



# UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:

*UNA PERSPECTIVA DEL  
TRABAJO SOCIAL*



CARLOS ARTEAGA BASURTO  
SUSANA R. HERNÁNDEZ SALINAS  
WANDRA E. ESTRADA SÁNCHEZ  
(COORDINADORES)

LIBRO REALIZADO CON EL  
APOYO DEL PROGRAMA  
UNAM-DGAPA-PAPIME PE306219



**UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:  
UNA PERSPECTIVA DEL TRABAJO SOCIAL**

*Carlos Arteaga Basurto  
Susana R. Hernández Salinas  
Wandra E. Estrada Sánchez  
(Coordinadores)*

Libro realizado con el apoyo del programa  
UNAM-DGAPA-PAPIME PE306219



Los contenidos de cada uno de los artículos, son responsabilidad  
única y exclusiva del autor o coautores

## Universidad Nacional Autónoma De México

Dr. Enrique Graue Wiechers  
*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria  
*Secretario Administrativo*

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
*Secretario de Desarrollo Institucional*

Lic. Raúl Arcenio Aguilar Tamayo  
*Secretario de Prevención, Atención y Seguridad Universitaria*

Dr. Alfredo Sánchez Castañeda  
*Abogado General*

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
*Director General de Comunicación Social*

### Escuela Nacional de Trabajo Social

Mtra. Carmen G. Casas Ratia  
*Directora*

Mtro. Efraín Esteban Reyes Romero  
*Secretario General*

Mtro. Jorge Hernández Valdés  
*Secretario Académico*

Lic. José Armando Hernández Gutiérrez  
*Secretario Administrativo*

Lic. Juliana Ramírez Pacheco  
*Secretaria de Planeación y Vinculación*

Lic. Norma Angélica Morales Ortega  
*Secretaria de Apoyo y Desarrollo Escolar*

Lic. David Martínez Dorantes  
*Oficina Jurídica*

Dra. Julia del Carmen Chávez Carapia  
*Coordinadora del Programa de Maestría en Trabajo Social*

Mtra. Carmen Gabriela Ruíz Serrano  
*Jefa de la División de Estudios de Posgrado*

Lic. María Eunice García Zúñiga  
*Jefa de la División de Estudios Profesionales*

Dr. Pedro Isnardo de la Cruz Lugardo  
*Coordinador de Investigación*

Lic. Alma Gloria Pérez García  
*Coordinadora del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia*

Lic. Teresa Gabriela González Flores  
*Coordinadora del Centro de Educación Continua*

Mtra. Jimena Camacho Torres  
*Coordinadora de Comunicación Social*

Mtra. G. Araceli Borja Pérez  
*Coordinadora del Centro de Información y Servicios Bibliotecarios*

Lic. Catalina Ruth González Rodríguez  
*Coordinadora de Gestión*



**UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO:  
UNA PERSPECTIVA DEL TRABAJO SOCIAL**

*Carlos Arteaga Basurto  
Susana R. Hernández Salinas  
Wandra E. Estrada Sánchez  
(Coordinadores)*

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** Arteaga Basurto, Carlos, editor. | Hernández Salinas, Susana Rosa, editor. | Estrada Sánchez, Wandra E., editor.

**Título:** Una aproximación a la política social en México : una perspectiva del trabajo social / Carlos Arteaga Basurto, Susana R. Hernández Salinas, Wandra E. Estrada Sánchez (coordinadores).

**Descripción:** Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2021. | "Libro realizado con el apoyo del programa UNAM-DGAPA-PAPIME PE306219".

**Identificadores:** LIBRUNAM 2104503 (libro electrónico) | ISBN 9786073045766 (libro electrónico).

**Temas:** México -- Política social. | Trabajo social -- México.

**Clasificación:** LCC HN113.5 (libro electrónico) | DDC 306.0972—dc23

Primera edición, 2021



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, CDMX  
Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM  
ISBN: 978-607-30-4576-6

Libro Una aproximación a la política social en México: una perspectiva del Trabajo Social.

Cuidado de la edición: Departamento de Publicaciones ENTS

Diseño de portada: Estefanía Quiroz Osorio.

Incorporación de política editorial de la ENTS UNAM: Alejandra Carolina Ramírez Cázares.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Hecho en México.

## Índice

Presentación .....	11
Prólogo .....	13
El trabajo social y las políticas sociales. Los retos disciplinares <i>Jesús Acevedo Alemán</i> .....	21
Políticas públicas, justicia social y Trabajo Social <i>Carla Carolina Arteaga Juárez &amp; Carlos Arteaga Basurto</i> .....	47
Hacia una filosofía política en el Trabajo Social: La exclusión desde la perspectiva de Hobbes y Locke <i>Jorge Hernández Valdés &amp; Carmen Gabriela Ruíz Serrano</i> .....	61
Investigación y políticas públicas: la separación existente <i>Ma. Socorro Espinosa Munguía</i> .....	79
Importancia de los indicadores sociales en el marco de la políti- ca social de México <i>Pedro Isnardo De la Cruz Lugardo, Norma Cruz Maldonado &amp; Susana Rosa Hernández Salinas</i> .....	93
Cambio de la política social. Del estado interventor al estado rector. Análisis y perspectivas. <i>Miguel Ángel Zamarrón Serratos.</i> .....	111
La distribución del bienestar en el sistema familiar mexicano <i>María de los Ángeles Rodríguez Casillas</i> .....	127
El abuso a los niños, una práctica milenaria y un reto futuro de la política pública <i>Silvia Solís San Vicente</i> .....	141
Por una política de juventudes desde la corresponsabilidad. <i>Salvador Alvarado Garibaldi</i> .....	159
Violencia de género y política pública en México <i>Julia del Carmen Chávez Carapia</i> .....	179
Participación ciudadana y trabajo social. El rol del trabajador social en la participación ciudadana <i>Wandra Elizabeth Estrada Sánchez</i> .....	197



## Presentación

El presente libro, *Una aproximación a la política social en México: una perspectiva del trabajo social* es un producto comprometido en el marco del Proyecto N°PE306219, “*Creación de un banco de datos especializado en materia de política social en México, al servicio de la comunidad de la ENTS*”; realizado con el financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME). Dicho proyecto se planteó fundamentalmente el constituir un espacio académico de búsqueda, selección, análisis y seguimiento de información, en materia de política social en México, para apoyar las necesidades de información de la comunidad de la ENTS, considerando que el espacio predominante de acción y reflexión del trabajador social se da en el escenario de las políticas sociales, en sus distintas fases. Ello implica disponer de material escrito actualizado, que permita potenciar y fortalecer su capacidad para el análisis y toma de decisiones profesionalmente en las cuestiones públicas mediante la propuesta de acciones para mejorar el bienestar social. Así entonces, el presente texto se inscribe en esta dinámica, considerando el campo de las políticas sociales de primera importancia para la formación del trabajador social, ubicándose ya sea en la estructura general curricular, en los objetivos, en el perfil de egreso o en los contenidos curriculares. La política social es un referente en toda la franja de la formación profesional del trabajador social, y en la mayoría de los currículos escolares de Trabajo Social, se establece, en las funciones y en el perfil de la carrera que el trabajador social debe fundamentar y promover políticas sociales acordes a necesidades y demandas colectivas.

Agradecemos sobremanera la entusiasta y comprometida participación de los destacados académicos de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM que colaboraron con sus artículos para la construcción y realización de esta obra, así como a nuestros colaboradores invitados, igualmente notorios trabajadores sociales y académicos de prestigio en sus respectivas instituciones educativas.

Finalmente, gracias al Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME) de nuestra querida Universidad por el financiamiento otorgado a nuestro proyecto *N°PE306219, -2019-2021-*.

*Los Coordinadores*

## Prólogo

Realizar un prólogo para un texto, siempre significa un atractivo reto sin duda alguna; se pueden exceder o se pueden omitir comentarios de los diversos trabajos que, en este caso particular, integran este libro, pero en toda ocasión lo importante es compartir con el público lector algunas reflexiones en torno al tema convocante de por si controvertido: las políticas sociales y el Trabajo Social. En este alcance, el presente libro intitulado *Una aproximación a la política social en México: una perspectiva del trabajo social* es el resultado del trabajo realizado por un grupo de 11 notables académicos que buscan contribuir, con sus experiencias y conocimientos en materia de políticas sociales, a la reflexión sobre diversos aspectos de esta, desde una perspectiva del trabajo social; compartiendo una inquietud de búsqueda e intervención en torno a lo social.

De esta forma, los coordinadores de este texto (Responsable académico y participantes académicos del proyecto PAPIME), se dieron a la tarea de identificar e invitar a los autores de los diferentes artículos que aquí se presentan, con el propósito de conjuntar información actual y vigente, pero sobre todo, con ese nivel de veracidad que sólo quienes se dedican a la academia pueden presentarnos; entendiendo que el académico siempre tendrá como propósito en su escritura, difundir información objetiva que lleve al lector a un análisis y a la búsqueda de otras opiniones para que pueda dar pie a la construcción de su propio conocimiento.

El llevar a cabo acciones apoyadas con el financiamiento PAPIME-DGAPA, permite a los docentes de la UNAM, contribuir con trabajos concretos a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En particular, si los académicos utilizamos en nuestra práctica docente la investigación como un elemento constante, podremos obtener mejores resultados en el aprendizaje de los alumnos, fomentando en ellos la autonomía de sus conocimientos, dejando atrás el modelo tradicionalista, en el entendido que como académicos comprometidos se debe promover en los procesos de investigación el acceder a fuentes de consulta actualizadas, como es la intención del ya

citado proyecto PAPIME, con el objetivo de construir un banco de datos que permita principalmente a los alumnos de la comunidad de la Escuela Nacional de Trabajo Social la reflexión teórica sobre temas de política social en México, y de esta manera potenciar su capacidad de investigación para facilitar su aprendizaje.

En este marco, desde el inicio del proyecto se definieron objetivos tendientes a asumir la responsabilidad de presentar como producto del mismo, un texto en el que se diera una reflexión en torno al tema de las políticas sociales y el trabajo social con el propósito de generar insumos al respecto y sobre todo, no aislar el proceso de formación académica de una realidad compleja, dinámica y multicausal que exige día con día, una mejor comprensión y capacidad de respuesta de los alumnos en cuestión que hoy buscan entender y afrontar la perspectiva de su futuro profesional, de una manera distinta, para participar en la construcción de un mundo mejor para todos; esto significa que si los trabajadores sociales encontramos en el conocimiento de las políticas públicas desde su construcción hasta su implementación, y en particular en la Política Social, el sentido de nuestro quehacer profesional, estaremos dando un paso significativo en pro de nuestra profesión y de nuestra sociedad.

La CEPAL señala que, en una perspectiva de derechos, la política social se define como el conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de las cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y fortalecer instrumentos en términos de la equidad y la integración social; así entonces debemos identificar y conocer como el trabajador social debe contribuir a estos procesos.

Desde su propia conceptualización estos temas presentan interpretaciones diversas, incluso en ocasiones antagónicas, y dado que los procesos mundiales son complejos y multifacéticos, hoy es un gran reto estudiar sus diversas dimensiones; pero es indudable que en todos los ámbitos académicos y de ejercicio profesional, es más aceptada la importancia de estudiar y comprender los diferentes eventos internacionales y su impacto, negativo o positivo sobre lo nacional, sobre lo local, sobre todo en el caso que nos ocupa, en los programas y políticas públicas, particularmente las sociales. Y aquí radica precisamente la riqueza de este texto, el cual ofrece la posibilidad de una apreciación de la realidad global sobre hechos particulares, abordando la dimensión social y cultural por encima de las cuestiones meramente económicas; cuestiones que,

si bien son un componente obvio y tema incluso de debate popular, no dejan de ser solo una dimensión de la realidad. Y es que, en todo caso, la factibilidad de alcanzar un verdadero desarrollo social requiere de la integración de lo social y lo económico con un enfoque que supere las visiones residuales o institucionales y la supeditación simplista de una dimensión a otra u otras.

Así entonces en este texto, *Una aproximación a la política social en México: una perspectiva del trabajo social*, se condensan diversos ensayos de actualidad académica y profesional en el campo de estudio de las políticas sociales para el trabajador social, en un esfuerzo por ofrecer prospectivas interesantes que contribuyan para el análisis de enfoques y paradigmas inscritos en la perspectiva disciplinaria y profesional de nuestra profesión.

