es de mucha utilidad.

Con relación al nivel de influencia que tiene la ciudadanía sobre diferentes instancias de gobierno, se construye un índice de acuerdo a si las personas consideran que tienen mucha o poca influencia en las decisiones del presidente de la República, gobernadores, presidentes municipales y diputados federales y locales. El índice toma mayores valores para las personas que creen que pueden influir mucho en las decisiones de un mayor número de instancias.

Por otro lado, se incluye una variable binaria para las personas que creen o no creen que el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno. Si se contesta afirmativamente, se considera una señal de poco conocimiento de la forma en que deberían operar los derechos sociales y de mayor dependencia de las decisiones unilaterales del gobierno. Respecto a las formas en que se puede ayudar a resolver los problemas sociales, se hace una diferencia entre quienes contestaron que la mejor manera de hacerlo es pagando impuestos, en contraste con quienes dieron respuestas que implican un mayor involucramiento en la solución de dichos problemas, como formar parte de una organización ciudadana o participar de manera conjunta con el gobierno. Por último, respecto a las razones por las cuales no se ha emprendido una acción para exigir los derechos sociales, se hace una diferencia entre quienes señalaron que no lo hacen porque no sirve o no confían en ello respecto a quienes dicen que no lo han necesitado o no sabían que podían hacerlo.

Las variables relacionadas con el conocimiento de los derechos sociales resultaron no significativas. Cabe señalar que otras variables, como ser hablante de lengua indígena, el nivel de ingreso, tener lavadora o participar en actividades comunitarias, podrían considerarse como significativas si ampliamos el rango de significancia a 10 por ciento (Cuadro 10).

Cuadro 10. Modelo *probit* para la relación entre la percepción de utilidad de la participación ciudadana y variables seleccionadas

Variable	*Beneficiarios*		*No beneficiarios*	
	dF/dX	*P>z*	*dF/dX*	*P>z*
Género	0.0023858	0.979	-0.0687442	0.197
Edad	0.0405321	0.24	0.002796	0.895
Nivel educativo	0.0235888	0.569	-0.020812	0.344
Hablante de lengua indígena	-0.2077616	0.055	0.1297805	0.24
Ingreso	0.0667081	0.085	0.019408	0.398
Jefe de familia	0.0104073	0.911	0.0022762	0.967
Guisar con leña	0.0953295	0.394	-0.0188381	0.848

Lavadora	0.1823455	0.053	-0.0236879	0.731
Teléfono	-0.2075516	0.018	-0.0044794	0.938
Educación de la madre	0.0303315	0.341	-0.0088748	0.513
Frecuencia de ver televisión	-0.2146711	0.048	0.1035936	0.238
Frecuencia de escuchar radio	0.0772241	0.325	-0.0918399	0.063
Frecuencia de leer el periódico	-0.0083782	0.923	-0.0470321	0.361
Asistencia a cursos o talleres	0.1069004	0.319	0.0337081	0.795
Información a beneficiarios	0.0170866	0.597		
Había escuchado hablar de los derechos sociales	0.0116458	0.889	0.1035398	0.043
Conocimiento de los derechos sociales	0.1499209	0.424	0.0544219	0.582
Conocimiento de los mecanismos de exigibilidad	0.0666386	0.505	0.0879791	0.145
Conocimiento del funcionamiento de los programas sociales	-0.0692669	0.654	0.0808103	0.398
Creer que el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno	-0.1600775	0.039	-0.0307176	0.542
Percepción sobre aceptar algo a cambio del voto	0.0470423	0.358	0.0473204	0.232
Razones para la no exigencia de derechos sociales	-0.2033833	0.000	-0.1199624	0.001
Percepción de la influencia en las instancias de gobierno	0.8375733	0.000	0.5676754	0.000

Pertenencia a una organización ciudadana	-0.0868072	0.569	0.1530674	0.304
Pertenencia a un sindicato	-0.1997283	0.300	0.1280319	0.26
Participación en actividades comunitarias	-0.2863403	0.084	0.0471949	0.735
Participación en programas sociales	0.4247007	0.200	0.4213818	0.060
Percepción de cumplimiento de los programas sociales en la mayoría de la población	-0.067187	0.745	-0.1733165	0.217
Nivel de satisfacción con los derechos sociales que realmente se tienen	0.2010808	0.347	0.4400211	0.004
Alguna vez ha sentido que sus derechos sociales no se cumplen	0.1213342	0.120	0.0191461	0.704
Razones para el no cumplimiento de derechos	-0.0001485	0.999	0.0458633	0.418
Creer que existe discriminación en el país	-0.0107174	0.932	-0.0955243	0.283
Formas en las que cree que puede ayudar a resolver los problemas sociales	-0.1756835	0.017	-0.0684166	0.156
	LR chi2(33)	93.61	LR chi2(32)	121.69
	Prob>chi2	0	Prob>chi2	0
	Pseudo R2	0.2386	Pseudo R2	0.1577
	Log-likelihood	-149.33783	Log-likelihood	-324.8999

Para el caso de los no beneficiarios, vemos que las variables significativas son haber escuchado hablar anteriormente de los derechos sociales y el nivel de satisfacción con los derechos sociales que realmente se tienen. Al igual que para los beneficiarios, las razones para la no exigencia de los derechos sociales y la percepción sobre el nivel de influencia que tiene la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno son variables significativas. Con un nivel de significancia de 10% serían también significativas la frecuencia con la que se escucha la radio y la participación en actividades relacionadas con los programas sociales (Cuadro 11).

No obstante, si vemos los resultados no sobre la percepción de la utilidad de la participación, sino sobre el nivel efectivo de participación, de acuerdo con las respuestas dadas, éstos no son concluyentes. Cabe señalar que dado que la variable dependiente es un índice de participación en tres aspectos (organizaciones ciudadanas, participación comunitaria y participación en programas sociales), en este caso se estimó un modelo de regresión lineal. Para los beneficiarios, el nivel de participación está relacionado con características de condiciones socioeconómicas como la edad, el nivel educativo y ser hablante de lengua indígena, y con características de la vivienda, como guisar con leña y contar con lavadora. También son significativas la asistencia a cursos o talleres y el conocimiento del funcionamiento de los programas sociales. Respecto a las percepciones, son significativas la percepción de que los derechos sociales están sujetos a la buena voluntad del gobierno, el nivel de influencia sobre diferentes instancias de gobierno, las razones por las que se cree que algunos de sus derechos no se han cumplido y las formas en las que se considera que se puede ayudar a resolver los problemas sociales. Cabe señalar que el modelo tiene un nivel considerable de ajuste.

En el caso de los no beneficiarios, el nivel de ajuste del modelo es muy bajo, aunque las variables son significativas en su conjunto. Individualmente, las variables significativas son el nivel educativo, la percepción de influencia sobre las instancias de gobierno, si considera que alguna vez no se han cumplido sus derechos sociales y las formas en las que considera que puede ayudar a resolver los problemas sociales.

Cuadro 11. Modelo de regresión para la relación entre la participación ciudadana y variables seleccionadas

Variable	*Beneficiarios*		*No beneficiarios*	
	Coef.	P>t	Coef.	P>t
Género	0.0209918	0.325	-0.0032169	0.722
Edad	0.0226177	0.005	0.0053244	0.14
Nivel educativo	0.0193985	0.044	0.0098214	0.009
Hablante de lengua indígena	-0.0556952	0.037	0.0076001	0.667
Ingreso	0.0082814	0.362	-0.0032628	0.398
Jefe de familia	-0.0024083	0.913	0.0032148	0.734
Guisar con leña	-0.0636177	0.019	-0.0017261	0.914
Lavadora	0.0535191	0.016	0.000875	0.939
Teléfono	-0.0043837	0.837	0.0021065	0.829
Educación de la madre	-0.0046069	0.517	0.0012539	0.586
Frecuencia de ver televisión	0.0047683	0.857	-0.0279393	0.058
Frecuencia de escuchar radio	0.0210463	0.259	0.0097798	0.242
Frecuencia de leer el periódico	-0.0043447	0.837	0.0079926	0.365
Asistencia a cursos o talleres	0.1102668	0.000	0.0303214	0.132
Información a beneficiarios	0.0063888	0.423		
Había escuchado hablar de los derechos sociales	0.0232409	0.252	-0.0105009	0.227
Conocimiento de los derechos sociales	-0.0712811	0.117	0.0063783	0.691
Conocimiento de los mecanismos de exigibilidad	0.0015213	0.95	-0.0132363	0.203
Conocimiento del funcionamiento de los programas sociales	0.0749177	0.046	-0.0098418	0.542

Creer que el cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno	-0.0443788	0.019	-0.0077381	0.364
Percepción sobre aceptar algo a cambio del voto	0.0087034	0.464	-0.0017175	0.787
Razones para la no exigencia de derechos sociales	-0.0136052	0.286	0.0098619	0.104
Percepción de la influencia en las instancias de gobierno	0.0877675	0.027	0.039327	0.033
Percepción de cumplimiento de los programas sociales en la mayoría de la población	0.0359284	0.467	0.0213659	0.366
Nivel de satisfacción con los derechos sociales que realmente se tienen	-0.0198776	0.701	0.0102025	0.683
Alguna vez ha sentido que sus derechos sociales no se cumplen	0.0054928	0.774	-0.0217859	0.011
Razones para el no cumplimiento de derechos	-0.0427592	0.032	0.0032704	0.733
Creer que existe discriminación en el país	-0.0293798	0.351	-0.0056199	0.715
Formas en las que cree que puede ayudar a resolver los problemas sociales	0.049804	0.006	-0.0186041	0.024
	F(28, 540)	3.49	F(29, 253)	1.56
	Prob > F	0	Prob > F	0.0358
	R-squared	0.2856	R-squared	0.0358
	Adj R-squared	0.2037	Adj R-squared	0.0266

Comentarios finales

Uno de los retos actuales para un mejor funcionamiento de la democracia, con mayor representatividad de los gobernantes, es el fomento de la cooperación y la corresponsabilidad entre el Estado, en sus diferentes poderes, y la ciudadanía. Para generar un proceso de construcción de ciudanía es indispensable el cumplimiento de los derechos sociales de la población que permita el ejercicio real de los derechos civiles y políticos, así como la información de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, lo cual permitirá que los ciudadanos confíen en los beneficios de una mayor participación ciudadana en la vida pública.

Los resultados obtenidos del ejercicio realizado en este documento muestran que el nivel de conocimiento de las condiciones de los programas sociales es alto, y que el conocimiento sobre los mecanismos de exigibilidad es considerablemente menor. Así también, el análisis muestra que las variables de percepciones como el nivel de influencia de las personas sobre las diferentes instancias de gobierno, la creencia o no de que el cumplimiento de los derechos sociales están sujetos a la buena voluntad del gobierno y las formas en las que consideran que se puede ayudar a resolver los problemas sociales, están muy relacionadas con la percepción de utilidad de la participación y con la participación efectiva de la ciudadanía. Estos resultados apuntan hacia la necesidad de promover políticas públicas que incentiven una mayor interrelación entre el gobierno y los ciudadanos en la solución de los problemas públicos, mediante formas efectivas de participación ciudadana, así como un mayor cumplimiento de los derechos sociales y un mayor nivel de información sobre los derechos y las obligaciones como ciudadanos.

Anexo 1. Principales resultados de la ENAPP

En términos generales, la encuesta arrojó una alta identificación de cuáles son considerados programas sociales y una alta confianza en que una persona que cumpla con los requisitos de un programa social tendrá acceso a él. También un alto porcentaje de la población está informado sobre los derechos y las obligaciones que emanan de la recepción de un programa social por parte del Estado, por ejemplo, relacionados con los requisitos de las reglas de operación de los programas. No obstante, se observa un bajo nivel de información de los mecanismos de quejas y denuncias así como desconocimiento de la posibilidad de denuncia ante el condicionamiento del voto y del derecho de los beneficiarios de exigir información acerca de sus derechos en los programas. Asimismo, 32.8% de los beneficiarios concibe que los programas sociales son una dádiva del gobierno y no un derecho. Por lo que es necesario reforzar no sólo los candados normativos, sino avanzar en la construcción de ciudadanía y en el fortalecimiento de la cultura de derechos. Además, el PNUD recomienda reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales a escala local.

Por otro lado, puede decirse que existe una baja cultura política,[43] ya que sólo uno de cada tres hogares beneficiarios se interesa en asuntos políticos, además, existe baja percepción de influencia en las decisiones públicas, alta personalización de la política, principalmente en la figura del Presidente, baja disposición hacia la ley, y una alta disposición a tener un gobierno elegido no democráticamente siempre y cuando resuelva los problemas. No obstante lo anterior, la

[43] Para un análisis desde la perspectiva de la cultura política véase: Esperanza Palma, *Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa Oportunidades,* Serie ENAPP, Documento de trabajo, núm. 3, junio de 2007, México. Tomando la definición clásica de Almond y Verba, en este documento se define la *cultura política* como "una particular distribución de pautas de orientación hacia objetos políticos que incluyen la orientación cognitiva, la afectiva y la evaluativa hacia el sistema político en general y la propia persona como miembro activo del sistema" (Gabriel Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Nueva York, 1963, p. 4.

encuesta registra una alta participación en los comicios y confianza en la secrecía del voto, aunque 35% piensa que no se respetó la voluntad ciudadana.

Respecto al tema particular de la compra y coacción del voto, se encontró lo siguiente, distinguiendo entre beneficiarios y no beneficiarios:

- A poco más de 6% de los no beneficiarios les ofrecieron entrar a un programa social durante la primera mitad del 2006. De éstos, sólo 0.2% reporta que les pidieron comprometer su voto a cambio de incorporarlos a un programa social (6 personas). A ninguno de ellos se les pidió asistir a un mitin a cambio del programa, práctica común registrada en encuestas anteriores. Cabe destacar que 7% de los no beneficiarios está de acuerdo con que un partido político pida algo a cambio de incorporarlo a un programa social.
- Casi 1 de cada 10 no beneficiarios recibió ofertas a cambio de votar por un partido determinado. Lo más común fue la oferta de un regalo a cambio del voto (5% del total). Entre los regalos la mayoría fueron artículos promocionales y despensas. A ninguno de ellos le dieron la inscripción a un programa social.
- De las personas que recibieron un regalo para alentarlos a votar por un partido, 0.8% afirma que los regalos influyeron en su decisión de voto.
- A 13% de los beneficiarios le pusieron alguna condición para continuar recibiendo los apoyos durante el 2006. Algunas de estas condiciones son legales, como la asistencia a talleres y juntas de información. A 0.5% y 0.3% del total de beneficiarios, les pidieron votar por un partido o candidato o ir a un mitin político como condición de permanencia en el programa.
- En otra pregunta relacionada con el tema, entre 0.6% y 1.5% del total de beneficiarios reportan haber recibido presiones o solicitudes de voto a favor de un partido o candidato como requisito para continuar en el programa en el que estaban registrados. Las amenazas provinieron, casi en su totalidad, de promotores o enlaces locales.

- Obviamente, deben considerarse acciones más sutiles como la atribución directa del otorgamiento de un programa por parte de un partido o algún personaje político. La percepción de que esto sucede es alta entre la población.
- 1.9% de los beneficiarios y 2.6% de los no beneficiarios dijeron haber sido objeto de presión directa para votar por un partido en las elecciones de julio de 2006.
- 98.8% de los beneficiarios y 97.8% de los no beneficiarios respondieron que pudieron votar según su preferencia electoral. Menos del 1% de la muestra reportó que no pudieron hacerlo.

Tomando en cuenta análisis anteriores como los de Cornelius, Schedler y Aparicio, se señala que las prácticas clientelares han disminuido a partir de la transición a la democracia y, concretamente, después de las elecciones del 2000. Además, señalan que existe una menor efectividad de la compra y coacción del voto, aunque sigue existiendo vulnerabilidad de algunos grupos de la población.[44]

[44] *Ibid.,* p. 6. Cornelius Wayne, "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics", en Jorge Domínguez y Chapell Lawson (eds.), *Mexico's Pivotal Democratic Election*, Stanford y La Jolla, California, Stanford University Press/UCSD, pp. 44-66. Ricardo Aparicio, "Las magnitudes de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000", *Perfiles Latinoamericanos,* 20, Flacso, México, pp. 79-99. Andreas Schedler, "My Vote? Not for Sale. How Mexican Citizens View Electoral Clientelism", trabajo presentado en la conferencia The Comparative Politics of Vote Buying, Cambridge, Massachussets, 26-27 de septiembre. Asimismo, mediante un análisis cuasi-experimental, Díaz Cayeros encuentra evidencia de que "las prácticas generalizadas de compra y coacción de voto que marcaban las elecciones federales en México en el pasado han sido superadas" (Alberto Díaz-Cayeros, *Los programas sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental,* Serie ENAPP, Documento de trabajo, núm. 1, junio de 2007, México, p. 32). El documento también contiene un análisis de los principales resultados anteriores en el tema y, en particular, sobre encuestas relativas al proceso electoral de 2006. La encuesta realizada por FUNDAR encuentra que un 8% de los entrevistados informó haber recibido ofertas de bienes, servicios o programas a cambio de su voto durante las elecciones que se realizaron en sus estados. La incorporación a programas sociales es la segunda oferta clientelar en importancia ya que entre 2 y 3% de la población total entrevistada en cada estado recibió ofertas de incorporación a programas sociales estatales, municipales y federales a

Anexo 2

Variables de participación

Algunas personas consideran que la participación de la gente en los programas sociales ayuda a que éstos funcionen. De acuerdo con su opinión, (p47)

¿Pertenece usted a alguna de las siguientes organizaciones? Sindicato (p14_1)
¿Pertenece usted a alguna de las siguientes organizaciones? Organización ciudadana (p14_2)
¿De qué tipo de organización ciudadana se trata? (p15)

Programas sociales

¿Ha participado usted en algunas de las acciones que a continuación se mencionan? Contribuir a la definición de los objetivos, tipos de apoyo (p46_1)
¿Ha participado usted en algunas de las acciones que a continuación se mencionan? Ayudar a organizar la operación (p46_2)
¿Ha participado usted en algunas de las acciones que a continuación se mencionan? Contribuir a evaluación y vigilancia (p46_3)
En su caso particular, en lo que va del año, ¿ha usted realizado algún trabajo de vigilancia de los programas sociales? (p48)

---

cambio del voto. En las opiniones y recomendaciones del consejero Sergio Aguayo se señala que "en el período estudiado no se encontró evidencia de que las autoridades centrales de la Sedesol hayan querido manipular los programas para beneficio de uno u otro partido. Sin embargo, las deficiencias en el control mencionadas más adelante abren la posibilidad para el uso electoral de los programas" (http://www.fundar.org.mx/programassociales/ConConseAg.pdf) Según Díaz-Cayeros, del estudio se desprende que hay pocos indicios de efectividad de dichas acciones, más dirigidas a la orientación del voto que a su compra o coacción, y que alrededor de 1% de los beneficiarios de los programas sociales puede ser que el blindaje electoral haya fallado.

General

En los últimos 12 meses, ha realizado usted alguna de las siguientes actividades para discutir los problemas de su comunidad? Ir a una reunión pública (p49_1)

En los últimos 12 meses, ha realizado usted alguna de las siguientes actividades para discutir los problemas de su comunidad? Participar en un grupo comunitario (p49_2)

En los últimos 12 meses, ha realizado usted alguna de las siguientes actividades para discutir los problemas de su comunidad? Organización ciudadana (p49_3)

En los últimos 12 meses, ha realizado usted alguna de las siguientes actividades para discutir los problemas de su comunidad? Otros (p49ot) Nadie ha participado

¿Qué tan frecuentemente realiza usted esas actividades? (p50) Para exigir un derecho social, ¿cuál es la última que usted ha realizado en los últimos 12 meses? (primera mención) (p43_1)

Percepciones de influencia

¿Cómo puede un ciudadano contribuir mejor a disminuir los problemas sociales? (p38)

¿Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones? Todas las personas deben tener acceso a los derechos sociales (p30_1)

¿Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones? El cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad del gobierno (p30_2)

¿Está usted de acuerdo, algo de acuerdo, algo en desacuerdo o en desacuerdo con las siguientes expresiones? El gobierno sólo debe cumplir con los derechos si cuenta con los recursos necesarios para ello (p30_3)

Influencia en las instancias de gobierno

¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Presidente (p53_1)
¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Gobernador (p53_2)
¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Presidente municipal (p53_3)
¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Diputado local (p53_4)
¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Diputado federal (p53_5)
¿Qué tanto cree que la sociedad organizada puede influir para que las siguientes instancias lo tomen en cuenta? Partido político (p53_6)

Conducta electoral

¿Qué tan de acuerdo está con el hecho de que las personas acepten algo a cambio de votar por un partido político? (p65)
¿A qué cree usted que se debe que haya gente que vende su voto? (p66)
En su opinión, el hecho de que un partido político le ofrezca algo a cambio de su voto, ¿es algo legal o algo ilegal? (p67)
¿El hecho de que le ofrecieran algo a cambio de su voto, influyó o no influyó en su decisión al momento de votar? (p63)

Socioeconómicas

Sexo (p1)
¿Cuántos años cumplidos tiene usted? (p2)
¿Usted es el jefe (jefa de hogar)? (p3)

¿Cuál fue el último año o grado que aprobó en la escuela? (p4)

¿Habla usted alguna lengua indígena? (p5)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Tiene baño dentro de la vivienda. (p6_1)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Su vivienda cuenta con agua. (p6_2)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Su vivienda tiene piso de tierra. (p6_3)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Su vivienda tiene piso de cemento. (p6_4)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Utiliza estufa de gas. (p6_5)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Guisa con leña en su vivienda. (p6_6)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Utiliza refrigerador en su vivienda. (p6_7)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Utiliza lavadora en su vivienda. (p6_8)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Hay teléfono en su hogar. (p6_9)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Tiene computadora. (p6_10)

Me podría decir si en su hogar tienen alguna de las cosas que le voy a mencionar. Alguien de su hogar tiene celular. (p6_11)

En su trabajo la actividad principal de la semana pasada fue (p8)

¿Cuáles son los ingresos mensuales de su hogar tomando en cuenta los ingresos por trabajo de toda su familia y cualquier otra remuneración? (p10)

Información en medios de comunicación

¿Cuál fue el último grado que aprobó su mamá en la escuela? (p13)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Televisión (p39_1)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Radio (p39_2)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Periódico (p39_3)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Internet (p39_4)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Amigos y familiares (p39_5)
Para mantenerse informado de lo que pasa en el país, ¿qué tan frecuentemente utiliza usted los siguientes medios? Compañeros de trabajo (p39_6)

Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México

Sara María Ochoa León

A menudo escuchamos, sobre todo en el discurso de los actores políticos, de la necesidad de aumentar la calidad de vida de la población e, incluso, que éste debe ser el objetivo último de la política pública. No obstante, al hablar de 'calidad de vida' no existe un consenso acerca de qué significa ésta ni de cómo debe medirse, aunque la literatura existente en el tema ha puesto de manifiesto que la *calidad de vida* puede abordarse como un concepto teórico que se basa en el planteamiento de la pregunta de lo que significa una buena vida y de los medios para lograrla. En particular, esta literatura ha demostrado que los indicadores más utilizados, esto es, los indicadores económicos objetivos como el nivel de ingreso per cápita, aunque están relacionados con la calidad de vida, no lo están de forma perfecta, por lo que existe un amplio espacio para la discusión acerca de los elementos que la conforman. La propuesta se ha dirigido hacia la incorporación de una visión comprensiva de la vida que incluya otros dominios importantes además del económico, así como la inclusión de dimensiones subjetivas que arrojen información sobre el nivel de satisfacción con la vida como un todo o en los diferentes dominios que la componen.

El propósito del presente documento es abordar la discusión de la pertinencia de realizar una medición de la calidad de vida para México, con el

objetivo de tener un panorama global del bienestar de las personas. En México existen actualmente diversos indicadores sobre condiciones de vida cuyo acercamiento habitual ha sido tomar como espacio de análisis las carencias o los logros desde un plano objetivo, tal es el caso del Índice de Marginación y, más recientemente, el Índice de Rezago Social del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), por un lado, y del Índice de Desarrollo Humano, por el otro.

Así, en un primer momento se revisan brevemente los principales conceptos asociados a la calidad de vida, así como su distinción con otras dimensiones del bienestar. En un segundo momento se exploran índices seleccionados de calidad de vida a nivel internacional, identificando sus principales características y decisiones metodológicas. Por último, se plantea la discusión del tipo de medición necesaria en el caso de México. Se busca mantener una perspectiva desde las políticas públicas, lo que implica que la acción de estas políticas pueda tener influencia sobre las variables e indicadores considerados. Lo anterior se toma como una decisión prágmatica de análisis, sin dejar de lado la importancia intrínseca de conocer el nivel de calidad de vida de la población.

Sobre la conceptualización de calidad de vida

La tradición psicológica y sociológica

El concepto de *calidad de vida* ha sido estudiado desde el campo de la psicología y de la sociología. Desde estas disciplinas existen dos acercamientos al significado de *calidad de vida*. Por un lado está el movimiento de Indicadores Sociales, en el cual se buscaba tener indicadores objetivos de tipo económico y social para describir el nivel de vida en una sociedad.[1] Ejemplos de la influencia de este movimiento se encuentran en las encuestas de nivel de vida y en los sistemas de indicadores desarrollados en varios países de Europa.

[1] Ed Diener y Eunkook Suh, "Measuring Quality of Life: Economic, Social, and Subjective Indicators", *Social Indicators Research*, 40, 189-216, 1997, p. 192.

Así, la respuesta tradicional a la pregunta de qué es vivir bien se planteaba en términos de indicadores objetivos de tipo económico. Un país vive mejor que otro si su ingreso per cápita es mayor, o una familia vive mejor que otra si su ingreso familiar es mayor. La idea que subyace a esta afirmación es que el ingreso es el mecanismo a partir del cual es posible adquirir una serie de bienes para satisfacer las necesidades de una persona, por ejemplo, alimentación, vestido y salud. Posteriormente, se agregaron también indicadores sociales como el nivel educativo y las condiciones de salud, entre otros. Si bien los indicadores sociales están muy correlacionados con los indicadores económicos, se reconoce que aportan información adicional a éstos, por lo que es conveniente mantener registros de ellos. Normalmente, la definición de los indicadores sociales se basa en ideales normativos, de aquellos elementos considerados benéficos para la sociedad, lo cual, no obstante, permite un amplio margen de discrecionalidad.

Por el otro lado se encuentra el estudio del bienestar subjetivo, que considera que tanto los indicadores económicos como los sociales son insuficientes para determinar la calidad de vida de una persona. Desde esta perspectiva, para medir la calidad de vida y, por tanto, para juzgar qué tan bien viven las personas, es necesario obtener las percepciones de las mismas acerca de su vida. Esto se aborda principalmente a través de las preguntas que contienen tanto elementos cognitivos como afectivos, como la satisfacción con la vida, por lo que no debe entenderse únicamente como un estado de ánimo sino como una evaluación global de la vida.

Dimensiones subjetivas

En los estudios a escala internacional cada vez más se ha insistido en la necesidad de tomar en cuenta la evaluación de las personas sobre su vida para juzgar sobre su calidad de vida. Esto ha dado lugar a estudios sobre la felicidad, el bienestar subjetivo y la satisfacción con la vida. El bienestar subjetivo está determinado por la evaluación que hace cada persona en relación con su vida. Esta evaluación puede dividirse en, al menos, dos elementos, uno enfocado a

los aspectos afectivo-emocionales y otro a los aspectos cognitivo-valorativos.[2] Los estados de ánimo se consideran aspectos afectivo-emocionales, mientras que la satisfacción con la vida es más de tipo cognitivo. Por otro lado, es posible hacer una evaluación de la satisfacción con la vida como un todo, o bien, considerar diferentes dominios, como salud, familia, trabajo y relaciones sociales.

A través del tiempo se ha observado que la variable ingreso es una medición cada vez más inexacta del bienestar. Al analizar empíricamente la relación entre el ingreso y el bienestar se ha encontrado que si bien existe una relación positiva entre ambas variables, los resultados no permiten establecer una relación perfecta entre ellas. En este sentido, Easterlin ha encontrado que cuando aumenta el PIB de los países, la felicidad que reportaron los ciudadanos aumenta en la misma proporción.[3] Así, a pesar del aumento en el crecimiento económico, no se ha observado un aumento de la satisfacción con la vida. Estudios han encontrado que el bienestar subjetivo se relaciona positivamente con el grado en que la sociedad cubre las necesidades básicas y provee oportunidades para lograr las metas personales.[4]

Para el caso de México, Rojas analiza la relación entre el ingreso y el nivel de bienestar medido como la respuesta a la pregunta de qué tan feliz se considera.[5] Como se observa en el Cuadro 1, existe una clara relación positiva entre ambas variables, no obstante, existe también un alto porcentaje de personas en los primeros deciles que reportan ser muy felices y existe también un porcentaje considerable en los deciles más altos que dicen ser no felices o algo felices. Relaciones similares se encuentran cuando se hace este ejercicio respecto a

[2] *Idem.*

[3] R.A. Easterlin, "Does Economic Growth Improve the Human Lot?", en P.A. David y M.W. Reder (coords.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honour of Moses Abramovitz*, Academic Press Inc., Nueva York, 1974.

[4] E. Diener, M. Diener y C. Diener, "Factors Predicting the Subjective Well-being of Nations", *Journal of Personality and Social Psychology,* vol. 69, núm. 5, 1995, pp. 851-864.

[5] La pregunta realizada fue: "Tomando todo en cuenta en su vida, ¿qué tan feliz es?" (Mariano Rojas, "El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos", en Garduño, Salinas y Rojas [coords.], *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México,* UDLA/ CECAVI/ ISQOLS/ Plaza y Valdés, México, 2005, p. 88.

Cuadro 1. Relación entre bienestar subjetivo e ingreso familiar en porcentajes

Decil de ingreso	*No feliz*	*Algo feliz*	*Bastante feliz*	*Muy feliz*	*Total*
1	9.0	15.7	39.6	35.8	100
2	5.9	5.9	51.2	37.1	100
3	3.6	7.1	47.1	42.2	100
4	5.7	5.7	40.6	48	100
5	8.0	4.6	44	43.4	100
6	2.9	2.9	33.1	61.2	100
7	4.4	8.7	36.2	50.7	100
8	2.0	4.6	31.6	61.7	100
9	3.2	2.7	26.2	67.9	100
10	5.3	1.1	19.2	74.5	100

Fuente: Mariano Rojas, "El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos", en Garduño, Salinas y Rojas (coords.), *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México,* UDLA/ CECAVI/ ISQOLS/ Plaza y Valdés, México, 2005, p. 93.

características socioeconómicas (número de recámaras en la casa que habita, material de construcción del piso de la casa, entre otros) y el acceso a servicios públicos (recolección de basura, calidad del transporte público, pavimentación de calles, entre otros).

Otra razón por la cual el ingreso se considera una medida inexacta es que el bienestar está relacionado con diferentes dominios de la vida de una persona, y no únicamente con las condiciones de vida materiales. Entre los dominios considerados se encuentran la salud, la situación familiar y la situación laboral, entre otros. Rojas encuentra que las correlaciones entre el bienestar subjetivo y la satisfacción en los diferentes dominios de la vida es positiva para todos los dominios, aunque las correlaciones no son muy altas (Cuadro 2). El autor interpreta estos resultados como que ningún dominio es determinante en el bienestar subjetivo de forma aislada, pero que todos ellos son importantes para el bienestar.

De acuerdo con Diener, el estudio de los indicadores económicos es más importante en las etapas tempranas de desarrollo cuando no existe un cabal

Cuadro 2. Bienestar subjetivo y satisfacción en dominios de vida. Coeficientes de correlación

Dominio	*Coeficiente de correlación*
Salud	0.30
Consumo	0.30
Laboral	0.21
Familia	0.35
Pareja	0.35
Hijos	0.31
Resto familia	0.24
Amistad	0.18
Personal	0.25

Fuente: Mariano Rojas, "El bienestar subjetivo en México y su relación con indicadores objetivos", *op. cit.,* p. 106.

cumplimiento de las necesidades básicas. En estos estadios de desarrollo existe mayor relación entre los indicadores objetivos y subjetivos. El estudio del bienestar subjetivo cobra mayor importancia cuando las necesidades físicas básicas se cumplen, ya que las diferencias en el bienestar se deben más a factores como las relaciones sociales y el disfrute en el trabajo y menos a diferencias en el ingreso. Por lo tanto, en las sociedades más desarrolladas el ingreso es cada vez más inexacto para medir el bienestar. De acuerdo con Diener, "las personas reenfocan su atención hacia una 'buena vida' caracterizada por ser disfrutable, significativa, de compromiso (*engaging*) y de logros (*fulfilling*). De hecho, las personas ponen a la felicidad y la satisfacción por encima del dinero como un objetivo de vida".[6]

Por su parte, el estudio de las condiciones de bienestar subjetivo de las personas son elementos que tienen un valor intrínseco. Tal es así que el bienestar y la calidad de vida han sido materia de estudio por varias décadas, especialmente en el campo de la psicología y la psicología social. No obstante, el

[6] Ed Diener y Martin E.P. Seligman, "Beyond Money. Toward an Economy of Well-Being", *Psychological Science in the Public Interest*, vol. 5, núm. 1, 2004, p. 2.

bienestar también es valorado por sus consecuencias benéficas para la sociedad y tiene importancia desde el punto de vista de las políticas públicas. Diener señala que muchos resultados positivos, incluso económicos, frecuentemente son causados por el bienestar y no a la inversa. Diener ha desarrollado ampliamente los argumentos en los que se da este mecanismo: las personas infelices, deprimidas o insatisfechas con su vida tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico; estas personas son más propensas a tener afecciones médicas que aumentan el ausentismo laboral o incluso la inactividad económica. Por este motivo, el monitoreo del bienestar es un asunto importante a nivel nacional y es una meta deseable para los países ya que produce resultados beneficiosos para la sociedad en su conjunto.[7]

El bienestar subjetivo puede ser usado como *input* para discutir políticas públicas. Estos indicadores pueden usarse para la evaluación de las políticas públicas en muchos dominios, incluyendo cuidado de la salud, parques y recreación, vida laboral, transporte, familias y medio ambiente. El bienestar subjetivo puede aportar elementos de análisis que no son provistos por las medidas económicas. Por ejemplo, existen predictores no económicos del nivel promedio de bienestar que incluyen capital social, gobierno democrático y derechos humanos. Por ejemplo, en el lugar de trabajo existen factores no económicos que influyen en la satisfacción con el trabajo y con la productividad, por lo que es necesario tomar en cuenta estos elementos al definir políticas de trabajo, como por ejemplo, la reubicación de los trabajadores que afecta sus relaciones familiares y sociales.[8] Estos indicadores deberán ser complementarios a los indicadores económicos o sociales, cubriendo así un marco amplio de bienestar.[9] Una de las ventajas de utilizar indicadores económicos es su precisión. Estos indicadores han sido ampliamente utilizados, y existe consenso acerca de su medición y una amplia cobertura de indicadores económicos de calidad de vida. Si bien los indicadores subjetivos de bienestar son cada vez más limitados, existen mediciones cada vez más precisas de bienestar.

[7] *Ibid*., p. 1.
[8] *Idem.*
[9] *Ibid.,* p. 2.

La tradición filosófica y económica

El significado del bienestar ha sido una cuestión ampliamente estudiada desde la tradición filosófica y económica. Una de las respuestas a ella es la visión utilitarista en la cual el bienestar está asociado a los conceptos de *placer, felicidad* o *satisfacción de preferencias*. En el otro extremo se encuentra una visión basada en los bienes, en los cuales la posesión de bienes y en mayor cantidad está asociada positivamente con el bienestar. Una tercera respuesta es la de Amartya Sen, a través de la teoría de *capacidades* y *funcionamientos*, en la cual señala que el bienestar está asociado a la libertad de *ser* o de *hacer* que tienen las personas. De esta forma, no es de importancia tener determinados bienes, por ejemplo alimentos, ni tampoco la utilidad que deriva de estos bienes, como el disfrute al comerlos, sino las posibilidades que derivan de esos bienes para emprender proyectos de vida considerados valiosos, llamados *funcionamientos,* que en el ejemplo en cuestión es estar bien nutrido. Así, de acuerdo con Sen, "la calidad de vida de que disfruta una persona no es sólo cuestión de lo que logra, sino también de cuáles eran las opciones entre las que esa persona tuvo la oportunidad de elegir".[10]

La teoría de capacidades de Sen

La teoría de las capacidades desarrollada por Amartya Sen, ha sido muy influyente en el estudio tanto del bienestar como de la pobreza a escala mundial. El enfoque de capacidades de Sen reemplaza la importancia tradicional de bienes y utilidades con una visión centrada en funcionamientos y capacidades.

En el enfoque de Sen el acceso a bienes y servicios tiene un carácter instrumental, al ser únicamente un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. Pero esto implica que el tener acceso a estos bienes y servicios no garantiza lograr el funcionamiento deseable y el nivel de

[10] Amartya Sen, *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Ámsterdam, 1985, pp. 69-70.

bienestar buscado. Así, los bienes y servicios son necesarios, pero hace falta convertirlos en opciones reales y posteriormente evaluar el efecto de las elecciones hechas en el nivel de bienestar individual.[11] Esto se explica porque no todas las personas tienen la misma función de "conversión" de los bienes en funcionamientos. Cuando se tiene acceso a los servicios de salud pero no se hace un uso adecuado de ellos, no es posible que este acceso se transforme en un instrumento para lograr una vida larga y sana.

Derivado de lo anterior, no existe una definición *a priori* de los elementos valiosos en la vida de una persona, sino que se permite la capacidad de *agencia*, a través de la cual cada persona decide qué es lo mejor para ella. Esto significa que las políticas públicas deben buscar proveer las capacidades para que las personas puedan decidir por sí mismas los *funcionamientos*, la mejor forma de utilizarlos, de acuerdo a los planes de vida que ellos valoren. En este sentido, es necesario determinar cuáles son las capacidades que posibilitan una serie de funcionamientos entre los cuales se puede elegir. Sen no ha abordado completamente este tema y por tanto no existe una lista determinada de cuáles son estas capacidades.[12]

No obstante, en la práctica se dificulta la tarea de medir las capacidades, por lo que normalmente se tratan de medir los funcionamientos, como es el caso del Índice de Desarrollo Humano. Mediante este índice se busca captar tres funcionamientos considerados como deseables: una vida larga y saludable, la capacidad para leer y escribir, y los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades. Esta teoría dio lugar a la elaboración del Índice de Desarrollo

[11] Luis F. López-Calva y Miguel Székely (comps.), *Medición del desarrollo humano en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

[12] En un intento por operacionalizar el enfoque de Sen, Desai distingue cinco capacidades básicas o fundamentales: *a)* la capacidad de permanecer vivo y disfrutar de una vida prolongada, *b)* la capacidad para asegurar la reproducción (biológica) de las personas, *c)* la capacidad para tener una vida saludable, *d)* la capacidad para interactuar socialmente, *e)* la capacidad para tener conocimiento y libertad de pensamiento y expresión (M. Desai, "Poverty and Capabilities: Toward an Empirical Implementable Measure", *Frontera Norte*, número especial: Pobreza, México, 1994). Martha Nussbaum también ha emprendido la tarea de determinar estas capacidades (Martha Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*, Herder, Barcelona, 2002).

Humano que busca medir las capacidades, a través del ingreso per cápita, la esperanza de vida y la escolaridad.[13]

Satisfacción de necesidades

Una propuesta para medir las condiciones de vida ha sido la satisfacción de necesidades, en la que se supone que la satisfacción de las necesidades lleva a un mayor bienestar. Un punto esencial en este enfoque es la determinación de las necesidades que deberán considerarse. La dificultad estriba en que las necesidades pueden estar determinadas por el entorno social de que se trate. No obstante, en el enfoque de las necesidades esto implica que las necesidades de las personas se determinen *a priori,* normalmente por grupos de expertos, y a través de diversos indicadores se verifica si efectivamente se han cumplido.

El enfoque económico tradicional, que ha sido utilizado ampliamente en la medición de la pobreza, consiste en centrarse en las necesidades básicas, aquellas sin las cuales los seres humanos no podrían sobrevivir, entre ellas alimentarse, y evitar la miseria y el aislamiento. No obstante, las necesidades pueden ampliarse para incluir aspectos emocionales y afectivos que pueden considerarse esenciales para el desarrollo y la existencia humana y suponen condiciones que privilegian una mejor calidad de vida.[14]

El Estudio Comparativo sobre el Bienestar Escandinavo utiliza un enfoque de las necesidades básicas, desarrollado por el noruego Johan Galtung, para desarrollar un sistema de indicadores de la calidad de vida.[15] Desde este enfoque existe un nivel inferior por debajo del cual no debe haber ningún

[13] United Nations Human Development Program, *Human Development Report*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.

[14] Por otro lado, desde el punto de vista psicológico, las necesidades se entienden como la vivencia de un déficit de algo que incita al individuo a buscar en el medio exterior o interior lo que satisfaga esa carencia. Maslow (1982), citado en Mariano Rojas, "El bienestar subjetivo...", *op. cit.,* p. 270.

[15] *Ibid.,* pp. 127-128.

individuo, lo cual se considera más importante que las medidas de dispersión. En esta medición se toman en cuenta las necesidades en términos de tener, amar y ser, lo que implica considerar las necesidades en un sentido amplio.[16]

Críticas a las mediciones subjetivas

A pesar de los beneficios señalados de las mediciones de bienestar subjetivo, un punto importante a considerar es si éstas realmente reflejan la calidad de vida de las sociedades. En este sentido, se ha señalado que las percepciones están mediadas por aspectos psicológicos, de tal manera que el hecho de tener buenas condiciones objetivas de bienestar no siempre coincide con altas condiciones subjetivas de bienestar, y a la inversa.

Lo anterior se debe principalmente a dos fenómenos, la adaptación de las expectativas y la comparación social, siendo el primero de ellos de mayor relevancia para explicar la problemática de las mediciones subjetivas. La *adaptación de las expectativas* significa que las personas se adaptan a sus circunstancias de vida y, por tanto, sus expectativas se ajustan a esas condiciones. Sen ha hecho una crítica de los indicadores de bienestar subjetivo en el sentido de que existen expectativas adaptativas, esto es, las personas se adaptan a sus circunstancias.[17] El hecho de que existan personas con malas condiciones objetivas de bienestar que reportan un bienestar subjetivo alto, implica que las personas se han adaptado a sus condiciones de vida, ajustando sus expectativas a la baja.

La evaluación que se hace de las condiciones objetivas de bienestar dependerá de la escala de valores de la sociedad en la que se vive y de los valores individuales; por ejemplo, el valor que se da a tener un mayor nivel educativo o un mayor ingreso dependerá de estos factores. En este sentido, considera

[16] *Ibid.,* p. 270.

[17] Amartya Sen, "Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures, 1984", *The Journal of Philosophy,* vol. 82, núm. 4, abril de 1985, pp. 169-221.

que no es aceptable que una persona con malas condiciones materiales de vida, pero que reporta altos niveles de satisfacción con su vida, se considere con mayor calidad de vida que otra que tiene cubiertas sus necesidades materiales pero que reporta menor satisfacción.

De acuerdo con Sen, las políticas públicas no deberían basarse en estos indicadores sino en la provisión de las capacidades necesarias para permitir a cada persona realizar su proyecto de vida, esto es, que elija sus funcionamientos relevantes.[18] Así, la política pública debe preocuparse por proveer los recursos para tomar decisiones respecto a su vida y no por los resultados finales que se obtienen, ya que las decisiones estarán basadas en valores individuales y la evaluación que hagan de su situación una vez llegado a ese punto estará mediada por factores psicológicos. La definición de las capacidades necesarias para permitir la libertad de elección es compleja, pues algunas de ellas podrán ser comunes a toda sociedad y otras dependerán del contexto cultural y social.

De acuerdo con el Modelo del Punto de Partida (*Setpoint Model*), la felicidad individual fluctúa alrededor de un punto de partida dado por la personalidad y la herencia genérica y las personas se adaptan de forma rápida y fluida a los eventos de la vida. Esto implica que si bien hay eventos, como un ascenso en el trabajo o ganarse la lotería, que generan un aumento en la felicidad, los efectos son fluctuaciones transitorias alrededor de un punto trazado por las características del individuo.[19]

La adaptación a las circunstancias difiere para diferentes dominios de la vida. Los estudios han mostrado que conforme el ingreso aumenta, las expectativas se ajustan completamente y el nivel de felicidad no cambia. Esto ha ocurrido por ejemplo en el caso de Japón, donde el ingreso ha aumentado más de cinco veces y la felicidad se ha mantenido estable alrededor de una línea de tendencia.[20] Esto ocurre porque conforme aumenta el ingreso y se

[18] *Idem.*

[19] D.T. Lykken y A. Tellegen, "Happiness is a stochastic phenomenon", *Psychological Science,* núm. 7, 1996, pp. 186-189.

[20] R.A. Easterlin, "Will Raising the Incomes of All Increase the Happiness of All?", *Journal of Economic Behavior and Organization,* vol. 27, 1995, pp. 35-47.

obtienen más bienes, la percepción de las necesidades aumenta en la misma proporción.

Este efecto no se observa en el caso de la salud, donde los cambios en el nivel de salud tienen un impacto duradero en el nivel de felicidad. Se observa que la salud no tiene una relación fuerte con el bienestar subjetivo cuando la salud objetiva es favorable, ya que las personas tienden a no valorar la salud cuando la poseen. Sin embargo, si la salud objetiva se deteriora la felicidad disminuye y esta disminución es aún mayor si se trata de enfermedades inmovilizantes. Esto se observa en la disminución del bienestar conforme la edad aumenta y la salud se deteriora. Las circunstancias familiares también tienen un efecto duradero en el bienestar como se observa en la evolución del bienestar a lo largo del ciclo de vida.[21]

Respecto a la comparación social, el aumento del ingreso de una persona, por ejemplo a través de un ascenso laboral, genera un aumento del bienestar. No obstante, si esta persona observa que las personas a las que considera sus pares en habilidades y conocimientos tienen un mejor puesto y un ingreso mayor, entonces su bienestar disminuye, a pesar de tener un ingreso mayor. No obstante, los resultados en este sentido son menos contundentes.[22]

En este sentido, los estudios señalan que las personas no siempre hacen una evaluación correcta de aquellos aspectos que les traerán mayor bienestar, y se tiende a subestimar el ingreso y a dar menor peso a aspectos como la salud y la familia. La evidencia empírica señala que la influencia del ingreso sobre el bienestar es cada vez menor, sobre todo cuando se ha superado un determinado nivel de ingreso y de satisfacción de necesidades. Por tal motivo, las personas podrían aumentar su bienestar si destinaran más tiempo a atender los aspectos familiares, de salud y de trabajo. Asimismo, la política pública podría tener mayor influencia en el logro de un mayor bienestar subjetivo si se enfocara más en atender los problemas en la salud, familia y trabajo y menos en el aumento de los ingresos.

[21] *Idem*.

[22] E. Diener y F. Fujita, "The Beautiful Theory and the Ugly Facts: Imposed Social Comparison and Subjective Well-being", en B. Buunk y R. Gibbons (coords.), *Health, Coping and Social Comparison,* Erlbaum, Mahwah, Nueva Jersey, 1996.

Respecto a la importancia de esta discusión en la medición específica de la calidad de vida, puede citarse la reflexión realizada en torno al diseño del Índice de Condiciones de Vida de Suecia, la primera de las encuestas de su tipo realizada en Europa en 1968, en la cual se decidió no incluir indicadores de tipo subjetivo:[23]

> El problema con una noción que se basa en la propia evaluación que las personas hacen de su grado de satisfacción es que en cierta medida está determinado por el nivel de sus aspiraciones, esto es, por lo que consideran que merecen. Esto significa que medir qué tan satisfechas están las personas es casi equivalente a medir qué tan bien se han adaptado a sus condiciones actuales. Las personas que han experimentado condiciones de vida muy desventajosas durante mucho tiempo resultan ser las que están más satisfechas y, por lo tanto, de acuerdo con esta definición, serán las que tienen un nivel de vida mayor que una persona que está acostumbrada a normas muy altas, pero que recientemente ha experimentado un retroceso aunque sea poco importante, lo cual le parece inaceptable. Por consiguiente, nosotros tratamos de evaluar el nivel de vida individual de una manera tal que esté influido tan poco como sea posible por la evaluación que el individuo hace de su propia situación. Esto parece tanto más natural porque el nivel de vida individual está basado en gran medida en "su dominio sobre los recursos", los cuales pueden utilizarse para los fines que él mismo encuentra más satisfactorios [...] Además, quienes disfrutan de un alto nivel de vida no necesariamente están satisfechos y contentos. Es bien sabido que la asociación entre las condiciones de vida y las satisfacciones es más bien débil. Ambos son aspectos diferentes de lo bueno en la vida.[24]

[23] Debe señalarse que esta visión es muy próxima al enfoque de Sen de capacidades y funcionamientos, aunque no estuvo basada en él.

[24] Robert Erikson, "Descripciones de la desigualdad. El enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comps.), *La calidad de vida,* Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 113-114.

La calidad de vida

Con base en la revisión anterior, puede observarse la dificultad para establecer una definición de *calidad de vida*. La calidad de vida normalmente se asocia a las condiciones de vida de una persona con un mayor peso de las dimensiones objetivas, tomando en cuenta aquello que es deseable o indeseable de acuerdo a ciertos estándares predeterminados. No obstante, este concepto se ha ampliado y se ha señalado la necesidad de considerar dimensiones subjetivas, como las reacciones de las personas a las circunstancias objetivas o la satisfacción con esas circunstancias, para hacer una evaluación global de la calidad de vida.[25]

La Organización Mundial de la Salud (OMS) hizo una propuesta de definición de *calidad de vida* basada en aspectos subjetivos: "La calidad de vida es la percepción de los individuos de su posición en la vida en el contexto de su cultura y sistema de valores en la cual ellos viven y en relación a sus metas, expectativas, estándares e intereses".[26]

Las cuatro calidades de vida de Ruut Veerhoven

Una teoría desarrollada específicamente para analizar la complejidad del concepto de *calidad de vida* es la de las cuatro calidades de vida de Ruut Veerhoven.[27] El autor hace una distinción en dos planos. El primero entre oportunidades (*opportunities*) para una buena vida y resultados (*outcomes*) de la vida. Un segundo plano es entre calidades externas e internas; las primeras se refieren

[25] Ed Diener, "Guidelines for Nacional Indicators of Subjective Well-being and Ill-Being", 2005, p. 4.

[26] Michael R. Hagerty, Robert A. Cummins, Abbott L. Ferriss, Kenneth Land, Alex C. Michalos, Mark Peterson, Andrew Sharpe, Joseph Sirgy y Joachim Vogel, "Quality of Life Indexes for National Policy: Review and Agenda for Research", *Social Indicators Research,* 2001, p. 55.

[27] Ruut Veerhoven, "Quality of Life in Modern Society, Measured with Happy Life Years", en Yew-Kwang Ng y Lok Sang Ho (coords.), *Happiness and Public Policy, Theory, Case Studies and Implications, Palgrave,* Macmillan, Nueva York, 2006, pp. 19-44.

al ambiente y las segundas al individuo. De esta forma, pueden identificarse cuatro calidades de vida, según se observa en el Cuadro 3.

En el plano de las oportunidades, las condiciones del ambiente pueden ser definidas con el término *livability* y las capacidades personales con la palabra *life-ability*. En las condiciones del ambiente podemos encontrar dimensiones económicas, sociales, políticas, comunitarias y ambientales. Por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, el acceso a la atención de la salud, los derechos civiles y políticos y el nivel de contaminación. En las capacidades internas encontramos las dimensiones de salud y educación, como la presencia de enfermedades y la cantidad y calidad de la educación. Así, las capacidades internas permiten aprovechar las oportunidades externas. La importancia de estas dimensiones es que existe un amplio margen de incidencia por parte de las políticas públicas.

Por su parte, los resultados pueden ser juzgados por su valor para la sociedad o por su valor para cada persona. El valor externo de una vida se denota con el término *utilidad de vida*. La evaluación interna de una vida se denomina *apreciación de la vida.* Respecto a la utilidad de la vida pueden señalarse los bienes relacionales, que satisfacen las necesidades psicológicas, como la autonomía y la cercanía con otras personas; los bienes económicos, que satisfacen necesidades materiales como la alimentación; el comportamiento filantrópico así como la huella ecológica. Respecto a la evaluación interna de la vida, se relaciona directamente con el bienestar subjetivo desde aspectos cognitivos, como la apreciación de la vida y los estados afectivos como el amor o el enojo, o bien, aspectos hedónicos como el placer que da la vida.

Cuadro 3. Las cuatro calidades de vida de Veenhoven

	Calidad externa	*Calidad interna*
Oportunidades de vida (*Life chances*)	Habitabilidad del ambiente para la persona (*livability*)	Habilidad para la vida de la persona (*life-ability*)
Resultados de vida (*Life results*)	Utilidad de la vida de una persona	Satisfacción de la persona con su vida

Fuente: Veenhoven, 2006.

Veenhoven considera que la calidad de vida no puede medirse usando índices que incluyan indicadores de cada uno de los cuadrantes, ya que cada cuadrante representa dimensiones diferentes que no pueden ser combinadas en un indicador común.[28] Considera asimismo que ante la pregunta de si la vida es mejor en las sociedades modernas, la respuesta debe darse por el lado de los resultados (*outcomes*), de tal forma que el desarrollo de la sociedad no se confunda con una mejor vida. Veenhoven propone medir la felicidad como un juicio global de la vida, ya que es menos problemático y puede obtenerse preguntando a las personas qué tan felices se sienten. Esto corresponde a la parte inferior derecha del Cuadro 3 y se enfoca en qué tanto y qué tan feliz vive la gente. El índice propuesto, conocido como Esperanza de Vida Feliz (*Happy-Life Expectancy Index*), puede medirse combinando dos fuentes de información: la longevidad promedio en el país y la felicidad promedio.

Indicadores de calidad de vida en México

En México existen diversas mediciones de las condiciones de vida de la población, las cuales utilizan indicadores exclusivamente de tipo objetivo. Su propósito principal ha sido caracterizar las condiciones de vida de la población con mayores carencias en el país e, incluso, identificar a las personas que se encuentran en situación de pobreza. Ninguno de los índices busca analizar las condiciones de vida en sus diferentes aspectos y se refieren principalmente a indicadores económicos y sociales. A continuación se describen brevemente las principales mediciones.

[28] En este sentido, hace una crítica al Índice de Desarrollo Humano ya que, de acuerdo a su clasificación, combina elementos de los diferentes cuadrantes (*idem*).

El Índice de Marginación de Conapo

De acuerdo con el INEGI, la marginación es un fenómeno estructural que "se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y, por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios".[29] El Índice de Marginación (IM) utiliza la técnica de componentes principales para obtener una medida que agregue las cuatro dimensiones consideradas: vivienda, ingresos por trabajo, educación y distribución de la población, incluidas en nueve indicadores (Cuadro 4). Esta medida permite ordenar las entidades, municipios y localidades con base en las carencias que enfrenta la población y ha sido utilizada para identificar geográficamente aquellas partes del país que tienen mayores rezagos en las carencias consideradas. La clasificación se hace por medio de una técnica de estratificación que no permite reconocer la influencia de cada uno de los factores.[30]

Índice de Masas Carenciales en la Ley de Coordinación Fiscal

Este índice, que se utiliza para la distribución de recursos públicos federales a estados y municipios, se calcula en dos etapas. En la primera se identifica a los hogares que no satisfacen sus *necesidades básicas* en cinco rubros (ingreso, educación, espacio habitacional, drenaje y combustible utilizado), se calculan las brechas por hogar y se agregan las cinco brechas dentro de una sola escala de tipo monetaria, utilizando un promedio ponderado de acuerdo al gasto público y/o privado necesario para satisfacer las normas establecidas. En la segunda etapa, de agregación geográfica, se obtiene la masa carencial

[29] INEGI, 2001, *Índices de marginación 2000*, Conapo, México.

[30] En el Índice de Bienestar elaborado por el INEGI se incluye una diversidad de satisfactores como la educación, vivienda y disponibilidad de bienes y servicios con que cuente el hogar. Al igual que en el Índice de Marginación, se utiliza la técnica de componentes principales y, posteriormente, una metodología de estratificación multivariada a través de la cual se divide en siete grupos de entidades federativas y municipios según su nivel de bienestar.

Cuadro 4. Dimensiones e indicadores del Índice de Marginación de Conapo

Vivienda	*a)* Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada. *b)* Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo. *c)* Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica. *d)* Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra. *e)* Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.
Ingresos por trabajo	*f)* Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.
Educación	*g)* Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta. *h)* Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa.
Distribución de la población	*i)* Porcentaje de población que vive en localidades de menos de 5 000 habitantes.

Fuente: Conapo.

por hogar, elevando al cuadrado el valor de la brecha que presenta cada hogar para atribuir mayor peso a los hogares más pobres, y se multiplica por el tamaño del hogar. Posteriormente, se obtiene la masa carencial a nivel estatal sumando la masa carencial de los hogares para cada estado. Este método permite calcular el peso relativo de cada estado en la masa carencial total.

Índice de Pobreza de la Sedesol

El objetivo de este método era identificar a los hogares que fueran susceptibles de recibir los apoyos del Programa de Educación, Salud y Alimentación

(Progresa), ahora Oportunidades. La identificación de los hogares se dio en dos niveles. En el primero se hizo una selección geográfica considerando el Índice de Marginación. En el segundo se hicieron entrevistas en los hogares a partir de las cuales se evaluó la condición de bienestar de los hogares en las localidades seleccionadas. Con estas encuestas se obtuvo información sobre las características socioeconómicas de los miembros de las familias, las características de sus viviendas y los bienes que poseen.

Índice de Rezago Social del Coneval

En 2006 el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) dio a conocer el Índice de Rezago Social, el cual se basa en los derechos sociales incluidos en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), por lo cual incluye indicadores de activos en el hogar, educativos, de acceso a servicios de salud y a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos en la vivienda. Para la generación del índice se utiliza la técnica de componentes principales. Se utiliza información desagregada a nivel estatal y municipal. Las variables están expresadas en términos de carencias, por ejemplo, porcentaje de la población de 15 años y más analfabeta o porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra. Entre los objetivos de este indicador está el establecimiento de criterios para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria, tal como lo dispone la LGDS.

Índice de Calidad de Vida a escala internacional

A escala internacional se han desarrollado en las últimas décadas diversos índices que buscan medir la calidad de vida, lo que es una importante referencia sobre la forma en que distintos países e investigadores han abordado su medición. Estos índices difieren ampliamente, por ejemplo, en la teoría subyacente a la medición y en las diferentes dimensiones de calidad de vida consideradas. Algunos de estos índices son los siguientes:

Index of Social Health.

American Demographics Index.

Genuine Progress Index.

Index of Economic Welfare.

Philippines' Weather Station (Social Weather Station, Development Academy of the Philippines).

Reality Check Survey (South Africa).

Veenhoven's Happy Life Expectancy Scale.

Cummins' Comprehensive QOL Scale.

Oregon Benchmark Study.

Virginia QOL Annual Survey.

Netherlands' Living Conditions Index (Social and Cultural Planning Office).

Sweden's ULF Survey (Statistics Sweden).

Germany's Social Indicator System (Center for Survey Research and Methodology).

Global Index of Social Progress (Denmark).

Living Conditions in the Arctic, Greenland (Statistics Greenland).

En un estudio realizado para evaluar 22 indicadores de calidad de vida a escala mundial, con énfasis en la validez y utilidad de estos índices para las políticas públicas, los autores consideran 14 elementos de evaluación:[31]

1. El índice debe tener un propósito práctico claro, esto es, un propósito de política pública.
2. El índice debe ayudar a los hacedores de políticas públicas a desarrollar y evaluar programas en todos los niveles de agregación.
3. El índice debe basarse en series de tiempo para permitir el monitoreo y control periódico.
4. El índice debe basarse en teorías bien establecidas.
5. Los componentes del índice deben ser confiables, válidos y sensibles.

[31] Michael R. Hagerty *et al.,* "Quality of Life... ", *op. cit*., pp. 1-6.

6. El índice debe reportar un solo número, pero debe ser posible descomponerlo en componentes.
7. Los dominios, en el agregado, deben abarcar la totalidad de la experiencia de vida.
8. Cada dominio debe comprender una porción sustancial pero discreta del constructo de calidad de vida.
9. Cada dominio debe poder medirse en dimensiones tanto objetivas como subjetivas.
10. Cada dominio dentro de un instrumento genérico de calidad de vida debe tener relevancia para la mayoría de la gente.
11. Si se propone un dominio específico para un instrumento no genérico, debe demostrarse que contribuye con varianza única al constructo de calidad de vida más allá de los dominios genéricos para el grupo objetivo.
12. Los dominios deben ser potencialmente neutrales, positivos o negativos en contribución al constructo de calidad de vida.
13. Los dominios difieren de las dimensiones de personalidad (extroversión, autoestima), procesos cognitivos (disonancia cognitiva), y afecto (alegría), en que no pueden ser medidos objetivamente.
14. La dimensión subjetiva de cada dominio tiene tanto un componente cognitivo como afectivo. Éstos están medidos por preguntas concernientes a "satisfacción".

Señalando sólo algunos de los criterios analizados, es importante mencionar que los índices deben estar basados en teorías bien establecidas, ya que se ha encontrado un gran número de índices que utilizan indicadores *ad hoc* o variables para las que se dispone información, sin un sustento claro de la importancia de cada dominio e indicador elegido para la calidad de vida. A pesar de la importancia intrínseca del estudio de la calidad de vida, es importante que las mediciones tengan un propósito claro de utilizar variables que además de tener importancia para la calidad de vida puedan ser sensibles a la incidencia de la política pública. Se considera deseable que puedan tenerse niveles de agregación desde el nivel individual, familiar, comunitario, estatal, nacional o internacional, aunque debe considerarse que los indica-

dores necesarios en cada nivel en términos de políticas, puede diferir entre otros. Asimismo, debe contarse con series de tiempo de los indicadores para poder evaluar si las políticas implementadas han mejorado la calidad de vida. Como se señaló, en esto consiste también que un indicador sea sensible, que pueda mostrar cambios en respuesta a políticas públicas. Los indicadores deben estar basados en datos confiables y deben tenerse pruebas de que estos indicadores no se comportan en forma volátil de forma tal que las mediciones no sean válidas.

Se considera además que la medición de la calidad de vida debe referirse a sus diferentes dimensiones y no sólo a ciertos componentes. En este sentido, debe asegurarse que los distintos componentes expliquen el indicador global de bienestar que se haya elegido, siempre y cuando esta elección sea válida. Además, es conveniente definir un número pequeño de dominios pero que agreguen información propia al índice de calidad de vida, lo cual implica también que los dominios no sean redundantes. A pesar de la controversia, se aconseja un solo número que permita a los ciudadanos y a los hacedores de política determinar la evolución de la calidad de vida, que pueda ser fácilmente evaluado. La construcción de un índice en los diferentes dominios y no específico hará que la medición sea relevante para un mayor número de personas.

La recomendación de que los dominios puedan medirse en dimensiones objetivas y subjetivas es porque las investigaciones han demostrado que ambos tipos de indicadores no tienen altas correlaciones entre sí y cada una agrega información importante a la calidad de vida.[32] Mientras el nivel de vida se mide a través de indicadores objetivos, la calidad de vida debe ser evaluada con indicadores subjetivos.[33] Además, debe evaluarse la percepción de la vida en el contexto en el que se desenvuelve.

[32] R.A. Cummins, "A psycohmetric evalutation of the comprehensive Quality of Life Scale", en L.L. Yuan, B. Yuen y Chow (coords.), *Urban Quality of Life: Critical Issues,* Singapore University Press, 1999.

[33] A.C. Michalos, "Multiple Discrepancies Theory (MDT)", *Social Indicators Research,* vol. 6, núm. 1, 1980.

Ahora bien, se observa que la mayoría de los índices analizados sólo toman en cuenta dimensiones objetivas de la calidad de vida, aunque hay otros, como el Virginia QOL Survey o el Philipine's Weather Station, que se basan totalmente en indicadores subjetivos. Algunos se enfocan exclusiva o mayoritariamente a aspectos específicos, como los económicos del bienestar, como el Index of Economic Well-Being, el Genuine Progress Index (GPI), el American Demographics Index o el Johnston's QOL Index, a aspectos de salud, como el Índice de Calidad de Vida de la World Health Organization, o al desarrollo social, como el Estes' Index of Social Progress (ISP).

Los autores encuentran que algunos de estos criterios se cumplen con mayor frecuencia que otros. Por ejemplo, la mayoría logran ser confiables, establecer medidas de series de tiempo y tener niveles de desagregación para estudiar subpoblaciones. No obstante, tienen menores logros los índices varían en gran medida en la cobertura y definición de los dominios de calidad de vida, ninguno distingue entre conceptos usados por los analistas de políticas públicas, como *insumos, procesos* y *resultados,* y no se ha analizado convergencia entre los distintos índices.

Con base en los resultados de este estudio, se han elegido diferentes índices para analizarlos con mayor detalle; la elección se hace con base en la presencia de algunos de los siguientes criterios: 1. Que obtengan una alta evaluación en el estudio; 2. Que tenga potencial de aplicaciones de políticas públicas; 3. Que incluya elementos objetivos y subjetivos; 4. Que se identifiquen como potencialmente adecuados para su adaptación en México; y 5. Que tengan un interés teórico importante. Así, se revisarán brevemente el Veenhoven's Happy Life Expectancy Scale, el Índice de Desarrollo Humano, el modelo sueco de bienestar, el Ejercicio Comparativo de Bienestar Escandinavo y el Índice Holandés de Condiciones de Vida.

Veenhoven's Happy Life-Expectancy Scale (HLE)

El Índice de Esperanza de Vida Feliz busca medir "el grado en el cual las personas viven larga y felizmente en un país".[34] Se obtiene multiplicando la esperanza de vida estándar en años con la felicidad promedio expresada en una escala de 0 a 1. Es uno de los pocos índices que combina medidas objetivas y subjetivas.[35]

Este índice no está basado en una sola teoría, sino en argumentos teóricos así como en investigación empírica. Dado que la esperanza de vida cambia lentamente, el índice no se considera útil para monitorear el impacto de corto plazo de las intervenciones que resultan de las iniciativas de política pública. Por su construcción, tampoco es particularmente útil para identificar problemas particulares y detallados que deben resolverse con iniciativas públicas. No obstante, se considera de interés teórico la idea de agregar una dimensión más, felicidad, a los tres elementos del Índice de Desarrollo Humano.

Índice de Desarrollo Humano

En el índice se incluyen tres medidas de funcionamiento: la *esperanza de vida* o el funcionamiento básico de vivir larga y saludablemente, correspondiente a la dimensión de salud; el *alfabetismo* y la *matriculación* escolar o la habilidad de leer, escribir y adquirir conocimientos, correspondiente a la dimensión de educación, y finalmente, la dimensión de *ingreso*, correspondiente al Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* real ajustado por paridad y poder de compra (PPC), que refleja el poder de utilizar los recursos para obtener un estándar de vida adecuado.

La fórmula para calcular el IDH consiste en un promedio simple de las tres fuentes:

[34] Ruut Veerhoven, "Happy Life Expectancy: A Comprehensive Measure of Quality of Life in Nations", *Social Indicators Research,* núm. 39, pp. 1-58.

[35] Otro índice que hace esta combinación es el Diener's Basic and Advanced QOL Indexes.

$$\text{IDH} = 1/3\ (\text{IEV}) + 1/3\ (\text{IE}) + 1/3\ (\text{IPIB})$$

Donde IEV = índice de esperanza de vida, IE = índice de educación, IPIB = índice del PIB. A su vez, el alfabetismo y la matriculación escolar tienen una ponderación de 2/3 y 1/3, respectivamente.

Además de las críticas en la medición de cada uno de estos elementos que han implicado cambios desde su creación en 1990, la evaluación destaca que el índice tiene un claro enfoque de política pública buscando evaluar las tendencias de desarrollo y haciendo comparaciones entre países, aunque los indicadores tienen una respuesta lenta a los cambios programáticos. Además, los dominios no comprenden la totalidad de la experiencia de vida, aunque longevidad, educación e ingresos son indudablemente importantes.

German System of Social Indicators

El German System of Social Indicators, iniciado en 1978, consiste en un sistema de metas organizadas en 13 dominios, cada uno de los cuales se divide en dimensiones y subdimensiones e indicadores, que serán analizados para verificar el cumplimiento de las metas (Cuadro 5). Cada subdimensión tiene uno o dos indicadores, haciendo un total aproximado de 300 indicadores. No se busca construir un solo índice compuesto de calidad de vida, sino analizar cada dominio por separado.

El índice se basa en una concepción del bienestar individual que toma en cuenta tanto las condiciones objetivas de vida que lo definen, como su evaluación subjetiva por parte de los ciudadanos, por lo tanto, incluye tanto indicadores objetivos como subjetivos. El sistema sirve para evaluar si las metas en cada dominio se han cumplido. Por ejemplo, en el rubro de participación se pregunta la participación en distintos contextos y también hace una evaluación subjetiva al preguntarse sobre la satisfacción con las posibilidades de participación política y la satisfacción con las instituciones democráticas, entre otras.

La selección de indicadores estuvo basada en el sistema de indicadores sociales de la OECD. Ambos sistemas tienen entre sus características basarse

Cuadro 5. Dominios del *German System of Social Indicators*

Población
Estatus socioeconómico e identificación subjetiva de clase
El mercado de trabajo y la vida laboral
Ingreso y distribución del ingreso
Oferta y consumo de bienes y servicios
Transporte
Vivienda
Educación
Salud
Participación
Medio ambiente
Seguridad pública y criminalidad
Ocio y consumo de medios

Fuente: Hagerty *et al.*, "Quality of Life...", *op. cit.*

en una concepción del bienestar individual y los indicadores elegidos deben estar orientados a resultados, ser relevantes para la política y ser aplicables durante un largo periodo de tiempo. Asimismo, se busca tener una visión comprensiva del bienestar, en la que se incluyan todas las áreas de interés social.[36]

Enfoque sueco de bienestar

Tanto el enfoque sueco como el enfoque escandinavo de bienestar tienen la característica de estar estrechamente ligados a la planeación social, donde los indicadores de bienestar se eligen como medidas de las condiciones de vida. Estos sistemas han estado muy ligados a la planeación social del Estado de bienestar y se basan sobre todo en el análisis de las condiciones de vida. No obstante, existen diferencias importantes de tipo conceptual y metodológico entre ambos.

[36] Michael R. Hagerty *et al.*, "Quality of Life...", *op. cit*., p. 69.

En el enfoque sueco de bienestar, para juzgar el nivel de vida de un individuo o de un grupo, se tomaron en consideración los recursos, lo que implica tomar en cuenta la capacidad del hombre para satisfacer sus necesidades o, expresado más generalmente, para "controlar y dirigir conscientemente sus condiciones de vida".[37] El concepto que se adoptó para levantar la primera encuesta fue el siguiente: "El dominio del individuo sobre los recursos en forma de dinero, posesiones, conocimiento, energía mental y física, relaciones sociales, seguridad y otros por medio de los cuales el individuo puede controlar y dirigir conscientemente sus condiciones de vida".[38]

Se considera que para determinar el nivel de vida no es suficiente conocer las condiciones económicas, sino también información sobre la salud, conocimientos y habilidades, relaciones sociales y condiciones de trabajo, entre otras. Ninguna de estas dimensiones es suficiente por sí misma, y por tanto no pueden ser sustituidas entre sí.

No obstante, el concepto de nivel de vida no se limitó a los recursos. También se consideró necesario tomar en cuenta ciertas condiciones como la calidad del ambiente de trabajo, o el espacio en el hogar, que no se les puede considerar recursos propiamente pero son importantes para el bienestar individual. Por otro lado, elementos como la buena salud se consideran un recurso importante pero también un fin en sí mismo. Así, en el concepto de nivel de vida se incluyen los recursos, las condiciones esenciales y las características de la *arena* en que se les utiliza, todo lo cual determina el espacio de los individuos para dirigir sus propias vidas (Cuadro 6).[39]

En este enfoque se considera que no es posible comparar todas estas dimensiones, por lo que no se puede construir un índice compuesto del nivel de

[37] Robert Erikson, "Descripciones de la desigualdad. El enfoque sueco de la investigación sobre el bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comps.), *La calidad de vida, op. cit.*, p. 107.

[38] *Ibid.*, p. 108.

[39] Aunque se llegó de manera independiente a esta posición, se parece mucho a la de Sen cuando escribe que "el raso central del bienestar es la habilidad para lograr un funcionamiento valioso" (*ibid.*, p. 109).

Cuadro 6. Componentes y algunos indicadores típicos en las encuestas suecas sobre el nivel de vida

1. Salud y acceso al cuidado de la salud	Habilidad para caminar 100 metros, varios síntomas de enfermedad, contacto con enfermeras y doctores.
2. Empleo y condiciones de trabajo	Experiencias de desempleo, exigencias físicas del trabajo, posibilidad de salir del lugar de trabajo durante las horas laborales.
3. Recursos económicos	Ingreso y riqueza, propiedad, habilidad para cubrir gastos inesperados de hasta 1000 dólares en una semana.
4. Educación y capacitaciones	Años de educación, nivel de educación alcanzado.
5. Familia e integración social	Estado civil, relaciones con amigos y parientes.
6. Vivienda	Número de personas por habitación, comodidad.
7. Seguridad de la vida y de la propiedad	Exposición a la violencia y robos.
8. Recreación y cultura	Actividades en el tiempo libre, viajes de vacaciones.
9. Recursos políticos	Votar en las elecciones, ser miembro de sindicatos y partidos políticos, habilidad para presentar quejas.

Fuente: R. Erikson, "Descripciones de la desigualdad...", *op. cit*.

vida. Respecto a los recursos y condiciones incluidas en el diseño, se consideró lo siguiente:

- No hay ninguna teoría universal que pueda guiar la decisión de cuáles son los recursos y las condiciones más importantes.
- En cierto grado, la lista está influida por la situación y la cultura de Suecia; en un país en desarrollo, una lista similar incluiría probablemente, por ejemplo, el acceso a los alimentos y a la nutrición. De hecho, en la primera encuesta, en 1968, no se hicieron preguntas sobre la seguridad de la vida y de la propiedad, mientras que sí se incluyeron algunas sobre dieta y nutrición.

- Las listas tienen un carácter político, pues sólo incluyen elementos en los que, en principio, es posible influir.

Estudio comparativo sobre el bienestar escandinavo

A diferencia de las encuestas suecas que se basaron en el análisis de los recursos, el Estudio Comparativo de Bienestar Escandinavo se basó en el enfoque de necesidades básicas. Así, el bienestar está asociado con el grado de satisfacción de las necesidades. Las necesidades se agruparon entre clases, llamadas *tener, amar* y *ser,* que buscan incorporar tanto necesidades básicas como más avanzadas (Cuadro 7). Un elemento importante es que, dado que no existen fuertes correlaciones empíricas entre medidas objetivas y subjetivas, se consideró incluir ambos tipos de indicadores, pero usarlos por separado.[40]

Cuadro 7. Necesidades e indicadores en el estudio comparativo sobre el bienestar escandinavo

	Indicadores objetivos	*Indicadores subjetivos*
Tener (necesidades materiales e impersonales)	1. Medidas objetivas del nivel de vida y de las condiciones ambientales.	4. Sentimientos subjetivos de insatisfacción satisfacción con las condiciones de vida.
Amar (necesidades sociales)	2. Medidas objetivas de las relaciones con otras personas	5. Sentimientos de infelicidad/felicidad en las relaciones sociales.
Ser (necesidades de desarrollo personal)	3. Medidas objetivas de la relación de las personas con *a)* la sociedad, y *b)* la naturaleza.	6. Sentimientos subjetivos de aislamiento/desarrollo personal.

Fuente: Erik Allardt, "Tener, amar, ser...", *op. cit.*

[40] Erik Allardt, "Tener, amar, ser: una alternativa al modelo sueco de investigación sobre el bienestar", en Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (comps.), *La calidad de vida*, *op. cit.,* p. 132.

En el Cuadro 8 se muestran los principales indicadores utilizados en cada dimensión considerada. Los autores señalan que los indicadores serán diferentes dependiendo de la sociedad en estudio; por ejemplo, en países en desarrollo es posible que sea necesario tomar en cuenta la mera disponibilidad de alimentos, agua y vivienda. Cabe señalar que este estudio no construye un indicador único de bienestar sino que se analiza cada indicador por separado.

Índice Holandés de Condiciones de Vida

El Índice de Condiciones de Vida (ICV) fue iniciado en 1974, se reporta cada año y tiene como objetivo reflejar las condiciones de vida en áreas que son influenciables por la política gubernamental (Cuadro 9). La elección de los dominios no se basa en una teoría específica sino en aquellas áreas que buscan modificarse a través de la política pública. Entre sus características se encuentran las siguientes:

- Se reporta como un solo índice, pero puede descomponerse en sus ocho componentes.
- Los indicadores específicos han cambiado a través de los años para enfrentar nuevos problemas de política pública. Se observa que algunos de los dominios incluidos están relacionados con altos estándares de calidad de vida, por ejemplo, actividades recreativas y vacaciones. Esto implica que los índices deben tomar en cuenta el contexto del país que se trata.
- Los autores argumentan que sólo los indicadores objetivos deben incluirse en el índice, porque son los únicos controlables por la política pública.
- No obstante, también obtienen medidas de la felicidad global para validar su LCI contra la felicidad percibida. Las correlaciones simples en 1997 fueron significativas y en la dirección esperada.

Cuadro 8. Indicadores utilizados en el estudio comparativo sobre el bienestar escandinavo

Tener	Se refiere a las condiciones materiales necesarias para la supervivencia y para evitar la miseria. Cubre las necesidades de nutrición, de aire, de agua, de protección contra el clima, el ambiente, las enfermedades, etcétera.	• Los recursos económicos: ingreso y riqueza. • Las condiciones de la vivienda: medida en términos del espacio disponible y de las condiciones en el hogar. • Empleo: por lo común, descrito en términos de la ocurrencia o ausencia de desempleo. • Las condiciones de trabajo: el ruido y la temperatura en el lugar de trabajo, la rutina del trabajo físico, el grado de presión psicológica. • La salud. Varios síntomas (o su ausencia) de dolor o enfermedad, la disponibilidad de ayuda médica. • La educación: años de educación formal.
Amar	Se refiere a la necesidad de relacionarse con otras personas y de formar identidades sociales. El nivel de satisfacción de la necesidad puede evaluarse con medidas que indiquen:	• El arraigo y los contactos con la comunidad local. • El apego a la familia y a los parientes. • Patrones activos de amistad. • Relaciones y contactos con compañeros miembros en asociaciones y organizaciones. • Relaciones con los compañeros de trabajo.
Ser	Se refiere a la necesidad de integrarse a la sociedad y vivir en armonía con la naturaleza. El lado positivo de ser puede caracterizarse como el desarrollo personal, mientras que los aspectos negativos se refieren al aislamiento. Los indicadores miden, por ejemplo:	• Hasta dónde una persona participa en las decisiones y actividades que influyen en su vida. • Las actividades políticas. • Las oportunidades para (realizar) actividades recreativas. • Las oportunidades de una vida significativa en el trabajo. • Las oportunidades de disfrutar de la naturaleza, ya sea mediante la contemplación o por medio de actividades como el paseo, la jardinería y la pesca.

Fuente: Erik Allardt, "Tener, amar, ser...", *op. cit.*

Cuadro 9. Dominios e indicadores del Índice de Condiciones de Vida para Holanda (LCI)

Dominios	*Indicadores*
1.Vivienda	*a)* Tipo de propiedad *b)* Tipo de edificio *c)* Número de cuartos *d)* Área de estar *e)* Puntos peligrosos en el vecindario *f)* Año de construcción
2. Salud	*a)* Número de síntomas psicosomáticos *b)* Número de nuevas enfermedades serias *c)* Número de otras enfermedades
3. Poder de compra	*a)* Número de enseres domésticos *b)* Número de artículos para pasatiempos
4. Actividades recreativas	*a)* Número de actividades recreativas *b)* Número de actividades de entretenimiento no domésticas *c)* Pertenencia a organizaciones
5. Movilidad	*a)* Propiedad de un vehículo *b)* Boletos para el metro
6. Participación social	*a)* Contribución activa a actividades de organización *b)* Trabajo voluntario *c)* Aislamiento social
7. Actividades deportivas	*a)* Número de veces a la semana en que se practica un deporte *b)* Número de deportes
8. Vacaciones	*a)* Viaje de placer el año pasado *b)* Viaje de placer a un país extranjero *c)* Número de artículos de vacaciones

Fuente: Hagerty *et al.*, "Quality of Life...", *op. cit.*

- Los pesos diferenciados de los componentes para obtener el ICV se asignan mediante análisis factorial y usando los pesos del primer factor.[41]

Índice basado en las cuatro calidades de vida de Veenhoven

Mariano Rojas propone una medición de la calidad de vida basada en el marco teórico de las cuatro calidades de vida de Veenhoven (Cuadro 10). Coincide en que es posible hacer una agregación de todas estas dimensiones, pero propone construir índices para cada una de ellas. Rojas hace un ejercicio exploratorio de construcción de estos índices para los países latinoamericanos, basándose en fuentes de información disponibles como Gallup, entre otros.[42]

Implicaciones de política

De la revisión de los índices relacionados con la calidad de vida, puede derivarse que no existe un consenso acerca del marco teórico desde el que debe abordarse ésta y, por tanto, tampoco hay consenso sobre la mejor forma de medirla. Lo que se desprende es que desde la perspectiva de la calidad de vida la política pública no debería enfocarse únicamente en aspectos económicos sino también en otros dominios de la vida de una persona que influyen en su satisfacción con la vida, como sus relaciones familiares y sociales o su posibilidad de participación en la vida pública. De esta forma es posible, dada la evidencia al respecto, que una medición comprensiva de la calidad de vida, que incluya

[41] Sin embargo, esto puede mejorarse usando pesos de una regresión múltiple para predecir la felicidad. Los pesos resultantes harían al LCI el mejor predictor de la felicidad subjetiva. Véase Hagerty *et al.,* "Quality of Life Indexes...", *op. cit.*

[42] Mariano Rojas, "The Measurement of Quality of Life: Conceptualization comes First. A Four-Qualities-of-Life Conceptual Framework and an Illustration to Latin America", mimeo, 2008.

Cuadro 10. Índice basado en las cuatro calidades de vida de Veenhoven

Oportunidades	*Oportunidades internas*	*Resultados externos*	*Resultados internos*
Situación macroeconómica Crecimiento del GNP Inflación anual	*Salud* Mobilidad (capacidad de) Autocuidado (capacidad de) Actividades usuales Dolor/incomodidad Ansiedad/depresión	*Ingreso* Ingreso per capital del hogar en dólares americanos (PPP)	*Satisfacción con la vida*
Riqueza y su distribución GNP per capita Índice de GINI Personas viviendo por abajo de la línea de pobreza (menos de 2 dólares al día, PPP)	*Educación* Alfabetismo Primaria completa Asistencia a la escuela a los 12 años	*Bienes relacionales* "Si usted estuviera en problemas, tiene familiares o amigos en los que pueda contar para que le ayuden cuando lo necesite o no?"	*Apreciación de la vida*
Gasto social Gasto público en salud (como % del GNP) Gasto público en educación (como % del GNP) Contribuciones sociales (% del ingreso) Subsidios y otras transferencias (% del gasto)		*Comportamiento filantrópico* Donar dinero, ser voluntario, ayudar a un extraño	
Político y legal Derechos políticos Libertades civiles			
Governanza Control sobre la corrupción *Voz, Rendición de cuentas* Dominio de la ley Estabilidad política			

Fuente: Mariano Rojas, "The Measurement of Quality...", *op. cit*.

elementos objetivos y subjetivos, pueda añadir información relevante y diferente a la que aportan los índices actuales.

México es un país que tiene todavía grandes rezagos en materia de pobreza y desigualdad, tanto económica como social. Por lo tanto, las dimensiones consideradas de la calidad de vida deberán tomar en cuenta su estado de desarrollo y los factores culturales. En los países en desarrollo los aspectos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas son todavía muy importantes, por lo que deberán incluir estos elementos. No obstante, la política pública no debe perder de vista la existencia de otras dimensiones que influyen en que una vida sea considerada agradable y satisfactoria y que, por tanto, determinan la calidad de vida. La disponibilidad de horas de ocio o la posibilidad de tener actividades fuera de la rutina laboral, influyen positivamente en la satisfacción con la vida y en estados de ánimo positivos. La política pública puede propiciar los resultados positivos implementando políticas que tomen en cuenta estos factores. Es posible que elementos como la huella ecológica, que se valora más a medida que las sociedades se desarrollan, puedan incluirse en etapas posteriores de la medición.

Así pues, entre los principales problemas para la medición de la calidad de vida se encuentran en una primera etapa decisiones de tipo teórico y metodológico. Posteriormente, es necesario determinar los instrumentos específicos a partir de los cuales se obtendrá la información necesaria, ya que normalmente estos conceptos no pueden ser fácilmente abordables con la información disponible. En el primer tipo de decisiones encontramos las siguientes:[43]

- Determinar la teoría que servirá como base para la construcción del índice.
- Determinar los dominios e indicadores que incluirá el Índice de Calidad de Vida y su forma de medición.
- Determinar la unidad de análisis y la forma de agregación.

[43] Rojas presenta una lista de las principales cuestiones metodológicas que deben ser resultas en la construcción de una medición de calidad de vida.