Señalado lo anterior, en el artículo de Jesús Acevedo Alemán, **El Trabajo Social y las políticas sociales: los retos disciplinarios**, el autor plantea como un elemento central que *“la manera en que las políticas sociales han sido concebidas y puestas en marcha, han sido objeto de grandes cambios en los últimos tiempos, derivado principalmente de la manera en que ha sido concebido el Estado en las últimas décadas, que ha pasado de benefactor a neoliberal. En este artículo expondremos la evolución de las políticas sociales hasta llegar al presente, y la razón por la que en la actualidad se pone atención a los grupos vulnerables, haciendo un recorrido por nuestra región hasta llegar al caso mexicano.....Si el trabajador social se ubica en el escenario entre el Estado, principal creador de programas y proyectos sociales, y los beneficiarios, su rol expectante debe transformarse en espacios de trabajo y activa participación, rescatando las necesidades de las comunidades, para redireccionar y analizar causas y consecuencias del accionar del Estado en el área social”*.

Por su parte, Carla Carolina Arteaga Juárez y Carlos Arteaga Basurto argumentan en su colaboración **Políticas públicas, justicia social y trabajo social**, que estos conceptos *“nos obligan a un análisis minucioso de cada uno de ellos, no sólo de manera individual sino, particularmente, de manera conjunta. Se trata de nociones íntimamente ligadas y de importancia trascendental si se piensa en el ser humano no sólo como un agente receptor y pasivo, sino como un agente de cambio, de transformación de su propio entorno, de su propia sociedad y sobre todo de su*

*calidad de vida, un sujeto empoderado; y si además, la justicia social se erige como uno de los máximos anhelos de todo Estado democrático, estos tres conceptos, desde nuestra perspectiva, merecen atención especial, dado que el espacio de acción y reflexión por excelencia del trabajo social, se da en los escenarios de la política pública, particularmente la social, siendo ésta uno de los enclaves fundamentales para alcanzar la anhelada justicia social”.*

En el trabajo de Jorge Hernández Valdés y Carmen Gabriela Ruíz Serrano **Hacia una filosofía política en el trabajo social: la exclusión desde la perspectiva de Hobbes y Locke**, se plantea que *“desde sus cimientos el Trabajo Social se adscribió a un sistema político de bienestar social, pero con la transformación del Estado en neoliberal, el Trabajo Social se ha visto ante el reto de posicionar su discurso en el ámbito de la exclusión, el Desarrollo Humano y la relación que guardan las oportunidades y las capacidades auspiciadas por el Estado. De este modo, el diálogo entre filosofía política –Hobbes y Locke como referentes– y sociología de la exclusión –Sen como referente– contribuirá a la construcción de un Trabajo Social crítico con el Estado Neoliberal, el Desarrollo Humano y sus divisas de oportunidades y capacidades”.*

La colaboración de Ma. Socorro Espinosa Munguía, **Investigación y políticas públicas: la separación existente**, tiene como uno de sus ejes centrales la siguiente afirmación, que nos lleva a una seria reflexión: *“Es una realidad innegable en los diferentes países y por diferentes circunstancias, el que no hay mucha relación entre las políticas públicas que se elaboran y que se ponen en operación, y la investigación que se realiza en las ciencias sociales. Las razones por las cuales sucede tal fenómeno, que se enmarcan en el contexto actual y que ocurren al margen de explicaciones históricas, son también diversas (Vargas, 2011). De acuerdo con diversos análisis encaminados a explicar la situación, nos enfrentamos en primer lugar al resultado de un cálculo político: cuando se trata de dirigentes del gobierno que obtuvieron una clara mayoría a todos los niveles de decisión política, que no saben por cuánto tiempo la podrán mantener, optan por actuar con rapidez y de manera resuelta, antes que esperar los resultados de análisis que resultarían largos y que probablemente suscitarían nuevas controversias”.*

Pedro Isnardo de la Cruz, Norma Cruz Maldonado y Susana R. Hernández Salinas en su artículo **Importancia de los indicadores sociales en el marco de la política social en**

**México**, sostienen *“la importancia de desplegar de marcos interpretativos y representativos de la complejidad social y los escenarios de cohesión social, desde los cuales puede analizarse el estado actual de la política social de México. Esto permitirá a su vez desarrollar matrices relacionales de mayor escala y alcance a partir de una correlación entre las dimensiones y variables de la complejidad social y de la cohesión social, que permita una expresión y representación a nivel de indicadores cuyo diseño metodológico, contextual, metodológico y operacional tenga una correspondencia mayor con los niveles de complejidad, riesgo social y vulnerabilidad a los que están expuestos los sujetos sociales reales y a su vez, donde los beneficiarios directos de los programas sociales o aquéllos (as) a quienes se dirigen los recursos puedan ser parte del rediseño (estructural) mismo de los programas y de una genuina mejora en la calidad de la gestión pública”*.

En el documento **Cambio de la política social. Del estado interventor al estado rector. Análisis y perspectivas**, Miguel Ángel Zamarrón Serratos nos presenta desde su óptica cómo, “recientemente las políticas sociales se orientan a la focalización y son promotoras de la nueva dinámica económica, al volverse un instrumento de doble moral, por un lado son un instrumento generador de condiciones de equidad en la época moderna y por el otro, son las generadoras de condiciones de igualdad para que las clases desiguales sigan permitiendo la constante auto reproducción del sistema económico. Las mismas, han sido orientadas y centradas en atacar el combate a la exclusión y vulnerabilidad social, teniendo como centro de atención el consumo individual (pensiones, subsidios a la alimentación y al transporte) especialmente dirigidas a las masas y no a las causas estructurales de la economía como fomentar el empleo y elevar la cobertura en la educación y la salud”.

Más adelante, encontramos la participación de María de los Ángeles Rodríguez Casillas con **La distribución del bienestar en el sistema familiar mexicano**, en donde expone “Si bien históricamente la familia ha sido considerada como la institución histórica donde se fundamenta la protección y permanencia de sus miembros, y en la que recae todo tipo de responsabilidades para que una sociedad se defina y desarrolle, la realidad es que hoy en día el sistema familiar ha sufrido serias transformaciones (demográficas, económicas, políticas, sociales y culturales) que repercuten de forma

importante en la economía del bienestar social. Debe haber un cambio de paradigma de responsabilidad social más fortalecido: del Estado, de los sistemas familiares, del mercado y de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Silvia Solís San Vicente, aborda el tema de la violencia infantil con su escrito **Abuso a los niños, una práctica milenaria y un reto futuro de la política pública**, llamando la atención al hecho que *“desde hace siglos el maltrato a los niños ha sido registrado en la literatura, el arte y la ciencia en muchas partes del mundo, Los informes sobre infanticidios, mutilaciones, desamparo y otras formas de violencia contra los niños se remontan a las civilizaciones más antiguas. También abundan los casos registrados de niños débiles, descuidados y malnutridos, echados del hogar por su familia para que se valieran por sí mismos, y de niños que han sufrido abuso sexual. A nivel macrosocial la pobreza y la desnutrición son los factores más importantes del maltrato infantil. México es el país miembro de la OCDE con la tasa más alta de pobreza y desnutrición infantil y ocupa los primeros lugares en violencia física, abuso sexual y homicidios de menores de 14 años infligidos principalmente, por sus padres o progenitores”*.

La colaboración de Salvador Alvarado Garibaldi, por su parte, se enfoca hacia el tema de las juventudes. Así en **Política de juventudes desde la corresponsabilidad**, infiere que *“la grave situación que vive la mayoría de los jóvenes mexicanos debe forzarnos a explorar otras formas de articulación de las acciones gubernamentales en materia de políticas de atención a jóvenes. No es posible, ni deseable seguir definiendo desde el mundo adulto lo que es “bueno y necesario” para ellos; nunca como hoy han sido tantos, ni han tenido mayores niveles de escolaridad, ni han procesado en el pasado tan altos niveles de información como ahora, es tiempo de darles un trato ciudadano si aspiramos a fortalecer los procesos de integración social y las prácticas convivenciales civilizadas y que no se alejen cada vez más de las instituciones abocadas a su atención. Para ello es preciso superar prácticas y procedimientos tan longevos y arraigados de planeación tradicional de las políticas públicas, pues desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad (incluida la 4ta. T), la política*

*de juventud se ha diseñado desde el escritorio de los funcionarios públicos, de manera aislada de la sociedad y particularmente sin la participación de los propios jóvenes”.*

Julia del Carmen Chávez Carapia, considera en los planteamientos de su artículo **Violencia de género y política pública en México**, que *“las políticas públicas mundiales y nacionales todavía no establecen normatividades que controlen de manera amplia, eficiente y eficaz la violencia hacia las mujeres y niñas. Siguen predominando las conductas sociales sobre la base de la costumbre y la tradición, así como una normatividad obsoleta. Aun cuando existen leyes como es el caso de México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, los procesos, procedimientos legales y normativos no logran definir, analizar y controlar las situaciones de discriminación, desigualdad y violencia hacia las mujeres, mismas que se presentan en la vida cotidiana, al interior de la vida familiar. Las agresiones en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la vía pública en todos los espacios de convivencia y a todas horas, siguen siendo un continuo en la vida social actual de las mujeres y de la sociedad en general”.*

Cierra este texto el ensayo de Wandra E. Estrada Sánchez, **Participación Ciudadana y Trabajo Social El rol del trabajador social en la participación ciudadana**, en el cual considera que *“el trabajo social, de una forma u otra, siempre debe estar en la capacidad de poder plantear alternativas de solución a los diferentes problemas y necesidades que aquejan a la sociedad para incidir de manera efectiva en el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de las personas. Tengo, al igual que otros muchos colegas, la convicción de que eso se logrará en la medida en que personas sean partícipes de su propio cambio; y que el profesional en trabajo social genere procesos de construcción ciudadana en comunidades que potencien y desarrollen todas capacidades y recursos, lo cual les permitirá participar decididamente en la toma de decisiones de asuntos públicos no estatales; y porque no, alcanzar verdaderos niveles de autogestión”.*

Concluyo invitando al público lector a leer con detenimiento las diferentes disertaciones de distinguidos académicos relacionados con el Trabajo Social, integradas en este texto, que en un ejercicio informado y de libre reflexión argumentaron, fundada y razonadamente sus consideraciones sobre diversos temas relacionados

con las políticas sociales y el Trabajo Social. Estoy convencida que su lectura, en un ejercicio académico de abstracción, puede aportar en la posibilidad del desarrollo de un pensamiento crítico y al surgimiento de ideas en el terreno de estos temas.

**Teresa Gabriela González Flores.** Académica de la  
Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

## EL TRABAJO SOCIAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES.

### LOS RETOS DISCIPLINARES

*Jesús Acevedo Alemán\**

En un mundo en el cual los cambios provocados por la globalización y las nuevas tecnologías traen nuevos desafíos, las ciencias sociales necesitan mantenerse activas en los espacios que actualmente se abren. Las políticas sociales son un caso particularmente interesante de cambio y apertura de nuevos espacios como resultado de la evaluación y monitoreo que actualmente se exige en todos los países y para todos los proyectos. El Trabajo Social es una profesión que ha iniciado su trabajo con la comunidad para corregir y encausar el trabajo social del Estado, institución a la que aparece ligada. El movimiento de reconceptualización y otros factores llevaron a separar la política social en su proceso del trabajador social. Sin embargo, en la actualidad, y con la experiencia del trabajo comunitario, se abren nuevos espacios y oportunidades laborales que son necesario contemplar y reflexionar para pasar nuevamente a ocupar un rol protagónico.

#### **Las políticas sociales en México y América Latina**

La manera en que las políticas sociales han sido concebidas y puestas en marcha, han sido objeto de grandes cambios en los últimos tiempos, derivado principalmente de la manera en que ha sido concebido el Estado en las últimas décadas, que ha pasado de benefactor a neoliberal. En este artículo expondremos la evolución de las políticas sociales hasta llegar al presente, y la razón por la que en la actualidad se pone atención a los grupos vulnerables, haciendo un recorrido por nuestra región hasta llegar al caso mexicano.