- Determinar los pesos asignados a cada indicador y la forma de agregación.[44]

Sin duda, en un primer momento la decisión más importante es considerar aquellos espacios pertinentes para la medición. Las experiencias de los países europeos, principalmente Suecia, Holanda y los países nórdicos, representan un interesante punto de partida. Si bien estas mediciones han buscado, desde diferentes perspectivas, tener indicadores del nivel de vida de la población y no de todo el espectro de la calidad de vida, han tomado en cuenta un contexto amplio que no sólo implica la satisfacción de necesidades básicas, sino también de otras dimensiones como la interacción social y la participación en la vida pública. En particular, en el caso holandés se ha mantenido el registro de indicadores subjetivos y se han realizado estimaciones de la relación que existe entre ambos tipos de indicadores obteniendo resultados interesantes, entre ellos la pertinencia de los indicadores objetivos utilizados para explicar el bienestar subjetivo. En todos los casos, la información ha sido muy útil para la elaboración de políticas públicas.

Ahora bien, cada uno de los enfoques considerados presenta limitaciones en la práctica. El enfoque de capacidades se enfrenta con el problema de determinar y medir las capacidades. Por ejemplo, ¿cuáles son las capacidades asociadas al funcionamiento de estar bien nutrido? Si una persona decide no comer como parte de un ayuno, obviamente tiene una connotación diferente que el hecho de que una persona no coma porque no tiene recursos para ello. Por tanto, las capacidades dependen de una serie de recursos, en este caso tener acceso a alimentos ya sea a través del ingreso propio o de la ayuda estatal. No obstante, de acuerdo a Sen, los recursos no son importantes en sí mismos, ya que, por ejemplo, los requerimientos alimenticios difieren para cada persona, por lo que el logro obtenido de una determinada cantidad de alimentos

[44] Michael R. Hagerty y Kenneth C. Land, "Constructing Summary Indices of Social Well-Being: A model for the Effect of Heterogenous Importance Weights", ponencia presentada en la convención anual de la Asociación Americana de Sociología, 2004.

puede variar. De esta forma, ha sido necesario hacer un análisis indirecto de las capacidades a través de los recursos o los funcionamientos.[45]

En este sentido, puede analizarse también el enfoque de recursos utilizado en el enfoque sueco de bienestar. Los recursos son los que permiten llevar a cabo determinados logros que se consideran valiosos. No obstante, como Sen señala, la función de conversión de recursos a funcionamientos valiosos depende de las características personales y del entorno; por tanto, es posible que una persona tenga los recursos y decida obtener funcionamientos que socialmente no son considerados valiosos, no obstante, no será importante si fue una elección personal y no resultado de restricciones en la elección. Por ejemplo, si una persona tiene acceso a la educación pública gratuita y decide no continuar con sus estudios, lo cual no implica un menor nivel de vida. En un caso inverso, una persona puede tener muchos recursos pero no estar en condiciones de aprovecharlos para producir funcionamientos valiosos. Por tanto, el análisis de los recursos por sí solo no es suficiente para determinar el nivel de calidad de vida.

En el enfoque de necesidades se determina *a priori* cuáles son estas necesidades a considerar. Esto es más sencillo para el caso de necesidades básicas, pero se complica para el caso de necesidades superiores. No obstante, puede definirse un conjunto mayoritariamente aceptado. El análisis puede basarse en la corroboración de la satisfacción de estas necesidades, más que en los bienes que lo permiten, o en las dimensiones que lo componen, donde lo que importa son los indicadores de resultados. Así, es posible tomar en cuenta si las personas están bien nutridas y no tanto si cuentan con alimentación. No obstante, aunque se asuma que todas las personas tienen determinadas necesidades, esto

[45] Martha Nussbaum ha desarrollado los siguientes funcionamientos: 1. Tener la posibilidad de evitar una muerte prematura, 2. Poder mantener la eficiencia biológica, 3. Tener la oportunidad de evitar el dolor y experimentar placer, 4. Poder percibir sensorialmente, imaginar, pensar y razonar, 5. Tener la posibilidad de vincularse a otros, 6. Poder formarse una concepción del bien y planear la vida propia, 7. Tener la oportunidad de vivir por y para otros, 8. Poder relacionarse con la naturaleza, 9. Tener la posibilidad de actividades recreativas, 10. Poder vivir la vida propia en un entorno distintivo. Véase M. Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano...*, *op. cit*.

no es siempre es así, tal sería el caso de una persona con un nivel de educación por encima de la media, que no se interesa por participar en la vida pública o que no establece relaciones de amistad, dado que no valora esta dimensión de la vida; lo anterior no implica que tenga una menor calidad de vida.

En el enfoque de las cuatro calidades de vida, es necesario mantener índices por separado para cada uno de ellos ya que, entre otras cosas, combina variables para diferentes unidades de análisis. No obstante, es interesante que permite una definición clara de las variables bajo la influencia de la política pública para dar mayores oportunidades de tener mayor calidad de vida. La calidad de vida, en sí, está determinada por la utilidad y la apreciación de la vida. Lo que implica que las dimensiones que se consideran relacionadas con la calidad de vida ya están determinadas dentro de la teoría, y las oportunidades deben definirse para lograr dichos resultados.

No obstante, es posible señalar algunos elementos deseables sobre los indicadores de calidad de vida:

1. El análisis puede centrarse en los determinantes de la calidad de vida a nivel individual. De esta forma, es posible obtener distintos niveles de agregación, lo cuales son deseables en términos de política pública.[46] No obstante, debe tenerse cuidado de no mezclar elementos de la calidad de vida que correspondan a diferentes niveles.
2. Construir un índice que se refiera al conjunto de factores que afectan la calidad de vida y no únicamente a una dimensión. De esta forma, será posible representar satisfactoriamente a toda la población puesto que todos estarán sujetos a los fenómenos medidos.

[46] En este sentido, debe tomarse en cuenta que la información necesaria para cada nivel de acción pública, ya sea familiar, comunitario, estatal o nacional, no es la misma para cada nivel. Por ejemplo, a nivel estatal, los funcionarios pueden estar interesados en conocer la percepción de las personas respecto a las condiciones de vida en ese estado. Por tanto, una medición a nivel individual no proveerá información para tomar este tipo de decisiones, a menos que la muestra sea suficiente para diferenciar entre estados y, por tanto, convenga incluir este tipo de variables. Si este es el propósito probablemente la solución sea hacer mediciones específicas para cada nivel de actuación. Véase Hagerty *et al.,* "Quality of Life Indexes...", *op. cit.,* p. 48.

3. Utilizar dominios que puedan medirse tanto de forma objetiva como subjetiva. Las medidas de aspectos objetivos y subjetivos en cada dominio deben ser comparables. La inclusión de dimensiones cognitivas y afectivas pueden explicar una mayor varianza en el dominio de satisfacción.
4. Indicadores enfocados a resultados. Por ejemplo, el número de doctores no es tan importante como el estado de salud de los individuos.
5. Construir un índice por cada tipo de indicadores, objetivos y subjetivos. Pueden reportarse índices por área y un índice global.
6. Construir series de tiempo que permitan conocer la evolución de la calidad de vida.

La *calidad de vida* es un concepto multidimensional que busca evaluar lo que se considera una buena vida. El tener buenas condiciones de vida, sin duda, es un elemento determinante de la calidad de vida, ya que no se puede hablar de calidad de vida si no pueden satisfacerse las necesidades básicas. No obstante, la aportación del concepto de *calidad de vida* desde la perspectiva psicológica y sociológica es que la evaluación de una buena vida no se limita a la evaluación de estas condiciones, que implica una determinación externa del bienestar de las personas. Por tanto, es necesario incluir el bienestar subjetivo, preguntando directamente a las personas sobre su nivel de bienestar. Si bien estas respuestas están mediadas por una serie de factores psicológicos, pueden aportar información relevante acerca de la relación de las condiciones objetivas con el bienestar. De aquí pueden extraerse lecciones de política pública para mejorar la calidad de vida.

Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud

Francisco J. Sales Heredia

La teoría normativa propone que una concepción de ciudadanía liberal moderna requiere de ciertos bienes sociales, construidos en torno a un mínimo social establecido por los derechos otorgados por las instituciones legales. Este mínimo social usualmente está determinado por la riqueza relativa de la comunidad en cuestión, pero siguiendo a John Rawls, es usual hablar de cierta lista de bienes con un orden de prelación definido. Los primeros de ellos son los derechos civiles y políticos, y les siguen los derechos económicos y sociales. Los primeros de estos derechos a menudo se miden en términos absolutos, aunque Rawls propone una distinción entre lo *legalmente* otorgado y lo *realmente* otorgado por las instituciones sociales.

Este breve artículo incorpora una discusión a la propuesta normativa, se trata de considerar que los bienes distribuidos por las instituciones, especialmente los bienes sociales y económicos, pueden ser medidos de acuerdo a la discusión de calidad de vida. Considerando que los bienes sociales son muchos, se tomará como eje para la discusión el derecho a la salud, plasmado en el artículo 4º constitucional.

El planteamiento teórico parte de una concepción *liberal* de ciudadanía contrastada con una concepción *republicana* de ciudadanía. La razón del contraste

es que el mínimo social y los componentes de éste pueden variar y ser de diversa índole. La discusión sobre calidad de vida es independiente de la concepción de ciudadanía utilizada, pero influye en el momento en que se deriven consideraciones de política pública, como se explicará más adelante.

La discusión teórica servirá para describir de manera adecuada una serie de hipótesis derivadas de ésta. La teoría afirma que la autonomía individual dentro de un contexto institucional hace que los ciudadanos reaccionen al contexto con decisiones en la búsqueda de su salud; las restricciones del entorno y sus propias elecciones entran en juego para producir un bien preciado, supuestamente, por las instituciones y por el ciudadano mismo, la salud. Las hipótesis consideran que el estado de salud individual depende en parte de factores estructurales, como el tipo de aseguración médica poseída por el individuo y los años de escolaridad del ciudadano, y que factores de riesgo de elección individual median el producto final, que es la salud individual.

Para medir los gradientes de un derecho social como el derecho a la protección de la salud es necesario recurrir a los microdatos reportados por los ciudadanos. En este caso, se utilizará la base de datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006 (Ensanut). La Ensanut es la encuesta específica más amplia llevada a cabo en el país. No sólo es representativa a escala estatal y, dentro de los estados, entre localidad urbanas y rurales, sino que se tomaron muestras de sangre y mediciones de talla y peso a los 207 mil entrevistados. Se utilizará la base de datos de adultos de 20 años en adelante. Una base con 45 mil casos. Esta base se ha manipulado seleccionando los casos con datos de talla y peso, normalizando la muestra.

Ciudadanía

El gran exponente de la teoría política liberal moderna es el filósofo político estadounidense John Rawls. En su ya clásico libro *Teoría de la justicia*, Rawls propone ciertos principios que rigen la estructura básica de la sociedad. La estructura básica de la sociedad es la que está definida por las grandes instituciones, aquellas que distribuyen derechos y deberes fundamentales. Rawls

entiende por éstas a la Constitución Política y a los sistemas económicos y sociales. Ahora bien, Rawls al describir la estructura básica presupone una idea de igualdad moral de las personas que depende de una tradición específica intelectual occidental. En tradiciones orientales, la igualdad no necesariamente es considerada como correcta, dado que la desigualdad puede ser heredada o bien designada por los dioses.

Sin embargo, la idea de Rawls se aplica de forma similar a todas las sociedades posibles pues propone que las grandes instituciones influyen en las perspectivas de vida de las personas y determinan hasta cierto punto su situación y posición social. Éste es un hecho, a pesar de que no sea considerado como moralmente erróneo por algunas tradiciones. El punto es que las desigualdades propiciadas por las instituciones afectan las oportunidades iniciales en la vida de los hombres y su calidad de vida, por tanto cualquier idea de justicia debe evaluar esta estructura.

Ahora bien, los principios de justicia propuestos por Rawls para corregir las desigualdades propiciadas por las instituciones surgen de un experimento mental que incorpora la idea de racionaldad y autonomía de las personas previo a las instituciones. Es decir, una idea de contractualismo donde las personas ceden parte de su libertad inicial en busca de cierto beneficio. Rawls describe tales principios como aquellos que "las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos de su asociación".[1] Tales personas, como está descrito, aún no son ciudadanos pues todavía no llegan a ningún acuerdo. Sin embargo, la postura de Rawls es que tal descripción de autonomía sólo puede derivar en dos principios provenientes de la concepción de racionalidad.

Tal concepción considera que las personas autónomas deciden tomar el camino que derive en sus intereses. Éstos no necesariamente están relacionados inmediatamente con un interés particular benéfico, pues la persona puede tener intereses contrarios a su bienestar general en el mediano o largo plazo o bien tener intereses generales y de grupo. Sin embargo, para Rawls la racionalidad puesta al límite de elegir una situación donde desarrollar la propia autonomía,

[1] John Rawls, *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 24.

ya sea para bien o para mal, hará decidir a la persona en este planteamiento teórico ideal, por dos principios en apariencia muy diferentes. "El primero exige la igualdad en la repartición de derechos y deberes básicos, mientras que el segundo mantiene que las desigualdades sociales y económicas [....] sólo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad".[2] Rawls propone que estos dos principios pueden permitir la evaluación de las instituciones donde los ciudadanos se convierten en los actores que las modifican, aunque parcialmente, y son sujetos de las decisiones e influencias de éstas.

Antes de considerar el mínimo social necesario de ciertos bienes primarios lógicamente derivados de los dos principios elegidos de manera racional por personas autónomas antes de firmar el contrato social, trataremos la concepción libertaria republicana, promovida por Philip Pettit, filósofo político australiano.

Pettit considera erróneo el modelo de autonomía racional que da origen al contrato social ideal. Considera que la concepción de racionalidad propuesta por Rawls y otros contractualistas no necesariamente deriva en una clara elección común, pues en la misma definición de autonomía y libertad pueden caber múltiples derivaciones que impedirían una elección de principios tan exacta como la propuesta por Rawls. Como opción, Pettit propone que la idea de una República conformada por ciudadanos atentos a evitar la dominación en todas sus formas, establece un fundamento mucho más amplio para interpretar el cotidiano proceso de interacción entre los ciudadanos y sus instituciones.[3]

La diferencia más importante a mi juicio entre los dos planteamientos, es que la propuesta rawlsiana pone el énfasis de evaluación en la estructura institucional, y la propuesta de Pettit lo pone en la capacidad de los ciudadanos para defender su libertad. Tomando esta discusión, consideremos ahora el mínimo social que incluye los bienes primarios propuestos por Rawls para hacer realidad una sociedad justa, además cuál sería el mínimo social para Pettit y cómo podríamos medir estos mínimos en términos de calidad de vida.

[2] *Ibid*., p. 27.

[3] Philip Pettit, "Freedom as antipower", *Ethics,* 106, núm. 3, abril de 2006.

Mínimo social

El mínimo social para Rawls está dado por el orden lexicográfico de los bienes primarios que deben existir en una sociedad justa con un cierto nivel de acceso real para algunos de éstos y con una definición formal para otros que puede variar en sus niveles de acceso, pero existiendo una constante maximización institucional de los bienes económicos y sociales hacia los que se encuentran en peores circunstancias.

Tales bienes primarios son los derechos, las libertades básicas de los ciudadanos, que incluyen las libertades civiles y políticas, las oportunidades, la riqueza, el ingreso y el respeto hacia sí mismo. Los derechos y libertades se refieren al primer principio de justicia y deben ser iguales para todos los ciudadanos y lo más extensas posibles. El segundo principio de justicia se refiere a las desigualdades sociales y económicas que sólo serán justas si promueven el mayor beneficio posible de los que se encuentran en peores circunstancias y si están relacionadas a puestos de trabajo abiertos a competencia donde todos tengan igualdad de oportunidades.

El segundo principio rawlsiano, conocido como el "principio de diferencia", puede ser interpretado como una derivación del igualitarianismo que asume que las diferencias a lo largo de la vida en niveles de bienestar, medido en relación a los bienes primarios, se deben a una diferencia natural en la proporción de talentos naturales heredados y a las desigualdades sociales y económicas heredadas. De ahí que las instituciones deban maximizar el mayor beneficio posible de los que se encuentran en peores circunstancias, manteniendo la igualdad de oportunidades.

En el caso del republicanismo libertario de Pettit, los ciudadanos serían los que definirían el mínimo social. Esta idea proviene de la propuesta de total autonomía de los ciudadanos y de considerar que en un régimen ciudadano es éste el que se encargará de promover los medios para ampliar y mejor ejercer su libertad. En un sentido, los ciudadanos tendrían que hacerse responsables del costo unitario de la amplitud de los beneficios otorgados por las instituciones creadas por ellos mismos. El mínimo social, por tanto, podría cambiar de comunidad en comunidad y de tiempo en tiempo. Esto parece inviable si

aceptamos solamente que los ciudadanos son incapaces de autogobernarse o de delegar de manera responsable el gobierno. Crítica que hacen los republicanos a la propuesta rawlsiana.

Ahora bien, la pregunta es cómo expresar estos principios a la realidad social, es decir, cómo operacionalizar algunos de los derechos propuestos o sugeridos. En primera instancia, es claro que la propuesta de Pettit resulta indeterminada. Es poco factible la defensa individual de derechos y libertades a menos de que exista un consenso previo de cómo interpretar la no dominación. Esta crítica tiene su contraparte en la crítica que se hace a la propuesta rawlsiana, que está sobredeterminada.

Ante Rawls, la pregunta común es qué tipo de distribución debe aplicarse en la práctica, si la igualitaria para el primer principio o la prioritaria para el segundo, pues los dos principios pueden entrar en conflicto. De igual manera no queda del todo claro qué distribuir: ¿recursos en la forma de ingreso y riqueza, o bien capacidades en la forma de respeto a uno mismo?

Asumiendo que existe una propuesta intermedia que propone una diversidad de distribuciones para distintos grupos y bienes, consideremos las dos posturas, la rawlsiana y la de Pettit en torno al derecho a la protección de la salud, y agreguemos que una manera de medir parcialmente el acceso y la oportunidad para obtener tales derechos, libertades y bienes, o la capacidad para equilibrar los derechos con la responsabilidad autónoma y con libertad, es a partir del supuesto de que los ciudadanos deben opinar acerca de sus ventajas y obligaciones.

Opinar en términos generales no nos sirve de mucho si no identificamos una forma de estandarizar esta discusión. La discusión que asume que la opinión de los ciudadanos debe ser tomada en cuenta aun para definir el mínimo social y en todo caso para refinar las expectativas de los ciudadanos en la discusión sobre calidad de vida.

Las propuestas de calidad de vida

El tema de la calidad de vida tiene su mejor expresión en la discusión sobre el acceso a la salud y a la toma de decisiones individuales del propio estado de

salud. Un clásico libertario como John Stuart Mill aseguraba en su libro *Sobre las libertades* que la idea de intervenir en las decisiones individuales sobre la salud propia, sería un típico caso de paternalismo y una negación de la autonomía, derivada de la autodeterminación sobre el propio cuerpo. Es decir, las decisiones sobre cuidarse o descuidarse deben ser respetadas. Rawls estaría de acuerdo en esto siempre y cuando una decisión fuera tomada con suficiente información e igualdad de oportunidades. Pettit, por el contrario, afirmaría que el ciudadano es lo suficientemente maduro al avalar las decisiones institucionales con sus votos y al reservarse o aplicar su libertad de opinión y pensamiento.

La propuesta rawlsiana tiene su máxima expresión en la idea de la cooperación social que obliga a que las sustancias tóxicas legales sean poco anunciadas y estrictamente controladas. Es decir, se parte del supuesto de que existe un constante proceso de equilibrio entre la autodeterminación y el interés público por salvaguardar a un miembro de la comunidad.

El debate sobre la calidad de vida parte entonces de dos supuestos:

- Uno que afirma la autonomía individual y acepta la definición de una buena vida tomada por una comunidad dada, esto incluiría que la ciudadanía determinara una lista de bienes primarios.
- Otro que asume que la sociedad, como grupo, debe ofrecer bienes y oportunidades y obligar a sus miembros, si es necesario, a protegerse.

Por supuesto, el equilibrio entre absoluta autodeterminación e intromisión en la vida privada es sutil y depende de una ciudadanía atenta. Asumiendo que es posible determinar una serie de bienes, ya sea normativamente o por elección, es posible proponer que estos bienes sociales puedan tener niveles de calidad y de acceso y que esto incida en la calidad de vida de los ciudadanos.

Salud

En el caso de México, el derecho a la protección a la salud está garantizado en el artículo 4° constitucional:

> *Artículo 4o*. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

En términos prácticos, el derecho a la protección a la salud en México se refiere a un mercado segmentado de servicios de salud, donde las instituciones obligan al empleador a inscribir a un sistema global al trabajador y los empleados independientes se enfrentan a una oferta limitada por el alto precio de los servicios privados y los servicios mínimos ofrecidos por el Estado a un precio accesible.

El contexto de este mercado es la población adulta de México, de 20 años en adelante. Se asume que los adultos toman decisiones limitadas por el mercado de servicios de salud acerca de qué tipo de seguridad médica adquirir, pero son libres y autónomos de decidir qué tipo de costumbres seguir para mejorar su salud.

En un modelo simplista de la función de la acción individual, podemos incluir aquellas variables relevantes que producen un estado de salud satisfactorio según la bibliografía.

Dada la discusión teórica previa, el contexto estructural institucional estaría dado por:

1. El tipo de servicios médicos que posee el individuo, dividiendo éstos en ninguna seguridad médica, seguridad médica limitada, seguridad social amplia estatal y seguridad privada o de grupo. Considerando los diversos niveles de servicios así como los diversos niveles posibles de

calidad de vida, y asumiendo que a mayor seguridad y calidad en los servicios, mayor calidad de vida del individuo.

2. El acceso a la información relevante se considera asumiendo una escala continua creciente de años cursados de escuela, de primaria en adelante. De igual forma, es factible asumir que a mayor escolaridad mayor calidad de vida, pues los planes racionales de una buena vida requieren mayor información y mejores habilidades para aprovechar oportunidades o abrir diversas opciones de vida.
3. El decil socioeconómico en el que se encuentra el individuo puede ser considerado como una medida del nivel de recursos poseidos por el individuo para ser destinados a su plan de vida.

El contexto estructural institucional es aquello que el individuo o bien no puede modificar por sí mismo o tiene muchas dificultades para modificarlo; por ejemplo, el seguro médico impuesto o inaccesible por su precio; la mala calidad educativa que desincentiva a los alumnos a continuar sus estudios, o bien simplemente el alto costo de mantener a un miembro de la familia durante tantos años sin obtener ingresos. El decil socioeconómico, prácticamente estable en sus proporciones desde hace 50 años en México, que ha propiciado subculturas de clases sociales, cada una con ideas diferentes acerca de su posibilidad de utilizar los servicios públicos de salud.

Las decisiones individuales autónomas estarían dadas por los llamados "factores de riesgo"; es decir:

1. Hacer ejercicio activo. Se entiende que una persona que decide hacer ejercicio más de tres días a la semana está teniendo en consideración su salud o bienestar general, que tiende a aumentar su calidad de vida. De igual modo, es factible asumir que a mayor ejercicio, mayor calidad de vida.
2. Fumar. Las personas que fuman no consideran relevante en sus planes de vida el vivir sanas durante el máximo de tiempo posible. La información de los efectos directos del cigarro convierten la acción de fumar en un acto que disminuye la calidad de vida.

3. Tomar bebidas alcohólicas. El beber como costumbre también reduce la calidad de vida a mediano y largo plazos.

Ahora bien, de la discusión teórica previa es posible distinguir y construir una serie de hipótesis. La primera hipótesis a probar es que el tipo de vida seguido por los adultos mexicanos influye en su salud, utilizando como marcador de salud una presión arterial en rango medio.

En México las primeras causas de muerte son la diabetes, la cirrosis y las enfermedades cardiovasculares,[4] enfermedades todas relacionadas a factores de riesgo que incluyen la genética específica de la población mexicana y las características medioambientales estructurales, así como conductas como el sedentarismo, ingesta inmoderada de bebidas alcohólicas, fumar y malnutrirse y obesidad.[5] Asimismo, existe una clara tendencia a la absoluta urbanización de nuestro país, lo que incluye un cambio de hábitos alimenticios por una dieta rica en calorías provenientes de comida industrializada y un menor ritmo de actividad física.

Para indagar en esta hipótesis y sus implicaciones, se utilizará la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Se tomará el cuestionario para adultos y se seleccionarán los casos con datos de peso y talla, así como de presión arterial, obteniendo un universo representativo de la República de 32 mil adultos de 20 años en adelante.

Las medidas antropométricas usadas son la altura y el peso, obteniendo el Índice de Masa Corporal (peso (kg)/talla $(m)^2$) que estandariza a la especie humana con variaciones menores según la OMS. La desnutrición está dada cuando se obtiene un IMC menor de 18.4, bien nutrido entre 18.5 y 24.9, sobrepeso entre 25 y 29.9 y obeso más de 30. La presión arterial, de igual modo, se considera como un indicador fiable del estado de salud del individuo, y mientras más alta sea ésta, mayores problemas de salud puede

[4] Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), Secretaría de Salud. Información para personas de 15 a 64 años. Acceso: sinais.salud.gob.mx, 1 de junio de 2008.

[5] WHO, Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health, Resolution http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf

presentar la persona.[6] Estas dos variables serán las variables dependientes del modelo que tratará de observar qué factores influyen para obtener mayor IMC y mayor presión arterial.

Población observada

En primer término, analicemos a la población observada por diversas características.

La población está estructurada según sexo, edad y lugar de habitación.

Según la observación de las tablas, la población es cada vez más urbana y una cuarta parte vive en las grandes zonas metropolitanas del país. De igual manera, es de destacarse que existe una población menor de hombres entre 20 y 39 años, la edad considerada como productiva y reproductiva.

Población por grupo

	20 a 29	*30 a 39*	*40 a 49*	*50 a 59*	*60 a 69*	*70 a 79*	*80 o más*	
Hombre	21.2%	25.2%	20.7%	13.5%	9.9%	6.4%	3.0%	100.0%
Mujer	22.4%	29.0%	20.1%	11.9%	8.6%	5.7%	2.3%	100.0%
	21.9%	27.5%	20.3%	12.5%	9.1%	6.0%	2.6%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Localidad

	Metropolitana	*Urbana*	*Rural*	*Total*
Hombre	42.7%	28.9%	28.5%	100.0%
Mujer	41.5%	29.3%	29.2%	100.0%
Total	42.0%	29.1%	28.9%	100.0%
Ensanut, 2006. Cálculos propios.				

[6] *Seventh Report of the Joint National Committee on Prevention, Detection, Evaluation, and Treatment of High Blood Pressure (JNC 7),* Rockville, Md. National Heart, Lung, and Blood Institute, US Department of Health and Human Services, agosto de 2004, National Institutes of Health Publication, núm. 04-5230.

En lo que respecta a las variables estructurales, el tipo de aseguramiento médico tiene una distribución sesgada a la inexistencia de un buen servicio a nivel nacional. Considerando nuestra discusión previa, aquellos que podrían sentirse seguros de que estarán cuidados y bien atendidos son realmente una pequeña porción de la población. El resto o no tiene o ve limitados los servicios.

En lo que se refiere a los niveles de escolaridad, es notable el avance por grupo etario. Es decir, mientras más joven más escolaridad se tiene, sin embargo el rezago es enorme con más de la mitad de la población sin instrucción o con algún año de primaria.

El nivel socioeconómico muestra a una población en general de bajos recursos con difícil acceso a bienes y servicios, si entendemos al ingreso como factor de acceso a tales bienes.

Respecto a las acciones voluntarias de los ciudadanos que pueden convertirse en factores de riesgo para enfermedades coronarias y sistémicas como la diabetes y la cirrosis, el fumar, aunque no tan extendido, muestra un claro sesgo hacia los hombres.

Tipos de seguro médico

Edad	*IMSS e ISSSTE*	*Seguro popular*	*Marina Defensa Pemex*	*Particular y otras instit.*	*No está asegurado*	*No responde o no sabe*	*Total*
20 a 29	29.3%	13.0%	.4%	2.4%	54.6%	.3%	100.0%
30 a 39	32.8%	16.7%	.6%	2.8%	47.0%	.1%	100.0%
40 a 49	35.2%	16.2%	.7%	2.9%	45.0%	.1%	100.0%
50 a 59	37.2%	14.4%	.7%	2.5%	45.0%	.2%	100.0%
60 a 69	42.8%	13.0%	.8%	2.8%	40.5%	.0%	100.0%
70 a 79	41.2%	13.6%	1.0%	3.3%	40.8%	.1%	100.0%
80 o más	37.0%	11.1%	.9%	3.4%	47.2%	.3%	100.0%
	34.6%	14.8%	.7%	2.7%	47.0%	.1%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Escolaridad (por lo menos un año cursado de cada tipo)

Edad	*Ninguna*	*Primaria*	*Secundaria*	*Técnica*	*Prepa o voca*	*Carrera técnica o normal*	*Licenciatura*	*Posgrado*
20 a 29	2.8%	29.5%	34.6%	2.8%	16.3%	2.8%	10.8%	.4%
30 a 39	4.8%	38.9%	31.7%	4.9%	10.5%	2.5%	6.3%	.5%
40 a 49	9.0%	50.2%	18.0%	4.9%	7.3%	3.2%	6.8%	.8%
50 a 59	15.9%	59.5%	10.6%	3.9%	2.9%	2.0%	4.7%	.5%
60 a 69	26.5%	60.1%	5.6%	2.2%	1.5%	1.5%	2.3%	.3%
70 a 79	36.1%	54.6%	4.2%	1.8%	.9%	1.1%	1.1%	.1%
80 o más	44.4%	49.4%	2.8%	1.2%	.5%	.2%	1.3%	.2%
	11.5%	44.9%	22.1%	3.8%	8.5%	2.4%	6.4%	.5%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Nivel socioeconómico

Edad	*Deciles 1 y 2*	*Deciles 3 y 4*	*Deciles 5, 6 y 7*	*Deciles 8, 9 y 10*	*Total*
20 a 29	45.9%	20.0%	25.2%	8.9%	100.0%
30 a 39	47.9%	17.9%	25.7%	8.6%	100.0%
40 a 49	42.1%	19.9%	27.2%	10.8%	100.0%
50 a 59	35.0%	23.4%	28.9%	12.8%	100.0%
60 a 69	30.4%	29.2%	28.6%	11.8%	100.0%
70 a 79	29.9%	33.3%	27.8%	9.1%	100.0%
80 o más	31.3%	38.3%	23.7%	6.7%	100.0%
Total	41.5%	21.9%	26.6%	9.9%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Lo mismo pasa con el beber como costumbre, otro factor de riesgo que influye en el sobrepeso y en efectos al sistema endocrinológico. Los hombres beben más que las mujeres y son muy pocos los que nunca lo han hecho.

Por otro lado, el ejercicio moderado es realizado con mayor constancia por las mujeres respecto a los hombres.

En lo que respecta a dos de los factores de riesgo controlables de mayor incidencia en el país, como son el sobrepeso y la obesidad, es evidente que és-

Fumar

	Sí	*No*	*Nunca*	*Total*
Hombre	45.0%	14.9%	40.0%	100.0%
Mujer	12.4%	10.2%	77.4%	100.0%
Total	25.3%	12.1%	62.6%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Beber

	Si	*No*	*Nunca*	*Total*
Hombre	53.0%	20.1%	26.9%	100.0%
Mujer	16.3%	9.2%	74.5%	100.0%
Total	30.8%	13.5%	55.7%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Ejercicio moderado

	No hace ejercicio	*Uno a dos días*	*Tres a cuatro días*	*Cinco a siete días*	*Total*
Hombre	36.2%	10.4%	11.5%	41.9%	100.0%
Mujer	24.2%	8.4%	8.9%	58.5%	100.0%
Total	29.0%	9.2%	9.9%	52.0%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

tos son endémicos en México. En este caso, a pesar de que las mujeres fuman menos, beben menos y hacen más ejercicio, su genotipo marca una mayor tendencia a la obesidad que en el caso de los hombres.

En cuanto al tipo de localidad donde habitan los mexicanos y si esto puede determinar si serán obesos o no, la distribución apreciada muestra que la vida rural puede disminuir un poco el sobrepeso y la obesidad, pero es claro que las costumbres alimenticias y la falta de control sobre la ingesta calórica es nacional.

Rangos de nutrición
Índice de masa corporal por sexo

		Mujer	*Hombre*	*Total*
Desnutrición	% en el rango	55.3%	44.7%	100.0%
	% por sexo	1.1%	1.4%	1.2%
Peso adecuado	% en el rango	56.2%	43.8%	100.0%
	% por sexo	25.6%	30.6%	27.6%
Sobrepeso	% en el rango	56.6%	43.4%	100.0%
	% por sexo	37.0%	43.4%	39.5%
Obesidad	% en el rango	69.4%	30.6%	100.0%
	% por sexo	36.3%	24.5%	31.7%
Total	% en el rango	60.5%	39.5%	100.0%
	% por sexo	100.0%	100.0%	100.0%

Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Tamaño de localidad e IMC

		Metropolitana	*Urbana*	*Rural*	*Total*
Desnutrición	% en el rango	40.2%	25.9%	33.9%	100.0%
	% por localidad	1.2%	1.1%	1.4%	1.2%
Peso adecuado	% en el rango	39.9%	27.1%	32.9%	100.0%
	% por localidad	26.2%	25.8%	31.4%	27.6%
Sobrepeso	% en el rango	41.9%	29.4%	28.7%	100.0%
	% por localidad	39.4%	40.0%	39.2%	39.5%
Obesidad	% en el rango	44.0%	30.5%	25.5%	100.0%
	% por localidad	33.2%	33.2%	27.9%	31.7%
Total	% en el rango	42.0%	29.1%	28.9%	100.0%
	% por localidad	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

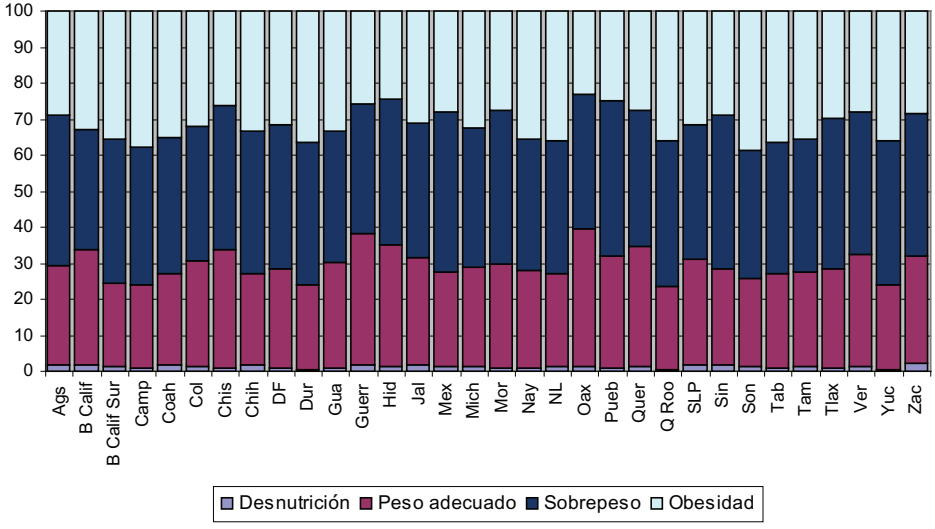
Ensanut, 2006. Cálculos propios.

Ahora bien, la distribución nacional por estados podría sesgar los resultados y mostrar efectos regionales, posibles de destacar para llevar a cabo políticas públicas de mayor precisión. Lo primero a destacar es que la distribución del aseguramiento médico es muy disímil en el país. Con el estado de Guerrero a la cabeza de los no asegurados y Coahuila a la cabeza del mayor aseguramiento.

En lo que respecta al estado nutricional, es notorio que las entidades más pobres tienen, por efectos de la falta de comida, uno puede entender, mejores niveles de Índice de Masa Corporal.

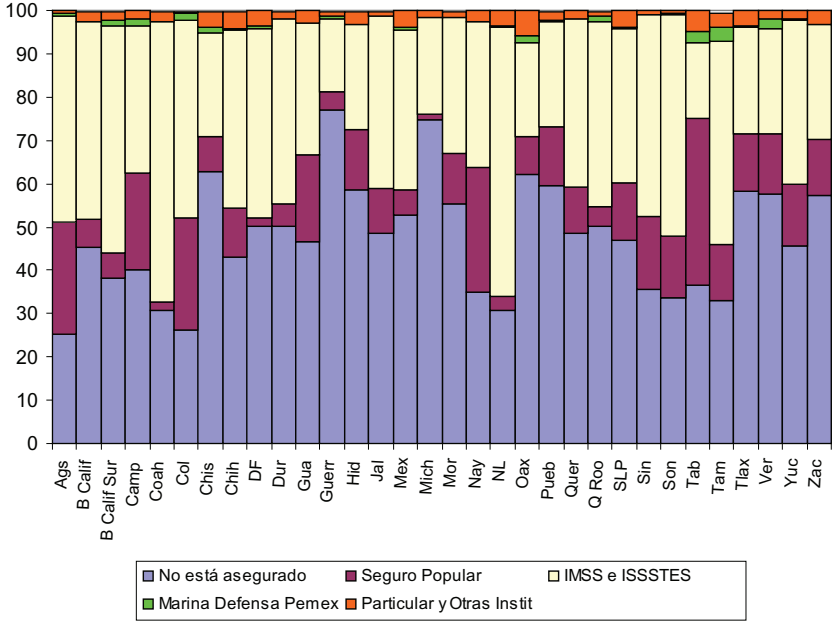
Las siguientes gráficas muestran el panorama nacional consistente en el estado nutricional y disímbolo en aseguramiento.

Estado nutricional por estado
(porcentaje de la población adulta en cada categoría)



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Cálculos propios.

Tipo de seguro médico
(porcentaje de la población adulta)



Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Cálculos propios.
Nota: Las variables de seguro médico están agrupadas por extensión y calidad de servicios. Asumiendo que el Seguro Popular tiene un límite y los seguros particulares ofrecen mejores servicios.

Resultados y comentarios finales

Si incluimos todos estos factores en un modelo explicativo de regresión múltiple asociando la prevalencia de mayor presión arterial con el resto de variables, tanto estructurales como controlables por el ciudadano, obtenemos resultados no necesariamente intuitivos.

Los resultados del modelo muestran un panorama nada alentador y contradictorio. El modelo sugiere que la hipótesis se cumple parcialmente, pues existe una tendencia de que a mayor edad (.336) exista mayor presión arterial, y que a mayor IMC (.181) exista mayor presión. De igual manera el ser hombre

aumenta la correlación en .130. Sin embargo, ni las variables estructurales ni las variables conductuales están claramente relacionadas con mayor presión arterial. Es decir, en la población mexicana los factores institucionales que mejoran la calidad de vida no inciden en la decisión racional de los individuos para mejorar sus hábitos.

El resultado del modelo, reportado en las siguientes tablas, muestra una falta de correlación fuerte (R^2 .173) entre las variables independientes y dependiente.

Esto sugiere que dadas las variables seleccionadas no existe un patrón evidente en la población mexicana para determinar un buen estado de salud.

El resultado sugiere a su vez que existe una desigualdad enorme en el país que compensa las deficiencias estructurales con hábitos de supervivencia. Es decir, los estados pobres tienen mejores resultados en los niveles nutricionales, no por actos conscientes y racionales de los ciudadanos, sino por falta de comida rica en calorías. De igual modo, los estados ricos tienen peores resultados nutricionales, pero compensan el resultado nacional por su mejor acceso a la salud pública.

Sin embargo, aun compensando por entidad, el modelo no muestra una alta correlación entre variables, sugiriendo que las decisiones autónomas en torno a la salud son completamente cortoplacistas y relacionadas no con un plan de vida, sino con la satisfacción inmediata. Se come, se bebe y se fuma por un placer inmediato, manteniendo un sobrepeso constante, y no se perciben estos rasgos como factores de riesgo, pues de hecho no los son a nivel nacional.

Las implicaciones para la idea de ciudadanía se dan en dos niveles. Se trata de una tarea enorme para las instituciones públicas el transmitir por grupos y por entidad la idea de que el aumento de la calidad de vida gradual, reflejada en mayores y mejores servicios tanto médicos como educativos y de ingreso, pasa por una interacción de las condiciones estructurales y conductuales a mediano plazo. Es decir, los planes de vida racionalmente asumidos deben incorporar expectativas a mediano plazo y oportunidades cada vez más amplias de información preventiva.

El hecho es que las principales causas de mortalidad tienen como factores de riesgo aquellos que la población en su conjunto realiza, estar pasado de

peso, hacer poco ejercicio, beber y fumar. En segundo término, los resultados sugieren parcialmente que la acumulación de factores de riesgo por tomar decisiones cortoplacistas, nos habla de ciudadanos parcialmente hedonístas y no necesariamente convencidos de poder modificar su vida y su entorno.

Resumen del modelo

Modelo	*R*	R^2	R^2 *ajustada*	*Desviación estandar de la estimación*
1	.417	.174	.173	17.733

a Predictores: (constante), código entidad, sexo, edad, oportunidad, aseguramiento por tipos, IMC, ejercicio, fumar, nivel socioeconómico, beber, escolar, localidad.

Coeficientes

		Coeficiente no estandarizado		*Coeficiente estandarizado*	*t*	*Sig.*
Modelo		B	Error estandar	Beta		
1	(Constante)	82.869	.783		105.830	.000
	IMC	.670	.019	.181	35.702	.000
	Sexo	5.170	.236	.130	21.900	.000
	Edad	.409	.007	.336	60.615	.000
	Ejercicio	1.526E-02	.075	.001	.204	.838
	Beber	8.950E-02	.130	.004	.688	.491
	Fumar	.307	.132	.014	2.329	.020
	Aseguramiento por tipos	4.201E-02	.054	.004	.777	.437
	Nivel socioeconómico	.445	.112	.024	3.958	.000
	Escolar	-.225	.073	-.019	-3.086	.002
	Localidad	1.089	.147	.046	7.421	.000
	Oportunidad	-.836	.272	-.019	-3.078	.002
	Código entidad	3.300E-02	.011	.015	3.086	.002

a Variable dependiente: tensión arterial sistólica medición 1

Rendición de cuentas de los gobiernos locales

Juan Carlos Amador Hernández

La transparencia es un valor democrático que sienta las bases para una sociedad participativa. Actualmente la sociedad está más interesada en los asuntos públicos y por lo tanto más exigente en contar con mecanismos de información efectivos, más abiertos y participativos.

Luis Carlos Ugalde (IFE)

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG, junio de 2002) en México, la transparencia se ha considerado como una necesidad conjunta entre las entidades y la Federación, ya que la interacción entre los diferentes ámbitos de gobierno implica también la creación de normas y mecanismos que permitan enfrentar los innumerables retos, tanto de carácter institucional como organizacional, para el desarrollo de las diversas actividades de la gestión pública y de la rendición de cuentas.[1]

Sin embargo, el debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización,

[1] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales 2007,* Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, p. 199 (www.shcp.gob.mx).

particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios.