Las políticas sociales deben ser entendidas como el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas; consensadas socialmente,

---

\*Doctor en Política Social por la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la UANL. Director de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Coahuila. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

definidas desde los espacios estatales, con participación de la iniciativa privada y la sociedad civil, tendientes a modificar y transformar el fondo y la forma de una cuestión social sobre un tema en particular, como por ejemplo la alimentación, la educación, la salud, etcétera (Arteaga, 2001:141).

A partir de esta premisa se convierte en una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, que busca provocar cambios o promover permanencias. Su potencial radica en su capacidad de crear programas fuera de la lógica de la mercantilización, puesto que apoya a sectores que no pueden responder a la lógica de éste, razón por la que busca modificar los procesos de estructuración social de las sociedades a través de incluir y dotar de mayores posibilidades a los sectores más excluidos, por ello puede servir como mecanismo de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social; cuyo método más potente es la normativización. Derivado de estos elementos, estas políticas pueden ser un medio o un fin para mejorar las condiciones sociales de la población, por ello, se debe poner especial atención en sus efectos y gestación; elementos que permitirán definir la temporalidad de su impacto, que puede ser de corto o largo plazo.

### **América Latina: perspectiva histórica del Estado de bienestar.**

Si bien ya desde la época de la colonia se realizaban programas sociales en la región, no se puede hablar de una política social, sino hasta el momento en que el Estado se hace cargo de dichos programas por encima de la iglesia y de la beneficencia pública. Sin embargo, durante el surgimiento de los Estados en la región no hubo claridad respecto a la aplicación de políticas sociales, al grado que en algunos de ellos no se dieron dichas políticas, mientras que en otros surgirán, al menos en el discurso, políticas novedosas.

Aunque algunos Estados alcanzaron a consolidarse, la gran mayoría sufrió revueltas que los llevó a replantearse sus fines. Uno de los casos más representativos es México, donde la política social se modificará ampliamente; tanto en lo que respecta a la importancia que tendrá dentro de su proyecto de Estado, como en su dirección. Junto con México, otros países de la región, como Argentina y Uruguay también instrumentarán políticas de este tipo (Rama, 2001).

De esta manera la situación general de la región, en lo referente a sus Estados hasta antes de la década de 1930, se caracterizaba por una política de crecimiento hacia fuera, cuyo corte era el liberal clásico. Al interior del Estado sus funciones se reducían a la construcción de la nación, derivado de lo cual solo podía dedicarse a garantizar la seguridad externa, mantener el orden interior y proteger la propiedad privada para preservar la inversión, así como, su propia manutención y en algunos de ellos la política social tenía un lugar mínimo o marginal (Arteaga, 2001).

En la década siguiente el escenario mundial se modificó, la mayoría de los Estados de la región habían experimentado sobre dicha condición independiente. Estos países contaban con una infraestructura industrial básica sobre la que se montó una de las principales características del Estado de bienestar en la región, es decir, la sustitución de importaciones, que benefició en mayor medida a aquellos estados que contaban con mayor infraestructura, grupos industriales internos y materias primas abundantes.

Este nuevo Estado (de bienestar) se vuelve regulador de la economía nacional, pues tendrá amplia injerencia en la actividad económica del país al convertirse en el motor del mercado interno. Una manera de regular la economía por parte de este Estado benefactor será la incorporación de políticas sociales, uno de cuyos objetivos será proteger al sector industrial que ahora lo caracterizaba, sin excluir a los sectores no industrializados, pero relegados a un lugar secundario.

Por lo anterior, el Estado de bienestar será conocido como un Estado intervencionista debido a la gran cantidad de funciones que estaban bajo su cargo, convirtiéndose en rector no sólo de la economía sino también de la sociedad, debido a que impulsará nuevos grupos sociales y les proveerá de los medios para consolidar su posición dentro del tejido social. Uno de los elementos más relevantes de dicho Estado era la política social que caracterizó a la región durante estos años, debido a que esta política protegía fuertemente al trabajador asalariado como componente clave del nuevo perfil que el propio país estaba adquiriendo.

Producto de esto último, la política social será vista como un agente clave del aparato estatal, ya que se convertirá en el principal y, en ocasiones, único financiamiento

de los programas que promoverá para apoyar a sectores sociales que estaban surgiendo. Dichos financiamientos provenían básicamente de los recursos fiscales, aunque en ocasiones podían emanar de otros apoyos marginales para su ejecución. Cuando el Estado deseaba ampliar o crear nuevos programas, estos recursos sólo podrían provenir de recaudar una cantidad mayor de impuestos o de crear unos nuevos.

Cabe agregar también la cantidad de recursos que se destinaban al mantenimiento del aparato burocrático que estaba a cargo de implementar las políticas sociales. Aunado a todo esto, el Estado enfrentaba una demanda creciente de recursos, y cuando un sector cubría una demanda, surgía una nueva, también necesaria para mejorar su nivel de vida.

Lo anterior derivaba de dos visiones. Por un lado, la que el Estado quería proyectar hacia sus gobernados y, por el otro, la que tenían estos sectores respecto a la magnitud de recursos que acumulaba dicho Estado. Este era uno de los efectos que producía la centralización de estas políticas; ya que ambos elementos eran parte de los mecanismos a través de los cuales se articulaba el tejido del sistema político. Por su parte, la tarea de los proyectos que estos países habían puesto bajo su protección era una tarea muy complicada de cumplir a cabalidad, puesto que partían del principio de apoyo universal a los sectores incluidos en estas políticas.

Las características propias tanto del Estado benefactor como de sus políticas sociales empezaron a ser un problema debido a la crisis económica que se presentó a partir de la década de 1980, principalmente como resultado de la contracción mundial de la economía, comenzando a ser evidentes algunos de los problemas que contenía dicho modelo, producto de un estado económicamente fuerte pero centralizado.

La recesión de los años ochenta evidenció que los programas de las políticas sociales entregaban recursos sin ningún criterio específico a los sectores que se consideraban convenientes, recordando que se defendía el principio del universalismo, es decir, se defendía el hecho de tener una política abierta a todos los que la solicitaban. Sin embargo, no se consideraba que quiénes se beneficiaban de ella no siempre correspondían con los que realmente la necesitaban, debido a que solamente se otorgaba financiamiento a quienes demostraban estar organizados. Esta lógica provocó que los sujetos más pobres, los más excluidos y con menos recursos para organizarse terminaran siendo nuevamente marginados.

Producto de lo anterior es que, si bien se beneficiaba a grandes sectores sociales, dichos sectores eran los mejor organizados y vinculados con el aparato del Estado, provocando que las políticas sociales estuvieran enfocadas en las clases medias, a las que los trabajadores organizados se sumaron; elemento que amplió la cobertura de estos programas, mostrando otra debilidad en los criterios que componían las bases de estas políticas, consistente en el aumento de recursos para poder cubrir la cada vez más creciente demanda de los sectores que iban en ascenso.

Otro punto que evidenció su debilidad fue la creencia de que sólo el aumento de recursos monetarios en estos programas disminuiría la pobreza, situación que no se produjo sino por el contrario, dio pie a mayor desigualdad y crecimiento de ésta. En este sentido cobra vigencia la declaración de Locarno, cuando se alerta sobre la posibilidad, dada la evolución actual, de que los info-pobres devengan más y más pobres, y los info-ricos más y más ricos (Arteaga y Solís, 2005: 177).

El resultado de este razonamiento fue que los propios mecanismos de aplicación de políticas sociales en esta época se convirtieron en un obstáculo para el desarrollo social de los grupos más marginados, puesto que no se contaba con indicadores claros ni criterios para definir cuáles de estos grupos debían ser apoyados y cuáles no. Tampoco contaban con pautas para evaluar los resultados de los programas aplicados como, por ejemplo, el impacto en la nutrición o alfabetización de los sujetos a los que estos programas iban dirigidos.

Por todo lo anterior es que inicia un período de cambio en la perspectiva tanto del estado como de las políticas sociales que se llevaban a cabo. Esta época será designada como una etapa de transición, donde entrará en crisis el estado de bienestar y se establecerán las bases del Estado neoliberal (1980-1990).

### **El Estado neoliberal**

Durante esta época el aparato del Estado se reduce de manera acelerada, viéndose en la necesidad de ajustar sus posibilidades a los recursos con los que ahora contaba. Este hecho impacta directamente en la política social, a tal grado que elimina algunos de los programas sociales que estaban bajo su mando, dando como resultado que algunos de los sectores apoyados fueran abandonados. Dicha contracción del Estado lo obligó a buscar nuevas fuentes de ingreso, no sólo para sostener su aparato administrativo,

sino también para responder a las necesidades que el país le demandaba que, debido a la falta de inversión interna, se vio forzado a buscar nuevas fuentes, atrayendo fuentes de inversión externas.

Estos elementos repercutieron en la reducción de los programas y la contracción de la economía, que no sólo impactó en los grupos que estaban incorporados al Estado, también hizo evidentes a los grupos marginales y en situación de pobreza (en ocasiones extrema) que estas políticas nunca incorporaron. Aunado a esta situación de falta de recursos, necesidades de inversión y aumento en la pobreza, surgieron un conjunto de nuevas enfermedades ante las que no hay cura y empiezan a expandirse por los países de la región de manera alarmante, además del retorno de viejas enfermedades debido al aumento de la población con bajos recursos, que enfrenta mayores niveles de vulnerabilidad por ser los grupos que viven en situaciones extremas. Incorporado a lo anterior, la pobreza pasó de ser básicamente rural a predominantemente urbana, dicha transformación hizo evidente la pobreza en los espacios donde se ubican los responsables de la toma de decisiones.

Este escenario de reducción de programas y contracción de la economía obligó al Estado a replantear la concepción y la gestión respecto al bienestar social, introduciendo no sólo la necesidad de acudir a medios externos para obtener recursos que le permitieran apoyar a estos sectores, sino también la inclusión de nuevos actores en el diseño e instrumentación de estas políticas, como respuesta a los requisitos de tales organismos internacionales.

De esta manera se propondrán los siguientes objetivos para la política social: la compensación social y la inversión en capital humano (Canto, 1994: 146), por lo que los recursos que se orienten hacia ella no significarán un gasto que permita la promoción del Estado, sino una inversión que beneficie a la sociedad al fortalecer a sus actores para mejorar el nivel de vida y convertir al país en un espacio con personas mejor preparadas para dar respuestas a las condiciones de competencia del mercado externo. Dentro de este nuevo planteamiento las políticas sociales también tienen una posición diferente ya que el Estado debe buscar que éstas sean transexenales y se preserven debido a que se debe rendir cuentas sobre la inversión que está dirigida a apoyar a los sectores más vulnerables.

## *Vulnerabilidad*

Por vulnerabilidad entendemos en este texto prevención de la pobreza; particularmente dentro de las políticas sociales es entendida como:

1. La identificación de grupos que se hallan en situación de riesgo social, es decir, compuesto por individuos que, debido a factores propios de su ambiente doméstico o comunitario, son más propensos a presentar conductas anómicas (agresivas, delincuencia, drogadicción), experimentan diversas formas de daño por acción u omisión a terceros (maltrato familiar, agresiones callejeras, desnutrición) o tener desempeños deficientes en esferas clave para la inserción social (como la escuela, el trabajo o las relaciones interpersonales).

2. Otra forma de utilizar la expresión de grupos vulnerables se da en la delimitación de segmentos de la población, que, por el hecho de actuar según un patrón de conducta común, tienen mayor probabilidad de ser objeto de algún evento dañino; un ejemplo son las personas que ejercen el comercio sexual [...]

3. El tercer uso, y el más frecuente, se refiere a la identificación de colectivos que comparten algún atributo básico común (edad, sexo, condición étnica o localización territorial), el que se supone que genera problemas similares; por lo mismo, estos grupos pueden ser poblaciones destinatarias a programas sectoriales o políticas públicas específicas (Arteaga y Solís, 2005: 174-175).

Sin embargo, no resultó suficiente el planteamiento de los objetivos ya mencionados (la compensación social y la inversión en capital humano) ya que el replanteamiento de estas políticas puso en evidencia la complejidad que representa el diseño y la puesta en marcha de los programas sociales. Algunas de estas dificultades se exponen a continuación: a) la falta de correspondencia entre el gasto social y la mejora de vida de la población, b) falta de garantías respecto a la construcción del capital social y c) falta de correspondencia entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Así, en la década de los noventa surgió un modelo que propone al Estado continuar con su política, basada en el mercado externo, reduciendo su presencia hasta el mínimo posible, tal como corresponde al Estado neoliberal. Dentro de éste, la política social va a ser definida como —neo-social.