Dicho proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

En este sentido, el presente documento busca presentar diversos elementos de análisis así como una serie de evidencias de los factores que aún es necesario fortalecer en materia de rendición de cuentas, y también plantea áreas de oportunidad y de mejora que sin duda ayudarán para que los ciudadanos puedan tener acceso a mayor información y de esta forma tengan la posibilidad de tomar decisiones mucho más acertadas respecto a los resultados de gobierno a nivel local.

Mecanismos como la legislación en materia de transparencia, la fiscalización del gasto y la evaluación, conforman un esquema integral de rendición de cuentas que para el caso del gasto descentralizado, específicamente en cuanto a las participaciones y aportaciones federales a estados y municipios, se requiere una serie de elementos para lograr el gran objetivo que implica que el ciudadano conozca, evalué y decida respecto a las políticas públicas implementadas con los impuestos que paga.

¿Qué es la rendición de cuentas?[2]

Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo [...] ser responsable de algo [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas".

[2] Esta sección se basa en Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México,* Instituto Federal Electoral, México, 2002.

La *rendición de cuentas* significa "la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia".[3] Para McLean, la *rendición de cuentas* es "el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño".[4]

Para los propósitos de este ensayo, la *rendición de cuentas* se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.[5]

En ocasiones, *control* y *fiscalización* son términos que se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos, como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos.

El concepto de *transparencia* también se usa en ocasiones como sinónimo de *rendición de cuentas*. La transparencia es una característica que abre la in-

[3] Delmer D. Dunn, "Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility", en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

[4] Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics,* Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 1.

[5] El modelo de principal-agente usa el término *principal* para denotar al sujeto que delega autoridad y el término *agente* para el sujeto que recibe el mandato o autoridad –el delegado–. Para una explicación del uso del modelo de principal-agente para analizar la rendición de cuentas, véase Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas..., op. cit.,* 2000.

formación de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización, la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas.

Por lo anterior, y como se puede apreciar, rendición de cuentas no sólo es informar a la ciudadanía, sino la obligación que el gobernante tiene para lograr contar con transparencia, control y fiscalización, elementos que encierra el proceso de rendición de cuentas. Adicionalmente hay que advertir que con las nuevas disposiciones jurídicas, el proceso de evaluación, específicamente del gasto descentralizado, formará parte de este proceso de rendición de cuentas que hasta hace unos años no estaba presente en la discusión del tema.

Para la presente investigación, haremos referencia a distintos mecanismos inmersos en el proceso de rendición de cuentas de las entidades federativas en cuanto al gasto descentralizado, es decir, mecanismos de transparencia, fiscalización y evaluación.

Transparencia y rendicion de cuentas en las entidades federativas[6]

Para el 2008, la 32 entidades federativas que conforman el país ya contaban con una Ley de Transparencia propia, que regula y precisa el nivel de apertura de su información y rendición de cuentas, en el ejercicio de sus funciones. Este proceso, derivado de la Ley Federal de Transparencia, llevó a que más de la

[6] Torre Académica de la UAS, Culiacán, Sinaloa, 31 de marzo de 2004. Jaime Gerardo López. Véase en http://cnh.fox.presidencia.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/gfl1v9na.pdf

mitad de las entidades federativas incorporaran en su marco legal una Ley de Transparencia entre el 2002 y el 2004 (Cuadro 1).

En lo que corresponde a la implementación y creación de organismo o instituciones que promueven, regulan, facilitan y garantizan el derecho ciudadano de acceso a la información, se cuenta con ellos en la estructura de 26 de los gobiernos estatales integrada por 12 institutos, 13 comisiones y un consejo; lo que representa 81% del total nacional. Hasta el 2007, en el 19% restante, es decir, en seis entidades, aún no contaban con un organismo garante de este derecho (Cuadro 2).[7]

En cuanto a las cuentas públicas, es un instrumento que debería mostrar los resultados de la gestión financiera, para la rendición de cuentas transparente, suficiente y oportuna de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y de la administración de la deuda del sector público de cada orden de gobierno; sin embargo, estos documentos presentan información insuficiente u omiten datos relevantes.

Con el propósito de armonizar conceptual y metodológicamente la información contenida en dichos documentos, la SHCP desarrolló el Programa de

Cuadro 1. Año de publicación de las leyes de transparencia, 2002-2007

Año	*Entidades federativas*
2002	Michoacán, Querétaro y Sinaloa.
2003	Coahuila, Colima, D.F., Durango, Guanajuato, Morelos, Nuevo León y San Luis Potosí.
2004	México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
2005	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco y Sonora.
2006	Aguascalientes, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca.
2007	Tabasco.

Fuente: SHCP-UCEF, con información páginas *web* de las entidades federativas.

[7] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de la situación...*, *op. cit.*

Cuadro 2. Organismo de acceso a la información

Organismos de acceso a la información	*Entidades*
Institutos	Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán.
Comisiones	Campeche, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.
Consejos	Baja California.
Entidades que no cuentan	Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz.

Fuente: SHCP-UCEF, con información páginas *web* de las entidades federativas.

Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental con la participación activa de las entidades federativas. A pesar de la amplia participación de éstas, los gobiernos estatales presentan diversos grados de avance, tanto en sus esquemas contables como en la conformación de sus respectivas cuentas públicas; algunas entidades han implementado proyectos de modernización que con una visión integral, apuntan hacia una reestructuración real de sus esquemas de administración financiera, con el fin de lograr amplios márgenes de eficiencia y eficacia; sin embargo ésta no es una conducta generalizada.[8]

Dentro del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, se tienden las bases para lograr a escala nacional la integración de informes financieros homogéneos en su calidad y riqueza informativa y compatibles en su contenido, de tal manera que los re-

[8] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de las haciendas públicas estatales 2007,* Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, p. 205 (www.shcp.gob.mx).

sultados que presenten puedan ser analizados e interpretados bajo criterios comunes y que la comparación de éstos arroje datos lógicos, significativos y debidamente sustentados, lo cual fortalecerá el apoyo a la fiscalización y evaluación de la Administración Pública.

En cuanto a los ingresos, es fundamental la armonización de las finanzas públicas estatales, lo que requiere que el marco jurídico también presente por lo menos un mínimo de homologación a nivel conceptos y su desagregación, ya que las estimaciones de ingresos que las entidades realizan sólo se pueden conocer si son publicadas en la respectiva Ley de Ingresos; a su vez, ésta se vuelve un referente confiable sobre los recursos con lo que habrá de financiarse el gasto.

Ante una ciudadanía que exige transparencia y rendición de cuentas como requisito para aceptar mayores cargas tributarias, que necesita ser convencida de las virtudes de pagar más impuestos, los gobiernos están respondiendo con una visión orientada a la transparencia y la rendición de cuentas, sin embargo aún no es suficiente.

La disponibilidad y claridad de la información seguirá siendo clave en este proceso de apertura; por ejemplo, dado que el grueso de los impuestos son recaudados a nivel federal, es difícil que la percepción a escala local garantice una libre disponibilidad de información y decisión en el momento de tomar decisiones.

En cuanto a los gastos, hasta el 2006, último año que reporta la Secretaría de Hacienda, 28 entidades no presentan montos estimados de participaciones y/o aportaciones por municipio; cuatro entidades presentan los montos de las participaciones que le corresponde a cada municipio; 21 entidades presentan sueldos de funcionarios por nivel, y sólo cinco entidades registran sueldos para los niveles superiores.

Respecto a la armonización deseable, en cuanto a la presentación de conceptos y clasificación del gasto utilizados en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, correspondientes al ejercicio fiscal 2007, destaca que 28 entidades adjuntaron la clasificación administrativa, sólo 21 utilizan la clasificación económica y 19 de ellas usan ambas, así como otras clasificaciones útiles para la entidad que las presenta, o bien porque así lo establece la ley respectiva.

Es evidente la heterogeneidad de los documentos de carácter fiscal, que obstaculiza la realización de diagnósticos certeros, porque no se cuenta en todos los casos con indicadores eficientes del desempeño de la gestión pública relacionada con la ejecución de la Ley de Ingresos, del ejercicio presupuestario y de la administración de la deuda. Se requieren indicadores precisos y susceptibles de compararse nacional e incluso internacionalmente, sólo así se cumplirá con la obligación ineludible de presentar a la sociedad en general, y a los contribuyentes en particular, información adecuada, transparente, objetiva y confiable.[9]

Existe una amplia diversidad en sistemas de información administrativa y financiera entre las entidades federativas, sistemas contables deficientes o limitados y cuentas públicas incompatibles.

Para revertir lo anterior y fortalecer las acciones de transparencia y rendición de cuentas, resulta básica la armonización de las reglas de la contabilidad gubernamental. Se ha incursionado en la revisión de los aspectos técnicos y normativos a través de grupos técnicos y de trabajo específicos, con el propósito de establecer reglas precisas respecto del marco jurídico para la administración de los recursos financieros, la presupuestación del gasto estatal, así como con la relación a la acuciosidad necesaria de los sistemas contables y de las respectivas cuentas públicas.

Algunos resultados: Índice de Transparencia Presupuestal e Índice de Competitividad Estatal

Algunos resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006, recursos transferidos ramos 33 y 39,[10] muestran que después de verificar que los recursos federales transferidos a las 32 entidades federativas, 118 gobiernos municipales y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de los fondos del ramo 33, se registraran, administraran, ejercieran

[9] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico de las haciendas públicas, op. cit.*

[10] Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006,* México, marzo de 2008. Véase en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

y destinaran de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y demás normativa aplicable, se encontraron algunos elementos de análisis.

En relación al ramo general 39, "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas", se verificó que los recursos federales transferidos a 15 entidades federativas a través del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); a cinco gobiernos estatales mediante el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); y a 11 estados mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), se distribuyeran, administraran, ejercieran y destinaran de conformidad con lo establecido en el PEF 2006 y demás normativa aplicable, y comprobaran la existencia de mecanismos que fortalezcan la transparencia en su aplicación.

A los recursos federales transferidos de los ramos 33 y 39 se le practicaron 355 auditorías, de las cuales 53 de ellas las realizó directamente la ASF, y dentro de éstas, 5 fueron contratadas con despachos externos, mientras que las 302 auditorías restantes fueron solicitadas a las 32 Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

De acuerdo a lo anterior, en total se practicaron 349 revisiones, de las cuales 313 (89.7%) se llevaron a cabo al ramo general 33; de éstas, 44 fueron ejecutadas por la ASF y 269 por las EFSL. Por lo que hace al ramo general 39, se realizaron 36 auditorías (10.3%), 9 de las cuales fueron practicadas por la ASF y 27 por las EFSL.

Respecto de la muestra revisada, ésta comprendió la fiscalización de 183 854 millones de pesos, que representa el 50% del universo total de los recursos ejercidos de los ramos 33 y 39. Del total de recursos fiscalizados, 160 473 millones de pesos correspondieron al ramo general 33 (47 098 millones de pesos revisados por la ASF y 113 375 millones de pesos por las EFSL); y 23 381 millones de pesos al ramo general 39 (la ASF revisó 4 674 millones de pesos y las EFSL 18 706 millones de pesos).

Cabe señalar, que todas las observaciones que a continuación de mencionan presentan, anualmente, la misma recurrencia, debido sobre todo a los deficientes sistemas de control interno existentes, a una insuficiente fiscalización

de las Contralorías Internas en los distintos niveles de gobierno, a la falta de claridad de las Reglas de Operación de los Fondos de los ramos generales 33 y 39, así como de un deficiente y/o inexistente marco normativo para el control, ejercicio, supervisión y rendición de cuentas de los recursos asignados.

En las auditorías realizadas por la ASF, se determinaron 828 observaciones que generaron 894 acciones, de las cuales 468 correspondieron a recomendaciones, 26 a solicitudes de aclaración-recuperación, 8 a promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 170 a pliegos de observaciones, 48 a recomendaciones al desempeño, 172 a promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, y 2 a denuncias de hechos.

Por lo que corresponde a las revisiones efectuadas por las entidades de fiscalización en las entidades, se emitieron 3 267 observaciones que generaron igual número de recomendaciones. De las revisiones efectuadas, se observa que las debilidades frecuentes han sido las asociadas al incumplimiento de la normatividad, a deficiencias de control interno, y a la carencia de reglas claras de operación de estos recursos. Lo anterior sin considerar que las auditorías no cubren el 100% del gasto descentralizado, por lo que de llevarse a cabo las revisión a todo el gasto transferido, el monto y el número de las observaciones serían mayores.

Índice de información presupuestal

Respecto a la opacidad o transparencia en materia presupuestal a escala estatal, es importante rescatar la importante labor que ha hecho el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., que diseñó el Índice de Información Presupuestal (IIP) que compara la información contenida en los presupuestos de los 31 estados y el Distrito Federal para el año 2008. Este IIP está basado en la aplicación de un cuestionario sobre el contenido de la información presupuestal publicada por las entidades que verifica la existencia de buenas prácticas informativas y de transparencia. Por lo que el valor del IIP que cada entidad

obtuvo representa el porcentaje de cumplimiento con los requerimientos de información en sus presupuestos.[11]

Este índice refleja que cada entidad de la República presenta la información presupuestal de manera distinta y con base en distintos parámetros. Por ejemplo, Juan E. Pardinas y Ruy Manrique señalan que hay estados que incluyen en su presupuesto hasta el gasto más trivial y otros que no explican el destino de cientos de millones de pesos. Algunas entidades tienen decretos presupuestales con varios tomos de tablas de datos, mientras que el presupuesto de Baja California Sur apenas se compone de un párrafo con siete renglones. El vocabulario para clasificar el gasto público cambia de un estado a otro. Las mismas partidas presupuestales tienen nombres distintos en cada entidad. Hay estados que incluyen en su presupuesto datos de su planta laboral o de los tabuladores salariales, mientras que otros omiten toda referencia de dicha información (Gráfica 1).[12]

Índice de Competitividad Estatal 2008

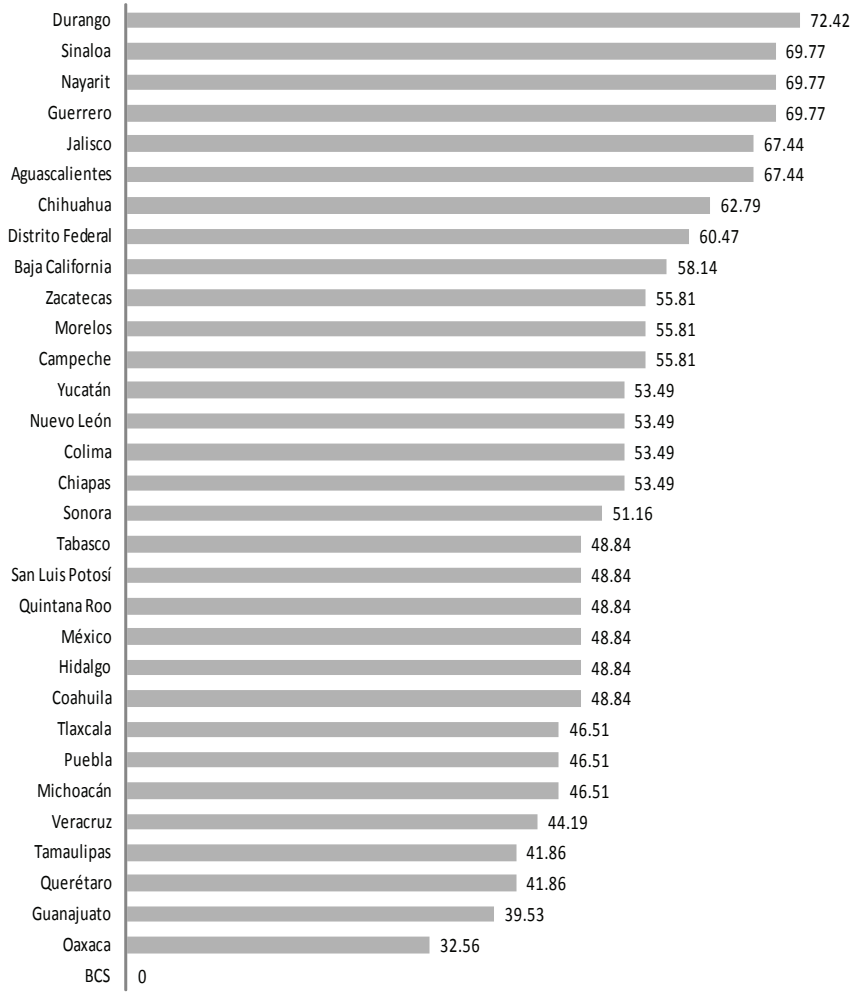
El Índice General de Competitividad Estatal del IMCO 2008, está compuesto de 10 subíndices y de 120 variables con información al año 2006. Este conjunto de indicadores explica a través de una metodología robusta la capacidad de una entidad para atraer y retener inversiones. Existen grandes diferencias de desempeño entre los estados. La distancia entre el primer y último lugar es de 140% sobre su calificación, que equivale a una brecha de inversión de capital fijo de 6 071 dólares por población económicamente activa y de 164 887 pesos per cápita.

Las calificaciones de los tres mejores estados están 46% por encima de la media y los tres estados más rezagados se encuentran 29% por debajo. Los subíndices donde se observan las mayores diferencias en calificación entre la

[11] Para ver el cuestionario base para la construcción de este índice, consúltese la página electrónica del IMCO: www.imco.org.mx/finanzaspublicas

[12] "Cuentas estatales: caos y opacidad", suplemento Enfoque, *Reforma*, 19 de octubre de 2008, p. 4.

Gráfica 1. Índice de Información Presupuestal



Clasificación de los presupuestos conforme al índice diseñado por el IMCO. En una escala del 1 al 100, los valores más altos indican que se cumple con más parámetros de transparencia. Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal, (www.imco.org.mx).

primera y la última posición son: sociedad incluyente, preparada y sana, y Sectores precursores de clase mundial.

El Componente de Gobiernos Eficientes y Eficaces, califica el desempeño del gobierno en tres ejes fundamentales cuya intervención afecta el potencial competitivo de los países:

1. El costo de hacer negocios asociado a trámites e interacción con autoridades;
2. Calidad de la regulación sectorial y promoción a la competencia, y
3. La suficiencia y eficiencia del gasto público.

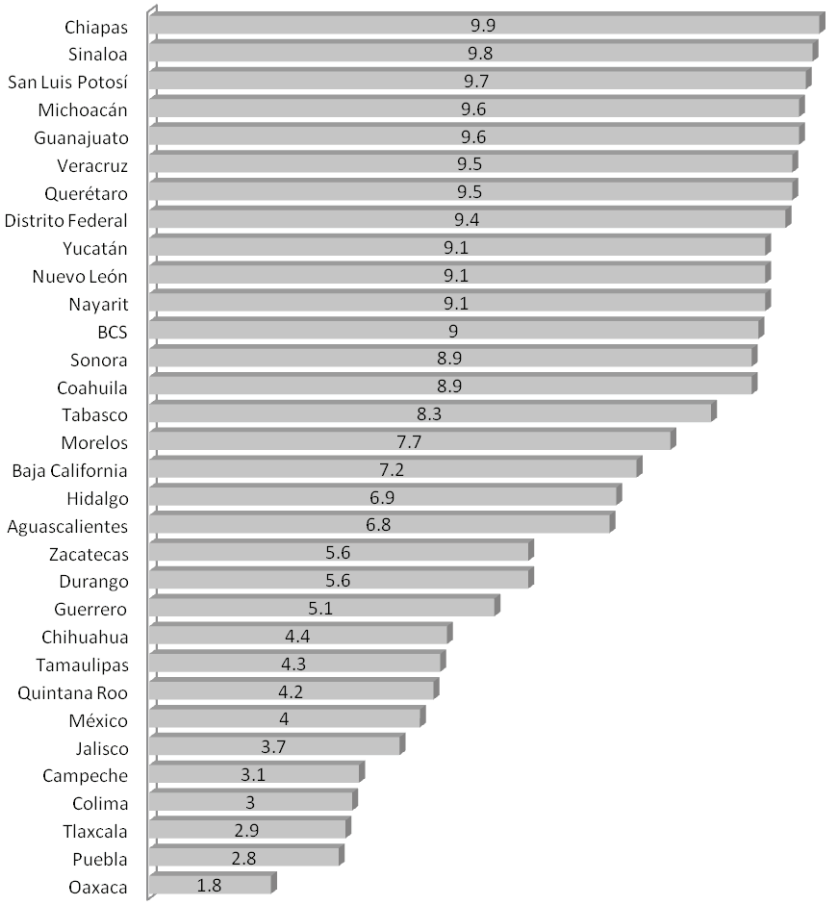
En cuanto a este subíndice, encontramos que existen grandes diferencias de desempeño entre los estados. La distancia en la calificación entre el primer y último lugar es de 103%, que corresponde a una brecha en inversión de capital fijo de 7 114 dólares por PEA y de 108 894 pesos per cápita.

Las calificaciones de los tres mejores estados en el subíndice se encuentran 35% por encima de la media nacional, mientras los tres más bajos están 30% por debajo de la media. De los 32 estados, 17 se encuentran por debajo de la media (gráficas 2 y 3).

En promedio las entidades avanzaron en algunas variables en el periodo 2006-2008; las que más destacan son:

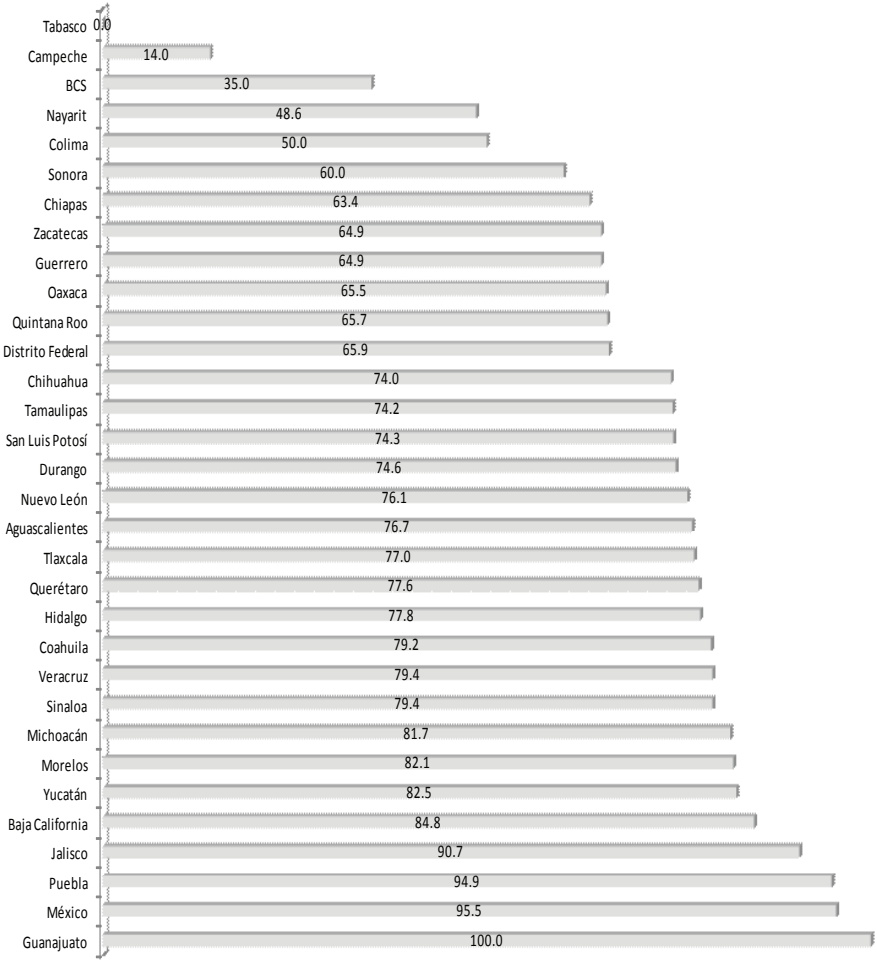
1. El incremento en los ingresos recaudados en proporción al gasto destinado a este rubro; dicho aumento fue del 68% en promedio y se presentó en 27 de las 32 entidades del país.
2. La mayor transparencia informativa de los estados, que aumentó 47% en 26 entidades.
3. El aumento de 36% en el gasto en soluciones tecnológicas, que se presentó en la mayoría de los estados.
4. La disminución en el número de días necesarios para abrir un negocio en 31%, donde 20 de las 32 entidades tuvieron una mejora.

Gráfica 2. Índice de Competitividad Estatal 2008
Gobiernos eficientes y eficaces
Transparencia informativa de los estados



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Estatal 2008: Aspiraciones y realidad (www.imco.org.mx).

Gráfica 3. Índice de Competitividad Estatal 2008
Gobiernos eficientes y eficaces
Eficiencia del gasto público



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Índice de Competitividad Estatal 2008: Aspiraciones y realidad (www.imco.org.mx).

En qué retrocedieron las entidades (2006-2008). Los principales retrocesos para las entidades fueron:

1. La caída en la eficiencia del gasto público en todos los estados de 35% en promedio, lo que implicó que el gasto público por habitante aumentara en mayor proporción que las mejoras en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU.
2. El aumento de 12% en los cobros por trámite como porcentaje del PIB estatal, que se presentó en 26 entidades.

En este subíndice, las entidades se ubican entre la posición 25 y la posición 39 del Índice Internacional 2006. Ninguna de ellas se encuentra en una posición destacada y en realidad la mayoría están por debajo de la posición 29 a nivel internacional.

En las regiones noreste y noroeste todos los estados están por arriba de la media nacional, excepto Durango y Coahuila, al ser los únicos estados fuera de los primeros diez lugares del subíndice. Sin embargo, Coahuila se ubica en el lugar 11, no muy lejos del resto de los estados.

En la región sur-sureste sólo Veracruz y Campeche destacan por arriba de la media. Además, esta región fue la que presentó el menor avance respecto de sí misma, al crecer sólo 6% en comparación con el 9% del promedio nacional.

Desempeño alto: Nuevo León es el primer lugar del subíndice y está 36% por encima de la media. A nivel internacional se parece a Portugal, ubicado en la posición 25 del Índice Internacional 2006. Sin embargo, la inversión por PEA que recibe la entidad en comparación con Portugal es 1 256 dólares mayor, lo que representa 17% más inversión que la PEA de Portugal. Dicha diferencia muestra que a pesar de la primera posición de Nuevo León, su desempeño es desfavorable a escala internacional dado su nivel de inversión.

Desempeño medio: Campeche, Guanajuato y San Luis Potosí. Estos estados se encuentran a media tabla que se parecen a Tailandia, ubicada en la posición 31 del Índice Internacional 2006.

Desempeño bajo: Oaxaca, Zacatecas y Tlaxcala. Los tres por debajo de India, ubicada en la posición 39 del Índice Internacional 2006.

Problemas detectados y comentarios generales

Es evidente que la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (hoy Auditoría Superior de la Federación), la puesta en operación de leyes de transparencia y acceso a la información pública, y el papel cada vez más importante de las organizaciones civiles y académicas y los medios de comunicación están provocando que la información que produce el gobierno sea analizada desde una perspectiva objetiva e independiente.

Se ha detectado una serie de elementos dignos de considerar en estudios posteriores, entre ellos la existencia de una amplia diversidad en sistemas de información administrativa y financiera entre las entidades federativas, sistemas contables deficientes o limitados y cuentas públicas incompatibles. Para revertir lo anterior y fortalecer las acciones de transparencia y rendición de cuentas, resulta básica la armonización de las reglas de la contabilidad gubernamental.

En materia estatal, los 31 estados y el Distrito Federal ya cuentan con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, lo que permite una mayor apertura y confianza en los ciudadanos, aunque es necesario fortalecer y mejorar la información disponible.

La creación y existencia de organismos que regulen y garanticen el acceso a la información se ha elevado en los últimos años; sin embargo, es imprescindible su consolidación y que dichos organismos cuenten con la autonomía suficiente para poder emitir resoluciones y juicios que salvaguarden el derecho a la información, sin verse presionados por otros actores.

Las páginas *web* han brindado una fuente ágil y accesible para acceder a la información pública de los gobiernos estatales, sin embargo, es importante fomentar una mayor disposición y compromiso de parte de éstos para mantenerlas, actualizarlas y, a su vez, para que los municipios cuenten con sus propias páginas; o bien, en este último caso, se incorpore la información de éstos a la de los estados respectivos.

Es de primordial importancia que la información que se incorpore a esta páginas *web* tenga la suficiente claridad y el detalle necesario para permitir a los ciudadanos valorar de manera sustancial el trabajo que realizan las autoridades locales.

Las democracias con calidad requieren un contexto donde prevalezca la transparencia para el desarrollo de una sociedad civil que exige cuentas a las autoridades. La transparencia local permite un mejor desarrollo humano al poner al alcance opciones para mejorar la calidad de vida. Transitar de un modelo de democracia electoral a un modelo de democracia participativa, con ciudadanos responsables y atentos de las acciones de los gobiernos.

En general, podemos enunciar algunos puntos de inflexión:

- Homologar el ejercicio efectivo de acceso a la información en los gobiernos locales.
- Voluntad política, factor para el éxito de políticas de transparencia.
- Difusión de la cultura de transparencia en los gobiernos municipales.
- Capacitación de servidores públicos en el tema de archivos y clasificación de la información.
- Impulsar modelos de gestión pública local donde la transparencia sea un valor fundamental.
- Impulsar la capacitación constante de los servidores públicos para cumplir con los mínimos de transparencia.
- Crear una nueva gestión pública basada en principios democráticos que obedezca a criterios de transparencia, eficiencia, calidad y apertura.
- Hacer de la transparencia un valor democrático y una práctica cotidiana.
- Aprender de las experiencias exitosas y aplicar las acciones necesarias en aquellos municipios que recién comienzan con la transparencia.
- La comunicación de los resultados tiene que estar focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables.
- El contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los usuarios-ciudadanos.
- La información debe ser entregada en informes que tengan alguna periodicidad.
- Desarrollar indicadores que se usen para la toma de decisiones.

- Dificultad para vincular asignación de presupuesto a resultados logrados.
- Relación entre resultados y recursos asignados no lineal.
- La evaluación como componente político importante.
- Efectos de mostrar públicamente las deficiencias de desempeño.
- Falta de claridad en el uso de los recursos.

Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación *ex ante**

Francisco J. Sales Heredia

En los años de 2006 y 2007 los precios de los principales productos alimenticios aumentaron significativamente. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en términos reales los precios han alcanzado en el primer trimestre de 2008 su cuota máxima desde hace 30 años, justamente en el apogeo de la última crisis energética de los setentas. Algunos de los alimentos, como los aceites vegetales, han subido de media en más de 97%. Tales precios, según la FAO y los analistas de los mercados internacionales, no son coyunturales, es decir permanecerán altos por varios años.

Los altos precios de los alimentos tienen consecuencias en toda la economía, pero reducen principalmente los avances en la lucha contra la pobreza alimentaria mundial y producen una reacción social razonablemente enérgica demandando medidas proteccionistas para salvaguardar la producción nacional y aumentar los apoyos al campo. Las consecuencias inmediatas son descontento social, desaceleración económica y mayor pobreza y desigualdad.

* Este documento de trabajo dio origen al artículo "Consideraciones distributivas al diseñar políticas en contra de la pobreza", publicado en la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública,* vol. 1, núm. 2, CESOP, Cámara de Diputados, México, diciembre de 2008.

El gobierno federal, en respuesta al aumento de los precios de los alimentos básicos y para paliar los efectos en la población de escasos recursos, implementó en julio de 2008 una serie de programas de apoyo a la productividad del campo y al ingreso de los grupos de escasos recursos, todos ellos llamados "programas públicos de apoyo a la alimentación". Uno de los programas de apoyo al ingreso, aumenta en 120 pesos mensuales el apoyo transferido a las familias en el programa Oportunidades, así como en otros programas de apoyo alimenticio. La pregunta específica es cómo podemos considerar tal medida de emergencia a la luz de su validez interna y coherencia teórica.

En primer término, se describirá brevemente una postura teórica simple de evaluación de programas o políticas públicas, desde donde se analizará el tema; después se considerarán distintos rubros y se evaluarán los contrafácticos del programa.

La teoría

Al considerar las políticas públicas, se asume desde hace algunos años como una premisa básica de la administración pública el que éstas puedan ser evaluadas, es decir, que sea posible identificar con precisión tanto las etapas del proceso (origen, implementación y el seguimiento de sus resultados), como los detalles de cada una de éstas.

La evaluación de las políticas públicas consiste en una serie de pruebas a las diversas etapas de las políticas o programas, resumidas por Farrington como:

1. Validez interna.
2. Validez descriptiva.
3. Validez de las conclusiones estadísticas.
4. Validez de los supuestos.
5. Validez externa.[1]

[1] David P. Farrington, "Methodological Quality Standards for Evaluation Research", *Annals of the American Academy of Political Science,* vol. 587, mayo de 2003.

Cada una de estas pruebas tiene un alcance determinado; Farrington propone que sean utilizadas en el orden de importancia en el que están descritas. La validez interna se refiere a la exactitud de la pregunta clave acerca de si la intervención pública realmente causó el efecto deseado o no. Al investigar la pregunta, Farrington opina que se requiere de un grupo de control para estimar qué es lo que hubiera pasado con los receptores de la política si tal intervención no se hubiera realizado. En este tipo de análisis es importante tomar en cuenta que los grupos de control reciben otro tipo de políticas y no es posible aislar todos los efectos.

La validez interna es usualmente utilizada para diseñar distintos acercamientos teóricos a las políticas públicas. El acercamiento teórico que deseamos utilizar en el análisis de las políticas de apoyo a las familias de escasos recursos, con motivo del incremento de los precios de algunos alimentos, es el de justicia distributiva.

Un análisis de justicia distributiva parte del supuesto teórico de que el gobierno en turno puede influir determinantemente en la justicia de los resultados de su intervención y que por tanto debe optar por una intervención considerada como la más justa y más eficiente. Es decir, un distribuidor general puede elegir entre distintas formas de distribución y por ello requiere justificar adecuadamente, bajo principios de justicia, el porqué de tal elección.

Al discutir distintas concepciones igualitarias de justicia distributiva se acostumbra distinguir dos preguntas: la primera: ¿cómo debe distribuirse entre individuos con igualdad de derechos?; la segunda: ¿qué estándar de comparación debe emplearse para determinar cuando un individuo se encuentra en mejores circunstancias que otro?

Para ilustrar la primera pregunta, supongamos que algunos recursos escasos deben distribuirse entre un grupo de individuos y ninguno de ellos lo merece más que el otro o tiene una prerrogativa previa a tales recursos; supongamos de igual manera que mantenemos cierto compromiso con un tipo de democracia liberal y que los individuos son conciudadanos en dicha comunidad política. ¿Cómo deberíamos entonces distribuir tales recursos?

Existen por lo menos tres respuestas diferentes a esta pregunta y bien pueden ser descritas brevemente de la siguiente manera:

- Igualdad: Nadie debe encontrarse en peores circunstancias que alguien más.
- Prioridad: Debe beneficiarse más a los individuos que se encuentran en peores circunstancias.
- Suficiencia progresiva: Cada individuo debe tener lo suficiente de un mínimo social creciente.

Bajo ciertas condiciones de escasez relativa y debilidad institucional, deberíamos beneficiar una respuesta suficientaria a nuestra pregunta de cómo distribuir los recursos en cuestión. Lo anterior nos lleva a tratar de garantizar que el mayor número posible de individuos tenga suficientes recursos para alcanzar cierto nivel.

Requerimos mantener en mente ciertas salvedades acerca del entorno de los recursos existentes en las sociedades donde pueden aplicarse tales criterios distributivos, tanto recursos de capital humano como de capital físico, pues muchos países en vías de desarrollo se enfrentan a los problemas distributivos en este contexto y la teoría ha sido desarrollada hasta ahora partiendo de supuestos de institucionalidad eficiente y recursos suficientes.

El problema normativo arriba descrito es demasiado amplio para ser tratado en este breve artículo,[2] sin embargo, por lo menos debemos saber cómo afecta nuestros criterios normativos nuestra concepción elegida de justicia práctica o aplicada. Por ejemplo, cómo afectan tales criterios normativos a nuestra idea de pobreza, la medición de ésta y el diseño de los programas en su contra.

Indagar acerca de cuáles son algunos de los problemas técnicos para implementar los criterios normativos de justicia social es indispensable para tener una idea de cómo obtener resultados acordes con el principio distributivo considerado justo en una sociedad determinada. Por ejemplo, la evaluación *ex ante* de la simulación de algunos de los programas de política social puede mostrar formas de ajustar el proceso distributivo para alinearlo a los objetivos deseados.

[2] Para mayor profundidad en este tema véanse los dos primeros artículos de este libro.

La más común de las medidas que agrupan a los pobres es el llamado "porcentaje de pobres", que mide la fracción de la población que tiene un ingreso bajo la línea de pobreza. Esta medida tiene la virtud de ser fácil de entender y si se ha llegado a un acuerdo previo para situar la línea, es fácilmente comprensible el resto. Sin embargo sus críticos argumentan que los resultados de esta medición pueden confundir el diseño y la medición de las políticas públicas, pues estaríamos diseñando o evaluando solamente programas de erradicación de la pobreza, en lugar de considerar el alivio de la pobreza o las políticas redistributivas. Este problema es inmediatamente comprendido si pensamos en dos grupos de personas pobres, uno muy lejos de la línea, otro muy cerca de ella. Bajo esta medida, los dos grupos serían pobres, pero uno de ellos estaría en mayores dificultades que el otro.

Una postura acerca de este problema es considerar que aquellos que se encuentran bajo la línea, no cuentan con el mínimo social necesario. Independientemente de si se encuentran más o menos lejos de la línea, en un sentido, la sociedad les estaría negando el derecho de un mínimo social ciudadano. Sin embargo, esto no resuelve nuestro problema distributivo, pues aún nos restaría decidir cómo distribuir los escasos recursos que poseemos entre los miembros de este grupo. Al considerar como un solo grupo a las personas que se encuentran bajo la línea, todos merecerían parte de estos recursos por igual, sin embargo, hay buenos argumentos para decir que no es justo asignar los mismos recursos a alguien con cero recursos y a alguien con recursos muy cercanos a la línea de pobreza.

La medición más común de pobreza sensible a la distribución es la propuesta por Foster, Greer y Thorbecke.[3] Esta medición es comúnmente usada porque puede descomponerse, permitiendo así medir la fracción de pobres, pero también la contribución al total de cada grupo, así como la distancia relativa entre cada individuo y la línea de pobreza aumentando el peso de importancia a la distancia existente. La medición puede asignar diferentes prioridades a la diferencia del ingreso individual con la línea, proveyendo un

[3] J. Foster, J. Greer y E. Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, vol. 52, 1984, pp. 761-766.

índice de la intensidad de la pobreza. Su estructura está dada por la siguiente función:

$$P\alpha = \frac{1}{N}\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{z - y_1}{z}\right)^{\alpha} \text{ para todas las } y_1 < z$$

Donde N es el total de la población nacional, n es el número de pobres, z es la línea de pobreza, y_1 representa el ingreso de cada individuo i para todos aquellas $y_1 < z$. α es un parámetro que muestra la importancia relativa dada al ingreso del más pobre en la medición de pobreza.

Por medio de esta fórmula también podemos obtener otras medidas de pobreza comúnmente usadas. Dado que la medición eleva a cierta potencia la brecha de pobreza, cuando $\alpha = 0$, $P\alpha$ es igual a la proporción de pobres en la población. Cuando $\alpha = 1$, $P\alpha$ es igual a la combinación de la proporción de pobres y el promedio de la brecha de ingreso de los pobres con la línea.

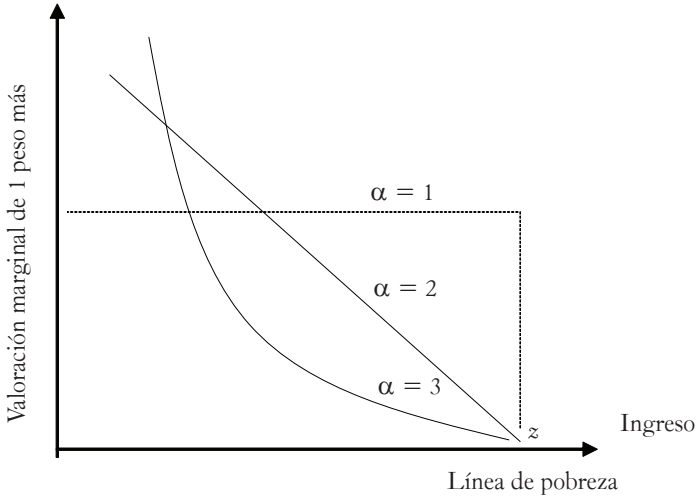
Contraste con diversos criterios distributivos

La comparación entre los criterios distributivos y las líneas de pobreza puede ser observada en la Gráfica 1, donde la ecuación de Foster, Green y Thorbecke representa una valoración marginal mayor para un peso más para los que en peores circunstancias se encuentran.

El valor $\alpha = 1$ implica que el mismo valor es otorgado a la transferencia de un peso a cualquiera bajo la línea. De hecho esto quiere decir que la determinación del ordenamiento de prioridad estará dada por otros objetivos, en este caso, el obvio es disminuir la proporción de pobres. El valor $\alpha = 2$ provee un incremento del valor marginal, y $\alpha = 3$ claramente propone dar prioridad extrema a los que se encuentran en peores circunstancias.

Como podemos observar en la Gráfica 1, el incremento de valor otorgado a un peso al elevar la potencia de alfa, puede ser relacionado con el incremento de nuestra preocupación moral hacia los que se encuentran en peores

Gráfica 1. Foster, Green, Thorbecke



Fuente: Atkinson, *Poverty in Europe,* Blackwell, Londres, 1998, p. 51.

circunstancias. Así, $\alpha=3$ recomendaría a un distribuidor central con recursos limitados que asigne recursos al peor situado hasta alcanzar al segundo peor situado, inmediatamente después los dos peores situados alcanzarán al tercero y así sucesivamente.[4] Esta distribución ofrecería una solución similar a la propuesta rawlsiana llamada *maximín:* el máximo del mínimo social a ser otorgado a los grupos representativos de la sociedad que en peores circunstancias se encuentran.

Existen dos importantes diferencias a resaltar entre *maximín* y $\alpha=3$; al ser alfa una medición que cumple ciertos axiomas de transferencia, alfa 3 respondería de forma similar si intercambiamos el lugar de los individuos afectados, mientras que *maximín* no permitiría lo anterior. Otra diferencia importante es que *maximín* en principio no puede ser representando en una línea continua.

[4] Buhong Zheng, "Aggregate Poverty Measure", *Journal of Economic Surveys,* vol. 11, núm. 2, 1977, p. 125.

De nueva cuenta consideremos la pregunta de cómo debemos distribuir los recursos producto de la cooperación social entre individuos en igualdad de derechos. Existen por lo menos tres respuestas estándar:

- Igualdad estricta: nadie debe tener más que otra persona, sin que medie responsabilidad de su parte.
- Prioridad: debemos beneficiar a los individuos y debemos darle mayor peso al beneficio que se le otorgue a los que en peores circunstancias se encuentren.
- Suficiencia progresista: cada persona debe tener lo suficiente de un mínimo social creciente.

En un sentido, un tipo de igualitarianismo para aquellos que se encuentran bajo un línea determinada podría ser representado por una transferencia de un peso a cada persona pues a nadie puede dársele más. Esta transferencia en realidad es una distribución equitativa pero no igualitaria porque no aspira a igualar las condiciones de los que se encuentran bajo la línea. Sin embargo, es una forma usual de destinar recursos a los ciudadanos apelando a la eficiencia y universalidad de la transferencia, que en un sentido respeta la igualdad ante la ley de los ciudadanos.

En relación a la distribución prioritaria, es claro que alfa 3 otorga prioridad extrema a las transferencias designadas a los grupos que se encuentran en peores circunstancias. Alfa 2 da prioridad pero no necesariamente extrema y se acerca a las consideraciones de una prioridad débil que no otorgue todo el recurso a un solo grupo o a una sola persona, dado el caso.

La postura de suficiencia complica las cosas al sugerir que es necesario considerar seriamente las líneas establecidas en términos absolutos, y si esto es así, la línea adquiere una prioridad absoluta para el mayor número de personas posible. De acuerdo con esta regla distributiva, de hecho la distribución tendría una curva inversa, que dé mayor prioridad a los que se encuentran cercanos a la línea para maximizar el número de personas que puedan ser salvadas. Esto sería la potencia inversa de dos.

Ahora bien, es posible evaluar las transferencias con base en Foster, Green y Thorbecke con un ejemplo. Considerando que la línea de indigencia, es decir, no tener recursos para conseguir alimentos, se encuentra en 300 unidades. Tenemos tres personas: A (0), B (250) y C (250). Los recursos que podemos distribuir son 100 unidades.

En la Tabla 1 un menor porcentaje en los resultados de Foster y colaboradores refleja una mejor situación. Podemos observar que tres distribuciones, las dos prioritarias y la que ofrece un trato equitativo, distribuyen de tal forma que no eliminan la indigencia de ninguna de las tres personas, sólo suficiencia permite la supervivencia de dos a costa de una persona. En este sentido dramático, es mejor que dos sobrevivan a que ninguno lo haga; pero observemos con mayor detenimiento los datos. La distribución prioritaria alta ofrece todos los recursos al que en peor circunstancia se encuentra y lo eleva de 0 a 100 unidades. Las dos personas que no fueron beneficiadas podrían inconformarse, aludiendo el derecho a recibir algo. Si atendemos a ese reclamo podríamos otorgar 50% a la persona sin nada y 25% a los dos restantes. En este caso alguien podría aludir que no es su culpa el que la persona (A) haya perdido todo y que reclame un trato equitativo. La distribución equitativa repartiría una tercera parte a cada uno de ellos y finalmente suficiencia.

Tabla 1. Distribución y evaluación de acuerdo a diferentes criterios distributivos

Dist. original	*Prioridad alta*	*Prioridad débil*	*Trato equitativo*	*Suficiencia*
A=0	A=100	A=50	A=33	A=0
B=250	B=250	B=275	B=283	B=300
C=250	C=250	C=275	C=283	C=300
Foster *et al*.				
α=(0)=100	α=(0)=100	α=(0)=100	α=(0)=100	P(0)= 33.3
α=(1)=44	α=(1)=33.3	α=(1)=33.3	α=(1)=33.4	α=(1)=33.3
α=(2)= 35.2	α=(2)=16.7	α=(2)=23.6	α=(2)=26.6	α=(2)=33.3
α=(3)=33.6	α=(3)=10.2	α=(3)=19.3	α=(3)=23.5	α=(3)=33.3

Fuente: Cálculos propios basados en Atkinson, *Poverty in Europe, op. cit.*
Nota: En las filas inferiores entre paréntesis se encuentra el valor que toma alfa con base en Foster y colaboradores.

Si observamos los resultados de Foster y colaboradores, es claro que la mejor opción para alfa 3 es dar prioridad alta al que se encuentra en peores circunstancias, sin embargo parecería una acción injustificada para los dos restantes. Esta acción injustificada puede apreciarse en la ambigüedad presentada por el resultado similar de Foster y colaboradores de la distribución original y la suficientaria para alfa 3. Esto querría decir, en un sentido, que la demanda moral sobre recursos de un individuo pobre sería similar al de tres individuos pobres, tomando en cuenta la línea. Esto parecería contraintuitivo si queremos respetar la igualdad moral de los individuos. Observado desde esta perspectiva, un problema aparente de Foster y colaboradores parece situarse en el axioma de transferencia, donde mayor prioridad es dada al peor situado bajo la línea. Como puede apreciarse, existe una diferencia sustancial entre la prioridad entre grupos y la prioridad intragrupos. Este ejemplo sugiere que la prioridad debe darse al grupo peor situado y dentro del grupo debe darse prioridad a los más cercanos a la línea.

Para evaluar las diversas formas de distribuir los mismos recursos podemos hacer un ejercicio hipotético, simulando contablemente que otorgamos una transferencia de ingreso a cada individuo de acuerdo a lo descrito y medimos el número de pobres posterior a la distribución y la intensidad de la pobreza de los que siguen siendo pobres bajo una línea de pobreza elegida. La línea de pobreza se describe como el 50% del ingreso promedio familiar. Consideremos que transferimos el 2% del ingreso total y que asumimos una distribución estadística normal del ingreso con un 8% de brecha de pobreza.

En la Tabla 2 puede observarse que la mejor opción desde la perspectiva de reducir el número de pobres, sin ninguna sorpresa, es una transferencia igual a la brecha existente entre el ingreso individual y la línea, sin embargo esto hace que los recursos no sean suficientes para todos y que el 5% restante quede sin ningún recurso, esto puede apreciarse al obtener de la fórmula FTG potencia 2 (Foster, Green y Thoerbecke), que mide la relevancia dada a los que menos tienen, que la situación de estos no mejora.

La mejor opción, considerando la reducción de la intensidad de la pobreza de los que permanecen bajo la línea de pobreza, es la garantía de un ingreso

Tabla 2. Comparación de los distintos tipos de transferencias

	% de pobreza	*Brecha de pobreza*	*% de mejoría*	*FGT 2*	*Mejoría FGT 2 (%)*
Distribución original	20%	8.0%		4.70%	
Beneficio uniforme	15%	7.20%	13%	4.00%	15%
Suplemento de ingreso	20%	4.00%	50%	2.28%	51%
Garantía de ingreso	20%	4.40%	45%	1.40%	70%
Transferencia igual a la brecha	5%	3.95%	51%	3.18%	32%

Cálculos propios. En la tabla la distribución original y sus mediciones están ordenadas en filas.

tal que permita a los que se encuentran en la cola de la distribución aumentar su ingreso. En esta distribución mejoraría FGT2 en 70%. Es decir, una transferencia desigual que otorgue por ejemplo lo faltante a la mitad de la brecha para cada centil de individuos puede ser mejor desde una perspectiva de la gravedad de la situación; sin embargo, puede ser peor desde una perspectiva de disminución de los números totales de la pobreza.

El problema

Consideraciones acerca de los programas de apoyo alimentario

La subida de precios está dada por una serie de factores mundiales que la FAO enumeró y analizó en sus más reciente Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en junio de 2008. El primero de ellos son los déficits en la producción de los principales países exportadores debido al cambio climático, así como cambios en los granos producidos para obtener mayores ganancias, sustituyendo por ejemplo maíz por soya. Otro de los factores es la disminución de las reservas internacionales de alimentos perecederos debido a la constante mayor demanda. Aunado a lo anterior, la crisis energé-

tica ha duplicado el precio de los insumos para la producción y transporte y ha motivado a una estrategia de producción de biocombustibles a partir de alimentos previamente destinados a humanos y animales.

Finalmente, las presiones coyunturales se han unido a una presión estructural al mercado de alimentos, y la demanda ha aumentado paulatinamente ejerciendo presión a la reservas y los precios; se trata de millones de personas en el mundo que hasta hace algunos años no tenían poder adquisitivo y que gracias al crecimiento económico de China, India y Brasil se han incorporado al mercado en los últimos diez años.

Estos factores pueden determinar el futuro del mercado de alimentos internacional. La FAO considera que si el precio del crudo se mantiene alto y si no se sustituyen los granos por otras plantas no alimenticias para producir biocombustibles, los precios seguirán subiendo o se mantendrán altos. A ello puede contribuir una serie de factores a largo plazo que analizaremos brevemente para el caso de México. Se tratan de:

a) El crecimiento demográfico y mejoras en el ingreso así como la intensificación de la urbanización;
b) el impacto del cambio climático sobre el rendimiento agrícola;
c) limitaciones en los recursos de agua y suelo; y
d) capacidad limitada para aumentar el rendimiento de las tierras y los productos agrícolas.

México

Nuestro país ha dejado de ser una nación con una alta tasa de crecimiento, para encontrarse entre el grupo de los países con tasas bajas de crecimiento poblacional y claramente urbana. Según Conapo, nuestra población llegará a su máximo en 2040 y a partir de entonces empezará a decrecer. Si las proyecciones de Conapo son correctas, México tendrá que alimentar a una población estable dentro de unos años, que, sin embargo, por ser urbana, tiende a consumir más alimentos y a reducir el número de pequeños productores que

tradicionalmente han resuelto el abasto alimenticio del estrato más pobre de la población, es decir 40% de la población.

Es claro y nada novedoso que en México no existen grandes zonas agropecuarias ya que nuestra orografía ha limitado la producción de alimento con alta productividad a zonas muy específicas del país. Considerando que estas zonas se encuentran en lugares con presión de habitación humana, por ejemplo el Bajío, así como de cambios en los microclimas, aumento de la desertificación y tendencia a grandes inundaciones, la situación requiere atención.

Respecto a la presión a los recursos hídricos y al uso de la tierra, México sufre un gran problema en el manejo de sus mantos freáticos, tanto superficiales como subterráneos. Simplemente no existe un manejo eficiente de los recursos y los programas de tratamiento de aguas residuales y eficiencia en el uso han sido tardíos y aún no llegan a todo el país.

La solución reside, según la FAO, en mayor productividad con menores recursos, esto puede lograrse con avances tecnológicos, como es el caso de las plantas transgénicas, o bien con mejoras en la tecnología de manejo de tierra. El hecho de que el promedio de producción de maíz sea en México un magro tres toneladas por hectárea y en Estados Unidos nueve toneladas, muestra el enorme trecho que tiene el país para utilizar de mejor manera sus recursos.

Sector agrícola

El producto alimenticio más importante para el país es el maíz. No necesariamente el maíz blanco, tradicionalmente usado para consumo humano, sino también el maíz amarillo, utilizado como alimento forrajero para aves de corral y ganado vacuno y porcícola. En este sentido, la Tabla 3 muestra a los principales productores de maíz ordenados por su productividad por hectárea.

Aunado a la baja producción por hectárea, a esta actividad se dedica aún mucha gente obteniendo muy bajos réditos. A pesar de que la población ocupada en el país dedicada a las actividades agrícolas disminuye constantemente, –por ejemplo en 1910 la población ocupada del país dedicada a estas activida-

Tabla 3. Producción de maíz de 2005

Estado	*Lugar prod.*	*Prod. (ton)*	*Rendimiento (ton/ha)*	*Precio medio rural ($/ton)*	*Sembrada (ha)*	*Cosechada (ha)*	*Porcentaje de la producción nacional*
Sinaloa	1	4 192 846	8.741	1 302	530 740	479 655	21.7%
Chihuahua	11	671 479	5.295	1 252	239 563	126 824	3.5%
Jalisco	2	2 620 010	4.653	1 414	611 479	563 020	13.5%
Guanajuato	7	1 037 035	4.579	1 365	389 534	226 480	5.4%
Tamaulipas	10	711 304	3.561	1 363	222 325	199 729	3.7%
Michoacán	4	1 309 695	2.862	1 445	494 983	457 567	6.8%
México	5	1 211 436	2.529	1 693	541 608	479 055	6.3%
Guerrero	6	1 195 169	2.504	2 358	486 316	477 306	6.2%
Puebla	9	777 757	1.937	1 616	544 351	401 559	4.0%
Veracruz	8	888 843	1.79	1 910	597 964	496 424	4.6%
Chiapas	3	1 402 833	1.751	1 808	841 569	801 214	7.3%

Nota: Lista ordenada por rendimiento de maíz por hectárea.
Fuente: SAGARPA, Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, mayo de 2007.

des era del 70%–, aún hoy, 10% de la PEA está dedicada a actividades que no proporcionan un valor agregado suficiente. A manera de contraste, el porcentaje de la población dedicada a actividades relacionadas con la agricultura en los Estados Unidos no llega al 1 por ciento.

El escenario de nuestra productividad en el campo debe contrastarse con los grandes productores de maíz. La producción y consumo de los principales productores y exportadores del mundo muestran el evidente problema al que se enfrentan los países importadores de maíz, como el nuestro.

Como es evidente en la Tabla 4, más o menos 80% del mercado internacional podría decirse que es equilibrado, es decir, se consume lo que se produce, con algunos excedentes y déficits notables, entre ellos México y Estados Unidos. Este último es el mayor productor y consumidor de maíz en el mundo y tiene la capacidad agrícola para incrementar su producción de forma determinante de año en año aumentando su superficie sembrada. Sin embargo, los

Tabla 4. Producción y consumo en miles de toneladas al año

Producción	*2003/2004*	*2004/2005*	*% del total*	*Consumo*	*2003/2004*	*2004/2005*	*% del total*
Total	623 711	706 263		Total	647 185	680 472	
Estados Unidos	256 278	299 917	42.5	Estados Unidos	211 723	224 420	33.0
China	115 830	128 000	18.1	China	128 400	131 500	19.3
Unión Europea	39 861	53 350	7.6	Unión Europea	46 814	52 500	7.7
Brasil	42 000	35 500	5.0	Brasil	38 600	38 900	5.7
México	21 800	22 000	3.1	México	26 400	27 900	4.1
Argentina	15 000	19 500	2.8	Japón	16 900	16 800	2.5
India	14 720	13 600	1.9	India	13 200	13 600	2.0

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, (20 de mayo de 2007).

estadounidenses han decidido dedicar sus fértiles tierras y gran productividad a producir biocombustibles, agregando una mayor presión a los mercados internacionales. México, por el contrario, no tiene una gran reserva de tierras fértiles y su productividad no puede duplicarse fácilmente; como ejemplo, nuestro país ha tenido una producción similar por lo menos desde hace 13 años, a pesar de que las importaciones han aumentado de manera constante.

El factor determinante recae en la capacidad productiva del sector agrícola, que tradicionalmente ha sido un sector pobre y débil por la falta de inversión y por emplear a un sector de la población marginada sin gran poder político. El caso del sector agrícola, sin embargo, muestra un comportamiento peculiar, pues a pesar de que ha aumentado en promedio su ingreso en más de 50% en términos reales entre 2000 y 2006, las proporciones del ingreso no aumentaron, con excepción de las transferencias que incluyen las remesas y las transferencias gubernamentales y la renta de propiedad (Tabla 5). A pesar de ello, la estabilidad de las proporciones del ingreso lleva a pensar que los ingresos por trabajo remunerado han aumentado de manera importante en términos reales, señalando una mejora en la competitividad del sector. Es decir, los

Tabla 5. Ingreso total trimestral a precios de 2006
de trabajadores en el sector agrícola
(porcentaje por rubro del promedio total)

	2000	*2006*
Ingresos por trabajo remunerado.	32.98	32.27
Ingresos por trabajo independiente.	26	20.11
Renta de la propiedad.	0.39	2.26
Transferencias.	13.02	16.83
Autoconsumo.	3.29	1.98
Pago en especie.	0.83	0.62
Regalos.	8.7	9.96
Estimación del valor de alquiler de la vivienda propia.	8.62	8.62
Percepciones financieras monetarias.	6.11	7.21
Media aritmética de ingreso total trimestral a precios de 2006.	3 017	4 947

Nota: Población mayor de 14 años con al menos un trabajo declarado y con actividad en la agricultura solamente. Cálculos propios a partir de la ENIGH 2000 y 2006.

patrones pagan más por las horas trabajadas y el aumento de los precios de los productos agrícolas, si es manejado de forma adecuada por el gobierno, puede redundar en un gran impulso para el sector.

Los datos

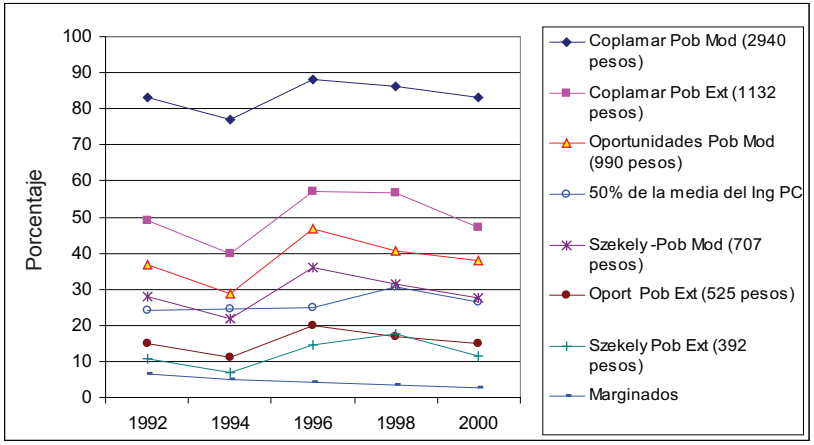
Los datos utilizados para evaluar el programa de transferencias son los microdatos de las encuestas nacionales de gasto e ingreso que realiza el INEGI, hasta hace poco con una periodicidad de dos años y a partir de 2004 con una periodicidad anual. Los microdatos servirán para evaluar parcialmente la intervención gubernamental *ex ante,* pues existe una serie de programas de apoyo al agro que influyen determinantemente en las oportunidades de desarrollo de la población pobre.

En primer lugar se mostrará la divergencia existente en cuanto a la conceptualización de la pobreza. A pesar de que el debate ha cedido, es prudente tomar en cuenta que la mera divergencia entre los elementos necesarios para llevar una buena vida, puede dar por resultado que las estimaciones se disparen, como podemos observar en la Gráfica 2.

Ante tal panorama, es prudente revisar los elementos que conforman el ingreso total de los hogares, es decir, las fuentes de donde provienen sus ingresos, como podemos observar en la Tabla 6.

La descripción de las características de estos grupos es sintomática de las carencias de los ciudadanos con menores recursos. Es de resaltar el incremento focalizado en los grupos de menores recursos de mayores transferencias. Sin embargo, el porcentaje tan alto del ingreso no monetario tiene que ser notado. Este ingreso está conformado por autoconsumo, pago en especie, regalos y estimación del alquiler de la vivienda. Este último factor resulta de una estimación del precio de renta comercial de la propiedad del hogar entrevistado.

Gráfica 2. Pobreza y marginación absoluta en México, 1992-2000



Fuente: Cálculos propios a partir de los microdatos de las encuestas de gasto e ingreso, usando ingreso total del hogar per cápita a pesos de abril de 2001.

Tabla 6. Grupos de hogares por ingreso y la porción del ingreso total por año. México, 1992-2000

					Porcentajes			
Pesos (mill)	*Años*	*Ing. total*	*Marg.*	*Marg.-392 (pesos)*	*392-707 (pesos)*	*707-1132 (pesos)*	*1132-2940 (pesos)*	*2940 + (pesos)*
117 118.	1992	100	(7)* 2	(7)* 1	(14)* 4	(19)* 8	(33)* 28	(17)* 57
239 633.	1994	100	(5)* 1	(4)* 0	(12)* 3	(17)* 6	(36)* 25	(26)* 65
151 603.	1996	100	(4)* 1	(11)* 2	(20)* 7	(20)* 11	(31)* 33	(12)* 46
166 954.	1998	100	(4)* 1	(16)* 2	(18)* 6	(19)* 10	(29)* 30	(13)* 51
206 954.	2000	100	(2)* 1	(10)* 1	(16)* 4	(19)* 8	(36)* 31	(17)* 55
Constituyentes del ingreso total								
Salario								
1992		42	36	38	44	51	49	37
1994		38	25	46	54	52	44	34
1996		45	35	41	46	48	48	41
1998		45	35	36	44	48	49	43
2000		47	37	39	49	53	52	43
Negocio propio								
1992		19	23	23	22	17	14	21
1994		27	37	8	10	13	25	49
1996		18	11	58	31	21	12	9
1998		20	22	24	15	14	18	29
2000		17	13	14	17	16	21	24
Transferencias								
1992		5	4	5	6	5	6	5
1994		4	8	11	9	8	6	3
1996		7	9	8	8	7	8	5
1998		8	8	14	10	10	8	6
2000		8	11	17	10	9	7	8
Cooperativas								
1992		2	1	0	0	1	1	3
1994		2	1	0	0	1	1	2
1996		2	1	0	0	1	1	3
1998		2	1	0	1	1	1	3
2000		2	0	0	0	1	1	3

Ingreso no monetario							
1992	24	32	32	26	24	26	23
1994	19	28	29	24	23	23	17
1996	23	31	27	24	24	25	21
1998	21	31	30	26	24	21	18
2000	20	31	22	20	20	21	19
Ingreso no monetario financiero							
1992	8	4	2	2	3	3	11
1994	4	3	2	2	2	2	4
1996	6	3	2	2	3	3	9
1998	4	2	2	2	2	3	6
2000	6	3	2	2	2	3	9

* Números entre paréntesis representa a los individuos en cada grupo. En 1992, 1996 y 1998 existe un error de 1 a 3 por ciento.
Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS, usando ingreso total mensual per cápita a pesos de abril de 2001.

Otro elemento a notar es la baja en el ingreso producto de la crisis de 1995. Todos los grupos sufrieron una pérdida considerable de su ingreso.

La descripción de las características sociales de los grupos no son nada sorprendentes, en los estratos de menores ingresos se reúne la marginación y el hacinamiento. El corte donde la relación es directa es en un ingreso per cápita de 1 132 pesos, como observamos en las tablas 7 y 8.

Para elaborar un poco más sobre el efecto directo de las transferencias en los grupos de menores ingresos es prudente observar que la transferencia es menor al gasto posible en algunos alimentos básicos. Sedesol ha sostenido el precio del kilogramo de harina de maíz enriquecida a cinco pesos el kilo en su red de tiendas Diconsa. Si consideremos el maíz mencionado antes como el alimento más importante en el consumo nacional, es adecuado preguntarnos, antes de la evaluación final, cuál es el gasto y consumo de este producto.

Consideremos el promedio de kilogramos comprados por las familias en productos de maíz y el gasto en dichos productos en los años de 1992 y 2006. Para ilustrar esto, la Gráfica 3 muestra el cambio en el consumo, aun con mayor ingreso.

Tabla 7. Porcentaje de ciudadanos en México que carecen de servicios básicos e indicadores sociales relevantes por grupo de ingreso y marginación, 1992-2000

Marginados y Grupos por Ingreso (porcentaje)*							
Indicadores sociales relevantes	*Total nacional (%)*	*Margi-nados*	*Marg.-392 (pesos)*	*392-707 (pesos)*	*707-1132 (pesos)*	*1132- 2940 (pesos)*	*2940 + (pesos)*
Población							
1992	100	7	6	14	19	33	17
1994	100	5	4	12	17	36	26
1996	100	4	11	19	20	31	12
1998	100	4	14	18	19	29	14
2000	100	2	10	16	19	36	17
Suelo tierra							
1992	15.20	6.60	2.40	2.60	2.00	1.40	0.20
1994	12.50	5.10	1.20	2.20	2.00	1.80	0.20
1996	11.90	4.30	3.30	2.30	1.20	0.70	0.10
1998	9.24	3.50	2.60	1.60	0.80	0.70	0.04
2000	11.33	2.50	4.00	2.70	1.50	0.60	0.03
Sin drenaje							
1992	31.19	6.57	4.57	7.44	6.11	5.58	0.92
1994	27.96	5.14	2.48	5.66	6.45	6.68	1.56
1996	31.08	4.33	7.51	9.33	5.58	3.91	0.42
1998	26.20	3.50	8.40	6.21	3.85	3.54	0.70
2000	25.24	2.50	7.49	7.03	4.06	3.78	0.39
Sin agua corriente							
1992	18.27	6.57	1.82	3.25	3.29	2.87	0.49
1994	16.71	5.14	1.28	3.45	2.92	3.14	0.79
1996	14.40	4.33	3.25	3.12	2.06	1.53	0.12
1998	10.94	3.50	2.57	2.08	1.29	1.23	0.27
2000	10.14	2.50	2.41	2.43	1.46	1.19	0.15
Uno o más miembros mayores de 12 años analfabetos							
1992	27.46	6.57	3.44	5.78	5.48	5.41	0.78
1994	25.53	5.14	2.26	5.37	3.62	7.51	1.63
1996	26.31	4.33	5.56	7.02	5.01	3.88	0.52
1998	22.22	3.50	6.13	4.96	3.41	3.51	0.71
2000	24.05	2.50	5.11	6.84	4.27	4.75	0.59
Jefes de hogar trabajando en actividades agrícolas							
1992	21.29	4.39	4.22	4.90	3.83	3.27	0.69
1994	24.14	4.80	2.50	4.31	5.65	5.20	1.68
1996	19.48	2.73	5.67	5.26	2.93	2.44	0.45
1998	22.71	1.14	5.32	4.87	4.31	5.22	1.86
2000	21.34	2.50	1.90	3.41	3.11	6.90	3.51

Nunca en escuela o primaria incompleta							
1992	45.82	5.96	5.13	9.39	10.34	12.47	2.53
1994	44.41	3.60	3.23	7.79	9.77	15.09	4.92
1996	38.71	3.70	7.98	8.38	8.80	8.55	1.30
1998	39.95	3.25	9.58	10.90	6.92	7.28	2.03
2000	na	na	na	na	na	na	na
Promedio de miembros en el hogar							
1992	5.87	7.0	8.1	7.1	6.3	5.3	4.2
1994	5.75	6.7	7.9	7.2	6.4	5.4	4.4
1996	5.68	7.8	7.8	6.6	5.6	4.8	3.8
1998	5.42	5.7	7.4	6.0	5.5	4.6	3.8
2000	5.17	6.6	7.1	6.0	5.3	4.8	3.8

* Los seis grupos representan el total de la población en cada año.
Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS.

Tabla 8. Indicadores socioeconómicos de los grupos descritos, México 1992-2000

*Marginados y grupos por ingreso** *(porcentaje)*							
Indicadores sociales relevantes	*Total*	*Marg.*	*Marg.-392 (pesos)*	*392-707 (pesos)*	*707-1132 (pesos)*	*1132- 2940 (pesos)*	*2940 + (pesos)*
Porcentaje de personas en el grupo viviendo en pob. de 100 000 o más							
1992	47.27	0.23	0.41	3.23	8.34	20.95	14.10
1994	51.10	0.19	0.31	2.97	6.90	21.16	19.57
1996	48.05	0.24	1.43	6.80	10.30	20.04	9.24
1998	58.77	0.19	4.68	9.57	11.86	21.40	11.07
2000	47.09	0.05	0.59	3.21	8.25	22.37	12.63
Porcentaje de personas en el grupo viviendo en pob. de 2 500 a 99 999							
1992	24.38	1.12	1.65	5.23	5.98	7.95	2.44
1994	23.4	0.54	0.87	4.21	4.45	9.03	4.3
1996	23.80	0.36	2.84	5.46	5.84	7.39	1.91
1998	15.50	0.33	2.81	3.67	3.68	3.94	1.08
2000	27.47	0.23	2.02	5.50	6.56	9.57	3.60
Porcentaje de personas en el grupo viviendo en pob. de menos de 2 500							
1992	24.89	5.22	4.36	5.53	4.92	4.06	0.80
1994	25.34	4.41	2.77	5.29	5.34	5.92	1.61
1996	25.59	3.73	6.55	7.23	4.21	3.12	0.75
1998	23.65	3.02	8.00	5.14	3.43	3.22	0.83
2000	25.45	2.21	7.20	7.09	4.17	4.03	0.75

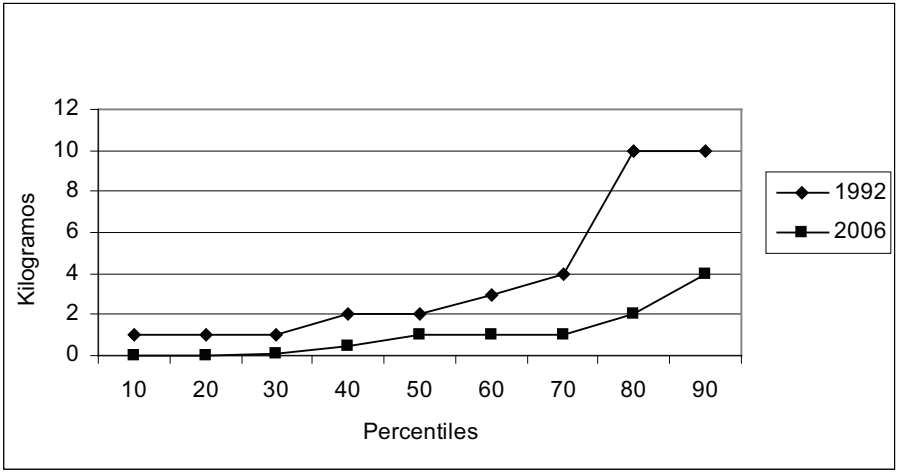
Ingreso total medio per cápita							
1992	1268	453	306	552	908	1741	4789
1994	1543	564	315	563	909	1766	4978
1996	1077	384	296	556	901	1696	4701
1998	1125	386	275	542	893	1731	4769
2000	1358	438	288	552	909	1759	4638
Gasto medio total per cápita							
1992	1239	429	336	574	906	1672	4595
1994	1542	475	344	535	839	1508	4007
1996	1098	406	335	291	925	1683	4640
1998	1134	397	303	569	922	1707	4650
2000	na	na	na	na	na	na	na
Gasto medio total per cápita en alimentos							
1992	356	132	130	219	315	464	754
1994	336	131	132	186	269	383	684
1996	321	134	142	230	311	450	762
1998	328	137	116	206	297	465	897
2000	na	na	na	na	na	na	na
Ingreso medio de mayores de 12 años en el hogar							
1992	1294	399	376	666	1037	1642	4134
1994	1522	544	411	692	1035	1706	4565
1996	1083	351	361	635	935	1546	4127
1998	1143	357	458	758	1049	1525	3118
2000	1307	421	352	634	958	1641	4244

* Los seis grupos representan el total de la población en cada año.
Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS.

Ahora bien, es de resaltar que existe un cambio marcado en el patrón de consumo y gasto del maíz y sus derivados simples. Este cambio en los patrones de consumo y gasto es resuelto por la idea de una transferencia monetaria en lugar de una transferencia en especie; sin embargo, algunos productos alimenticios permanecen como indispensables y la transferencia puede no ser suficiente pues no son intercambiables, como observamos en las tablas 9, 10, 11 y 12.

Ante una reducción de los márgenes disponibles de ingreso, el gasto en alimentos tiende a ser privilegiado y mejor administrado, al grado de reducir otros bienes que en los casos de pobreza son indispensables. Ante la constricción, la política del distribuidor tiene un mayor efecto de justicia en distintos grupos.

Gráfica 3. Kilogramos de harina de maíz



Fuente: Cálculos propios ENIGH 92, 06.

Tabla 9. Gasto en productos de maíz al mes por familia, 1992 (pesos de 2006)

	Maíz grano	*Harina*	*Masa*	*Tortilla*	*Fécula*	*Otros*
Media aritmética	242.23	107.58	45.61	37.36	45.00	85.87
Media	107.88	58.25	32.36	30.21	30.21	64.73
Mínimo	10.79	10.79	2.16	2.16	6.47	6.47
Máximo	4315.03	1941.76	539.38	569.58	323.63	647.25
10	38.62	30.21	16.18	16.18	16.18	21.58
20	51.78	32.36	21.58	21.58	19.42	32.36
30	64.73	36.68	22.65	23.73	21.58	38.84
40	86.30	43.15	25.89	25.89	25.89	53.94
50	107.88	58.25	32.36	30.21	30.21	64.73
60	161.81	71.20	35.60	34.52	38.84	86.30
70	238.41	118.66	43.15	43.15	45.31	105.72
80	323.63	194.18	53.94	51.78	64.73	129.45
90	582.53	215.75	86.30	64.73	77.67	170.44

Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHs.

Tabla 10. Kilogramos en productos de maíz a la semana por familia, 1992

	Maíz grano	*Harina*	*Masa*	*Tortilla*	*Fécula*	*Otros*
Media aritmética	12.724	4.316	1.9141	1.5673	0.2452	0.478
Media	5	2	1.3	1.25	0.13	0.35
Mínimo	0.18	0.25	0.1	0.1	0.03	0.02
Máximo	260	60	20	26	4	12
10	1.3929	1	0.5	0.8571	0.05	0.05
20	2	1	1	1	0.05	0.12
30	3	1	1	1	0.1	0.2
40	4	2	1	1	0.1	0.25
50	5	2	1.3	1.25	0.13	0.35
60	8	3	2	1.5	0.2	0.4
70	12	4	2	1.8571	0.25	0.5
80	20	10	2	2	0.3	0.58
90	30	10	3	2.8333	0.45	0.95

Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS.

Tabla 11. Gasto en productos de maíz al mes por familia, 2006
(pesos de 2006)

		Maíz grano	*Harina*	*Masa*	*Tortilla*	*Fécula*	*Otros*
Media aritmética		163.88	63.13	37.90	38.65	51.92	60.42
Media		76.41	30.58	30.42	34.95	47.54	43.21
Mínimo		4.37	4.32	4.37	4.32	6.52	4.35
Máximo		2752.44	2172.60	786.41	349.52	406.31	668.45
Percentiles	10	30.25	17.38	15.29	19.66	28.40	17.48
	20	39.32	21.84	21.61	26.07	32.77	21.84
	30	52.14	24.03	21.84	30.42	38.89	26.21
	40	61.17	26.21	26.07	32.10	43.45	34.57
	50	76.41	30.58	30.42	34.95	47.54	43.21
	60	108.04	39.11	34.76	37.86	52.14	52.14
	70	131.07	48.06	40.56	41.90	56.49	56.49
	80	217.26	65.18	45.62	47.80	65.53	78.64
	90	456.25	141.99	65.18	61.17	78.64	87.38

Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS.

Tabla 12. Kilogramos en productos de maíz a la semana por familia, 2006

		Maíz grano	*Harina*	*Masa*	*Tortilla*	*Fécula*	*Otros*
Media aritmética		11.4317	1.8596	1.5392	1.1499	0.4542	0.9308
Media		4	1	1	1	0.35	0.8
Mínimo		0	0	0.1	0	0	0
Máximo		180	100	25	11	50	50
Percentiles	10	1	0	0.5	0.5	0.2	4.00E-02
	20	1.5	0	1	0.75	0.24	0.25
	30	2	0.1	1	1	0.28	0.5
	40	3	0.5	1	1	0.33	0.5
	50	4	1	1	1	0.35	0.8
	60	6	1	1.3333	1	0.36	1
	70	10	1	1.5	1.1667	0.42	1
	80	15	2	2	1.5	0.5	1
	90	33	4	2.5	2	0.75	1.5

Fuente: Cálculos propios a partir de las ENIGHS.

Como puede verse en la Tabla 13, las opciones son discernibles y con resultados diversos. Si un distribuidor general toma el monto total puede elegir cómo distribuir. La primera opción es darles a todos lo mismo; como la transferencia llamada equitativa establece, esta distribución puede reducir la desigualdad si observamos el coeficiente de Gini, sin embargo deja a los que originalmente estaban al fondo aún en malas circunstancias. Las otras dos opciones son más exitosas. *Maximín* distribuye iniciando en los que se encuentran al fondo y prosigue hacia arriba; es decir, los que permanecen pobres son los menos pobres originalmente y por ello el coeficiente de Gini se vuelve casi cero. La suficiencia progresiva, por su lado, inicia la distribución de arriba hacia abajo distribuyendo sólo lo necesario para superar la línea reduciendo la pobreza.

Tabla 13. Matriz de opciones para un distribuidor

	Pobres extremos (2000)	*(%)*	*Bajo 525 pesos*	*(%)*	*Sobre 525 pesos*	*(%)*	*Gini Coeff. (%)*
Distribución original	12 292 945	100	12 292 945	100			23
Después de una hipotética distribución							
Equidad/ oportunidades			7 753 133	63	4 539 812	37	18
Maximín			7 551 908	61	4 741 037	39	1
Suficiencia progresiva			1 910 941	16	10 382 004	84	14

Fuente: Cálculos propios a partir de una simulación contable, sobre los microdatos de la ENIGH 2000, imputando la transferencia de 120 pesos mensuales, descontando la transferencia agregada del monto de Oportunidades. Oportunidades realiza otras transferencias de ingreso por becas educativas que no son modeladas aquí.

Comentarios finales

La crisis alimentaria tenderá a permanecer en el mundo, arrastrando a nuestro país a un escenario difícil para los grupos en peores circunstancias. La pobreza alimentaria en el país ha aumentado debido a la crisis, de 13.8% en 2006, a 18.2% en 2008. En estos niveles, un aumento de los precios de la magnitud observada volverá a sumir en la pobreza a un buen número de personas y aumentará la intensidad de la pobreza para los que ya la sufren. Es importante señalar que en la última crisis del país, en 1995, casi se duplicó la pobreza alimentaria y no disminuyó a los mismos porcentajes de 1994, hasta 2002. La pobreza alimentaria se concentra en las zonas rurales donde irónicamente, se producen los alimentos; en estas zonas alcanzaba cuotas de 24.8% de personas pobres en 2006 y en 2008 de 31.8% según cifras de Coneval.

Es importante señalar que la población rural, ante la subida de precios, tiende a aumentar el autoconsumo disminuyendo el abasto. En la más reciente

crisis en 1994, los datos muestran que el decil más pobre aumentó su autoconsumo como porcentaje de su ingreso, de 2.2 en 1992 a 8.2% en 1994. De igual manera, es importante señalar que los primeros cinco deciles de la población mexicana rural gastan en promedio 55% de su ingreso en alimentación; desde 1992, los cinco primeros deciles urbanos gastan en promedio 48% de su ingreso corriente en alimentación; en promedio, en 2006, los primeros cinco deciles empleaban 46% de su ingreso en alimentos.

Es de resaltar que los patrones de gasto y consumo de por lo menos el maíz y sus derivados inmediatos han cambiando a lo largo del tiempo y esto puede impactar en las políticas públicas. De igual modo, la elección de una transferencia equitativa entre grupos con disparidades evidentes en el ingreso, aun perteneciendo al mismo grupo de pobres alimentarios y de capacidades, no necesariamente resuelve el problema de paliar la intensidad de la pobreza, que es una de las consecuencias más claras de una crisis de precios.

Tanto la Cámara de Diputados, en su más reciente declaración de emergencia alimentaria, como el gobierno federal, destinando un aumento a la transferencia directa de dinero que ejerce por medio del programa Oportunidades, han tomado medidas para paliar los problemas inmediatos, sin embargo a largo plazo los problemas son muchos y deben ser resueltos con prudencia. No sólo se acumulan problemas medioambientales graves en torno al agua y tierras fértiles, de igual modo se acumulan problemas de abasto energético, así como un cambio en la estructura poblacional y en la nutrición de esta población.

Evaluación y diseño de las políticas educativas en México

Juan Carlos Amador Hernández

Introducción

La educación es un fenómeno complejo y delicado. Complejo por la cantidad y diversidad de factores, actores y funciones que la conforman; delicado por las poderosas fuerzas que la atraviesan y por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad.

Sabemos que existe también una relación estrecha entre niveles de educación y crecimiento económico, así como también una relación estrecha con el nivel salarial percibido. Diversos estudios han señalado que un año adicional de escolaridad puede motivar un crecimiento económico de 0.44% anual.[1] Sin embargo, vale la pena cuestionarse si esta estimación da por sentado que el simple hecho de cursar un año adicional de estudios se traduce en crecimiento o bien diversos factores influyen para que dicha estimación se cumpla, y en este caso, es necesario también considerar el aspecto de la calidad.

Existe una clara conciencia en el mundo sobre el imperativo de mejorar la calidad de los sistemas educativos, por encima de criterios cuantitativos de

[1] Robert J. Barro, *Education and Economic Growth*, OCDE, 2007. Véase en http://www.oecd.org/dataoecd/5/49/1825455.pdf

costo y cobertura. Es elevado el consenso tanto en el ámbito académico, político y social de que la calidad constituye hoy en día el eje central de la educación. Los organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han puesto sobre la mesa de discusión el tema de la efectividad del presupuesto asignado a la educación en México, lo anterior a partir de las evaluaciones practicadas a los estudiantes en distintos niveles y áreas del conocimiento. Es así que la evaluación educativa debe explicar su relación con los procesos de planificación, de tal forma que proporcione información para la toma de decisiones.

En México, los sistemas de evaluación están en proceso de institucionalización, asociados a promover la calidad educativa. La creación de organismos como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa representa un avance importante.

En este sentido, la evaluación debe constituir una base de información que conduzca a los distintos actores involucrados en el proceso educativo a diseñar las políticas y líneas de acción para el mejoramiento de los resultados. El presente documento tiene la finalidad de contribuir con la discusión académica y con la formulación de políticas públicas en las que las evaluaciones sean una herramienta fundamental para elevar, en este caso, la calidad educativa en México.

Coincidimos con la idea de que las políticas públicas en educación se elaboran, en esencia, mediante un diálogo entre los distintos actores, así como de las demandas y presiones de la sociedad, y la propia realidad educativa. Una escasa presencia de algunos de esos tres actores básicos genera distorsiones con graves consecuencias.[2]

La desigualdad en la instrucción es una de las tres fuentes de desigualdad social, junto con las relativas a la riqueza y al trabajo, por lo que la educación es uno de los medios para lograr la igualdad social.[3] Como veremos en el primer

[2] Javier Murillo Torrecilla, "Las evaluaciones como fuente de información para el diseño de políticas educativas", ponencia presentada durante el Coloquio Internacional sobre Sistemas de Evaluación de la Educación y Políticas Públicas, México, noviembre de 2007. Consultarse en: http://upepe.sep.gob.mx/cont_portada/coloquio_internacional.html

[3] Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, Serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 16, Instituto Federal Electoral, México, mayo de 2007.

apartado, el rezago en temas como la alfabetización, deserción y escolaridad aún registran desigualdades entre las entidades federativas, así como de la modalidad escolar, es decir, si es pública o privada, si se encuentra en una zona urbana o rural, si se encuentra en un municipio de alta o mediana marginación, entre otros factores.

Esta desigualdad también se ve reflejada en las distintas evaluaciones practicadas tanto por organismos internacionales como nacionales, específicamente de la prueba PISA, que realiza la OCDE, y la prueba Enlace, que realiza la Secretaría de Educación Pública (SEP), las cuales nos permiten contar con un indicativo respecto a la situación de la educación frente a otros países, e internamente llevar a cabo diversos análisis como el que aquí se presenta.