Al interior de estas políticas el modelo se fundamenta en el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que se basa en el concepto de canastas básicas, a partir del cual se construye una nueva percepción de la pobreza ubicando los grupos sociales prioritarios a nivel regional, enfocándose en las personas con creciente rezago de las necesidades sociales (Arteaga, 2001: 95).

Este modelo marca una normatividad nueva, asentada en el tipo de necesidades que, a su vez, se descompone en indicadores mínimos de cada una de dichas necesidades, dentro de las que considera como básicas: la salud, la educación, la alimentación. Con base en este cálculo se ubica la población cuyas características se encuentran por debajo de tales necesidades y hace una lista de brechas específicas.

Con base en la clasificación de prioridades se define cuáles son las acciones para seguir, así como la instrumentación y recursos requeridos para hacerse cargo de manera parcial del financiamiento que, a diferencia de épocas anteriores, incorpora a nuevos grupos que apoyan el programa y se involucran en su instrumentación, es decir, el modelo basado en NBI incorpora el cofinanciamiento.

De esta manera, las nuevas políticas estarán orientadas principalmente a la gente de menores recursos, buscando que se involucren de manera activa en las acciones que son llevadas a cabo para apoyarlas. La forma en que se desea alcanzar esta coparticipación consiste en dotar a los sujetos beneficiados por los programas de bonos o medios de intercambio de elementos materiales e intelectuales que les permitan decidir de manera personal el proveedor más adecuado para cubrir su necesidad. Podría criticarse esta medida debido a la falta de información que estos grupos tienen como resultado de su nivel de marginación, motivo por el que tiene que considerarse dicho elemento al momento de elegir esta forma de apoyo.

Otra de las características de esta política consiste en compartir y delegar responsabilidades en los actores sociales tales como grupos filantrópicos, organizaciones no gubernamentales, grupos de asistencia social, etcétera. Es así como el Estado traspasa algunas de sus responsabilidades al ámbito privado.

Uno más de los cambios en estas políticas se encuentra en la búsqueda de fortalecimiento a nivel local, ya que debe promoverse la toma de decisiones en el ámbito local y de esta forma dar paso a la descentralización, con el objetivo tanto de disminuir la responsabilidad y carga de trabajo del Estado, como de fortalecer las

regiones y los grupos encargados de los programas para que se apropien de estos, para que en un futuro sean ellos mismos quienes confeccionen los programas. Con esto se busca dotar de mayores recursos a los grupos sociales locales y consolidar el capital social.

Unido a estos factores, el Estado introduce un elemento novedoso en estas políticas, que refiere a jugar el papel de evaluador de estos programas, considerando que sus recursos son escasos y deben servir para fortalecer a la propia sociedad, motivo por el que debe asegurarse que el impacto de estos programas sea el esperado.

Esta evaluación debe ser retroalimentada con la propia experiencia, cuyo objetivo es doble: sofisticar sus procedimientos e identificar los problemas de los programas para modificarlos, con lo cual aumentará de manera gradual su complejidad y especialización. De esta forma se preserva la eficiencia y eficacia de estas políticas, al igual que su principal indicador: la relación costo impacto que busca maximizar el impacto al menor costo posible. Con base en estos elementos la política neo-social: Considera importante la participación del Estado en la promoción y la búsqueda de una creciente colaboración de la sociedad. Asigna recursos a quien menos tiene, concentrando sus esfuerzos con base en la inequidad positiva, que consiste en dar mayores oportunidades a quien menos tiene. Busca construir capital social local, involucrando a quienes padecen los problemas en el diseño de las medidas para mejorarlos.

### **Las políticas sociales en México**

Hasta este momento hemos expuesto la situación respecto a las políticas sociales dentro de la región, con base en la cual cada uno de los países que la constituyen ha ido desarrollando sus particularidades. En este apartado nos centraremos en la manera en que estas políticas se han desarrollado en México.

Como mencionamos, se puede hablar de programas sociales en México desde el inicio del Virreinato, pero será hasta la construcción del Estado posrevolucionario cuando se produzcan las políticas sociales. En el período que va de 1910 a 1917 se sentaron las bases del Estado mexicano y junto con ellas los principios de la política social, producto del movimiento revolucionario. Motivo por el que dentro de la República Mexicana se encuentra la herencia política y social del movimiento revolucionario y, al interior de ésta, la reivindicación de las aspiraciones sociales de

los sectores mayoritarios del país. El Estado mexicano adquirió las características de un aparato jurídico, administrativo, propietario y rector de los aspectos: económico, político y social.

### **La política social del México Posrevolucionario**

La política social de esta época fue desarrollada por grupos que representaban a sectores diversos de la sociedad, motivo por el que dichas políticas se fundamentaban en el principio de los derechos sociales universales que, al menos en el discurso, fueron garantizados para todos y quedaron bajo el resguardo del Estado.

La esencia de esta política consistía en promover el bienestar social con el objetivo de fortalecer la solidaridad colectiva, pero en la realidad sólo se concretizó en algunos estratos sociales. La causa de que sus programas beneficiaran parcialmente a algunos sectores de la sociedad derivó de las características que definieron al Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial, ya que éste se convirtió en una de las bases sobre las cuales se estableció la corporativización de los sectores (campesinos, popular y obrero) al partido nacional (el PNR que se convirtió en el PRM y luego en el PRI) que, a su vez, eran pieza clave del sistema político mexicano.

Pero, además, esta política social tenía un perfil industrializador, motivo por el que una de sus prioridades era elevar el nivel de vida de los obreros, favoreciendo específicamente a los grupos que estaban corporativizados. De esta manera el sector popular e industrial, es decir, los sectores urbanos, fueron fortaleciéndose con estas políticas, hasta que una gran parte de éstos se convirtió en clase media durante varias décadas. Motivo por el que debe reconocerse que estos programas sociales lograron, al menos de manera parcial, sus objetivos; debido a la situación del Estado, en esta época estaba bajo su tutela el diseño, implementación, administración y evaluación de estos programas; convirtiéndose así en el principal actor de la institucionalidad necesaria para llevar a buen término los programas sociales que, a su vez, derivaba de una unilateral toma de decisiones.

Para llevar a cabo estos programas, la tendencia centralizadora que caracterizaba al Estado provocaba que los actores estatales tuvieran bajo su mando

gran parte del proceso de diseño y, en algunos casos, también llegaron a hacerse cargo de la promoción de las políticas y de los programas sociales. Dentro de estos procedimientos —... cada estado funcionaba como garante de los programas para su aprobación y, en algunos casos, promotor de estos (Evangelista en Arteaga, 2001:151), lo cual trajo como resultado que los actores locales involucrados en el proceso tuvieran un lugar marginal.

Sin embargo, a pesar de que los programas se convirtieron en algo externo a la sociedad, la estructura corporativa de los diversos sectores estaba enlazada de manera sólida dado que los actores estatales jugaban el papel de bisagra entre la estructura institucional y los grupos más pequeños de cada uno de los sectores corporativizados, a pesar de la centralización que caracterizaba al sistema político.

Esta política social buscaba como primer objetivo, crear la infraestructura social necesaria para elevar el nivel de vida de los sectores y, como segundo objetivo, permear en las mayorías para lograr su bienestar social, por lo que contaba con gran presencia en la administración pública.

De esta forma, al lograr el bienestar de la mayoría, el Estado se convertiría en un instrumento de transformación de la propia estructura social a través de vincular sus acciones entre las instancias nacionales y locales, interviniendo en los planes y programas especiales de cada localidad, de manera que se fuera constituyendo un pacto social extensivo (Arteaga, 2001:150).

Como comentamos antes, si bien para algunos de los sectores que estaban integrados al sistema éste se convirtió en la base de su ascenso económico y social, para otros grupos, principalmente los que se ubicaban en zonas rurales, sus condiciones no se modificaron significativamente debido a la existencia de beneficios estratificados para cada uno de los sectores de la sociedad.

Derivado de lo anterior, los sectores que fueron ascendiendo y se convirtieron en parte de la clase media, por estar mejor organizados que los sectores de bajos recursos, estuvieron en posibilidad de excluir tanto a los nuevos actores que luchaban por ingresar a los programas del Estado, como a los sectores opositores al partido; situación que se volvió crítica cuando inició la recesión económica y se redujeron los programas sociales.

## **Los retos de las políticas sociales en la actualidad: repercusiones del desarrollo humano**

A finales de la década de 1990, cuando el paradigma neoliberal era predominante, surge una propuesta que tendrá grandes repercusiones en las políticas sociales: el paradigma del desarrollo humano. Este paradigma dará lugar a la revisión de las políticas sociales, principalmente porque hasta entonces no han permitido reducir el número de pobres de manera sustancial sino por el contrario, ha aumentado la distancia entre pobres y ricos, motivo por el que inicia un proceso de revisión de los fundamentos sobre los cuales se crearon dichas políticas al final de la Posguerra. Los trabajos de PNUD [...] han demostrado categóricamente que mejora en los indicadores economicistas no significa automáticamente mejora en la vida de la gente [...] Por el contrario ha sido frecuente en diversos países del mundo en desarrollo durante la década de los ochenta (la década perdida), la coexistencia del crecimiento del Producto Bruto y mejores equilibrios macroeconómicos con empeoramientos serios en la situación social de las mayorías (PNUD, 1996: 25)

Derivado de esta situación, se crean diversas propuestas que buscarán un desarrollo más equitativo, es así como surge la propuesta del desarrollo humano, planteamiento que consiste en tomar al crecimiento económico como un medio para el desarrollo humano, cuyas bases buscan mejorar la calidad de vida de los seres humanos, es decir, busca que el desarrollo se traduzca en aumento de la calidad de vida, antes que en un aumento de los bienes materiales.

Para lograr este propósito se toma como punto de partida la nueva realidad, que corresponde a un mundo globalizado, donde los modelos de atención de las políticas sociales dejan de ser diseñados por cada Estado-nación y la batuta la tomarán los organismos internacionales. Esto no significa que estos organismos no tomen en cuenta a los Estados en el diseño de las políticas sociales, sino que buscan consensos internacionales para instrumentar políticas sociales con base en los lineamientos del desarrollo humano, por ello los organismos internacionales se convierten en la pauta para el diseño de las políticas sociales a nivel nacional y regional.

Con base en este planteamiento, las políticas sociales se fundamentaron en la propuesta de los Objetivos del Milenio. La Cumbre de la ONU sobre los

objetivos de desarrollo del Milenio concluyó con la adopción de un plan de acción mundial para alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza para su fecha límite de 2015 y el anuncio de los principales nuevos compromisos para la salud de las mujeres y los niños y otras iniciativas contra la pobreza, el hambre y la enfermedad (ONU, 2000).

El fin último de esta propuesta sigue vigente, y consiste en convertir el crecimiento económico en desarrollo humano, por ello las políticas sociales deben centrarse en reducir los niveles de desigualdad entre las personas para progresar socialmente, sin importar el crecimiento económico, ya que su prioridad es lograr el desarrollo de los elementos que hacen del ser humano una entidad pensante, libre y participativa.

A partir de estos elementos este paradigma propone dejar de ver al Estado como un proveedor de servicios para convertirlo en un estado regulador y promotor de la calidad de vida, buscando la eficiencia de los servicios privados y la participación de la sociedad civil, debido a que valora la cohesión social y el derecho a afirmar las tradiciones y cultura propia, fundamentados en los principios del desarrollo humano. Por todo ello las transformaciones en el concepto de desarrollo han tenido efecto en el ámbito de las políticas sociales.<sup>1</sup>

### **El estado, la sociedad y el trabajo social**

La relación entre el Estado y la sociedad no es estática, ha pasado por diferentes etapas, tiene sus propios tiempos, rupturas y continuidades. El despliegue por ejemplo de la etapa que se conoce como Estado de Bienestar que en la actualidad algunos autores argumentan se encuentra en “crisis”, es una parte de la relación histórica cambiante e interventora del Estado y la sociedad. Este momento coincide con la expansión mundial de gran parte de las políticas sociales que hasta hoy permanecen activas.