La educación: una visión general

La educación es un mecanismo que permite generar oportunidades para las personas. Una persona con mayor nivel educativo tendrá mayores oportunidades de obtener empleo, mejores salarios, posibilidades de esparcimiento, entre otros. Es así que la educación es un elemento que ayuda a romper las cadenas que hacen que las personas no desarrollen sus potencialidades.

En cuanto al concepto de *educación,* es importante recordar lo que establece el artículo 2º de la Ley General de Educación, que señala:

> *Artículo 2º*. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.[4]

[4] Ley General de Educación, véase en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/137.doc

Hablar de política educativa es referirse a la intervención del Estado en la educación. El campo de la política educativa es muy amplio y complejo, comprende no sólo la acción educadora sistemática que el Estado lleva a cabo a través de las instituciones docentes, sino también toda acción que realice para asegurar, orientar o modificar la vida cultural de una nación.[5]

En los últimos años se han registrado importantes avances en materia educativa dado que se ha conseguido una cobertura cercana a 100% en educación primaria, una tasa importante de expansión en el nivel secundaria, media y superior, y se ha fortalecido el sistema educativo a partir de cambios institucionales importantes como la introducción de la carrera magisterial en la educación básica y los Consejos de Participación Social en las escuelas.

Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012[6] destaca que el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7 grados escolares. El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7 por ciento.

A continuación se presentan algunos datos básicos en materia de cobertura en los distintos niveles educativos, para señalar que a pesar de los grandes esfuerzos en este aspecto, aún se tiene un gran reto, sobre todo en la cobertura en niveles medio y superior.

El sistema educativo nacional (preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y capacitación para el trabajo) brinda atención a 33.6 millones de estudiantes. De ellos, 86% se encuentra en escuelas públicas. Estas cifras indican que de la población nacional, estimada en 103 millones de personas al año 2005, 31.4% son estudiantes, esto significa que de los 44.9 millones de mexicanos en edad escolar (3 a 24 años), poco más del 70% está en la escuela, lo cual contrasta favorablemente con el 59.7% logrado en 1992. No obstante, la cobertura presenta grandes diferencias por nivel educativo.

[5] Rafael Sánchez Vázquez, *Derecho y educación*, Porrúa, México, 1998, p. 34.

[6] Felipe Calderón Hinojosa, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Presidencia de la República, México, 2007.

En 2006, la mayor cobertura se logró en educación básica: la preescolar, con 66.9%; la primaria, con 94.1%; y la secundaria con 87 por ciento.

El nivel preescolar, de tres grados, que forma parte de la educación básica obligatoria desde 2002, atiende a 4.5 millones de niños. Se cubre prácticamente la totalidad de la demanda en las edades de 4 y 5 años y a una cuarta parte de los niños de tres años.

La educación primaria cuenta con una población escolar de 14.5 millones de estudiantes. En virtud de la tendencia decreciente de la población infantil de México, la matrícula se estabilizó a partir de 1980. En la actualidad la cobertura neta es superior al 94% del grupo en edad escolar (6 a 11 años), la eficiencia terminal se estima en 91.8%, y la absorción de egresados de primaria en la secundaria asciende a 94.9%. Asimismo, 93.5% de la matrícula de este nivel se ubica en la modalidad general: 5.7% en primarias indígenas, y el 0.8% restante en primarias comunitarias.

El nivel secundaria brinda servicio a 6 millones de estudiantes, cifra equivalente al 88% del grupo de edad entre 12 y 14 años. Sin embargo, la eficiencia terminal es del orden de 79%, lo que significa que al menos 400 mil estudiantes, de los más de 2 millones que ingresan cada año, no concluyen sus estudios en el tiempo previsto.

En los últimos años, gracias a la disminución de la demanda y en virtud de las políticas de cobertura y retención enfocadas a los grupos de población más vulnerables, los indicadores de acceso, permanencia y egreso de la educación básica expresan una tendencia positiva comparados con años atrás, no obstante, prevalecen retos de cobertura, particularmente en secundaria, en las zonas de mayor pobreza.

En la educación media superior la matrícula asciende a 3.7 millones de estudiantes, incluidas las modalidades general y tecnológica, atendiendo a cerca de tres quintas partes de la población de 16 a 18 años, es decir, 59.5%; si bien la matrícula en este nivel educativo ha crecido notablemente, su eficiencia terminal es de 60.1%, de los cuales aproximadamente una cuarta parte del primer ingreso se pierde en la transición del primero al segundo grado. Los niveles de acceso, retención y egreso de la educación media superior de México en la comparación internacional son preocupantes. Mientras en el promedio de

los países de la OCDE más de tres cuartas partes de los adultos de 35 años concluyó estudios de este nivel, en México únicamente 22% cuenta con la misma preparación.

Para el caso de la educación superior, en 2006, su matrícula ascendió a 2.6 millones de estudiantes, captando sólo a uno de cada cuatro jóvenes de entre 18 y 22 años de edad. De los alumnos inscritos, 93.4% está en los niveles de técnico superior universitario y licenciatura, incluyendo normales, y el resto en posgrado. Se ha logrado una cobertura del 25%, que comparativamente con otros países se encuentra muy por debajo: tan sólo las tasas de matriculación de Estados Unidos, Italia, Reino Unido, Canadá y Japón fueron de 82, 63, 60, 57 y 54%, respectivamente.

Una comparación con otros países que, como México, integran la OCDE, muestra que si bien es satisfactorio el avance de la matrícula en educación primaria, el de los demás niveles es insuficiente.

Pero esta cobertura, que en el caso de nivel básico llega a ser cercana al 100%, contrasta de manera desfavorable con los niveles de escolaridad que logra la población. Comparativamente, México se encuentra rezagado frente a los países de la OCDE, ya que mientras que en nuestro país 77% de la población en edad de trabajar tiene solamente escolaridad básica, en los países de la OCDE este promedio es de 30%. Por el contrario, mientras que en México 23% de la fuerza laboral tiene estudios superiores a la secundaria, en los otros países miembros de la OCDE 67% tiene niveles educativos de preparatoria y mayores.

Sin embargo, el nivel de cobertura alcanzado es variable entre los tipos, niveles y modalidades del sistema, desigual entre las regiones del país y socialmente inequitativo y poco competitivo en términos internacionales.

Los indicadores internacionales muestran que la educación básica de México enfrenta desafíos importantes en otros aspectos. Aunque el país invierte una de las mayores proporciones de su Producto Interno Bruto (PIB) en el sector, casi el doble del promedio de la OCDE, el gasto por estudiante en primaria y secundaria, medido en dólares ajustados a la paridad del poder de compra, representa apenas una cuarta parte de lo que se ejerce en el promedio de los países del organismo. Más aún, mientras que en México el 93% del

gasto corriente se utiliza en pago de nómina, en los países de la OCDE más del 20% del mismo se aplica en la adquisición de insumos materiales.

En materia de calidad, se considera que un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa es el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria. Éste continúa siendo muy bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas. Además, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable.

La OCDE señala que persiste una baja calidad en el sistema educativo que se refleja en los pobres resultados educativos de los alumnos mexicanos en pruebas nacionales e internacionales. Considerando la prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA-Program for Internacional Student Assessment) del 2006, un porcentaje considerable de los estudiantes de 15 años no tiene las habilidades mínimas para obtener la información a través de la lectura, o bien no es capaz de resolver problemas matemáticos básicos, situación que más adelante revisaremos.

Para el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), es indiscutible la necesidad de consolidar cambios culturales que enfaticen el predominio de la calidad, la evaluación y la competitividad.[7]

De acuerdo con cifras del Primer Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa,[8] y con base en un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) titulado *Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012,*[9] los principales desafíos y oportunidades para el sistema educativo mexicano tienen que ver más con la calidad que con la cobertura en educación.

Lo anterior se puede observar a partir de la reciente encuesta que elaboró el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP)[10] respecto a la

[7] Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Situación de la competitividad de México 2006: punto de inflexión*, México, 2007, p. 236.

[8] Felipe Calderón Hinojosa, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, op. cit.*

[9] Banco Interamericano de Desarrollo, *Un sexenio de oportunidad educativa: México 2007-2012*, México, septiembre de 2006 (www.foropoliticaspublicas.org.mx/docs/).

[10] Encuesta telefónica, 603 entrevistas efectivas, realizadas entre el 18 y el 31 de diciembre de 2007. Selección sistemática de números telefónicos, con probabilidad de acuerdo con

opinión ciudadana en temas nacionales, en el tema relativo a calidad educativa. Al preguntar a la ciudadanía sobre si la calidad de la educación en los últimos diez años ha empeorado, mejorado o permanecido igual, 35% de los encuestados considera que ha empeorado, mientras que sólo 31% considera que ha mejorado, datos que impiden inferir la opinión pública en torno a este tema. Sin embargo, al cuestionar cuál sería la calificación que le daría a la calidad actualmente, 37% considera que es pésima o mala, mientras que sólo 14% considera que es excelente o buena.

Estos datos permiten señalar que para una tercera parte de los encuestados la educación ha mejorado, sin embargo una parte de ellos no le asigna una calificación favorable, situación que contrasta con lo señalado por aquellas personas que indicaron que en diez años la calidad de la educación había empeorado y en esa misma proporción le asigna calificación de pésima o mala a la calidad educativa (gráficas 1 y 2).

El desempeño de los estudiantes varía en función de diversos factores que van desde los individuales (aspectos psicológicos, motivación, hábitos de estudio), los del entorno inmediato (escuela, condiciones socioeconómicas y culturales de las familias) o los del contexto del país, entidad o modalidad.

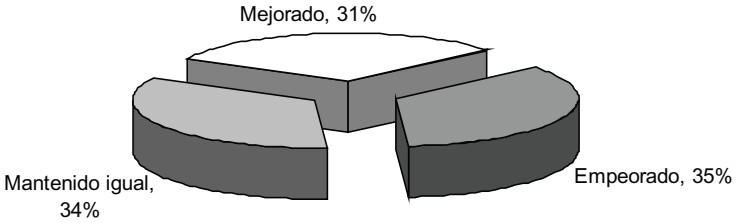
Un factor de especial relevancia es la condición socioeconómica y cultural de las familias de los estudiantes, es por ello que la OCDE, a través de su prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), ha generado el Índice de Estatus Económico, Social y Cultural (ESCS), que es usado para asociarlo al rendimiento.

El índice ESCS se deriva de las variables máximo nivel educativo y ocupacional de los padres, y aspectos relacionados con artículos culturales, por ejemplo el número de libros leídos y disponibles en los hogares. Es posible anticipar a partir de diversos análisis que los mejores resultados en esta prueba internacional correspondieron a países que presentan por lo general mejores niveles de desarrollo socioeconómico medidos a través de este índice. Este

---

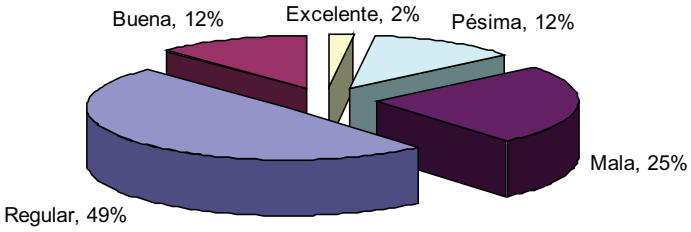
el tamaño de cada estado, nivel de confianza de 95% y margen de error aproximado de 4.8%. Empresa responsable: Telemark, S.A. de C.V. Nota: El método utilizado implica que los resultados son representativos para aproximadamente 81% de los hogares mexicanos que cuentan con línea telefónica.

Gráfica 1. *En general, ¿cree usted que en los últimos diez años la calidad de la educación en México ha mejorado, se ha mantenido igual o ha empeorado?*



Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales: encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, febrero de 2008.

Gráfica 2. *¿Qué calificación del 1 al 5 le asignaría a la calidad de la educación en México, donde el 1 es pésima y 5 es excelente?*



Fuente: CESOP, *La opinión ciudadana en temas nacionales: encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México, febrero de 2008.

índice toma como promedio el 0.0 como medida del promedio de la OCDE, por lo que países como Noruega, Alemania, Suecia y Finlandia tienen un índice superior al 0.0 ubicándose cerca del 0.5+.

Si revisamos este índice por entidad federativa, un aspecto importante a resaltar es que ninguna entidad federativa se encuentra por arriba de la media de la OCDE, por lo que se sitúa el análisis respecto a la media nacional que es de -0.99. Las entidades que tienen una mejor condición socioeconómica y cultural son el Distrito Federal, Coahuila y Nuevo León. Por el contrario, los tres estados cuyos estudiantes se encuentran con mayor desventaja son Oaxaca, Chiapas y Veracruz. De los 31 estados (El estado de Morelos no llevó a cabo sus evaluaciones), 19 se sitúan por arriba del promedio nacional (Gráfica 3).

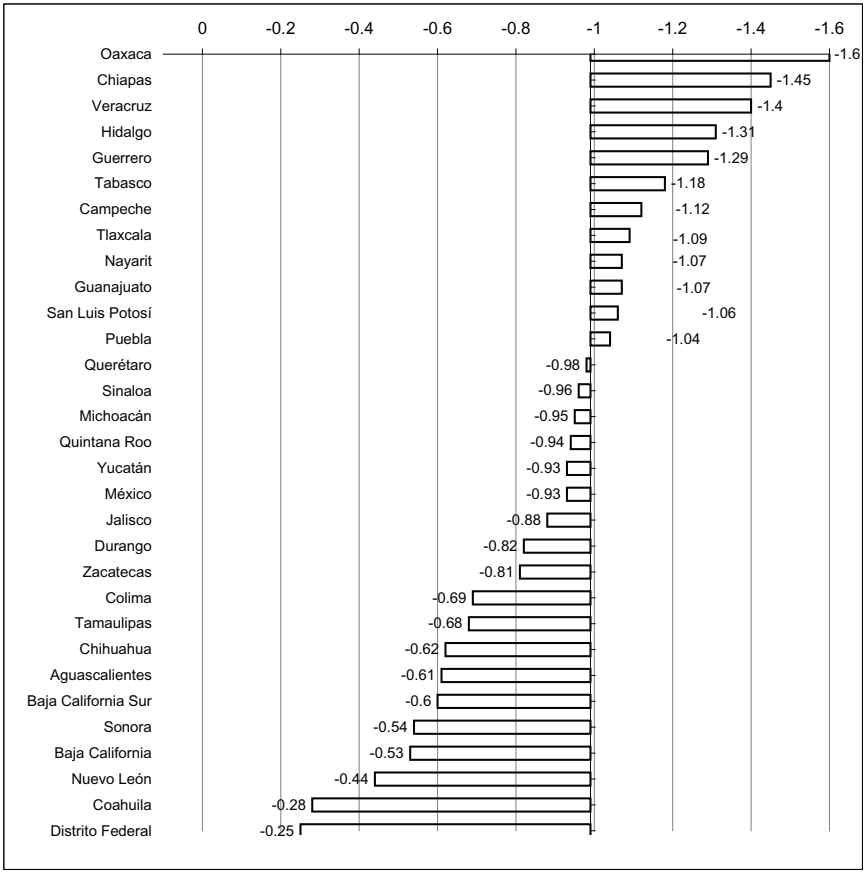
Este índice sin duda modifica sustancialmente los resultados de las evaluaciones que llevó a cabo la OCDE a través de la prueba PISA, dado que se pueden hacer inferencias considerando este índice; es decir, los resultados en las pruebas cambiarían si se realiza el ejercicio de considerar el mismo índice para todos los países como si tuvieran las mismas condiciones, lo cual sin duda mejorarían los resultados para el caso de México.

Evaluaciones nacionales e internacionales: una visión común

La evaluación del proceso de políticas públicas es cada vez más recurrente; en su momento, Lindblom se preguntó *si es que se puede evaluar,* ya que las dificultades son a menudo muy claras y la mayoría de la gente quiere que la elaboración de política sea además de democrática, inteligente; y concluye que la evaluación es difícil, pero no quiere decir que no haya que intentarlo.[11]

[11] Antonio Díaz Piña, *Las políticas públicas en materia educativa*, Secretaría de Educación Pública, México, 2006, p. 111.

Gráfica 3. Índice de Estatus Económico, Social y Cultural-ESCS
PISA 2006-OCDE



Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), con base en los resultados de PISA 2006, OCDE.

El problema de la evaluación obedece a la multiplicidad de puntos de vista acerca de los parámetros que deben aplicarse para su realización. De inicio, los partidarios del racionalismo evalúan contra el modelo previo de políticas públicas propuestas. En tanto los seguidores del incrementalismo lo hacen en función de los niveles procedentes y los avances obtenidos después de aplicar el ajuste incremental.

Los partidarios de evaluar los resultados en función del costo y beneficio económicos, discreparán de la evaluación efectuada por los que prefieren valorar el éxito o el fracaso de las políticas públicas en función del costo y beneficio social.

Otra dificultad inherente a la evaluación es que las políticas públicas, como se dijo, rara vez concluyen definitivamente; lo normal es que las mismas generen otros problemas que requerirán la aplicación de nuevas políticas en una secuencia continua. En México, como en otros países del mundo, la evaluación de la educación ha experimentado un notable desarrollo en los años recientes. Los ejercicios internacionales de evaluación del aprendizaje, en los que nuestro país ha participado, han servido como estímulo para impulsar ese desarrollo y para posicionar el tema de la evaluación educativa en el centro del interés público.[12]

La evaluación ha revestido importancia a partir de establecer estándares de calidad en la educación. Tanto en el ámbito académico como de la opinión pública, el tema de la educación y su calidad están presentes en el análisis y la discusión.

Las evaluaciones de nuestro sistema educativo representan un esquema innovador, esencial para la elaboración e instrumentación de políticas públicas. Desde luego hay coincidencia en que se debe generar una cultura social sobre las evaluaciones, pero más importante es conocer la razón, los alcances y las limitaciones de sus resultados, como también lo es conocer la dinámica que las mediciones generan al interior de los actores del sistema educativo; es decir, entre alumnos y maestros, directivos de escuelas y autoridades educativas, así como al exterior del sistema, o sea, entre los medios de comunicación y los miembros de la sociedad en general.[13]

Para ello daremos cuenta de los principales resultados de la evaluación que realiza tanto la OCDE a través de la prueba PISA para el año 2006,[14] como de

[12] Leonel Zúñiga Molina, *Desafíos de la evaluación educativa: consideraciones y propuestas en torno al caso de México,* Documento de discusión, t. 3, IV Congreso Nacional de Educación, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2006.

[13] "Manual para leer PISA", *AZ Revista de Educación y Cultura*, México, diciembre de 2007, p. 15.

[14] PISA-Program for International Student Assessment.

la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (prueba Enlace) para el año 2007.

Prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA)

La Prueba del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, (PISA, por sus siglas en inglés), de la OCDE, puesta en marcha por los gobiernos de los países miembros de ésta organización en 1997, tuvo como objetivo evaluar las competencias que contribuyen al éxito de los individuos, partiendo de una base regular y dentro de un marco común aceptado internacionalmente.

PISA es un proyecto de la OCDE que evalúa a jóvenes de 15 años de edad que estén en cualquier grado escolar a partir del primero de secundaria. Esta prueba se lleva a cabo cada tres años, es decir, se realizó en el año 2000, 2003 y 2006. En el año 2006 participaron 57 países, de los cuales 30 corresponden a los miembros de la OCDE.

PISA inició en el año 2000, enfocándose a la evaluación de lecturas: examinaba la capacidad de los estudiantes para usar, interpretar y reflejar el material escrito. En 2003, PISA se enfocó en la capacidad de los estudiantes para dar usos funcionales a los conocimientos matemáticos en una multitud de situaciones, de maneras diversas, reflexivas y entendibles.

En el año 2006, PISA evaluó la ciencia, que se enfocó en los estudiantes en cuanto a:

a) Los conocimientos científicos y el uso de los mismos para identificar preguntas, adquirir nuevo conocimiento, explicar fenómenos científicos y extraer las conclusiones de los experimentados;
b) la comprensión de las características principales de la ciencia como una forma de la investigación y el conocimiento humanos;
c) la conciencia de que la ciencia y la tecnología forman nuestro entorno material, intelectual y cultural; y

d) la buena voluntad de comprometerse con las cuestiones relacionadas con la ciencia y las ideas de la misma, como ciudadano reflexivo.

Los resultados se presentan principalmente de dos maneras: mediante la puntuación obtenida en promedio por los estudiantes de un país y mediante los porcentajes de alumnos en cada uno de varios niveles de desempeño. La escala está diseñada de modo que el promedio de los países de la OCDE es igual a 500 puntos. Los puntajes individuales más altos pueden llegar hasta 800 puntos y los más bajos hasta 200.

El promedio de la puntuación obtenida por países de la OCDE es de 500 puntos, es decir llegan a un nivel 3, sin embargo para el caso de México se tiene un nivel 2 en promedio que implica que se obtengan resultados mínimos para poder desempeñarse (Cuadro 1).

Cuadro 1. Descripción y escala de los niveles PISA 2006

Niveles	*Descripción genérica*
Nivel 6 (707-800)	Situarse en uno de los niveles altos significa que un alumno tiene potencial para realizar actividades de alta complejidad.
Nivel 5 (633-706)	
Nivel 4 (558-632)	Por arriba del mínimo y, por ello, bastante buenos, aunque no del nivel óptimo para la realización de las actividades cognitivas más complejas
Nivel 3 (484-557)	
Nivel 2 (409-483)	Mínimo adecuado para desempeñarse en la sociedad contemporánea.
Nivel 1 (334-408)	Insuficiente (en especial el 0) para acceder a estudios superiores y para las actividades que exige la vida en la sociedad del conocimiento.
Nivel 0 (200-333)	

Fuente: OECD, *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*, Program for International Student Assessment, París, noviembre de 2007.

A partir de los criterios antes mencionados podemos ubicar a nuestro país comparativamente con otros países de la muestra. Inicialmente podemos destacar que México desde el año 2000, fecha en que inició la prueba, no ha podido alcanzar el promedio de la OCDE, que es de 500 puntos, sin embargo fue en el 2000 cuando se alcanzaron las mejores puntuaciones en los tres ámbitos de evaluación. También se muestra un incremento en el promedio de las tres áreas del 2006 con respecto al año 2003, sobre todo en lo que se refiere a matemáticas, alcanzando 21 puntos adicionales; sin embargo, sólo alcanzó 5 puntos en ciencias y 10 en lectura (Cuadro 2).

Cuando hacemos el análisis comparativo con respecto a otros países, México se ubica en la posición 44 en lectura, 48 en matemáticas y 49 en ciencias, posiciones con respecto a los 57 países evaluados por la OCDE. En cuanto al promedio internacional, tenemos una diferencia de 36 puntos en lectura, 48 en matemáticas y 51 puntos en ciencias (Cuadro 3).

Estas puntuaciones ubican a México en una posición similar a países como Uruguay, Turquía y Chile y superior a países como Brasil y Túnez, sin embargo, en promedio México se ubica en el último lugar con respecto a los países de la OCDE.

Como se indicó anteriormente, los resultados obtenidos en esta evaluación se pueden presentar como puntaje obtenido, como por porcentajes de alumnos que se ubican en cada nivel. El porcentaje de alumnos que obtuvieron puntajes que los ubican entre el nivel 0 y 1 fue cercano al 50% en las tres áreas evaluadas (Cuadro 4).

Cuadro 2. México en 2000, 2003 y 2006
Puntaje promedio en las tres áreas

	2000	*2003*	*2006*
Lectura	422	400	410
Matemáticas	387	385	406
Ciencias	422	405	410

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Cuadro 3. Resultados globales PISA 2006
Puntaje obtenido y posición

Países	*Lectura*		*Matemáticas*		*Ciencias*	
	Puntos	*Lugar*	*Puntos*	*Lugar*	*Puntos*	*Lugar*
Total internacional	446		454		461	
Total OCDE	492		498		500	
México	410	44	406	48	410	49
China	496	22	549	1	532	8
Francia	488	28	496	28	495	29
Uruguay	413	44	427	43	428	45
Turquía	447	39	424	45	424	47
Chile	442	40	411	48	438	42
Brasil	393	51	370	55	390	54
Túnez	380	53	365	55	386	55

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Cuadro 4. México en 2000,2003 y 2006
Porcentajes por niveles

	2000		*2003*		*2006*	
	Nivel 0-1	*Nivel 2 0 +*	*Nivel 0-1*	*Nivel 2 0 +*	*Nivel 0-1*	*Nivel 2 0 +*
Lectura	44.2	55.8	52.0	48.0	47.2	52.8
Matemáticas			66.0	34.0	56.8	43.2
Ciencias						
México					50.7	49.3
Promedio OCDE					23.0	77.0
Finlandia					5.0	95.0
Chile					40.0	60.0
Estados Unidos					25.0	75.0
Brasil					61.0	39.0

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Desfavorablemente, comparado con el promedio de la OCDE, encontramos que mientras en México la mitad de los estudiantes cuentan con resultados entre el nivel 0 y 1 en ciencias, en Finlandia esa proporción es de sólo el 5%, en Estados Unidos del 25% y en Chile de 40%.

En todo ordenamiento no siempre los primeros están bien y los últimos mal. Por ello un ordenamiento sólo permite hacer juicios relativos, en términos de mejor o peor, que no es lo mismo que bueno o malo.

Tener altas proporciones abajo del nivel 2 implica para la OCDE, que muchos jóvenes no están siendo preparados para una vida fructífera en la sociedad actual. Tener muy pocos estudiantes en niveles altos (5-6) quiere decir que no se está preparando a los mejores para que puedan ocupar puestos de alto nivel en el terreno científico, académico, gerencial, de dirección.

Los resultados antes mencionados nos permiten ubicar también cuál es la situación comparativa entre las entidades federativas. En ciencias, sólo el Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes y Nuevo León superan significativamente el promedio nacional, y junto con otras entidades se encuentran en el nivel 2, que permite a los estudiantes proporcionar posibles explicaciones en contextos familiares, o llegar a conclusiones basadas en investigaciones simples, con un razonamiento directo, o llegar a interpretaciones literales de los resultados de una investigación científica.

Por el contrario, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Guerrero y Campeche se encuentran significativamente por debajo del promedio nacional ubicándose en el nivel 1 de desempeño, que significa que los estudiantes tienen un conocimiento científico limitado que sólo pueden aplicar a reducidas situaciones familiares.

Como puede apreciarse, existen grandes diferencias entre las entidades federativas respecto al puntaje obtenido, pero también existen grandes distancias entre las entidades mejor evaluadas y las entidades de las últimas posiciones en ralación con los porcentajes de alumnos ubicados en cada nivel. Mientras en el Distrito Federal sólo 33% de los estudiantes se ubicó en el nivel 0 y 1, en Oaxaca 70% de ellos se encuentra en esos niveles, y el 37% en el nivel 0; es decir, menos de 334 puntos en la prueba (cuadros 5A, 5B y 5C).

Cuadro 5A. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en ciencias
Comparativo de algunas entidades, PISA 2006

	D.F.	*Aguascalientes*	*Coahuila*	*Guerrero*	*Chiapas*	*Oaxaca*
Nivel 0 (Menos de 334)	8	8	9	25	36	37
Nivel 1 (de 334 a 409)	25	28	32	43	34	33
Nivel 2 (de 409 a 484)	36	35	35	24	18	20
Nivel 3 (De 484 a 558)	24	23	19	7	10	8
Nivel 4-6 (más de 558)	7	6	5	1	2	2

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Cuadro 5B. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en lectura
Comparativo de algunas entidades, PISA 2006

	Nuevo León	*D.F.*	*Aguascalientes*	*Tabasco*	*Chiapas*	*Oaxaca*
Nivel 0 (Menos de 334)	7	8	11	31	39	41
Nivel 1 (de 334 a 409)	22	21	24	30	24	25
Nivel 2 (de 409 a 484)	32	34	33	25	19	21
Nivel 3 (De 484 a 558)	27	28	24	12	13	11
Nivel 4-6 (más de 558)	12	9	8	2	5	2

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Cuadro 5C. Porcentaje de estudiantes por nivel de desempeño en matemáticas
Comparativo de algunas entidades, PISA 2006

	D.F.	*Nuevo León*	*Aguascalientes*	*Oaxaca*	*Tabasco*	*Chiapas*
Nivel 0 (Menos de 334)	15	15	17	45	47	48
Nivel 1 (de 334 a 409)	27	29	24	27	28	25
Nivel 2 (de 409 a 484)	29	29	30	18	17	15
Nivel 3 (De 484 a 558)	19	19	20	7	7	9
Nivel 4-6 (más de 558)	10	8	9	3	1	3

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Sin perder de vista la complejidad del reto educativo del país, la experiencia internacional enseña que es posible mejorar los resultados de la educación mediante una combinación apropiada de elementos.

Estos elementos pueden ser: la revisión, actualización e innovación de los contenidos y métodos de enseñanza; la focalización de las políticas en la mejora continua de la calidad; la evaluación sistemática y transparente de todos los componentes del sistema; un esquema de gasto que otorgue prioridad al fortalecimiento de los elementos críticos de la calidad educativa, tales como la formación del magisterio, la infraestructura escolar y los recursos de apoyo al aprendizaje, entre otros.

Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (Prueba Enlace)

Otro mecanismo utilizado para establecer parámetros comparativos es la prueba denominada Enlace (Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares), que se ha aplicado durante los últimos dos años y cuyos resultados en el 2007 se derivaron de la aplicación de esta prueba en 121 500 escuelas de educación básica, tanto públicas como privadas y que están distribuidas en todo el territorio nacional. Participaron casi 10 millones 150 mil estudiantes de tercero a sexto de primaria y de tercero de secundaria; la cobertura fue del 95%, 8% más que en el año 2006, casi todos los estados lograron una participación del 100 por ciento.

Al igual que la prueba PISA realizada por la OCDE, la prueba Enlace, aplicada por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), muestran que la condición socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo. Es por esto que las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las telesecundarias o las escuelas de educación indígena. Las escuelas privadas alcanzan calificaciones mejores a las logradas por las escuelas públicas.

Lo anterior es importante resaltarlo dado que las instituciones públicas de educación básica atienden al 87% de los estudiantes, mientras que sólo 13% tiene acceso al sistema de educación privada, en donde, además de tener un mejor desempeño en el aprendizaje, la posibilidad de cursar materias extracurriculares relacionadas con el deporte, el arte, la cultura y los idiomas, propicia una formación más integral.

Al llevar a cabo un análisis de los datos arrojados por la prueba Enlace, encontramos que en el 2007 el 20% de los estudiantes de primaria obtuvo resultados insuficientes tanto en matemáticas como en español, mientras que en secundaria el 57% de los estudiantes obtuvo resultados insuficientes en matemáticas y 36% en español.

En el nivel primaria, el porcentaje de alumnos con nivel bueno y excelente pasó de 21.3% a 24.6 en español, y de 17.6% a 22.3 en matemáticas, mientras

que en el nivel secundaria pasó del 14.7% a casi el 19% en español, y de 4.2 a 5.6% en matemáticas del año 2006 al 2007; mientras que de todas las primarias del país apenas 3% tuvo calificación de excelente en matemáticas y en español; y a nivel secundaria apenas el 1% (cuadros 6A y 6B).

En matemáticas, el porcentaje de alumnos que obtuvieron resultados excelentes creció un 50% respecto al 2006, mientras que el porcentaje de alumnos que obtuvieron resultados elementales disminuyó 4 puntos porcentuales. En el caso de la secundaria, el porcentaje de alumnos que obtuvieron resultados de excelencia prácticamente se mantuvo sin cambio; es decir, sólo 0.5% de los alumnos obtuvo dichos resultados.

Las diferencias por entidad federativa y por modalidad escolar pueden ser explicadas en gran medida, como ya se ha mencionado, por una multiplicidad de factores, entre ellos los factores familiares estrechamente vinculados con el medio socioeconómico, los factores del entorno social y los relacionados con el plantel y los salones de clase.

Cuadro 6A. Prueba Enlace 2007
Porcentaje de alumnos 2006-2007 por nivel de logro en matemáticas

Año	*Grado*	*Insuficiente*	*Elemental*	*Bueno*	*Excelente*	*Total*
Primaria						
2006	Tercero	22.1	54.9	21.0	1.9	100
2007		21.7	50.8	23.2	4.3	100
2006	Cuarto	20.3	62.9	15.2	1.7	100
2007		19.1	59.7	18.1	3.1	100
2006	Quinto	21.5	61.8	14.9	1.8	100
2007		20.4	57.7	18.9	3.0	100
2006	Sexto	20.0	65.9	13.1	1.0	100
2007		19.7	61.8	15.8	2.8	100
2006	Global	21.0	61.4	16.0	1.6	100
2007		20.2	57.5	19.0	3.3	100
Secundaria						
2006	Tercero	61.1	34.7	3.8	0.4	100
2007		57.1	37.3	5.1	0.5	100

Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Cuadro 6B. Prueba Enlace 2007
Porcentaje de alumnos 2006-2007 por nivel de logro en español

Año	*Grado*	*Insuficiente*	*Elemental*	*Bueno*	*Excelente*	*Total*
Primaria						
2006	Tercero	21.2	48.5	28.3	2.0	100
2007		20.3	48.1	28.4	3.3	100
2006	Cuarto	21.0	60.3	16.7	2.0	100
2007		21.9	53.6	18.9	3.0	100
2006	Quinto	19.6	62.1	17.1	1.2	100
2007		19.6	56.9	21.3	2.2	100
2006	Sexto	20.8	61.4	16.4	1.5	100
2007		18.8	59.8	18.9	2.5	100
2006	Global	20.7	58.1	19.6	1.7	100
2007		20.1	55.3	21.8	2.8	100
Secundaria						
2006	Tercero	40.7	44.6	14.0	0.7	100
2007		36.3	44.8	17.9	1.0	100

Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Es así que los resultados de estas pruebas confirman el hecho de que las escuelas privadas obtienen mejores resultados que las públicas, explicado esto en gran medida por la disponibilidad de recursos tanto económicos como materiales en las familias de aquellos estudiantes que asisten a una escuela privada. Si bien entre escuelas privadas y públicas urbanas las diferencias no destacan notoriamente, sí resultan amplias respecto a las escuelas rurales y los cursos comunitarios e indígenas en primaria.

Políticas educativas: una visión de los desafíos

En el ámbito educativo, las tendencias del desarrollo económico y social en el mundo del siglo XXI, con la globalización y la llamada *economía del conocimiento,*

han dado lugar, entre otras cosas, a una creciente importancia de las evaluaciones del aprendizaje alcanzado por los alumnos, en la mayor parte de los países y en el plano internacional.

En forma simplificada, suele decirse que no basta aumentar la educación en *cantidad*, sino que es indispensable mejorarla también en *calidad*. Los países más pobres enfrentan hoy el reto que debieron superar hace décadas los más desarrollados: después de conseguir que todos los niños accedan a la escuela, evitar que la abandonen al poco tiempo, tras lo cual surge el tema de los niveles de aprendizaje o, en forma simplificada, de la calidad: no basta que los alumnos terminen cierto grado o nivel escolar, si lo hacen sin haber alcanzado los objetivos que establecen los planes y programas de estudio.

Desafíos de la evaluación educativa[15]

Nuestro sistema educativo es extenso y complejo. Por ello, su evaluación debe reconocer las diferencias inherentes a los diferentes tipos, niveles y modalidades de los servicios educativos. La concepción y la práctica de la evaluación educativa pueden referirse a actividades de muy diversa naturaleza, y puede aludirse a la calidad de la educación desde muy distintos puntos de vista:

- Desde el punto de vista del diseño y la evaluación de políticas. La calidad de la educación puede asumirse como la medida en que las políticas que orientan su desarrollo responden a los más amplios consensos nacionales sobre la situación del país, y sobre los desafíos que debe enfrentar. En el caso de México, la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad de la educación son los temas más recurrentes en la formulación de las políticas educativas.

[15] Secretaría de Educación Pública, *Equidad, calidad e innovación en el desarrollo educativo nacional*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, pp. 108-112.

- Desde el punto de vista de la planeación de la educación. La evaluación puede ser concebida como un componente del ciclo de planeación de la educación. Al dársele ese enfoque, se supone que la acción educativa se organiza en conjuntos estructurados de propósitos, recursos y actividades, a los que usualmente se les caracteriza como planes, programas o proyectos.

  Las evaluaciones son concebidas como ejercicios destinados a determinar, ponderar y valorar, en función de posibles decisiones, los resultados obtenidos en relación con los propósitos pretendidos por esos planes, programas o proyectos.

  La determinación y el mejoramiento de la calidad de la educación tienden a concebirse, entonces, en términos de las discrepancias existentes entre los propósitos pretendidos y los logros alcanzados.
- Desde el punto de vista de los logros del aprendizaje. Ello supone la posibilidad de que los ejercicios de acopio y análisis de información sobre las actividades educativas y sus resultados, sólo sean considerados como ejercicios de evaluación educativa cuando, por su naturaleza, por su estructura y por la forma de aplicarse, lleguen a constituir una experiencia de aprendizaje. En tal sentido, la calidad de la educación se expresa en los niveles de aprendizaje alcanzados y la evaluación adquiere el significado de una acción pedagógica.

  Pese a que los ejercicios de evaluación se han hecho cada vez más frecuentes, es evidente que para que los resultados de las evaluaciones se vean traducidos en políticas claras de desarrollo en el campo de la educación será importante considerar inicialmente la concepción y la práctica de la evaluación.

Al respecto es importante hacer las siguientes consideraciones:[16]

- Se espera que la evaluación de la educación permita mejorar la calidad de esta última. Sin embargo, el vínculo entre evaluación y mejora-

[16] Leonel Zúñiga Molina, *Desafíos de la evaluación educativa..., op. cit*., p. 105.

miento no resulta automático. La forma en que se diseña y se lleva a cabo la evaluación tiene mucho que ver con la posibilidad de que la misma incida de manera positiva sobre los procesos educativos y sobre sus resultados.

- Los sistemas de información para apoyar la gestión de la educación suelen estar diseñados para un ejercicio jerarquizado de las decisiones. Asimismo, presentan un alto grado de heterogeneidad y de desarticulación entre sí, de manera particular, con los programas de evaluación educativa.
- Las metodologías para evaluar de manera comprensiva los sistemas educativos son escasas.
- Los ejercicios de evaluación muestran una escasa relación, en su diseño y aplicación, con los programas y proyectos supuestamente destinados a mejorar la gestión escolar y el desempeño de los estándares y los niveles de aprendizaje pretendidos.

Si bien se practicaban algunas evaluaciones de manera sistemática y confiable en el contexto de la secretaría y las entidades federativas, sus propósitos, además de heterogéneos, no eran comparables o complementarios. La información derivada de las evaluaciones no era procesada e integrada en un todo coherente que apoyara la toma de decisiones, y los resultados pocas veces se analizaban para la formulación de políticas y la toma de decisiones. La escasa difusión de los resultados había contribuido a limitar el desarrollo de una cultura de la evaluación entre maestros, directores, padres de familia, medios de comunicación, sociedad en general e incluso entre las autoridades.

A continuación señalamos algunas características que pueden contribuir a que los resultados de la evaluación tengan un adecuado impacto en la toma de decisiones educativas:[17]

[17] Elementos expuestos por parte del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación que pertenece a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), durante el Coloquio Internacional sobre Sistemas de Evaluación de la Educación y Políticas Públicas en el mes de noviembre de 2007.

a) Claridad y consenso social respecto al fin y propósitos de la evaluación. A pesar de haber cierto acuerdo social en la necesidad de evaluar los desempeños y resultados que alcanzan los estudiantes, no lo hay tanto a la hora de identificar y dejar de manera clara el para qué de estas evaluaciones y por tanto orientar la forma en que tales hallazgos se reintegren al sistema bajo la forma de acciones que garanticen la mejora escolar y las políticas educativas consensuadas.

La utilidad de la evaluación está en directa relación con los acuerdos y claridad respecto del sentido atribuido a la evaluación del logro escolar. Serán así muy distintas las posibilidades de uso y por ende sus aportes en calidad y equidad, si el propósito de profundizar en aquello que los estudiantes aprenden en el aula es mejorar la calidad de los procesos escolares a los que son expuestos.

b) Reconocer las aportaciones y limitaciones de los resultados de evaluación. A pesar de los esfuerzos por sacar el máximo partido a sus resultados y llegar a generalizaciones no previstas, la evaluación sólo debe informar acerca de los elementos para los que ha sido diseñada. Así, uno de los graves riesgos es convertir a los instrumentos de evaluación en políticas propiamente, que desemboquen en sistemas educativos preocupados por mejorar en aquello evaluado, institucionalizando con ello prácticas de concentración de recursos en los grados evaluados, selección de alumnos de acuerdo con sus capacidades cognitivas y exclusión de aquellos con menor rendimiento, más que utilizar su información y análisis para dotar a dichos sistemas de los recursos, condiciones y estrategias de gestión que aseguren que en cada escuela todos los niño/as y jóvenes estén recibiendo una educación de calidad acorde con sus intereses y con las demandas de movilidad e inclusión social.

Si realmente se desea que la evaluación aporte información que contribuya a la toma de decisiones sobre planificación educativa, diseño del currículo, gestión de recursos, así como a la toma de decisiones en la escuela y el aula, la evaluación tiene que ser diseñada con ese propósito.

c) Amplitud o profundidad. Una de las decisiones que actualmente se barajan en las evaluaciones nacionales es optar por diseñar pruebas que cubran la totalidad del currículo, o tomar resultados de toda la población en su conjunto, pero evaluando sólo una pequeña parte del currículo.

En este caso, parece que hay consenso en la respuesta: si se quiere que la evaluación aporte informaciones útiles para la construcción de políticas públicas, es más importante que busque una información en profundidad, más que de todo el censo de población. Además, con esta estrategia de obtener información sólo de muestras representativas, los costos se reducen, a la par que se amplía la información que se puede obtener mediante cuestionarios de contextos y de estudios de factores asociados.

d) Mejorar la difusión. El diseño e implementación de una estrategia de difusión de los resultados de las evaluaciones es esencial para el adecuado uso de tales hallazgos. Buenos planes de difusión con clara identificación de audiencias y públicos objetivos, se convierten en aportes significativos para la formación de opiniones, la circulación de ideas y el debate informado –político y técnico– respecto de cómo mejorar y fortalecer la calidad y equidad de los aprendizajes de los jóvenes.

A partir de lo anterior, las evaluaciones conformarían una estrategia integral en beneficio de la calidad que se vea reflejada en varios aspectos de la educación en nuestro país, elementos como los que a continuación se mencionan y que conforman lo que se ha denominado *estrategia global de calidad:*[18]

- Estrategias curriculares: formular currículos con objetivos congruentes con las necesidades sociales, así como la elaboración de libros de texto y materiales de apoyo.

[18] Felipe Martínez Rizo, "La educación básica en México y su calidad: una visión a partir del trabajo del INEE", ponencia presentada durante el IV Congreso Nacional de Educación y que conforma uno de los documentos de discusión. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2006, pp. 205-251.