---

<sup>1</sup>Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, adoptados por las Naciones Unidas en 2015, implican estrategias a nivel internacional para movilizar la acción colectiva en torno a objetivos comunes, donde se plantea luchar contra la pobreza extrema, a la vez que integran tres dimensiones esenciales del desarrollo sostenible como son la económica, la social y la ambiental, convirtiéndose en un gran aporte y guía para articular la formulación de políticas mundiales.

Pero esa nueva gestión de los riesgos sociales no estuvo exenta de conflictos. En efecto, un tiempo después de la necesidad de intervenir en el área social, el Estado Benefactor, es decir el que se preocupaba por el bienestar de las personas, comienza a ser combatido por corrientes de pensamiento ligadas al liberalismo, las cuales en el nombre de la libertad, pedían la independencia de la “jaula de hierro” que representaba la intervención estatal; sumado a ello, una corriente ligada a la gerencia y la nueva administración pública aparece en escena trayendo una demanda de mayor claridad y transparencia en el accionar del Estado y la política social. Nos referimos a la llamada Nueva Gerencia Publica.

Este nuevo escenario, es un área de oportunidad para la ciencia de la política que, en asociación con renovadas técnicas de investigación científica, comienza a analizar y evaluar la política social. Esta misma ciencia, hoy más desarrollada y compleja, invade el mundo social con evaluaciones en todas las áreas de nuestra vida.

Desde el trabajo social se puede realizar una lectura sobre estos temas, dado que la política social como el trabajo social comparten una misma misión, la de intervenir para cambiar una situación negativa ligada al acceso del bienestar. La diferencia es que en el trabajo social la preocupación es hacia los sujetos, interpretados como unidades en sus dos esferas —la individual como la colectiva—, que presentan limitaciones para la satisfacción de sus necesidades básicas. Es por ello por lo que el trabajador social tiene una labor sumamente compleja, en cuanto se ubica en la tensión mediada entre la acción social del Estado y la de los sujetos con sus problemáticas.

Comprender la manera de cómo el Estado funciona y cómo interviene, y la manera de evaluar su accionar, desde la teoría hasta la práctica, es fundamental para formar profesionales de calidad y con sentido crítico. El trabajador social necesita dotarse de una serie de herramientas conceptuales para valorar la calidad de los servicios sociales y proponer nuevas alternativas más adecuadas a la realidad actual.

### **Las referencias de la política social y el trabajo social**

Las políticas sociales tienen un aspecto sociológico en cuanto funcionan como el eslabón necesario para tratar de mantener la cohesión social, y éstas se edifican por medio de la intervención estatal para lograr mayor bienestar social. De hecho, algunos investigadores (Mariñez, 2000; Montoro, 1997; Isuani, 1991) coinciden en presentar

al Estado de Bienestar como una respuesta al conflicto social y las manifestaciones del movimiento obrero en Europa. En perspectiva histórica el desarrollo fue gradual, desde las primeras políticas pensadas hacia los pobres y más vulnerables, hasta llegar a otras diseñadas a partir de la categoría de la edad (políticas para niños, jóvenes y adultos mayores) o desde el género tanto como la condición de ocupación.

La complejidad de la política social se presenta desde un inicio con el propio concepto, en cuanto a que la definición de la política social es “un problema insoluble” (Titmuss 1968: 20 en Montoro Romero 1997: 33), dado que hay tantas definiciones como autores han trabajado sobre el tema. Esta dificultad tiene plena vigencia en el gran debate que existe para definir qué es la política social, producto principalmente de su larga historia, los objetivos propuestos y los cambios sociales que el mundo ha experimentado. Sin embargo, no es la historia de la política social la que ocupará el espacio principal aquí, sino algunas definiciones relevantes de ella que permitan avanzar sobre un vocabulario común.

Por consiguiente, proponemos en primer lugar establecer una diferenciación. Las políticas públicas son el concepto más abarcador sobre la intervención del Estado en la sociedad y las políticas sociales se enmarcan en el subcampo social. Esto es importante y por ello, en coherencia con esta diferencia todos los países agrupan los gastos del Estado alrededor de estos tópicos, lo público y lo social. Siguiendo con esta aclaración, entendemos las políticas públicas como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno determinado. Por el contrario, las políticas sociales hacen referencia, dentro del ámbito de lo político, a la intervención estatal con un objetivo específico sobre la sociedad que es mejorar la calidad de vida. Hay numerosos autores que han definido de manera más específica a la política social y pública, por ejemplo, para Aguilar (2009:14): “Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos,

civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”

Otro autor (Herrera y Castón, 2003) observa que la política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar en una población por vía de la mediación política. Una tercera definición se encuentra tomando la perspectiva de Dye (2002), quien sostiene que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer.

Arteaga (2008: 65), define a la política social como un instrumento público, el cual, mediante planes, programas y otros mecanismos, busca cristalizar objetivos de justicia social, es decir que los frutos del desarrollo lleguen a la mayoría de la población; y Natividad (1998) define a la política social como el logro del mayor bienestar posible a través de la respuesta a las necesidades de las personas.

Hasta aquí tenemos entonces que se encuentran diferencias entre las conceptualizaciones sobre la política social, sin embargo, algunos elementos coinciden, entre ellos la visión de que se trata de la intervención para modificar un malestar del individuo y lograr bienestar por medio de un conjunto de instrumentos. Ahora bien, si la política pública abarca la política social, ¿qué continúa hacia abajo en la jerarquía hasta llegar a la intervención concreta de los programas sociales?

De manera breve una primera revisión muestra que la política social se articula a partir de un plan. Esta organización en México se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo. Desde allí se pueden leer los grandes rasgos e ideas que van a orientar y condicionar el resto de los niveles de la planificación social. Se puede decir que se asemeja al marco teórico y justificación en una investigación.

Descendiendo en la jerarquía organizacional encontramos los programas sociales, conformados ellos mismos por proyectos con objetivos concretos de intervención que dan vida a los programas. Los programas entonces buscan cumplir con el plan. Finalmente encontramos los proyectos sociales, que son la unidad mínima de intervención y cumple el objetivo de intervenir con un propósito concreto.

Todas estas instancias se edifican a partir de la idea de planeación pública que se encuentra en un encuadre normativo en México. En efecto, a partir de 1930

el país comienza un largo camino con el objetivo de integrar las diferentes instancias nacionales en un marco coherente y estructurado que recoge las dispersas esferas de intervención que se habían desarrollado en el tiempo. Estos conceptos nos ayudan a entender cómo el Estado organiza la intervención social; no obstante, las agencias públicas mundiales han evolucionado hacia un control cada vez más visible sobre los recursos utilizados y el tipo de intervenciones realizadas. La creciente necesidad de evaluar la intervención estatal es la cristalización de una reflexión sobre evaluar lo que hacemos para saber cómo lo hacemos, y esto desemboca en el tema del análisis de la política social que exponemos a continuación.

Por otra parte, el trabajo social tiene también un campo semántico amplio, pero existen algunas definiciones que han llegado a un acuerdo. El trabajo social es una profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar (Comité Ejecutivo de la Federación internacional de Trabajadores Sociales, 2014). Entonces, existe una relación clara entre la política y el Trabajo Social que tiene que ver con la cercanía tanto teórica como práctica y se plantea a continuación.

### **Política social y trabajo social**

El Estado debe plantearse diferentes tareas para abarcar todos los aspectos de la vida social, para ello existen diferentes políticas entre las cuales se encuentra la social que está dirigida a toda la sociedad, creando derechos y obligaciones para la satisfacción de las necesidades de esta.

Las políticas sociales surgieron por la falta de respuesta a las demandas del movimiento obrero y a la necesidad de atenderlas por parte del Estado. De esta manera se da la creación de nuevas instituciones que complementarían la acción social estatal generando nuevos empleos para administrar las políticas sociales, lo cual dio lugar a la aparición de la profesión de trabajo social (Fernández y Rozas, 1988).

Lamentablemente el trabajo social poco a poco fue olvidando y perdiendo su principal objetivo que es la satisfacción de las necesidades indispensables

en los sectores más desfavorecidos y se encargó solamente del cumplimiento de lo que las instituciones, sean públicas o privadas, establecían, desarrollándose solo como auxiliar de otros profesionales, sin participación alguna en la planificación, creación, gestión y evaluación de programas, planes, proyectos y políticas sociales, perdiendo espacios importantes que le permitieran ejercer un papel más protagónico. Se dice que el trabajador social pasa por una pérdida de identidad profesional, al no tener bien establecido un espacio profesional ni su rol en las instituciones.

Así entonces, para poder fortalecer una identidad en el trabajo social, es necesario que el trabajador social adopte una postura científica y adquiera una preparación adecuada a las actividades que debe realizar en beneficio a la población más vulnerable, así como, el saber planificar y elaborar planes, programas y proyectos en beneficio a este grupo poblacional.

De esta forma, la investigación le permite al trabajador social determinar los objetivos y las estrategias de su acción social, además de la elaboración más acertada de políticas sociales dirigidas a las verdaderas demandas de los sectores más desfavorecidos, precisando los problemas que se deben investigar y aportando información valiosa a las ciencias sociales ya que la dinámica social ha estado en constantes cambios y surgen nuevos problemas sociales que precisan ser investigados para profundizar sobre los temas y saber cómo planificar estrategias de acción para combatirlos, permitiendo al trabajador social actuar con mayor racionalidad y coherencia.

### **Análisis y evaluación de las políticas sociales**

Saber de manera científica, es decir, con indicadores válidos y confiables, lo que el Estado hace es una tarea actualmente muy generalizada y se encuentra en las prioridades de la agenda de los gobiernos. Sin lugar a duda, se trata de una cuestión política que aparece como medio para refutar la sospecha de irracionalidad e ineficacia del Estado en sus gastos sociales. Evaluar y analizar no son en sí tareas nuevas, pero actualmente parecen tomar mucha fuerza como medios para probar y aprobar las partidas presupuestarias y llegar al requisito de efectividad en su distribución. Sin embargo, evaluar y analizar, en el campo de las políticas no tienen el mismo significado para Bardach (1998), el análisis de políticas públicas no es un conocimiento

o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver —justa y eficientemente— problemas concretos de política pública. Además, lo presenta como una actividad política y social. El análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método. Desde una perspectiva más funcional, para Sánchez y Nogueras (1998: 556), “el análisis de las políticas públicas está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva. Puede ser definido como el estudio de la naturaleza, causas y efectos de la política social en general o de las políticas sociales alternativas. También los autores establecen diferencias entre las definiciones de análisis de la política social, en base al “objeto de conocimiento y a su objeto de conocimiento”, así, el análisis de la política social es precedido de la historia de la ciencia política, y la preocupación de la gestión de la política del Estado. Esta preocupación fue, al mismo tiempo, desarrollada a partir de la progresiva centralización del poder social, político y económico del Estado. Sin embargo, en este largo proceso se destaca la creciente concentración de funciones en manos de una burocracia profesional, como bien había apuntado Weber (1984) en su libro *Economía y sociedad*.

Por otro lado, encontramos dentro de esta corriente analítica del quehacer del Estado, la cuestión de la evaluación. Si analizar es basarse en juicios de hecho, o al menos intentar neutralidad valorativa, la evaluación por el contrario se trata de una emisión de juicios de valor sobre una política, programa o proyecto. Otra característica con respecto a ello es que se realiza en un momento determinado de la vida de la política social. En otras palabras, no se puede realizar al mismo tiempo que se implementa, ni de manera permanente, dado que sería confundir el campo del monitoreo de la política con el de evaluación.

Una definición más completa la realizan Aguilar y Ander-Egg (1994: 18) para quienes “La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida; encaminada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y fiable, datos e información suficiente y relevante, en que apoyar un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, con el propósito de producir efectos y resultados concretos,

comprobando la extensión y el grado en que dichos logros se han dado, de forma tal, que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción, o para solucionar problemas y promover el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados”. Hasta aquí queda en claro que la necesidad de entender y analizar que el proceso de intervención del Estado llevó a un crecimiento de las formas de juzgar su accionar; de esta manera, los métodos científicos (inicialmente desde el paradigma positivista) y la ciencia política guiaron esta necesidad.

Así entonces, ver el origen de la política social y el Estado de Bienestar en su propio movimiento histórico, nos lleva también a ver la aparición del personaje que irrumpió en ello: el trabajo social, imbricado profesionalmente en un complejo escenario y abogando además por el bienestar de las comunidades; ello requiere el rescatar a la reflexión acerca del análisis de la política social, como un terreno fértil para el accionar especializado y profesional del trabajador social.

### **Cuerpo del debate**

Desde una perspectiva dinámica podemos mencionar que los inicios de la política social no coinciden necesariamente con la solidaridad del Estado, sino con la idea de prevenir una explosión social en Alemania hacia finales del siglo XIX. Existía un estado de fuerte movilización social (movimiento obrero) en occidente, que se produjo como consecuencia de una concepción económica y política basada en el liberalismo, que restringía la participación en las esferas sociales a la mayoría de la población.

En este paisaje, la economía liberal capitalista parecía llegar a su fin, como anunciaban las diferentes facciones de izquierda europea con la gran depresión de 1930. Sin embargo, esto no sucedió, por el contrario, el sistema político económico tuvo que incorporar el descontento social con la edificación del Estado interventor o de Bienestar, pero en el área macroeconómica fue Keynes quien vio sus teorías plasmadas en la realidad. De manera breve se puede mencionar que la edificación de este nuevo tipo de Estado es el resultado de la lucha de clases y del miedo a una revolución comunista en Occidente. Otros autores señalan como causa la aparición de la “cuestión social” (Castel, 2009) que es la cuestión de la inclusión de la clase trabajadora en los beneficios del crecimiento del capital.

Lo cierto es que la aparición del Estado de Bienestar fue la respuesta histórica al proceso de agudización de las contradicciones sociales. El Estado asumió el rol de pacificar y atenuar la conflictividad creciente para evitar el proceso de subversión de la sociedad, pero sin transformar el modelo económico. Ahora el Estado resolvía una serie de cuestiones colectivas con políticas sociales, que inicialmente se enfocaron en el mercado de trabajo y la distribución de recursos y servicios, tomando con el tiempo todas las dimensiones de la sociedad. Es en este preciso contexto en el cual aparece la figura del trabajo social, aparición problemática porque se encuentra ligado entre el Estado y los beneficiarios de la intervención social.

A medida que las demandas de las clases subordinadas aumentaban, la caridad y voluntad que fueron el motor de la antigua resolución de las desigualdades, dejaron su lugar a la burocracia del Estado que comenzó a especializarse inicialmente con la creación del seguro social y todas las instituciones que lo acompañaban (salud, pensiones, vivienda). “Esta situación generó la demanda de personal con cierto nivel técnico para administrar las políticas sociales, dando lugar a la aparición de la profesión de trabajo social” (Fernández y Rozas, 1988: 141). Es decir que, al menos en la historia inicial, el Trabajo Social acompaña y facilita la reproducción del sistema capitalista permitiendo la integración de los subordinados al mismo sistema, por medio del desarrollo de la comunidad. Esta actividad no es contradictoria con la teoría social reinante en ese contexto.

Pasada la primera mitad del siglo pasado, el modelo AGIL de Parsons exigía la adaptación del sujeto al sistema que funcionaba según sus leyes. Esto significaba que no hay, según el sociólogo norteamericano, fallas en el sistema, sino falta de integración y adaptación del individuo. Esta tesis encuentra una pieza clave; ¿quién mejor que un profesional, el trabajador social, para acompañar a los individuos y sus comunidades en el nuevo camino de reinserción en el sistema social?

Ahora bien, esta situación en la actualidad dista de ser como en sus orígenes. Como sucediera con los curas obreros y su acercamiento al sufrimiento de los trabajadores, el Trabajo Social corrió la misma suerte con el contacto con las comunidades, dándose el movimiento de reconceptualización el cual busco, entre otras cosas, un lado más crítico en el balance del Estado social de los más necesitados y subordinados.

En este proceso de crítica y dialéctica, el paso del tiempo ha obligado al trabajador social a buscar trascender en áreas como la investigación, la científicidad de su accionar y el fortalecimiento de la teoría. En el trabajo social, se debe entender la potencialidad que significa para la profesión el conocimiento en los procesos de análisis de la política social. El mismo espacio que dio origen a su formación hoy presenta nuevos retos y áreas de oportunidad, pero vacías en buena parte, de quiénes deberían jugar un papel protagónico.

Si el trabajador social se ubica en el escenario entre el Estado, principal creador de programas y proyectos sociales, y los beneficiarios, su rol expectante debe transformarse en espacios de trabajo y activa participación, rescatando las necesidades de las comunidades, para redireccionar y analizar causas y consecuencias del accionar del Estado en el área social. Ampliar el espacio profesional puede ser una realidad dado que un conocimiento claro sobre cómo valorar y criticar la política social, haría más simple la planeación y gestión de esta, comenzando así los trabajadores sociales a jugar realmente el papel que hace tiempo está disponible.

## **Conclusiones**

Para reflexionar sobre las políticas sociales, debemos considerar el inicio del Estado y su propia transformación. Ante la recesión económica surgió la necesidad de modificar la actuación en las políticas sociales, y México no se vio excluido de la etapa de transición que caracterizará el inicio del Estado neoliberal durante las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo. Es a partir de esta década cuando surge la necesidad de que las formulaciones sociales partan del interior de la sociedad y sean dirigidas a los sectores con menores recursos, motivo por el que en México en 1988 se reorienta la política social, concretamente a través del Programa Nacional de Solidaridad (Canto, 1994: 139).

En esta nueva orientación se incorporó la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, para dirigir las hacia los individuos y regiones donde se presentaban mayores necesidades, entre los que podemos mencionar los grupos definidos como vulnerables, que incluyen a las mujeres, las víctimas del sistema de justicia, los jóvenes, las personas en situación de calle, los indígenas, entre otros sectores que ya existían, así como los nuevos grupos vulnerables, como son los adultos mayores;

para los cuales todavía falta un largo camino con el fin de acceder a un nivel de vida aceptable. Unido a lo anterior podemos mencionar que el impacto de la política en transición hacia una de corte neo-social ha dado lugar a la aparición de nuevos actores de tipo social y civil, que han creado nuevas organizaciones, dentro de las cuales se encuentran algunas de corte político.

Se busca entonces que agrupaciones diversas de la sociedad, promuevan la autonomía en la participación social y construyan poderes sociales alternativos, ya que algunos de ellos son grupos marginados de las decisiones públicas que en ocasiones han logrado obtener apoyos internacionales, y han logrado enlaces más duraderos con dicho grupo que con el propio Estado. También incluimos en este escenario casos donde algunos de estos grupos independientes han llegado a influir en la creación de programas sociales de tipo público.

Ciertos efectos del surgimiento y organización de estos nuevos actores en los programas sociales es el haber demostrado que cuentan con capacidad para operar técnicamente en sus ámbitos y territorios de acción, que pueden construir una sólida propuesta de intervención y asegurar la participación tanto de personas como de comunidades que están siendo afectadas por problemas sociales y ambientales y, finalmente que pueden crear un capital de confianza y cooperación entre los sectores público, privado y social para que se produzca el desarrollo, específicamente el desarrollo humano.

Sin embargo, falta por lograr la articulación de los actores públicos más cercanos a los habitantes, principalmente los de nivel local, es decir, los que se ubican a nivel municipal. También se requiere replantear el papel que juegan los actores involucrados pensando en que su participación debe reorientarse hacia una pluralidad estratégica en la política social. Este pendiente se debe articular con el análisis de la propuesta del desarrollo humano, que pone especial atención en la búsqueda de mayor libertad y desarrollo de capacidades de los seres humanos, específicamente los más vulnerables, teniendo como base de su diseño las instancias internacionales. Mientras que, para el caso de nuestra región, dentro de este proceso de transición democrática y su impacto en la política de asistencia social, se requiere hacer una serie de consideraciones en torno a los grandes retos que tenemos, y proponer alternativas

que, desde el trabajo social, vemos como factible de realizar, considerando que las evoluciones son rara vez unívocas, confundimos progreso técnico y progreso social (Antaki en Arteaga y Solís, 2005: 175). El año 2021 será un momento decisivo para conocer y evaluar los avances, logros y fracasos de esta propuesta que pone especial atención en los grupos vulnerables.

Ahora bien, en el contexto mexicano y mundial, signado por la disciplina fiscal, las privatizaciones y la focalización de la política social, analizar cómo el Estado gestiona los recursos sociales es fundamental. Más aún hoy en día, cuando la eficacia y la productividad, que son conceptos importados del gerencialismo, son impuestas a toda la sociedad. No hay duda que actuar e intervenir es urgente, pero saber para qué actuamos y cómo lo hacemos es lo importante.

Si bien el trabajo social ha favorecido el desarrollo de la política social, contribuyendo a la superación de obstáculos que se interponen en el desarrollo eficaz y hacia el avance de las líneas deseables de intervención, la tarea de evaluar se ha cedido hacia otros profesionales, perdiendo así el trabajo social un interesante terreno de acción y decisión. Sin embargo, esto se puede revertir. Si hasta el momento la concentración de la profesión se encuentra en la práctica, es ahora el momento de definir, a partir de la teoría, cómo evaluar el rol del Estado y sus programas. No se trata de descartar el “saber hacer” del trabajo social, sino complementarlo y darle, el espacio a métodos de planificación y gestión de la política social.

Como cierre, podemos apuntar que la profesión de trabajo social se encuentra frente a nuevas exigencias y tendencias de las políticas sociales en México, estableciendo una gran oportunidad para esta profesión, demandando a su vez mayor preparación profesional que requerirá una transformación académica que promueva un trabajo innovador, creativo y dinámico además de proporcionar una formación elemental que le posibilite al profesional realizar investigación y, sobre todo le despierte el interés por la misma, así como conocer cuáles son los temas sociales más relevantes que se prestan a ser investigados por los trabajadores sociales.

Proponer alternativas a proyectos y programas sociales, enmarcados en una mirada crítica y científica, no debe ser una opción, sino un medio de los trabajadores sociales para coadyuvar en modificar los niveles de vida y el bienestar de nuestros ciudadanos.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Ander-Egg, E. y Aguilar, M. J. (1989). Cómo elaborar un proyecto: guía para diseñar proyectos sociales y culturales. Buenos Aires: ICESA.
- Arteaga, C. (2008). La incidencia del trabajo social en la política social. En C. Arteaga, Tópicos del trabajo social y de las políticas públicas (págs. 63-73). México: ENTS Porrúa.
- Arteaga, C. y Solís, S. (2001) (Coord). La política social en la transición, México, UNAM.
- Arteaga, C. y Solís, S. (2005) (Coord). Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico, México, UNAM.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Santiago de Chile, CEPAL.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de la política pública. Un manual para la práctica. México: Porrúa.
- Bracho, A. C. y Ferrer, J. G. (1998). Política social. Madrid: McGraw-Hill.
- Camarena, R.M. (2005) Población, desarrollo social y grupos vulnerables, México, UNAM-ISS, SOMEDE.
- Canto, M.y Moreno, P. (Comp.). (1994) Reforma del Estado y políticas sociales. México: UAM.
- Castel, R. (2009). La montée des incertitudes. Paris: Seuil.
- Dye, T. (2002). Understanding Public Policy. New Jersey: Tenth Edition.
- Fernández, A. y Rozas, M. (1988). Política social y trabajo social. Buenos Aires: Humanitas.
- Herrera, M. y Castón, P. (2003). Las políticas sociales en las sociedades complejas. Barcelona: Ariel.
- Montoro, R. (1997). Fundamentos teóricos de la política social. Valladolid:

Universidad de Valladolid.

Natividad, M. (1998). Política social y trabajo social. En C. A. Bracho, & J. G. Ferrer, Política social (págs. 531-551). Madrid: McGraw-Hill.

ONU. (2000). Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

ONU. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Centro de noticias.

PNUD. (2005). Informe de Desarrollo Humano. ONU.

PNUD. (2015). Informe del Desarrollo Humano Municipal 2010-2015: Transformando México desde lo local. ONU

PNUD. (2019). Los siguientes pasos hacia el desarrollo en México: Desigualdades del Desarrollo Humano en el siglo XXI. ONU

Rama, G. (2001) Las políticas sociales en América Latina, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Sánchez, M. y Noguera, C. (1998). Análisis de la política social. En B. C. A., & J. G. FERRER, Política Social (págs. 553-570). Madrid: McGraw-Hill.