- Estrategias relacionadas con los maestros: a partir de la convicción del papel central del magisterio, es necesario utilizar estas evaluaciones para conformar y diseñar programas que eleven el nivel profesional, a través de la formación inicial, actualización, profesionalización y seguimiento, así como las condiciones de trabajo adecuadas.
- Estrategias relacionadas con las escuelas: llevar a cabo estrategias de mejora en la infraestructura y equipamiento así como en los aspectos organizacionales de las instituciones educativas.
- Estrategias de apoyo por parte de las estructuras intermedias: desde la zona escolar y los supervisores hasta el gobierno federal, pasando por el nivel estatal. Se deberá revitalizar la supervisión y revisar los programas compensatorios.
- Estrategias de apoyo por parte de la sociedad: a partir de la convicción de que la educación y su calidad son asunto de todos, y no sólo de las autoridades, habrá que fortalecer la participación de los padres de familia e involucrar a los demás sectores de la sociedad en el apoyo de la escuela, en especial a las empresas y los medios masivos de comunicación.

Conclusiones

Los expertos en el tema de educación y políticas educativas han señalado que es fundamental evaluar para elevar la calidad, aunque evaluar no es suficiente por sí mismo, ya que es necesario que los resultados de las evaluaciones se difundan y se aprovechen para sustentar estrategias de mejora.

La evaluación es necesaria para que la calidad mejore, pero no cualquier evaluación sirve; para que dicha evaluación sirva debe ser sólida técnicamente y tener en cuenta el contexto de las escuelas, para evitar una calificación inapropiada, dado que una evaluación mal hecha trae resultados negativos.

Por todo ello, en ausencia de mecanismos que aseguren la uniformidad de criterios, la terminación de cierto grado o nivel escolar ya no puede verse sin más como garantía de que se adquirieron ciertos conocimientos o habilidades.

Esos dos factores explican el desarrollo de las evaluaciones estandarizadas en gran escala del rendimiento escolar: por una parte, el cambio de foco de atención de las políticas educativas, que pasa de la cobertura a los niveles de aprendizaje; por otra, la imposibilidad de comparar estrictamente las evaluaciones que hacen los maestros, y la consecuente dificultad de estimar el nivel de conocimientos y habilidades esperable al final de ciertos niveles escolares.

Resulta apremiante contar con un sistema de evaluación que permita dar seguimiento y emitir una serie de recomendaciones que impacten directamente a la sociedad a través de medidas, programas y políticas públicas educativas.

La cobertura y la eficiencia terminal pueden medirse en forma razonablemente comparable con estadísticas bastante simples. La medición de los niveles de aprendizaje, por el contrario, requiere de instrumentos sofisticados, para que los resultados tengan niveles de precisión y comparabilidad aceptables.

Las evaluaciones muestran una relación entre calidad y equidad en una forma que tiene que ver simplemente con las implicaciones que tienen los puntajes más bajos obtenidos por los alumnos de menor rendimiento sobre el promedio de los resultados.

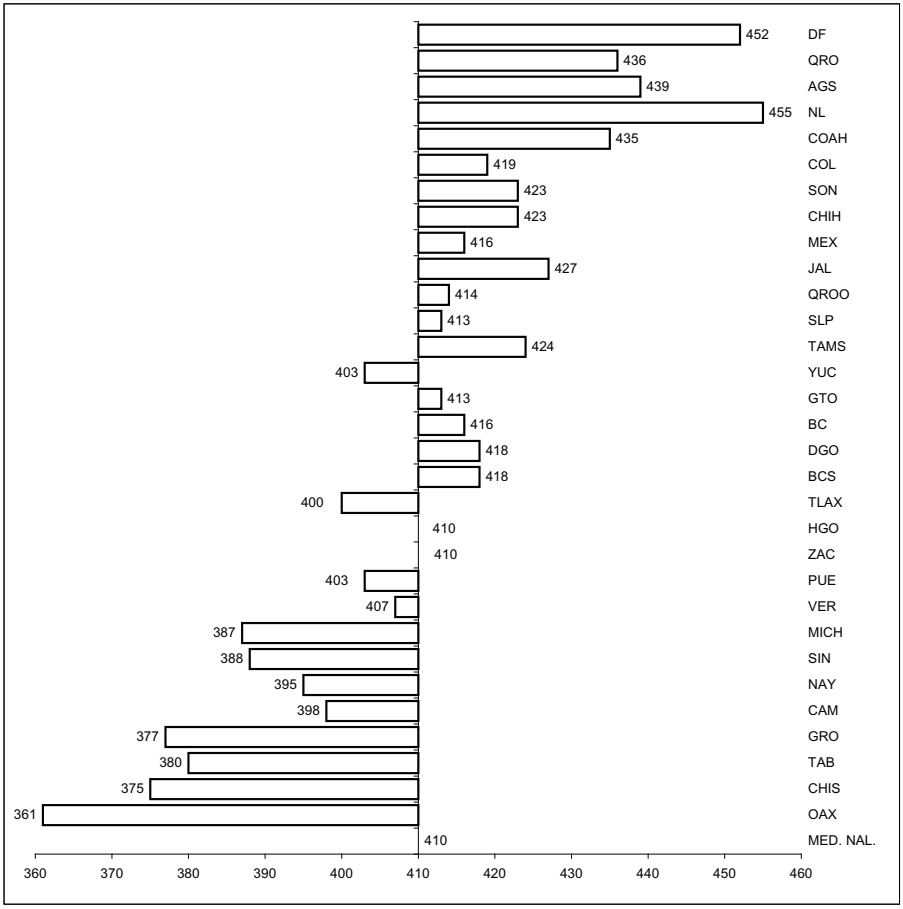
El nivel de aprendizaje de los alumnos mexicanos de primaria y secundaria está por debajo del que alcanzan los estudiantes de países desarrollados; los resultados de las evaluaciones señalan que la mayoría de los jóvenes egresados de las escuelas sin los conocimientos y las habilidades que necesitarán para un futuro de oportunidades.

Si sectores importantes de la población de un país tienen bajos niveles educativos, el nivel promedio de sus alumnos no podrá ser muy alto, aunque los estudiantes de los segmentos privilegiados tengan resultados sobresalientes.

Las evaluaciones nos deben permitir diseñar y construir políticas acordes a la realidad que en cada lugar, municipio y estado se presenta. Focalizar la atención de los problemas de calidad compromete a cada entidad federativa a mirar las especificidades regionales, que van desde las cuestiones demográficas, las fortalezas y debilidades en torno a los recursos naturales, entre otros, hasta los diagnósticos puntuales de la situación que guardan los diferentes tipos y modalidades de escuelas, de manera que se desarrollen las mejores estrategias y prácticas para favorecer la calidad.

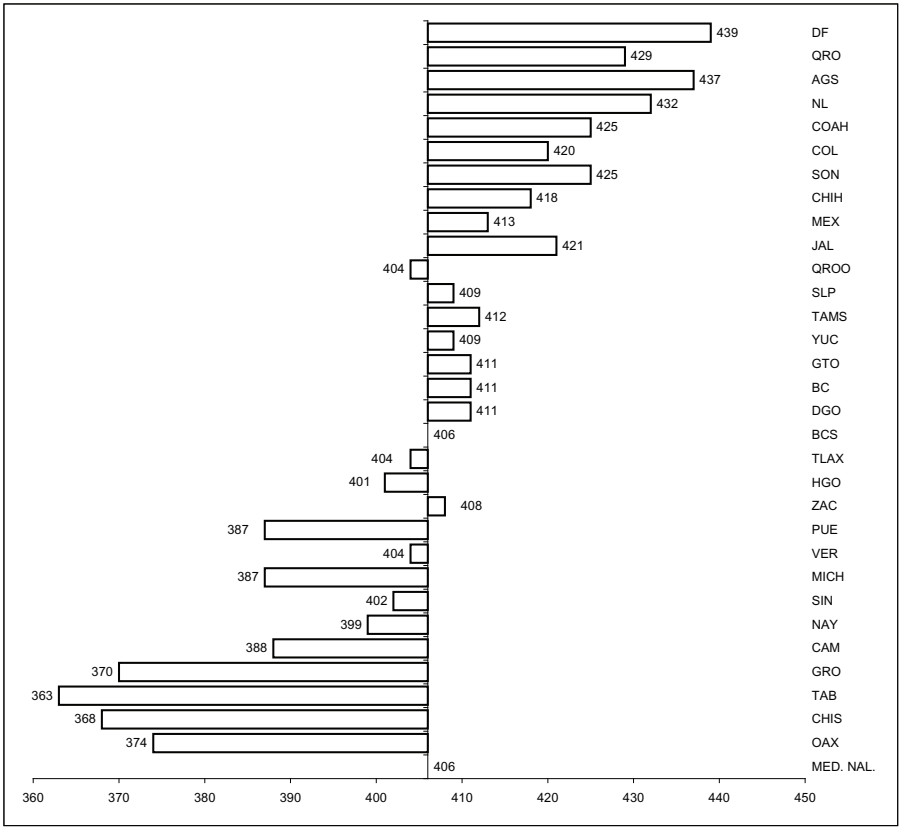
Anexo estadístico

Medias de desempeño en la escala global en lectura
por entidad federativa, PISA 2006



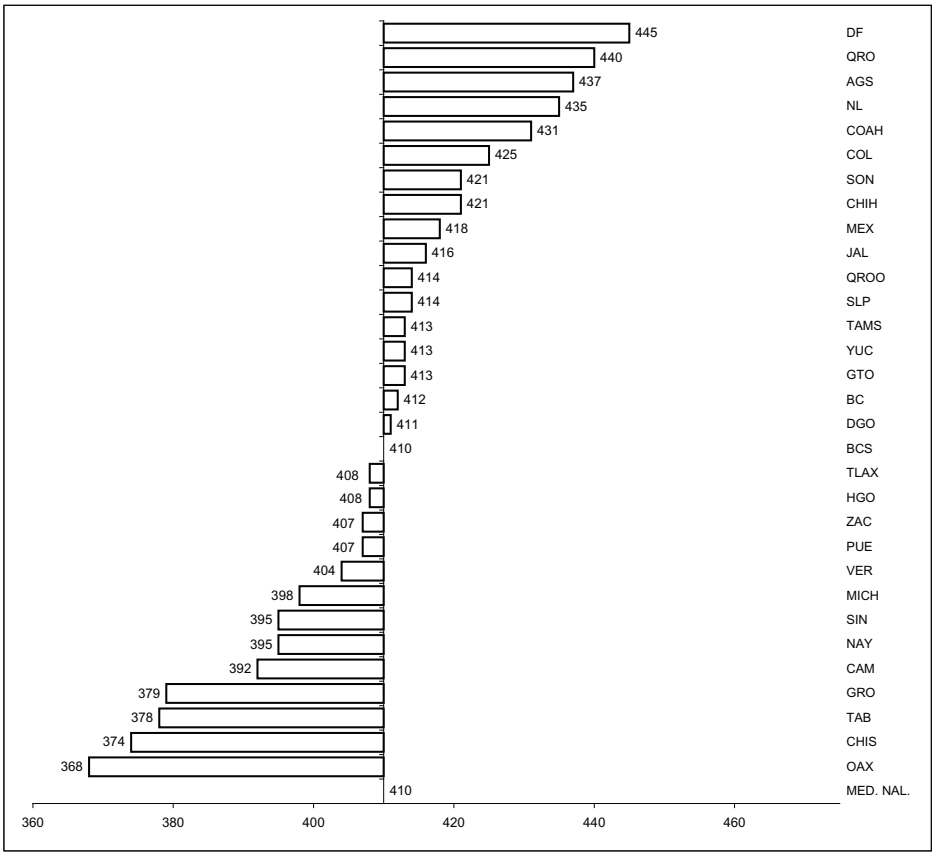
Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Medias de desempeño en la escala global en matemáticas, por entidad, PISA 2006



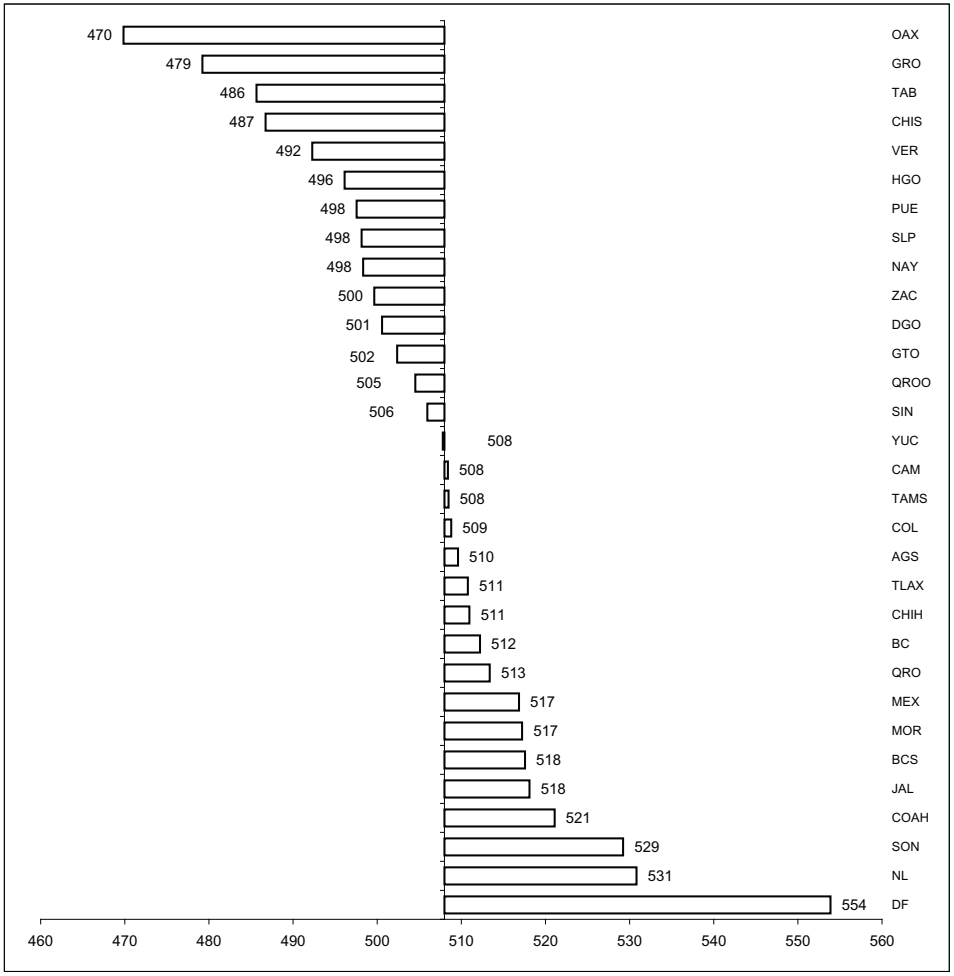
Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Promedio de desempeño en la escala global de ciencias
Por entidad federativa, PISA 2006



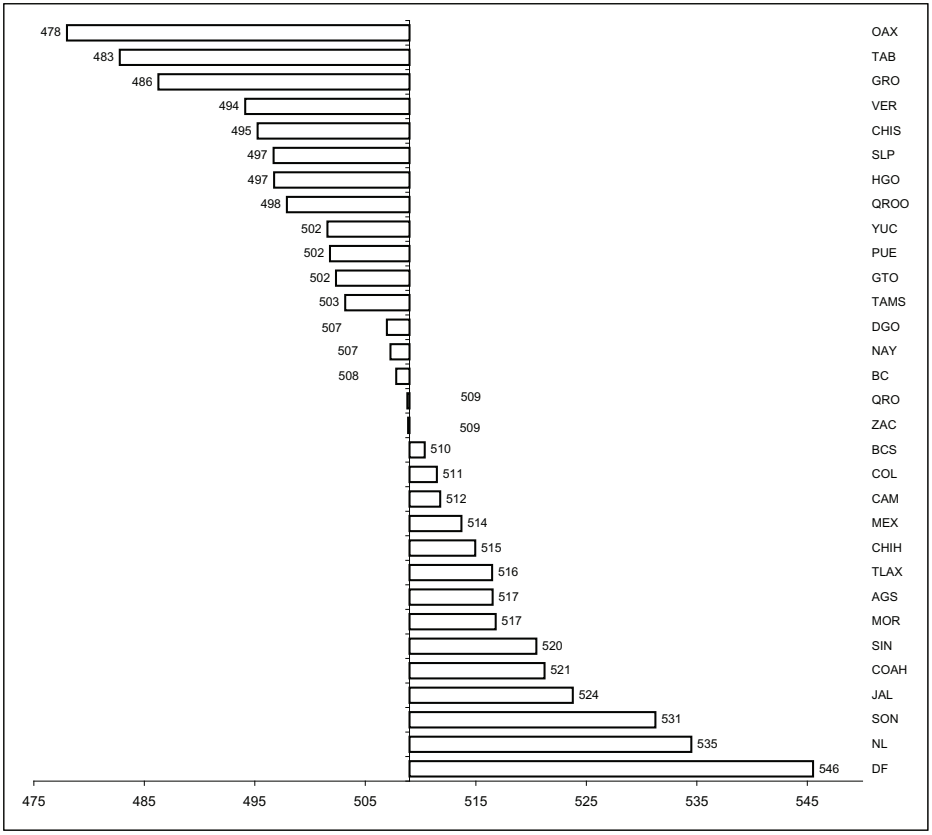
Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *PISA 2006 en México*, con base en los datos de PISA 2006.

Prueba Enlace español
Primaria



Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Prueba Enlace matemáticas
Primaria



Fuente: Resultados Nacionales de la prueba Enlace 2007 (www.enlace.sep.gob.mx).

Acciones implementadas a partir de los resultados de PISA en varios países

Australia
• No habrá cambios en el sistema educativo, tras los resultados en PISA. • En general la sociedad civil estaba conforme con los resultados a nivel educativo, de lo único que hacían referencia era al desempeño escolar bajo de algunos grupos étnicos y de adolescentes de bajo nivel socioeconómico. • Los resultados de PISA no son un hallazgo nuevo, pero se ha interesado más gente en esto.
Noruega
• Los resultados fueron criticados por el gobierno y la prensa. Las expectativas eran más altas. • Se han realizado juntas de trabajo en las que participan el ministro de Educación y el gerente nacional del proyecto PISA para discutir los resultados que pudieron y debieron obtenerse. • Se hará llegar las conclusiones a cada escuela así como el reporte nacional de los resultados. • Se va a enfatizar la importancia en los hábitos de lectura, particularmente en los varones (debido a los resultados). • Se van a centrar en el control de estrategias del buen aprendizaje.
Alemania
• Fortalecer la educación preescolar y primaria. • Mejorar la educación en escuelas de educación especial. • Centrar la educación en entendimiento y aplicación. • Implementar medidas de aseguramiento de la calidad. • Mejorar el diagnóstico de las habilidades de los maestros. • Incrementar la investigación educativa.
Bélgica
• Las acciones en materia de educación son lentas, ya que el sistema tiene tres ministros que necesitan estar de acuerdo. • Las decisiones o acciones que se están tomando en torno al sistema de educación como la promoción del monitoreo del sistema educacional, decisiones para intensificar el entrenamiento de profesores en servicio, no están del todo vinculadas con los resultados obtenidos en PISA, a pesar del debate que se ha generado.

Suiza
• Plan de estudios común de Educación Básica para Suiza. • Elaboración de secuencias didácticas para la enseñanza. • Nuevos medios de enseñanza para matemáticas. • Para las ciencias se estudian estrategias para mejorar el aprendizaje.

Fuente: Instituto de Investigación Educativa A.C., Foro Nacional de Educación para el Siglo XXI, Jalisco, México, febrero de 2002 (http://www.ifie.edu.mx/PISA_evaluacion_del_sistema_educat.htm; fecha de la última consulta 12 de noviembre de 2007).

Principales puntos del Acuerdo Nacional de Modernización Educativa

Gobierno federal	*Gobiernos estatales*
1. Determinar para toda la nación la educación básica y la capacitación de los maestros. 2. Establecer el calendario escolar nacional. 3. Elaborar y actualizar los libros de texto gratuitos. 4. Autorizar el uso de cualquier otro libro para la educación básica. 5. Preparar las directrices para el uso del material de los maestros. 6. Regular el sistema de educación, la capacitación en servicio y el mejoramiento de los maestros. 7. Fijar los requisitos pedagógicos en el plan de estudios para las escuelas preescolares privadas. 8. Regular un sistema nacional de créditos y de equivalentes educativos. 9. Contar con un registro nacional de instituciones educativas. 10. Diseñar las directrices para los Consejos de Participación Social. 11. Llevar a cabo una planeación, una programación y una evaluación del sistema nacional de educación. 12. Coordinar las relaciones culturales con otros países. 13. Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y las instituciones de capacitación para maestros.	1. Proveer los servicios de educación básica y de capacitación de los maestros. 2. Proponer a la SEP los concursos regionales de planes de estudio para la educación básica y la capacitación de los maestros. 3. Ajustar, si es necesario, el calendario escolar a las necesidades locales. 4. Proveer un servicio de capacitación de maestros de acuerdo a las determinantes de la SEP. 5. Aceptar grados de otros estados de acuerdo a las regulaciones de la SEP. 6. Ofrecer, rechazar o revocar la autorización al sector privado para crear y operar la educación básica y los servicios de capacitación magisterial.

Ambos
1. Promover y proveer los servicios educativos de acuerdo a las necesidades nacionales y regionales. 2. Determinar y formular el contenido de los planes de estudio de forma diferente de lo que el gobierno federal hace en el punto 1. 3. Reconocer los estudios hechos fuera del país de acuerdo a los lineamientos de la SEP. 4. Aprobar, rechazar o revocar el reconocimiento de las instituciones educativas privadas que no sean de educación básica y de capacitación magisterial. 5. Publicar libros u otros materiales además de los oficiales. 6. Proveer de servicios de biblioteca para asistir al sistema educativo nacional, con innovaciones educativas y científicas, e investigaciones humanísticas y tecnológicas. 7. Promover la investigación educativa. 8. Fomentar el desarrollo de educación técnica y de la investigación tecnológica. 9. Promover actividades culturales y físicas. 10. Vigilar la aplicación de la Ley General de Educación.

* *Aspectos generales de la descentralización educativa,* Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2002, pp. 46-48.

Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México

Juan Carlos Amador Hernández

Nueva gestión pública y descentralización del gasto

En los últimos 20 años, numerosos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, han iniciado procesos de modernización del Estado. En muchos casos el elemento clave que ha provocado estos procesos ha sido la necesidad de controlar el gasto público frente a la imposibilidad de seguir subiendo impuestos.[1]

Este proceso de modernización no es reciente. En los países desarrollados, a partir de la necesidad de adaptar el modelo de Estado establecido desde 1945 a las nuevas prioridades de la sociedad y reflejar en mejor medida los cambios sociales, económicos y políticos que se habían experimentado, se llevó a cabo una importante transformación de la gestión pública.

Los avances tecnológicos de la sociedad moderna también impusieron nuevas y diferentes obligaciones al Estado. Se dio una creciente importancia

[1] Patricio Millán, *Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público*, Documento de trabajo, núm. 11, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Pontificia Universidad Católica Argentina, octubre de 2006.

a la transparencia y a la *accountability* de la gestión pública en todas sus manifestaciones.[2]

En los países en desarrollo, la necesidad de modernizar el Estado se reforzó con el hecho crucial de que éste, en la mayoría de ellos, no había tenido la capacidad de dar respuesta a las necesidades y demandas de servicios públicos y de acciones de combate a la pobreza.

Aunque en América Latina han existido diversos esfuerzos de modernización del Estado, las acciones en los últimos 20 años se concentraron en reducir el tamaño del sector público. La política de privatización de empresas públicas que se implementó en la mayoría de los países tuvo por objeto reducir el gasto público y eliminar el déficit fiscal.[3] Sin embargo, quedaron rezagados los procesos de evaluación y fiscalización de las acciones del gobierno a través de mecanismos transparentes y efectivos.

Este proceso de ajuste estructural también estuvo acompañado de un importante proceso de descentralización de acciones y funciones a los ámbitos de gobierno locales, que ha estado íntimamente ligado al debate sobre la democratización de las estructuras políticas, a la integración de las clases sociales de la población y de las regiones más marginadas y, en parte, a la lucha contra la pobreza.

En otros países, son los retos que plantea la diversidad étnica y geográfica los que incitan a una descentralización de las tareas, tomando en cuenta las necesidades específicas de ciertos grupos de la población y relacionarlas a escala nacional e incrementar las oportunidades de participación política de la mujer.[4]

[2] El término *accountability* implica hacerse responsable de las acciones y dar cuenta de ellas a la sociedad, lo que involucra los conceptos de responsabilidad por los resultados de las políticas implementadas, una adecuada información del desempeño y la transparencia de la gestión del Estado.

[3] Patricio Millán, *Participación privada en infraestructura en la región de América Latina y el Caribe*, Oficina de Evaluación e Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, septiembre de 2004.

[4] Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, Secretaría de Gobernación, México, 2006.

La descentralización es un proceso que se ha profundizado y que parece no se revertirá al menos en el mediano plazo. Un estudio europeo reciente señala que 63 de 75 países en vías de desarrollo en diferentes continentes han implementado políticas de descentralización hacia los gobiernos locales; mientras tanto, ningún país en Europa se ha vuelto más centralizado desde 1980.[5]

En términos generales, la *descentralización* se define como la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios).[6]

El principio básico de la descentralización es que "excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión".[7]

Particularmente, los objetivos de implementar políticas de descentralización son:

- La eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

[5] Liesbet Hooghe y Gary Marks, *Types of Multi-Level Governance*, European Integration online Papers, vol. 5, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2001.

[6] R. Prud'homme, *The Dangers of Decentralization*, World Bank Research Observer, 2001.

[7] Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Consideraciones básicas de la descentralización..., op. cit.*

En la teoría se han identificado al menos tres tipos de descentralización y dentro de la descentralización administrativa, tres subtipos:

1. Descentralización política: se refiere a una mayor participación de la población en los procesos de decisión política. Esto significa que las autoridades elegidas por voto popular a nivel local asuman sus responsabilidades frente a sus electores.
2. Descentralización administrativa: se refiere a una mejor distribución de la autoridad, la gestión administrativa y el financiamiento de la atribución de competencias a los entes subnacionales para el cumplimiento eficiente de las tareas públicas: servicios públicos, la gestión, la planeación, la ejecución y la supervisión.

   a) Desconcentración: es la transferencia de funciones, recursos y facultades de decisión a órganos de la administración con ubicación geográfica diferente de los órganos centrales (regionales o locales) pero que siguen dependiendo de la autoridad central.

   b) Delegación: significa transferir competencias de decisión y de gestión a entes públicos locales que disponen de cierta autonomía del gobierno central. Es la forma más débil de descentralización pero significa al menos un grado de descentralización en países muy centralizados.

   c) Devolución: significa la transferencia de responsabilidades de gestión, de decisión y de financiamiento a los gobiernos locales que poseen autonomía y autoridad independiente del gobierno central.

3. Descentralización fiscal: es un componente fundamental de la descentralización ya que cualquier transferencia de facultades implica la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas. Se distinguen ciertos ejemplos: transferencia de recursos para fines generales o específicos, atribución de impuestos locales, posibilidad de acceder a créditos, entre otros.

A continuación mencionaremos algunos beneficios que se logran a partir de implementar una descentralización en los diferentes aspectos que confluyen en la vida de los gobiernos locales:[8]

- La descentralización puede ayudar a resolver los problemas de gestión administrativa a nivel local, al dar a los votantes mayor capacidad para imponer disciplina a los funcionarios públicos locales.
- Uno de los efectos positivos de la descentralización es el hecho de que los impuestos y servicios reflejan más adecuadamente las preferencias de la población existente.
- Ayuda a resolver problemas de ineficiencia y corrupción a nivel local ya que introduce elementos de competencia que ofrecen a los gobiernos locales mayores incentivos para actuar correctamente.
- Hay una mayor responsabilidad por la prestación eficiente de los servicios, cuando éstos se financian con recursos propios de la jurisdicción en que se prestan.
- Estimula la participación política siempre y cuando los individuos consideren que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y consideren que tienen mayores posibilidades de que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta en el ámbito local.
- Por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno nacional y por lo tanto el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción.

En resumen, la descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

[8] José Ayala Espino, *Economía pública. Una guía para entender el Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

1. Los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les corresponderían en un régimen descentralizado.
2. Exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización con especificaciones claras.
3. Se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes locales.
4. Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos subnacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas.

Proceso de descentralización fiscal en México

El gasto federalizado o descentralizado en México se integra por los recursos públicos que el gobierno federal asigna a los estados y municipios del país para que afronten sus necesidades de gasto en materia de educación, salud, infraestructura e inversión social, seguridad pública, entre otros rubros.[9]

Los ramos generales que conforman el gasto federalizado son los siguientes:

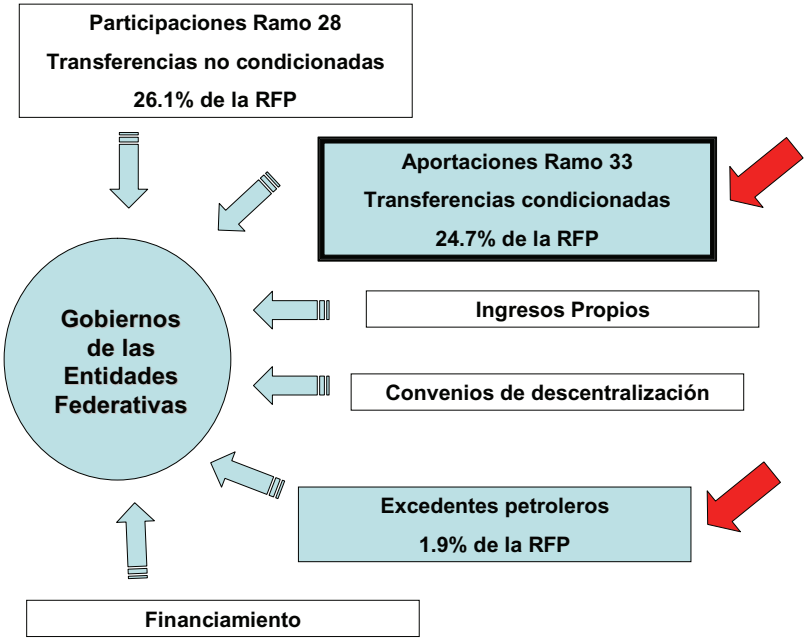
- El ramo 28: Participaciones Federales.
- El ramo 33: Aportaciones Federales.
- El ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas.
- El ramo 25: Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Los Convenios de Descentralización.
- Los Convenios de Reasignación.

[9] M. Reyes Tépach, *La asignación presupuestaria del gasto federalizado en México, por entidad federativa y ramo, 2000-2008,* Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, abril de 2008.

Los dos componentes más importantes del gasto federalizado son *las participaciones* y *las aportaciones federales.* La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal determina en qué se deben gastar (Gráfica 1).

Las *participaciones federales* se definen de la siguiente manera: "Son los recursos que tienen derecho a percibir los estados y los municipios por: la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el rendimiento de las contribuciones especiales".[10]

Gráfica 1. Transferencias federales a estados y municipios



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

[10] http://www.sfcoahuila.gob.mx/glosario/ingresos/2.html

El artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal establece: "El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable *que obtenga la federación en un ejercicio*".

Cuando hablamos de la 'recaudación federal participable' estamos haciendo referencia a la bolsa de recursos que se reparte y que se toma como base para la distribución de recursos a través de las participaciones o de los fondos de aportaciones del ramo 33 (Cuadro 1).

Este proceso de descentralización estuvo acompañado de un proceso de transferencia en el ejercicio del gasto a nivel local para objetivos específicos. Es así que el gobierno federal a partir del ejercicio fiscal de 1998 comienza

Cuadro 1. Determinación de la Recaudación Federal Participable
Ley de Coordinación Fiscal

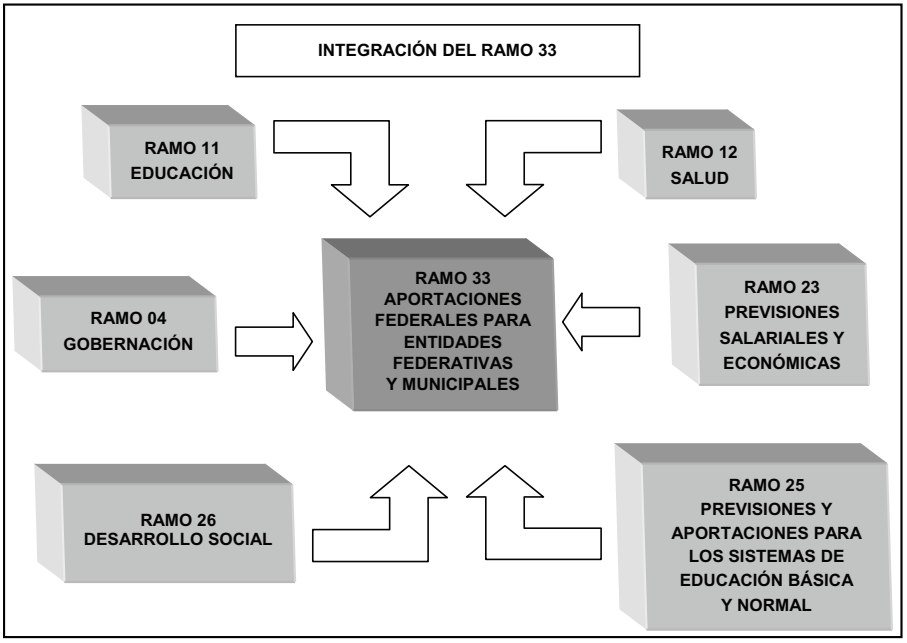
RFP bruta	*Deducciones*	*RFP neta*
Ingresos tributarios Impuesto sobre la Renta (ISR) Impuesto al Valor Agregado (IVA) Impuesto al Activo Producción y Servicios Aranceles Tenencia y automóviles nuevos Recargos y actualizaciones Otros	Devoluciones Compensaciones Tenencia y automóviles nuevos Derechos adicionales o extraordinarios para la extracción de petróleo Participaciones específicas en IEPS Incentivos económicos Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios	Recaudación Federal Participable Neta
Ingresos no tributarios Derecho ordinario sobre hidrocarburos Derecho ordinario sobre hidrocarburos para municipios Minería		

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

a realizar cambios sustantivos en materia de coordinación en el gasto público con la inclusión del capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal, donde se establecen los Fondos de Aportaciones Federales, hecho que resulta ser un avance en materia de federalismo, ya que los acuerdos y convenios de descentralización con los que se transferían dichos recursos toman una nueva figura legal (Gráfica 2).

- Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). FAEB
- Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (ANDSS). FASSA
- Convenios de Colaboración en Materia de Asistencia Social (DIF: desayunos escolares). FAM

Gráfica 2. Convenios y acuerdos que originan los fondos del ramo 33



Fuente: Elaboración propia.

- Convenios de Desarrollo Social (para el ejercicio de los recursos del ramo 26 para infraestructura básica). FAIS
- Convenios de coordinación para la Construcción, Equipamiento y Rehabilitación de Instalaciones Educativas en General (CAPFCE). Fortamun
- Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública. FASP
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación Profesional Técnica (Conalep). FAETA
- Convenio de Coordinación para la Federalización de los Servicios de Educación para Adultos (INEA).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro del marco que favoreció el llamado nuevo federalismo, se institucionalizó la figura de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios.

El ramo 33 surge de la conjunción de algunos de los programas asociados con los ramos 4 "Gobernación", 9 "Comunicaciones y Transportes", 11 "Educación Pública", 12 "Salud", 25 "Previsiones Salariales y Económicas, 25 "Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal", y 26 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza".

Actualmente el ramo 33, "Aportaciones Federales a Estados y Municipios", contempla los siguientes fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.

A partir de 1999, con las adiciones al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, se crean dos fondos más:

6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

   A partir del año 2007 se transforma el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39) como un nuevo fondo.
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

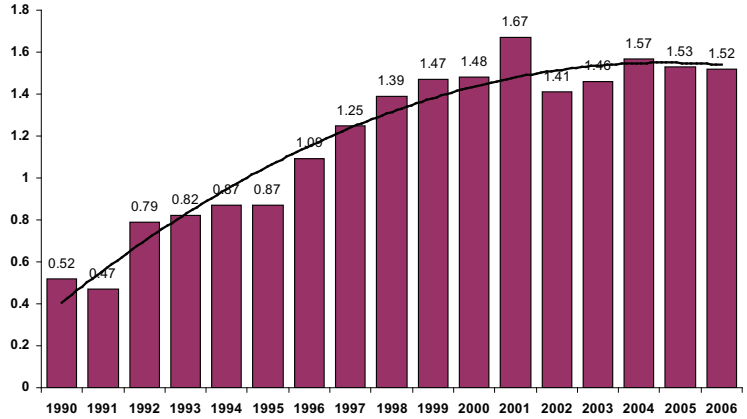
La transferencia de estos recursos, a diferencia de las participaciones, tiene un *destino específico* para otorgar a la ciudadanía la provisión de los servicios ligados a estos recursos, así como una asignación clara de las responsabilidades para cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de dichas aportaciones.

Este nuevo sistema de distribución de recursos y competencia originó que sólo los fondos del ramo 33 representen alrededor del 25% del total del gasto federal programable. También ha generado que por cada peso que ejerció la Administración Pública Centralizada en 2006, los gobiernos locales ejercieron en conjunto 1.52 pesos. Cifra que cobra relevancia si se observa cómo ha evolucionado este indicador desde 1990 (Gráfica 3).

Es por ello que las transferencias federales han aumentado como proporción de la RFP en más de 40 puntos de 1980 a 2005, debido principalmente al incremento de las participaciones y la inclusión de las aportaciones federales a la LCF desde 1998.

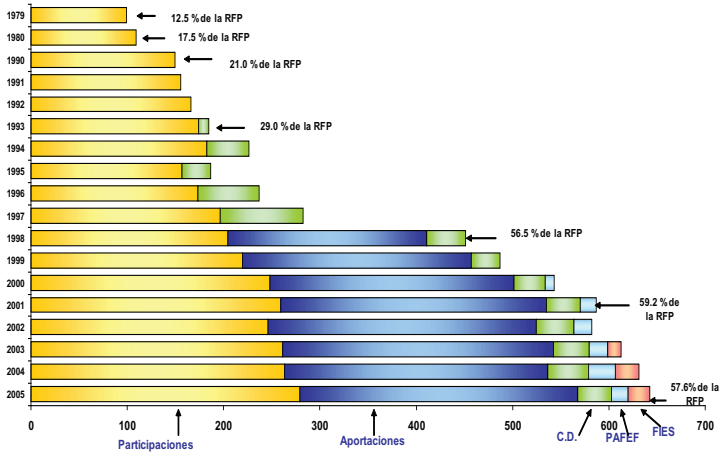
Mientras que en 1978 las transferencias a estados y municipios representaban por concepto de participaciones sólo 12.6% de la Recaudación Federal Participable, en 1993 pasó a representar 21%, incrementándose a partir de la puesta en marcha de los convenios de descentralización fundamentalmente en lo que se refiere al sector educación. Para el año 2006, las participaciones, las aportaciones, los convenios de descentralización, el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y otros rubros representaron 67% de la Recaudación Federal Participable (Gráfica 4).

Gráfica 3. Proporción del gasto público descentralizado del gasto público total



Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, mayo de 2007.

Gráfica 4. Transferencias federales a estados y municipios
Evolución en perspectiva 1979-2005



Fuente: David Colmenares Páramo, *Evolución y evaluación del sistema mexicano de coordinación fiscal. Principales instrumentos y estrategias*, Seminario internacional sobre reformas y responsabilidad fiscal en países federales.

Respecto a los fondos del ramo 33, para el año 2008 se destinaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación 369 mil 569 millones de pesos, de los cuales 55% corresponden sólo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, siendo éste el que recibe la mayor cantidad de recursos descentralizados, seguido del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el cual recibe 12% del total del ramo 33 (cuadros 2, 3 y 4).

Marco legal de la fiscalización y evaluación del gasto descentralizado

El pasado 7 de mayo del 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que busca apuntalar la transparencia y el ahorro en el ejercicio de los recursos públicos.

Con estas reformas se busca entre otros objetivos: orientar el ejercicio del gasto y las tareas de toda la administración pública en los tres órdenes de gobierno hacia la entrega de resultados; asignar el presupuesto con base en los resultados alcanzados y fortalecer las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados; reforzar la fiscalización de los recursos en las entidades federativas y en los municipios; y homologar los sistemas contables de todo el país y la difusión de las evaluaciones de los programas públicos de los tres órdenes de gobierno.

Cuadro 2. Gasto descentralizado a entidades federativas 2000-2008 (millones de pesos)

Fondos	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
Ramo 28. Aportaciones Federales									
Fondo general de participaciones	151 121.8	164 663.9	182 736.5	192 101.0	201 673.9	236 314.8	277 515.2	276 815.8	311 909.3
Fondo de fomento municipal	7 055.4	7 686.0	8 521.0	8 541.8	9 894.1	11 086.5	13 023.3	12 994.6	15 319.1
IEPS	3 910.0	2 925.9	3 632.3	3 586.0	4 484.1	4 910.9	5 246.4	6 051.8	6 075.1
Tenencia	8 986.7	11 262.9	12 808.1	12 833.7	13 652.2	15 261.7	18 753.4	20 172.2	20 234.7
0.136% del RFP	972.4	1 033.8	1 069.9	1 248.2	1 346.2	1 507.8	1 771.1	1 746.4	2 083.3
Derecho extraordinario de petróleo	84.5	92.8	63.7	98.0	141.5	204.1	253.7	197.0	196.0
ISAN	4 990.2	4 678.5	4 549.8	4 389.9	5 005.2	5 611.2	6 438.0	7 214.6	6 787.9
Incentivos económicos	1 015.2	4 588.4	1 528.8	2 428.9	3 693.2	3 995.1	5 842.8	7 370.1	7 130.6
9/11 del IEPS sobre ventas de diesel y gasolina	-	-	-	-	-	-	-	-	6 863.6
Fondo de compensación para las 10 entidades más pobres	-	-	-	-	-	-	-	-	1 525.3
Fondo de extracción de hidrocarburos	-	-	-	-	-	-	-	-	2 002.8
Fondo de fiscalización	-	-	-	-	-	-	-	-	19 148.5
Actualización de las bases especiales en tributación	-	-	-	-	-	-	-	-	884.4
Participaciones totales	178 136.2	196 932.2	214 910.1	225 227.5	239 890.4	278 892.1	329 276.3	332 562.5	400 160.6
Ramo 33. Aportaciones Federales									
FAEBN	115 263.7	130 648.4	141 175.3	156 392.5	162 265.2	180 571.1	195 520.4	231 587.9	204 027.0
FASSA	22 832.4	25 336.7	27 588.1	32 936.3	34 532.1	38 042.6	40 674.3	44 231.1	43 995.4
FAIS	15 989.7	19 064.1	21 784.0	22 332.7	23 511.6	26 639.1	28 485.0	31 887.6	38 297.1
FAIS municipal	14 051.8	16 753.5	19 143.7	19 626.0	20 662.0	23 410.4	25 032.6	-	33 655.5
FAIS estatal	1 937.9	2 310.6	2 640.2	2 706.7	2 849.6	3 228.7	3 452.4	-	4 641.6
FORTAMUN	15 030.3	19 539.1	22 327.0	22 889.2	24 097.6	27 303.0	29 194.9	32 682.2	39 251.5
FAM	5 227.4	6 231.0	7 115.2	7 287.6	7 655.4	8 674.3	9 274.7	10 382.6	12 469.5
FAM educación básica	2 128.6	2 514.4	2 514.5	2 595.7	2 835.3	3 195.4	3 361.6		4 306.6
FAM educación superior	703.2	862.3	1 343.3	1 359.3	1 328.4	1 522.2	1 682.8		2 475.5

FAM asistencia social	2 395.6	2 854.4	3 257.3	3 332.7	3 491.7	3 956.7	4 230.3		5 687.4
FASP	5 213.9	5 786.4	3 210.0	2 733.0	3 500.0	5 000.0	5 000.0	5 000.1	6 000.0
FAETA	2 051.6	2 811.5	2 946.8	3 156.6	3 269.0	3 527.4	3 792.0	3 952.8	4 082.3
FAETA tecnológica	1 428.8	1 577.9	1 668.1	1 858.0	1 920.1	2 133.0	2 249.7		2 444.0
FAETA adultos	622.8	1 233.6	1 278.7	1 298.6	1 348.9	1 394.4	1 542.4		1 638.3
FAFEF								17 857.2	21 446.4
Aportaciones totales	181 609.0	209 417.2	226 146.4	247 727.9	258 830.9	289 757.5	311 941.3	377 581.5	369 569.1
Ramo 39. Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas									
PAFEF	6 870.0	12 807.7	14 700.0	30 989.6	49 694.5	46 945.9	54 571.5	-	-
PAFEF total	6 870.0	12 807.7	14 700.0	30 989.6	49 694.5	46 945.9	54 571.5	-	-
Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas									
FIES	-	-	-	12 395.1	23 200.9	21 986.5	7 882.9	6 894.2	-
FEIEF	-	-	-	-	-	-	15 887.2	27 957.9	-
Otros gastos federalizados	-	-	-	-	-	-	-	292.2	-
Provisiones salariales totales	-	-	-	12 395.1	23 200.9	21 986.5	23 770.1	35 144.3	-
Convenios de descentralización									
SEP	19 955.2	21 931.7	24 805.5	26 865.7	31 994.6	34 030.4	34 127.0	41 878.3	
SAGARPA	42 265.4	4 046.4	6 438.4	6 555.4	7 059.2	7 234.0	6 269.6	10 926.7	
CNA	559.3	578.9	485.7	902.5	931.1	1 098.9	873.8	1 515.3	
Convenios de descentralización totales	23 170.5	26 557.0	31 729.6	34 323.6	39 984.9	42 363.3	41 270.4	54 320.3	
Convenios de reasignación									
Convenios de reasignación	-	-	-	2 604.6	2 568.0	7 470.3	7 687.5	3 123.5	-
Convenios de reasignación totales	-	-	-	2 604.6	2 568.0	7 470.3	7 687.5	3 123.5	-
Ramo 25. Provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de los adultos									
Provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de los adultos totales	13 682.2	14 799.3	15 677.6	17 671.5	29 762.4	19 416.1	21 098.2	39 922.6	42 183.4
Gasto federalizado total	380 297.4	433 956.4	471 434.1	536 616.2	603 947.1	664 468.4	748 344.9	788 334.4	811 913.1

1/ Para el ejercicio fiscal 2007 la información se obtuvo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de las finanzas públicas y deuda pública*, enero-diciembre de 2007, Corresponde al gasto ejercido y tiene el carácter de preliminar.

2/ Para el periodo 2007-2008 la información se obtuvo del Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al gasto aprobado por la Cámara de Diputados.

Cuadro 3. Aportaciones federales para estados y municipios 2009 (millones de pesos)

Estados	*FAEBN*	*FASSA*	*FAIS*	*FAIS municipal*	*FAIS estatal*	*FORTA-MUN*	*FAM*	*FAM educación básica*	*FAM educación superior*	*FAM asistencia social*	*FASP*	*FAETA*	*FAETA tecnológica*	*FAETA adultos*	*FAFEF*
Aguas.	2 846.1	698.1	156.8	137.8	19.0	437.3	59.4	53.2	58.1	59.4		65.2	36.9	28.2	204.9
B.C.	6 604.5	1 044.1	298.0	261.9	36.1	1 195.9	95.5	206.8	112.7	95.5		136.3	86.0	50.4	875.5
B.C.S.	2 072.7	503.3	63.0	55.4	7.6	214.2	32.2	55.5	38.6	32.2		43.0	21.0	22.0	130.9
Campeche	2 740.4	787.2	393.4	345.7	47.7	306.1	50.4	79.3	54.8	50.4		75.4	33.6	41.8	223.7
Coahuila	6 430.5	945.7	334.0	293.5	40.5	1 012.6	91.2	144.6	70.6	91.2		179.0	92.6	86.3	493.0
Colima	1 975.7	583.8	101.0	88.8	12.2	230.8	33.3	100.9	62.6	33.3		48.8	24.4	24.4	162.2
Chiapas	11 668.8	2 342.1	4 575.2	4 020.7	554.5	1 735.8	470.3	273.3	104.4	470.3		219.8	93.5	126.3	1 126.6
Chihuahua	6 827.5	1 321.1	827.5	727.2	100.3	1 307.8	139.6	117.8	125.9	139.6		140.9	88.3	52.6	835.2
D.F.		2 637.1				3 441.0	452.4	-	-	452.4					1 595.2
Durango	4 941.4	1 091.5	657.9	578.2	79.7	601.7	118.5	90.8	125.0	118.5		72.2	25.4	46.8	392.4
Guanajuato	9 234.7	1 749.3	2 040.0	1 792.8	247.2	1 955.5	222.8	207.2	138.2	222.8		183.6	129.6	54.0	914.3
Guerrero	10 812.1	2 544.5	3 133.4	2 753.6	379.8	1 226.1	301.8	206.5	39.1	301.8		147.8	78.0	69.8	689.0
Hidalgo	7 105.0	1 597.7	1 318.5	1 158.7	159.8	938.3	168.0	132.1	123.6	168.0		93.7	40.0	53.8	516.7
Jalisco	11 613.8	2 860.3	1 302.1	1 144.2	157.8	2 710.0	286.7	208.2	114.3	286.7		229.1	150.1	79.0	1 517.3
México	21 689.2	5 476.4	3 381.4	2 971.5	409.8	5 695.0	576.0	363.8	86.0	576.0		553.3	445.3	108.0	2 896.6
Michoacán	10 393.4	1 766.5	2 109.3	1 853.7	255.7	1 550.9	242.9	191.7	48.5	242.9		179.3	115.6	63.6	863.6
Morelos	4 107.7	854.8	473.5	416.1	57.4	647.0	96.2	81.3	46.0	96.2		84.9	45.4	39.5	270.2
Nayarit	3 307.0	720.7	345.5	303.7	41.9	376.7	67.6	70.6	66.6	67.6		62.7	24.3	38.3	269.9
N.L.	7 637.6	1 419.0	394.2	346.4	47.8	1 709.3	153.4	168.8	84.2	153.4		119.8	119.8		902.5
Oaxaca	11 780.4	2 042.5	3 859.6	3 391.8	467.8	1 384.4	363.1	217.7	61.6	363.1		100.4		100.4	704.2
Puebla	10 325.5	1 923.8	3 190.0	2 803.4	386.6	2 178.0	368.5	228.5	144.1	368.5		181.3	94.8	86.5	1 073.3
Querétaro	3 566.1	974.7	546.9	480.6	66.3	657.1	91.5	86.7	96.6	91.5		68.9	24.1	44.7	328.3
Q. Roo	3 009.2	769.7	288.8	253.8	35.0	491.5	56.6	115.0	96.7	56.6		91.8	58.7	33.1	198.8
S.L.P.	6 836.5	1 090.2	1 421.7	1 249.4	172.3	963.4	129.3	131.2	94.1	129.3		105.0	52.9	52.1	460.6
Sinaloa	5 939.1	1 159.5	669.2	588.1	81.1	1 031.9	138.1	115.3	53.4	138.1		178.2	120.7	57.6	642.9
Sonora	5 622.4	1 339.8	397.6	349.4	48.2	968.3	113.9	100.2	84.7	113.9		193.0	141.5	51.6	638.9
Tabasco	5 134.2	1 235.1	1 091.4	959.1	132.3	794.4	138.9	115.5	152.5	138.9		122.5	68.6	53.9	544.9
Tamaulipas	7 712.6	1 706.7	669.6	588.5	81.2	1 227.6	139.3	150.3	48.7	139.3		157.5	106.6	50.9	638.0
Tlaxcala	2 886.5	665.0	343.4	301.8	41.6	435.6	84.8	69.0	3.8	84.8		54.5	25.7	28.7	241.4
Veracruz	16 656.6	2 872.5	4 492.0	3 947.6	544.4	2 828.8	476.7	277.1	105.9	476.7		264.8	136.9	127.9	1 539.5
Yucatán	4 170.5	1 047.7	868.5	763.3	105.3	738.5	160.0	97.4	121.2	160.0		108.0	56.5	51.5	454.8
Zacatecas	4 684.8	847.3	776.7	682.6	94.1	538.4	98.6	100.4	56.9	98.6		61.2	20.3	40.9	346.0
NDG							7 175.8				6 916.8				
Total	220 332.6	48 617.8	40 520.3	35 609.2	4 911.1	41 530.1	13 193.4	4 556.7	2 619.2	6 017.6	6 916.8	4 321.6	2 557.2	1 764.4	22 691.4

Elaborado por la Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información del Proyecto de Egresos de la Federación.

1/ Para el año 2009 la información se obtuvo de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y corresponde al gasto propuesto por el Ejecutivo Federal, está sujeta a las modificaciones que le realice la Cámara de Diputados. NDG: No Distribuible Geográficamente.

Cuadro 4. Distribución del gasto descentralizado del ramo 33, 2000-2008
(millones de pesos)

Ramo 33. Aportaciones federales									
Fondos	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*
FAEBN	115 263.7	130 648.4	141 175.3	156 392.5	162 265.2	180 571.1	195 520.4	231 587.9	204 027.0
FASSA	22 832.4	25 336.7	27 588.1	32 936.3	34 532.1	38 042.6	40 674.3	44 231.1	43 995.4
FAIS	15 989.7	19 064.1	21 784.0	22 332.7	23 511.6	26 639.1	28 485.0	31 887.6	38 297.1
FAIS municipal	14 051.8	16 753.5	19 143.7	19 626.0	20 662.0	23 410.4	25 032.6	-	33 655.5
FAIS estatal	1 937.9	2 310.6	2 640.2	2 706.7	2 849.6	3 228.7	3 452.4	-	4 641.6
FORTAMUN	15 030.3	19 539.1	22 327.0	22 889.2	24 097.6	27 303.0	29 194.9	32 682.2	39 251.5
FAM	5 227.4	6 231.0	7 115.2	7 287.6	7 655.4	8 674.3	9 274.7	10 382.6	12 469.5
Educación básica	2 128.6	2 514.4	2 514.5	2 595.7	2 835.3	3 195.4	3 361.6		4 306.6
Educación superior	703.2	862.3	1 343.3	1 359.3	1 328.4	1 522.2	1 682.8		2 475.5
Asistencia social	2 395.6	2 854.4	3 257.3	3 332.7	3 491.7	3 956.7	4 230.3		5 687.4
FASP	5 213.9	5 786.4	3 210.0	2 733.0	3 500.0	5 000.0	5 000.0	5 000.1	6 000.0
FAETA	2 051.6	2 811.5	2 946.8	3 156.6	3 269.0	3 527.4	3 792.0	3 952.8	4 082.3
FAETA tecnológica	1 428.8	1 577.9	1 668.1	1 858.0	1 920.1	2 133.0	2 249.7		2 444.0
FAETA adultos	622.8	1 233.6	1 278.7	1 298.6	1 348.9	1 394.4	1 542.4		1 638.3
FAFEF								17 857.2	21 446.4
Aportaciones totales	181 609.0	209 417.2	226 146.4	247 727.9	258 830.9	289 757.5	311 941.3	377 581.5	369 569.1

Fuente: Subdirección de Economía de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Informe de Finanzas Públicas y Deuda Pública, varios años.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última modificación)

Artículo 73

- El Congreso tiene facultad:

  XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Artículo 79

- La función de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

  I…….

  También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales…

Artículo 116

- El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberán contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Artículo 134

- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia,

eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal.

Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 85, fracción I

- Dispone que los recursos federales que ejerzan los gobiernos locales deberán ser evaluados, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos, observando los requisitos de información correspondientes.

Artículo 85, fracción II

- Los gobiernos locales remitirán informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

Artículo 110

- La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 49, fracción V

- El ejercicio de los recursos correspondientes a las aportaciones federales deberá sujetarse a la evaluación del desempeño.
- Los resultados del ejercicio de las aportaciones federales deberán ser evaluados, con base en indicadores, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados.

Artículo 48, fracción V

- Dispone que los gobiernos locales envíen al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de las aportaciones federales.
- La SHCP integrará los reportes que remitan los gobiernos locales a los informes trimestrales que se remiten al H. Congreso de la Unión, en los términos del artículo 107, fracción, de la Ley de Presupuesto.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008

Artículo 9, fracción II, segundo párrafo

- Dispone que los gobiernos locales informarán sobre los recursos suministrados y ejercidos por concepto de aportaciones federales, subsidios y convenios de coordinación, conforme a los conceptos, actividades y programas autorizados, acciones, metas e indicadores comprometidos, así como los resultados obtenidos.

Artículo 9, fracción VI

- Los gobiernos locales están obligados a ejercer, informar y rendir cuentas sobre los recursos federales correspondientes a las aportaciones federales, conforme a lo dispuesto en los artículos 79 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes

de Coordinación, de Presupuesto y de Fiscalización Superior de la Federación.

Lineamientos generales de operación y para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos a estados y municipios

- El 21 de enero de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), los Lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.
- Asimismo, el pasado 25 de febrero de 2008, se publicaron en el DOF, los lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.
- Los lineamientos referidos contienen disposiciones complementarias relacionadas con la entrega de información sobre resultados.
- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social será informado por las entidades federativas al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social.
- La distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, derivada de la aplicación de la nueva fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, se sujetará a una auditoría externa relativa a la matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas, las nóminas de personal docente y de apoyo, y realizar compulsa de plazas de los distintos tipos de educación básica, así como su lugar de ubicación.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 15 de enero, expedirá lineamientos generales de operación para la entrega de los recursos, los cuales deberán considerar, como mínimo, lo siguiente:

i) Definir las dependencias coordinadoras de los Fondos del Ramo General 33.

ii) Definir la mecánica para establecer indicadores de resultados por fondo, en coordinación con las entidades federativas, la Secretaría

de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

iii) Establecer el formato para que las entidades federativas y sus municipios reporten el ejercicio de los recursos federales y sobre la evaluación de resultados de cada fondo.

Fiscalización del gasto federalizado

El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis), tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al ramo general 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", así como a los recursos federales que se transfieren a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación.[11]

Al promulgarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación el 29 de diciembre del año 2000,[12] se fortaleció el marco normativo para la revisión y fiscalización de los recursos federales que se transfieren a estados y municipios; no obstante, esta facultad expresa a la Auditoría Superior de la Federación, no se venía cumpliendo, debido a que no se había asignado una partida específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aunque el Profis fue incluido en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, no se le asignaron recursos expresamente, por lo que se postergó su instrumentación, lo mismo ocurrió para el ejercicio fiscal 2005; en tanto que para el año 2006, si bien no se especifica monto de manera explícita, se sigue considerando este programa.

[11] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Nota informativa: Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado*, diciembre de 2007.

[12] Decreto promulgado mediante el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre del 2000.

De manera paralela, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo del 2006, estableció que los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas mediante convenios de reasignación y aquellos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, y la Auditoría deberá acordar con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y los procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales.[13]

Para el ejercicio fiscal 2007, ya se establece este programa de manera clara y precisa en el artículo 10 del Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (DAPEF), en donde se define la normatividad, y en el anexo 10 del mismo, se reporta que le fueron asignados 310.0 millones de pesos con cargo al ramo general 23, "Provisiones Salariales y Económicas".

Para el ejercicio 2008, el monto del Profis se determina con el mismo criterio aplicado en el 2007. El artículo 11 del DAPEF señala que debe ser del uno al millar del ramo 33 aprobado para el año anterior, lo que lo que equivale a 332.3 millones de pesos; lo que cambia es el procedimiento para su distribución; para el ejercicio 2007 se tomaba como factor de equidad 6 millones de pesos y el resto en proporción directa a los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos del año 2006 para cada entidad federativa, en tanto que para el ejercicio 2008 el DAPEF establece que el componente federal equivale al 60% y se entregará a la Auditoría Superior de la Federación para que de manera directa fiscalice los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

De este porcentaje, la Auditoría Superior de la Federación deberá destinar el 10% a la capacitación de los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales. El componente correspondiente a las entidades federativas, equivalente al 40% restante, se ministrará a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales.

[13] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 82, fracciones XII y XII.

En el Cuadro 5 se aprecia el monto asignado al ramo 33, así como los recursos asignados al Profis por medio del ramo 23 para los últimos ejercicios presupuestales, en el que se aprecia que los recursos del Profis de un año, se determinan a partir de los recursos aprobados para el ramo 33 del año inmediato anterior.

El cumplimiento de los objetivos del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser informado en el mes de septiembre a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Cuadro 6).

Resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006: recursos transferidos ramos 33 y 39[14]

Respecto del ramo general 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", se verificó que los recursos federales transferidos a las 32 entidades federativas, 118 gobiernos municipales y 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a través de los fondos del ramo 33, se registraran, administraran, ejercieran y destinaran de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y demás normativa aplicable.

En relación con el ramo general 39, "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas", se verificó que los recursos federales transferidos a 15 entidades federativas a través del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF); a cinco gobiernos estatales mediante el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF); y a 11 estados mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), se distribuyeran, administraran, ejercieran y destinaran de conformidad con lo establecido en el PEF 2006 y demás normativa aplicable, y comprobaran la existencia de mecanismos que fortalezcan la transparencia en su aplicación.

[14] Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006,* México, marzo de 2008. Véase en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

Cuadro 5. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008
Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
(Millones de pesos)

Concepto	*PEF 2006*	*PEF 2007 Profis*	*PEF 2007**	*PEF 2008 Profis*
Ramo 33	292 071.8		332 298.1	
Ramo 39	22 500.0			
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (Profis)		310.0		332.3

* Con motivo de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal del 2006, para el 2007 el ramo 39 se convirtió en el octavo fondo del ramo 33.
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, 2007 y 2008.

Cuadro 6. Informes que enviarán los órganos locales de fiscalización

a)	Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías por entidad federativa.
b)	Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización.
c)	La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa.
d)	El costo de las auditorías por entidad federativa.
e)	Los mecanismos de apoyo de los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales a la Auditoría Superior de la Federación.
f)	La distribución de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado ministrados a cada órgano técnico de fiscalización local.

A los recursos federales transferidos de los ramos 33 y 39 se le practicaron 355 auditorías, de las cuales 53 de ellas las realizó directamente la ASF, y dentro de éstas, 5 fueron contratadas con despachos externos, mientras que las 302 auditorías restantes fueron solicitadas a las 32 Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

De acuerdo a lo anterior, en total se practicaron 349 revisiones, de las cuales 313 (89.7%) se llevaron a cabo al ramo general 33; de éstas, 44 fueron ejecutadas por la ASF y 269 por las EFSL. Por lo que hace al ramo general 39, se realizaron 36 auditorías (10.3%), 9 de las cuales fueron practicadas por la ASF y 27 por las EFSL.

Respecto de la muestra revisada, ésta comprendió la fiscalización de 183 854 millones de pesos, que representan el 50% del universo total de los recursos ejercidos de los ramos 33 y 39. Del total de recursos fiscalizados, 160 473 millones de pesos correspondieron al ramo general 33 (47 098 millones de pesos revisados por la ASF y 113 375 millones de pesos por las EFSL); y 23 381 millones de pesos al ramo general 39 (la ASF revisó 4 674 millones de pesos y las EFSL 18 706 millones de pesos).

Cabe señalar que todas las observaciones presentan, anualmente, la misma recurrencia, debido sobre todo a los deficientes sistemas de control interno existentes, a una insuficiente fiscalización de las Contralorías Internas en los distintos niveles de gobierno, a la falta de claridad de las Reglas de Operación de los Fondos de los ramos generales 33 y 39, así como de un deficiente y/o inexistente marco normativo para el control, ejercicio, supervisión y rendición de cuentas de los recursos asignados (Cuadro 7).

En las auditorías realizadas por la ASF, se determinaron 828 observaciones que generaron 894 acciones, de las cuales 468 correspondieron a recomendaciones, 26 a solicitudes de aclaración-recuperación, 8 a promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 170 a pliegos de observaciones, 48 a recomendaciones al desempeño, 172 a promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, y 2 a denuncias de hechos.

Por lo que corresponde a las revisiones efectuadas por las entidades de fiscalización en las entidades, se emitieron 3 267 observaciones que generaron igual número de recomendaciones (Cuadro 8).

Cuadro 7. Fondos ramos 33 y 39. Observaciones

- Pagos indebidos a comisionados y a personal de honorarios sin relación con los objetivos del fondo.
- Pagos a personal no localizado o con empleos o plazas incompatibles.
- Pagos a personal dado de baja o con licencia sin goce de sueldo.
- Erogaciones con fines distintos a los determinados por la LCF.
- Recursos de un objetivo para apoyo de organismos gubernamentales y no gubernamentales.
- Pagos a terceros institucionales por concepto de multas y recargos.
- Pago a personal no localizado en sus centros de trabajo.
- Pagos indebidos por concepto del ISR.
- Pagos en exceso.
- Obras y acciones que no atendieron a la población en pobreza extrema.
- Falta de documentación comprobatoria y documentación sin requisitos fiscales.
- Nóminas pagadas con posterioridad a la terminación de los contratos.
- Obras terminadas que no se encuentran en operación.
- Adquisiciones y adjudicaciones de contratos fuera de norma.
- Modificación irregular de los precios unitarios contratados.
- Falta de documentación comprobatoria del gasto.
- Mala calidad de los materiales en la ejecución de las obras.
- Falta de difusión de los resultados alcanzados.
- Falta de apertura y manejo de una cuenta bancaria específica para los recursos del fondo.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006,* México, marzo de 2008. Véase en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

De las revisiones efectuadas, se observa que las debilidades frecuentes han sido las asociadas al incumplimiento de la normatividad, a deficiencias de control interno, y a la carencia de reglas claras de operación de estos recursos. Lo anterior sin considerar que las auditorías no cubren el 100% del gasto descentralizado, por lo que de llevarse a cabo las revisión a todo el gasto transferido, el monto y el número de las observaciones serían mayores.

Cuadro 8. Observaciones, acciones y cuantificación monetaria emitidas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales

	Observaciones	*Acciones emitidas*	*Cuantificación monetaria (Millones de pesos)*	*Recuperaciones (Millones de pesos)*		
				Total	*Operadas*	*Probables*
Auditorías ASF						
Ramo 33	658	703	2 669	1 584	180	1 404
Ramo 39	170	191	908	840	112	728
Total	828	894	3 577	2 424	292	2 132
Auditorías EFSL						
Ramo 33	2 785	2 785	6 125	6 005	179	5 826
Ramo 39	482	482	4 476	4 373	3	4 370
Total	3 267	3 267	10 601	10 378	182	10 196
Total	4 095	4 161	14 178	12 802	474	12 328

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2006,* México, marzo de 2008. Ver en http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec06.pdf

La evaluación del gasto público en el ámbito público mexicano

Los gobiernos han introducido cambios en la gestión y en la presupuestación por cuatro razones principalmente:

- Para mejorar el proceso de asignación de recursos entre diferentes opciones.
- Para mejorar la eficiencia (obtener el máximo producto con los recursos disponibles).
- Mejorar la transparencia y en rendimientos de cuentas.
- Ahorrar recursos.

Los primeros pasos para relacionar los recursos públicos con los resultados, la primera vez que se habla de presupuesto orientado a resultados de

forma explícita, se dieron en Estados Unidos en el año de 1949, cuando la comisión sobre la organización del Poder Ejecutivo recomendó que el presupuesto del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos.[15]

Después de pasar por diversas técnicas presupuestarias que tuvieron un éxito dudoso, casi medio siglo más tarde reaparece con fuerza el concepto de *presupuestación por objetivos* en la mayoría de los países.

Se trata de una idea recuperada pero renovada, fruto de toda la experiencia adquirida con el uso de diferentes técnicas presupuestarias y del desarrollo de la tecnología y de los sistemas de información, entre otros factores.

A pesar de que el concepto y la definición del *presupuesto orientado a resultados* presenta diferentes interpretaciones, se puede determinar que el término *presupuesto por resultados* tiene dos acepciones o definiciones básicas: la definición más general se limita a considerar un presupuesto orientado a resultados como todo aquel presupuesto que incluye información sobre la finalidad de lo que hacen o harán las diversas entidades con los recursos que reciben. Una definición más estricta es la que considera que el *presupuesto orientado a resultados* es aquel que vincula explícitamente los recursos que se asignan con los resultados que se espera obtener.

La relación entre recursos y resultados puede ser directa (a través de contratos de gestión) o indirecta (con la utilización de la información sobre resultados en el proceso de asignación de recursos).

La idea de resultados es relativamente simple desde el punto de vista conceptual. Es fácil expresar objetivos en el momento de presupuestar, pero no resulta tan trivial conectar los resultados con los bienes y servicios producidos y éstos con los resultados o impactos alcanzados.

El punto de atención en muchos casos sigue centrándose en los recursos o *inputs* y son éstos los que concentran el debate presupuestario. El presupuesto orientado a resultados no significa renunciar a tener información sobre *inputs*

[15] Salvador Maluquer Amorós, *Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados*, Secretaría General de Presupuesto y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, España, septiembre de 2006.

(recursos) y sobre *outputs* (bienes y servicios producidos). Significa dar un paso más y centrar la visión en los resultados, aunque éstos sean difíciles, o incluso imposibles, de medir.

El presupuesto basado en resultados se sustenta en aquello que se quiere obtener con la acción pública y centra la atención en los resultados e impactos. Adicionalmente a los objetivos de economía y eficiencia, también persigue la eficacia (obtención de los objetivos deseados) (Cuadro 9).

Mecánica de evaluación de los fondos del ramo 33

De acuerdo con lineamientos del ramo 33, los indicadores para resultados deberán ser definidos de común acuerdo entre los gobiernos de las entidades

Cuadro 9. Comparativo del presupuesto tradicional y el presupuesto orientado a resultados

Presupuesto tradicional		*Presupuesto basado en resultados*
Inputs	Punto de atención	Resultados
Cumplimiento de normas (Hacer las cosas bien)	Énfasis	Cumplimiento de resultados (hacer cosas buenas)
Corto plazo	Perspectiva temporal	Medio y largo plazos
Gestión rígida	Gestión	Flexibilización de gestión
Inercia / incrementalismo	Asignación de recursos	Integrado en la planificación estratégica
Ahorrar para gastar	Orientación	Gastar para ahorrar
¿Qué se compra?	Pregunta clave	¿Qué se requiere conseguir?
Seguimiento de la ejecución	Monitorización	Evaluación

Fuente: Patricio Millán, *Modernización del Estado e indicadores de desempeño del sector público*, *op. cit*.

federativas y las dependencias coordinadoras de los fondos, en el marco de los esquemas de coordinación intergubernamental establecidos en el ámbito de cada uno de los fondos.

- La SHCP, la Secretaría de la Función Pública y el Coneval podrán participar en el proceso de definición de los indicadores y proporcionar asistencia técnica. Asimismo, los indicadores deben ser congruentes con el PND 2007-2012 y los programas que del mismo deriven, así como en lo equivalente con los planes y programas de los gobiernos locales.
- Dichos indicadores se aplicarán de forma homogénea y general a nivel nacional, y deben orientarse a la evaluación de resultados de los programas que se financien con las aportaciones federales.
- Los indicadores constituirán la base para la evaluación de resultados de los programas o acciones apoyados con las aportaciones federales, y se podrán considerar las circunstancias específicas de los gobiernos locales.

Existen dos tipos de evaluaciones presupuestarias:

i) Aquellas que inciden en los resultados financieros y económicos de la gestión, y
ii) Las que verifican la legalidad de los actos.

Las primeras requieren la identificación de indicadores de desempeño que permitan conocer, medir, evaluar, controlar y mejorar la gestión de las entidades. Las segundas son desarrolladas por la Contraloría Externa e Interna y su transparencia estará en directa relación con la credibilidad de los controladores.[16]

[16] Nelson Shack Yalta, *Plan, presupuesto, transparencia y participación*, Seminario Internacional Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados, Cancún, Quintana Roo, México, mayo de 2008.

Conforme a los lineamientos, los indicadores deberán clasificarse en estratégicos y de gestión, y permitir la medición de los siguientes aspectos:

- Eficacia: que mide el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas.
- Eficiencia: que mide la relación entre los productos y servicios generados respecto a los insumos o recursos utilizados.
- Economía: que mide la capacidad de gestión de los programas, a efecto de ejercer adecuadamente los recursos financieros.
- Calidad: que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos de los programas.

Con base en lo anterior, el pasado mes de marzo se llevaron a cabo las primeras sesiones para el diseño de indicadores de los fondos de aportaciones federales correspondientes al ramo 33.

El objetivo de dichas sesiones fue desarrollar un primer acercamiento para la construcción de indicadores que permitan medir el logro de los resultados previstos para los fondos federales que constituyen el ramo 33.

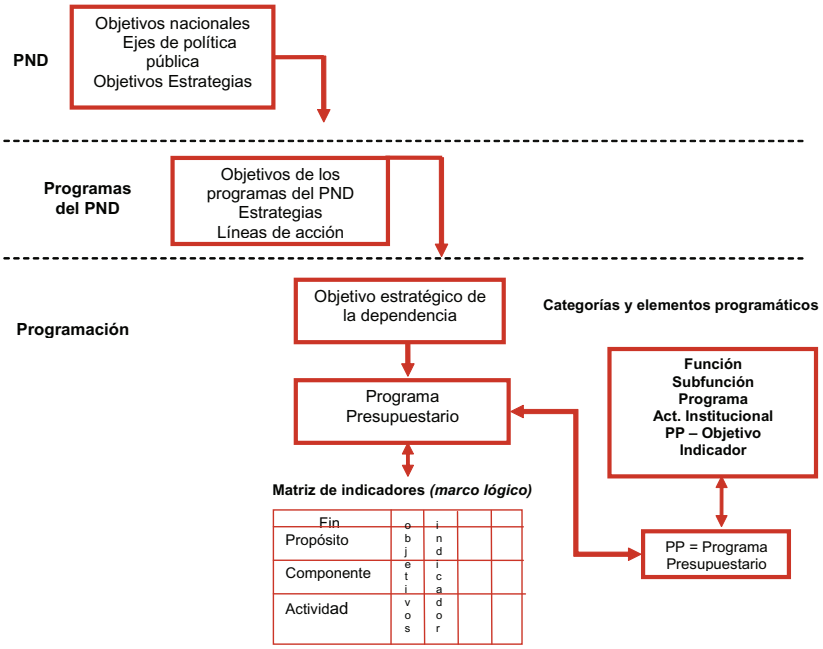
El indicador es una medida que establece una relación entre dos o más datos significativos y que proporciona información sobre el avance en el cumplimiento de un objetivo, lo anterior a partir de alinear la planeación de las acciones de gobierno mediante los grandes objetivos que considera el Plan Nacional de Desarrollo (Gráfica 5). Entre los indicadores que hasta ese momento se habían propuesto tenemos los que se muestran en el Cuadro 10.

Retos en materia de fiscalización y evaluación

Retos del proceso de fiscalización

Considerando lo señalado en el texto *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano: oportunidades de Mejora,* que emitió la Auditoría Superior de la Federación, se rescata que de las debilidades que han sido detectadas tanto en

Gráfica 5. Esquema de Planeación Alineada



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diseño de Indicadores de los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33),* marzo 13 y 14 de 2008.

Cuadro 10. Propuesta de indicadores para la evaluación del gasto descentralizado: Fondos de Aportaciones del Ramo 33

Indicador	*Medición*
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	
Nivel de satisfacción manifestado por la sociedad	Respuestas positivas a encuestas / encuestas totales x 100
Contribución a la calidad en el servicio de seguridad pública a la sociedad	Número de elementos capacitados / Estado de fuerza de la entidad federativa x 100
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	
Reducción de las disparidades regionales	% de recursos del fondo destinado a municipios de alta y muy alta marginación % de municipios que llevaron a cabo un programa de desarrollo institucional

Dotación de infraestructura básica	Número de viviendas habitadas en las que construyeron pisos firmes en localidades de alta y muy alta marginación. Número de viviendas particulares habitadas que se dotaron de sanitarios o excusados en localidades de alta y muy alta marginación
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	
Cobertura de atención de parto por personal calificado en población no derechohabiente	Número de partos atendidos por personal calificado en población no derechohabiente x 100 / Nacimientos estimados en población no derechohabiente
Municipios de riesgo con redes de tratamiento	Número de municipios de riesgo que cuentan con redes de tratamiento x 100 / Número de municipios en riesgo
Egresos hospitalarios	Número de egresos hospitalarios x 100 / Total de egresos hospitalarios
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones del D.F. (Fortamun D.F.)	
Fortalecimiento financiero municipal	(Interés implícito por obligaciones financieras relacionadas con endeudamiento al cierre de cada ejercicio fiscal / Interés implícito promedio por el mismo concepto de los últimos 12 meses x 100 [Costo financiero con cargo a Fortamun-D.F. / Costo Financiero Total])
Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	
Fortalecimiento financiero de las entidades federativas	(Costo financiero de la deuda pública estatal / ingreso estatal disponible) x 100) x (costo financiero con cargo al FAFEF / Costo financiero total)
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	
Cubrir la demanda educativa en el contexto nacional	Cobertura de educación básica
Federalismo educativo	Tasa de terminación de la educación básica Índice de reprobación
Servicios educativos brindados	Aprovechamiento escolar de los alumnos Coeficiente de correlación de preparación profesional del docente-logro académico de sus alumnos
Fondo de Aportaciones Múltiples	
Contribuir a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura física educativa	Índice de atención de infraestructura
Infraestructura física educativa construida y mejorada	Nuevos espacios construidos y espacios mejorados % espacios nuevos / mejorados
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	
Contribuir a reducir las desigualdades en las oportunidades educativas entre los grupos sociales	Índice de rezago educativo 15-39 años % de participación de Conalep en educación media superior Índice de conclusión de nivel

Fuente: www.indetec.gob.mx

la operación de los fondos que conforman el ramo 33, como en su distribución y aplicación correspondientes, destacan las siguientes:

- Es preciso establecer reglas de operación para el adecuado ejercicio y destino de los recursos de estos Fondos, así como actualizar los objetivos que los rigen.
- Los recursos de los fondos constituyen un apoyo para las finanzas locales; sin embargo, en algunos casos, éstos representan una proporción reducida respecto del monto de sus ingresos propios.
- Existen tendencias importantes de concentración de recursos en las cabeceras municipales.
- Debido a la falta de disposiciones sobre la anualidad del gasto, existe un desfasamiento en el ejercicio de los recursos.
- La difusión de la aplicación de los recursos, así como de las acciones y resultados alcanzados en la operación de los fondos, observa muy poco avance, afectando la transparencia de su manejo.

Como lo señala la Auditoría Superior de la Federación, la transferencia de recursos federales a estados y municipios es, sin duda, una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas que requiere, urgentemente, de mecanismos de registro, control y supervisión para evitar su desvío en perjuicio de los objetivos aprobados.

Se reconoce la necesidad de establecer reglas claras y puntuales bajo las cuales operen los fondos de estos recursos, así como armonizar los sistemas de registro con base en una contabilidad patrimonial, haciendo obligatorio su desarrollo y aplicación.

La ASF considera que es impostergable también la actualización y homologación de los marcos jurídicos que regulan la gestión pública en los tres niveles de gobierno, y promover, simultáneamente, la responsabilidad social y la infraestructura técnico-contable de todas las áreas administrativas.

Retos del proceso de evaluación

También considerando las áreas de opacidad y riesgo que ha identificado la Auditoría Superior de la Federación, se señala que existe una serie de dificultades estructurales en todos los niveles de la administración pública, las cuales dificultan crear las condiciones necesarias para una evaluación del desempeño con suficiente garantía de calidad. Entre las principales limitaciones, se encuentran las siguientes:

- La Ley de Coordinación Fiscal no prevé indicadores de resultados que permitan realizar la evaluación de las acciones.
- Los fondos no han sido objeto, desde su creación en 1997, de una evaluación crítica que actualice y reoriente los objetivos y las estrategias que los conforman.
- Objetivos que en muchas ocasiones son de carácter múltiple y contradictorio.
- Ausencia de objetivos pertinentes y medibles en materia de productos finales, de calidad y de eficacia.
- Ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos y metas correspondientes, lo cual dificulta la evaluación.
- Relativa inexperiencia de los servidores públicos, tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño.
- Carencia de indicadores de desempeño y ausencia de interés en la evaluación que se realiza.
- Ausencia de medios para generar sistemas de información adecuados.

Conclusiones

La incorporación eficaz de indicadores de desempeño en el ámbito público conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en cuenta, tanto en la fase de diseño como en la de ejecución. Entre estos desafíos, destaca la insuficiente cultura de las administraciones públicas para transitar hacia una gestión más

comprometida por posicionar a la evaluación de la gestión bajo un esquema con base en resultados.

La introducción de un sistema generalizado de indicadores de desempeño contribuirá a cambiar la mentalidad de la gestión gubernamental, por una nueva mentalidad de prestación de servicios, satisfacción a los usuarios y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La implementación de un proceso de evaluación del gasto federal, pero sobre todo el relativo al gasto descentralizado, necesitará de un proceso de aprendizaje y será necesario probar diversas alternativas de indicadores para encontrar las soluciones más adecuadas.

El diseño de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público es sin duda una tarea compleja. Es necesario establecer las distintas necesidades de información que deberían ser cubiertas por las entidades federativas.

Es indispensable definir claramente el horizonte a través de tiempo con plazos y productos específicos, que provea las señales adecuadas al tomador de decisiones en materia de política pública.

La implementación de un sistema de evaluación implica un desafío en el sentido de dar una perspectiva integrada de los esfuerzos realizados, evitando duplicidades y optimizando la información para un uso más eficiente de ésta en la toma de decisiones.

La sostenibilidad del proceso está en función de la claridad de los objetivos planteados, del correcto diseño de los instrumentos para el seguimiento participativo del gasto, de la aplicación descentralizada, del monitoreo y evaluación así como del cumplimiento de los plazos de implementación.

Pero en el centro de este esquema está la institucionalización del proceso en todos los niveles de gobierno, con ello es posible lograr poner en marcha un instrumento innovador, eficaz y eficiente para la optimización del gasto público, que tenga un impacto sostenible en el mejoramiento de la calidad de vida y en el bienestar de los mexicanos.

Acerca de los autores

Juan Carlos Amador Hernández

Es licenciado en Economía egresado de la Facultad de Economía de la UNAM, maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac del Norte y candidato a doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo por la misma institución. Se ha desempeñado como asesor parlamentario en el Senado de la República durante la LVIII y LIX legislaturas, asesor económico de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados en la LX Legislatura y actualmente se desempeña como investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en la Dirección de Estudios Sociales, en donde trabaja temas de política macroeconómica, federalismo fiscal, vivienda, presupuesto y educación. En el ámbito académico ha sido asistente académico en el Centro de Alta Dirección en Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac del Norte y es profesor titular de la Facultad de Economía de la misma universidad. Ha impartido cursos en la maestría de Política Fiscal en la Universidad Mundial de la Paz, B.C.S., así como en diplomados y seminarios.

Sara María Ochoa León

Es licenciada en Economía de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Estudió la maestría en economía en el Centro de Investigación y Docencia Económicas; estuvo en intercambio académico en Arizona State University. Trabajó como asistente editorial de la *Revista Economía Mexicana.* Nueva Época del CIDE, institución donde fue profesora asistente. Cursó los diplomados de Desarrollo y Política Social en México en el CIDE y de Evaluación de Programas Públicas en la UAM-Xochimilco. Fue investigadora del área de Estudios Sociales en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, donde desarrolló temas relacionados con seguridad social y desarrollo social. Actualmente es estudiante del doctorado en Sociología en el Colegio de México.

Francisco J. Sales Heredia

Es licenciado en Filosofía de la UNAM, maestro y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Fungió como asesor en temas sociales en la Dirección de Competitividad e Innovación de Pemex; fue profesor y director de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el CIDE; ha impartido clases en la UNAM, el ITAM y en la Anáhuac del Norte en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado; actualmente es director de Estudios Sociales en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Sus líneas de investigación aplicada son: justicia distributiva, pobreza, salud y energía.

Documentos selectos de estudios sociales se terminó
de imprimir en diciembre de 2008 en los Talleres
Gráficos de la Cámara de Diputados, a cargo
del Mtro. Antonio Rodríguez Zarco.
El tiraje consta de mil ejemplares.

En este libro se presenta una selección de trabajos llevados a cabo en el 2008 por el grupo de investigadores adscritos a la Dirección de Estudios Sociales del CESOP de la Cámara de Diputados.

Los documentos de investigación fueron planeados con base en dos ideas principales: la primera fue responder a algunas preocupaciones genéricas de los diputados, manifestadas tanto en su agenda legislativa como al interior de las comisiones y en sus intervenciones en tribuna, en torno a temas de la agenda social. La segunda fue integrar las preocupaciones legislativas en un planteamiento coherente dentro de las ciencias sociales. Para lograrlo partimos de un supuesto simple de la ciencia política: los ciudadanos, dentro de un Estado democrático, pueden evaluar a las instituciones sociales y considerar qué tan justas son. Tal reflexión se realiza por medio de sus representantes populares, quienes modifican en el extremo la institución social constitutiva del acuerdo social, la Constitución, para intentar hacer realidad una concepción en constante evolución de justicia social. Tales supuestos democráticos involucran una serie de dificultades analíticas que solucionamos de diversas maneras en los documentos de investigación presentados.

En suma, los artículos aquí reunidos revisan el proceso de reflexión, creación y distribución de derechos a los ciudadanos y el involucramiento de éstos en tal proceso, así como los esfuerzos de las instituciones sociales para garantizarlos.

estu
soc

CÁMARA DE DIPUTADOS
LX LEGISLATURA