Weber, M. (1984). Economía y sociedad. México: Ed. FCE.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, JUSTICIA SOCIAL Y TRABAJO SOCIAL

Carla C. Arteaga Juárez \*

Carlos Arteaga Basurto \*\*

El tema Políticas públicas, justicia social y trabajo social, motivo de este escrito, obliga a un análisis minucioso de cada uno de estos tres conceptos, no sólo de manera individual sino, particularmente, de manera conjunta. Se trata de nociones íntimamente ligadas y de importancia trascendental si se piensa en el ser humano no sólo como un agente receptor y pasivo, sino como un agente de cambio, de transformación de su propio entorno, de su propia sociedad y sobre todo de su calidad de vida, un sujeto empoderado; y si además, la justicia social se erige como uno de los máximos anhelos de todo Estado democrático, estos tres conceptos, desde nuestra perspectiva, merecen atención especial, dado que el espacio de acción y reflexión por excelencia del trabajo social, se da en los escenarios de la política pública, particularmente la social, siendo ésta uno de los enclaves fundamentales para alcanzar la anhelada justicia social.

Como señalábamos, las políticas públicas son uno de los principales referentes para la acción del trabajo social; y dentro de éstas, las políticas sociales, en el contexto actual de la globalización y el marco de una política económica de corte neoliberal, requieren de diseños, alternativas, y acciones innovadoras; además, de ser constituidas con la totalidad del conocimiento socialmente acumulado, con el objeto de propiciar procesos incluyentes en todos los ámbitos de la vida y reforzar la equidad para alcanzar la justicia social.

De manera muy sencilla, para acotar el concepto de política social, debemos recordar que ésta se define como una actuación gubernamental deliberada y racional, dirigida a establecer normas y principios, así como a organizar y ordenar medios para conseguir fines relacionados con el bienestar social; sin embargo, no se trata de

---

\*Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesora de asignatura A, Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

\*\*Maestro en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Toronto, Canadá. Profesor de Carrera Titular C de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

una tarea sencilla, pues requiere ser explicada y diseñada en el marco de diversos y complejos procesos y fenómenos sociales, económicos, culturales y políticos, en una perspectiva no sólo multidimensional sino igualmente compleja e integradora.

La política social alude también a una preocupación colectiva pública sobre las necesidades básicas que tienen todos los ciudadanos, entre estas, la salud, alimentación, educación, vivienda y empleo; hablamos entonces de derechos sociales, los cuales deben ser no solamente reconocidos, sino también garantizados y ejecutados por el propio Estado, erigiéndose como pilares de la justicia social.

Como vemos, la política social se construye y se define en el marco de la política pública, en función de un modelo de desarrollo concreto y de su orden socioeconómico. Por ello, no es lo mismo el tipo de política social que debe, y puede, implementarse en países como Alemania o Finlandia, al que pueda implementarse en México, o en cualquier otro país de Latinoamérica, por ejemplo.

La situación prevaleciente en México dentro del contexto mundial demanda romper con fórmulas que hoy no tienen perspectiva alguna; así como replantear conceptos y propuestas metodológicas que correspondan a la complejidad de la trama social, lo cual abre un campo laboral importante y trascendental para el trabajador social.

Es, además, importante recuperar lo social como un elemento fundamental para el debate de lo público y la construcción de políticas públicas. Priorizar lo social, “implica tomar decisiones políticas; éstas son las que generan el verdadero desarrollo y no sólo el crecimiento económico, como lo sostiene el modelo neoliberal” (Pipitoni, 1996).

De acuerdo a la época y el lugar, la cuestión social mezcla aspectos raciales, regionales, culturales, económicos y políticos. Es decir, el tejido de la cuestión social conlleva desigualdades y antagonismos de significación estructural. Estos contextos, totalmente polarizados y la cotidiana incertidumbre acerca del futuro, enfatizan la necesidad de nuevos horizontes a partir de proyectos incluyentes, los cuales desencadenen el compromiso y la corresponsabilidad social; es decir, de la democracia participativa, lo cual es un elemento fundamental para la justicia social.

Es innegable que vivimos tiempos en que las sociedades, como un todo, son más ricas, pero sin duda, el gran inconveniente sigue siendo la enorme desigualdad y la polarización en la distribución del ingreso, lo que da como resultado un alto índice de pobreza y pobreza extrema; en esta perspectiva, la pobreza no es sólo carencia de recursos económicos; implica, igualmente, pérdida de derechos sociales, debilitamiento de los vínculos familiares y comunitarios, carencia de espacios vitales de vida y escasas oportunidades de acceso a la educación, entre otros aspectos.

La hegemonía absoluta del mercado ha dejado a lo social como algo meramente subsidiario, esto implica que actualmente la política pública se define debido a las necesidades del proceso de acumulación de riqueza por encima de las necesidades y aspiraciones ciudadanas, negándole a esta ciudadanía el acceso a mejores niveles de bienestar. Esta situación ha traído al debate el tema de la exclusión social, la cual, como señala Gil (2002), abarca un conjunto variado de problemas sociales especialmente urgentes que reclaman la intervención de los poderes públicos, pues, en caso de no alcanzar una igualdad de oportunidades, no se podrá alcanzar una democracia plena, pero si se extenderá la exclusión social.

Un futuro escenario de la política pública debe estar en diseñarla, y operarla, fundamentalmente en términos de cómo mejorar las deterioradas condiciones de vida de la sociedad y no solo en la recuperación del crecimiento económico, dentro del marco de una nueva relación Estado-sociedad y bajo el replanteamiento del binomio gobierno-ciudadanía, que conlleve a una real democracia social, con una amplia participación ciudadana, donde, “ se garantice la plena satisfacción por parte de todos los ciudadanos, al menos, de los cinco pilares básicos en cualquier sistema social: alimentación, educación, sanidad, vivienda y una política de pleno empleo” .

Vista así, la participación ciudadana, es un elemento indispensable para la democracia. Ser ciudadano en un Estado democrático significa participación e integración, intervenir en la vida pública con la disposición de someter el interés privado al interés general de la sociedad, donde derechos y obligaciones son correlativos; no es sólo ser receptor de aquellos servicios prestados por el Estado, sino asumir, con un sentido de alta intensidad, una participación estratégica, y no únicamente como

informado o consultado; implica participar con todas sus competencias, capacidades y recursos en la gestión pública, para tomar decisiones inherentes al interés común mediante mecanismos previamente determinados; es decir, la figura de “ciudadanía” se materializa en el espacio público, a través del ejercicio de todos los derechos fundamentales, ya sean civiles, políticos o sociales.

El ciudadano, entonces, no es el individuo abstracto de la doctrina liberal, sino el actor social y vehículo de un complejo conjunto de intereses, cuya conducta no es simplemente el producto de una pretendida libertad que puede negociar a sus anchas, sino el efecto de múltiples determinaciones sociales. El ciudadano es el agente de una clase o de un grupo, cuya biografía se encuentra inevitablemente marcada por la red de las relaciones propias de los distintos planos (Arteaga. 2012).

Los ciudadanos tienen por lo tanto un papel trascendental, pues son los principales actores sociales en un régimen político donde se da la organización social y ciudadana, con el objetivo de influir directamente en las decisiones públicas. Este régimen político es el Estado democrático, el cual implica intrínsecamente un activismo ciudadano presente en la gestión pública, superando la ciudadanía representativa para alcanzar una ciudadanía participativa y; para ello, los ciudadanos deben tener realmente la convicción de querer participar y desempeñar un papel constante, activo y responsable; como indica Ziccardi (2008), la participación ciudadana es la única que realmente puede y debe intervenir en las políticas públicas. En otras palabras, la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en la gestión pública.

De esta forma, el concepto de participación ciudadana, señala Arriaza:

Se relaciona con la incorporación activa de los habitantes de una nación al pleno disfrute y ejercicio de sus derechos. Particularmente al ejercicio del derecho y responsabilidad de ser artífices, sujetos activos –no pasivos-, en la construcción de su bienestar y, en este sentido, a participar en la definición y construcción del interés colectivo, el bien común y por consiguiente del Estado (Arriaza, 2012).

En otras palabras, la participación ciudadana debe ser un factor fundamental dentro del Estado democrático, particularmente por el rol protagónico que puede asumir en la gestión de aquellas políticas públicas indispensables para ejercer sus derechos sociales y con ello lograr un exitoso desarrollo en su vida cotidiana.

En este mismo sentido, y como analizaremos más adelante, uno de los elementos centrales de la justicia social son los derechos sociales; cuya eficacia depende, en gran medida, de su exigibilidad, la cual debe entenderse desde dos perspectivas, una en sentido amplio y otra como una especie de la primera a la cual se le ha denominado “justiciabilidad”.

La exigibilidad, en sentido, amplio se refiere a los procesos sociales y políticos con los cuales cuenta la sociedad para que el Estado cumpla sus obligaciones; se trata de la participación ciudadana a la cual hacíamos referencia,<sup>1</sup> La exigibilidad, vista desde esta primera perspectiva, reafirma que la participación ciudadana es trascendental para generar cambios en las políticas públicas y asegurar el ejercicio de los derechos sociales.

Pogge (2005) habla de la importancia de la ciudadanía para garantizar verdaderamente el contenido de un derecho refiriéndose a ella como una “*ciudadanía vigilante*”, como los “*guardianes*” de los derechos, en este caso sociales, para lo cual debe comprometerse profundamente y estar dispuesta a trabajar en pro de su realización, pues el compromiso de los ciudadanos –entre ellos mismos- es más fiable que el gubernamental.

Así entonces, la participación ciudadana es uno de los instrumentos más importantes para alcanzar la justicia social. Sin embargo, para que pueda considerarse como una verdadera alternativa para lograr este fin, se requiere de una sociedad fraterna y solidaria, comprometida con la democracia. Se demanda, por lo tanto, un cambio social para alcanzar la justicia social.

---

<sup>1</sup>La otra perspectiva de la exigibilidad se refiere a una visión jurisdiccional, es decir, a la exigencia de su cumplimiento a través de un tribunal. De ahí que sea diga que los derechos sociales deben ser exigibles y justiciables.

Por otro lado, el término justicia social ha evolucionado desde un sentido del bien común hacia la igualdad, a la dignidad del ser humano y al respeto a los derechos humanos, logrando con ello posicionarse como el cimiento de la equidad lo cual, en palabras de Valades (2001: 376), ha logrado que “la base contractual de la sociedad, que representa un constructo indispensable para el desarrollo de la soberanía popular y por ende de la democracia” haya encontrado nuevos argumentos.

En este sentido, la justicia social se da “en” la sociedad y “para” la sociedad, la cual debe organizarse bajo un orden jurídico donde se garantice la libertad, el desarrollo personal y la participación en los bienes básicos que permitan vivir dignamente; así como de una estructura política cuya finalidad sea el bien común. Sin embargo, la consecución del bienestar general no debe sacrificar las libertades individuales o los derechos fundamentales de los integrantes de la sociedad ni tampoco pasar por alto el bienestar particular, pues se trata de condiciones indispensables para lograr que la comunidad, en su conjunto, alcance dicho bienestar; por ello, el orden jurídico que se establezca debe regular dichos derechos, asegurar su cumplimiento y defenderlos ante cualquier posibilidad de atentar contra ellos.

Como no puede ser posible el bienestar común si primero no hay uno individual, la tarea para el Estado comienza en garantizar mediante un orden económico, jurídico y político equitativo y proporcional, el respeto a la individualidad de cada persona y la satisfacción no sólo de las necesidades individuales, sino también sociales.

Por lo tanto, el respeto a la libertad de las personas, a sus derechos y la distribución equitativa de todos los bienes del Estado, no sólo económicos, sino también sociales y culturales debe estar implícito en el orden jurídico y político que se establezca; con la finalidad de que cada individuo pueda desarrollarse plenamente y contar con una calidad de vida digna, logrando así realizar el plan de vida que se haya propuesto.

Considerando lo anterior y de manera general, la justicia social puede relacionarse con un orden estatal cuyas políticas públicas y normas jurídicas conduzcan al bienestar de la sociedad, a una calidad de vida satisfactoria de todos los integrantes de ese orden y al respeto de sus derechos fundamentales. Esto se traduce en tres puntos trascendentales; primero, la elaboración de políticas públicas eficientes y no

de simples decisiones administrativas de escritorio sin sustento práctico; segundo, la promulgación de leyes que garanticen el derecho a contar con una vida digna;<sup>2</sup> y, tercero, la participación ciudadana a la cual hacíamos referencia en párrafos anteriores. En conclusión, jamás podrá hablarse de justicia social si no hay políticas públicas efectivas, leyes que se cumplan o participación ciudadana.

Entonces, hablar de Justicia social implica básicamente seis distintos aspectos:

(a) Jurídicamente, la existencia de un conjunto de instituciones que respetan y harán respetar los derechos sociales.

(b) Económicamente, la seguridad de un empleo y con ello de un salario que permita vivir dignamente, así como de una vivienda con las condiciones adecuadas para habitar.

(c) Socialmente, una educación que proporcione las herramientas necesarias para obtener un empleo y a su vez un desarrollo cultural constante.

(d) Instituciones públicas que en caso de enfermedad puedan prestar la atención médica adecuada y de calidad.

(e) En la vejez o retiro laboral contar con el soporte financiero y de salud adecuado y suficiente para seguir gozando de una vida digna.

(f) Una cotidiana participación ciudadana para colaborar en la identificación de los problemas y sus posibles soluciones.

La justicia social, por lo tanto, “debe entenderse como la satisfacción segura de los bienes básicos para el desarrollo del ser humano a fin de contar con una digna calidad de vida, mediante el ejercicio efectivo de los derechos sociales establecidos en las instituciones básicas de un Estado constituido como social y democrático de derecho.” (Arteaga, C.C. 2016: 40)

---

<sup>2</sup>Lo cual se logra cuando el hombre puede, en un plano de igualdad y equidad, contar con las mismas oportunidades para tener acceso a las condiciones mínimas necesarias para lograr su pleno e integral desarrollo como persona y como miembro de una comunidad.

A continuación, se explican brevemente cada uno de los elementos que integran este concepto:

a. *Satisfacción segura*. Se refiere al hecho de que las instituciones de una sociedad garanticen a todos sus miembros el acceso a la participación en los bienes básicos, en una porción por lo menos lo suficientemente adecuada como para poder llevar a cabo su plan de vida y por lo tanto desarrollarse como persona, resultando con ello en una digna calidad de vida.

b. *Bienes básicos*. Estos bienes deben verse como los medios necesarios para que el ser humano pueda desarrollarse como persona y con ello contribuir al propio desarrollo de su sociedad. Constituyen estos bienes: la educación, el empleo, la salud, la vivienda y la alimentación; los cuales, además, deben ser reconocidos como objetos de derechos fundamentales, específicamente de derechos sociales.

c. *Desarrollo humano*. Para el desarrollo de un ser humano se requiere, como bien señala Pogge (2005), de componentes y de medios; los primeros son buenos en sí mismos, como la felicidad o la sabiduría, en tanto los segundos son buenos en razón de sus efectos, como la prosperidad o la educación. Son los del segundo tipo los que se supondría asegurarían al ser humano tener mayor éxito en la realización de su plan de vida, es decir, en su desarrollo como persona.<sup>3</sup>

d. *Digna calidad de vida*. Quizá uno de los mayores retos es, precisamente, identificar el método para calificar como digna la vida de una persona. Sin embargo, la dignidad, puede ser entendida bajo tres parámetros, en primer lugar, como un valor interno que pertenece a toda persona; segundo, como la posibilidad que tiene el ser humano de no verse reducido a un objeto y, tercero, como la obligación del Estado a respetarla y protegerla. En el ámbito jurídico-constitucional la dignidad es un concepto clave bajo el cual deberá establecerse

---

<sup>3</sup>La búsqueda del desarrollo humano de los menos aventajados debe ir en aumento, sobre todo en los países menos desarrollados, pues se encuentran en desventaja por contar con menor capital y técnicas necesarias para desarrollarse; razón por la cual deben buscarse mecanismos alternos que permitan este desarrollo, más allá de la simple elaboración de políticas públicas u ordenamientos jurídicos.

la base de las funciones del Estado, de tal manera que a partir de su consideración como fundamento de todos los derechos del hombre—sociales, civiles y políticos—, el Estado debe asegurarse y contribuir a crear las condiciones necesarias para garantizarla.

e. *Derechos sociales*. Son parte de los derechos fundamentales del hombre, necesarios para gozar de una vida digna y poder desarrollarse como ser humano. Corresponden a los bienes básicos: derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación y derecho al empleo. Su principal objetivo es promover una igualdad real y oportunidades para todos; o por lo menos nivelar las oportunidades y con ello crear las condiciones indispensables para el desarrollo de la persona y, en consecuencia, de su sociedad. Su eficacia depende, por un lado, de su reconocimiento e incorporación en los textos constitucionales, y por otro, de los mecanismos de exigibilidad a los cuales pueden acudir los ciudadanos en caso de incumplimiento.

f. *Instituciones básicas del Estado*. En este punto coincidimos con lo señalado por Rawls (2006: 20): “Tomadas en su conjunto, como esquema, las grandes instituciones definen los derechos y deberes del hombre e influyen sobre sus perspectivas de vida, sobre lo que puede esperar hacer y sobre lo que haga.” Debiéndose entender, por lo tanto, como dichas instituciones a la Constitución política o norma de más alto rango en un Estado; así como las principales disposiciones normativas en materia económica y social, ya sea que se encuentren contenidas en dicha norma o en una ley reglamentaria.

g. *Estado social y democrático de derecho*. Para poder hablar de una Justicia social el Estado debe contar con una estructura donde constitucionalmente se encuentren regulados los derechos sociales necesarios para el desarrollo del hombre de manera individual y colectiva, libre y en equidad de condiciones, logrando con ello realizar su plan de vida y alcanzar su bienestar y felicidad, lo cual se reflejará en una sociedad plena y en constante desarrollo. Sin embargo, es importante que estos derechos no se encuentren únicamente “en papel”, escritos

en una ley o Constitución que nadie respete, sino que efectivamente se cumplan y sobre todo que existan los medios adecuados para hacerlos valer. Por lo tanto, el aspecto democrático es de vital importancia, en particular en cuanto se trata de la posibilidad para sus gobernados de ser ellos mismos los participantes en la construcción de los programas sociales adecuados a sus propias necesidades, es decir, de una democracia participativa.

Se trata así, de un modelo de Estado donde se conjuntan y complementan las características de los tres modelos que lo integran: el “Estado de derecho” donde se postula a la ley, y de forma específica a la Constitución y a los principios que de ella emanan, como límite del poder estatal; el “Estado democrático” donde la participación ciudadana incluye tanto la elección de sus gobernantes, como la toma de decisiones en las instituciones sociales y el “Estado social”, que incorpora el elemento de dignidad de la persona y por lo tanto la protección efectiva de los derechos sociales.

El aspecto democrático, por lo tanto, adquiere un valor trascendental dentro del tema de la justicia social, particularmente cuando se trata de establecer los mecanismos de participación ciudadana; pues, desde nuestro punto de vista, la solución para los problemas que aquejan a esta justicia no puede darse sólo con la intervención estatal, sino que se requiere también de los gobernados, al ser ellos mismos quienes realmente pueden determinar sus necesidades y la manera de compensarlas.

La justicia social, por lo tanto, implica el compromiso mutuo Estado-sociedad; del primero para garantizar el reconocimiento y goce efectivo de los derechos sociales a través de la Constitución, leyes, tribunales, políticas públicas y demás instrumentos o instituciones necesarias; en tanto que el compromiso de los miembros de una sociedad se refiere al deber de participar activamente en la vida política de su comunidad. La realización de la justicia social sólo podrá concretarse si gobernantes y gobernados actúan en conjunto, tan ampliamente como sea posible.

La justicia social entonces sólo podrá configurarse cuando las acciones del Estado y sus ciudadanos consigan el acceso de todos sus habitantes a los bienes básicos.

En el entendido que esto sólo podrá lograrse en un Estado social y democrático de derecho; Estado cuya función no sólo será la de establecer un orden jurídico social sino también los presupuestos democráticos para garantizar la participación ciudadana, coordinando a sus ciudadanos para tal efecto.; así como, reorganizando su presupuesto público para poder atender las demandas surgidas a través de dicha participación, lo cual puede lograrse a través de la modificación de su esquema económico, siendo también de gran importancia la figura del presupuesto participativo.

Es indudable, por lo tanto, que para lograr la justicia social se requieren reformas jurídicas, políticas, sociales, pero sobre todo, individuales. Se requiere el “renacimiento” de los valores sociales en cada individuo y la convicción de que ayudando a los demás me ayudo a mí mismo; por eso, en la justicia social deben incluirse también cuestiones morales, las cuales inciden en los hombres para lograr las condiciones necesarias para su pleno desarrollo como persona dentro de la sociedad, o como bien citaba De la Cueva (1949), la justicia social implica el restablecimiento de valores así como la ineludible necesidad de proporcionar al hombre una situación de bienestar mínimo, por debajo de la cual queda imposibilitado para el cumplimiento de su fin personal.

Finalmente, para comprender la importancia de la intervención profesional del trabajo social en el escenario de la política pública y de la justicia social, debemos partir del análisis y diagnóstico de los problemas sociales que surgen cuando se instala la cuestión social en la esfera pública y es legitimada por la acción social del Estado; debiendo considerar que no todos los problemas se constituyen en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan la categoría de temas ante los cuales se dé un proceso que culmine en decisiones públicas y forme parte de la llamada agenda pública.

Para nosotros, y queda de manifiesto, la profesión de trabajo social puede y debe insertarse perfectamente en el llamado “ciclo de políticas públicas” el cual se integra con las fases de:

1. Diseño o formulación de la política.
2. Implementación o instrumentación de la política.
3. Evaluación de la política.

Hoy se debe visualizar que el objetivo del trabajador social en la política pública es el de buscar un equilibrio y una equidad social, a través de su intervención profesional en las instituciones básicas del Estado, a las que se hizo referencia como elemento de la justicia social.

El trabajo social requiere afirmarse como una profesión con voluntad y posibilidad de incidir en un proceso de generación de políticas sociales que conlleven a la sociedad hacia niveles de un verdadero bienestar social, con un claro impacto en el mejoramiento de su vida cotidiana, recordando que a través del pleno ejercicio de los derechos sociales se puede garantizar que el ser humano viva de manera digna.

Por ello, los trabajadores sociales no pueden sólo limitarse a plantear estrategias asistencialistas de supervivencia, donde la **justicia social** está reducida a ser instrumento discursivo del gobierno y de los partidos políticos, a la par que los derechos sociales y la participación ciudadana siguen cumpliendo funciones clientelares y corporativistas; los trabajadores sociales tienen la capacidad, pero sobre todo el compromiso histórico, para que en un marco de creatividad, diseñen propuestas alternativas, respuestas articuladas en nuevos paradigmas alternativos, con un concepto integrador, incluyente y democrático, con el concurso de una amplia participación ciudadana.

El trabajador social debe perfilarse como asesor y consultor en la planeación participativa, sobre todo de carácter local, en la toma de decisiones en relación con los asuntos públicos y, fundamentalmente, en el diseño, aplicación y evaluación de nuevas formas de configuración de la política pública.

Resulta fundamental fortalecer la participación responsable y organizada de la sociedad civil en la definición de criterios, la toma de decisiones y la efectiva aplicación

de políticas sociales, así como en la supervisión de la gestión y administración de los recursos públicos; la participación es la mejor garantía para la estabilidad de la democracia, la gobernabilidad y el logro del desarrollo integral sostenible y no hay mejor profesional que coadyuve a la ciudadanía para cumplir con esta tarea, que los trabajadores sociales.

## Referencias

Arteaga, C. (2012). La política pública desde la óptica del trabajo social. En C. Arteaga. (Coord.). Políticas públicas y participación ciudadana. Un enfoque desde el trabajo social. (pp. 87-139). México: ENTS\_UNAM.

Arteaga, C. (2012). La participación ciudadana: ¿una ausencia??. En C. Arteaga. (Coord.). Políticas públicas y participación ciudadana. Un enfoque desde el trabajo social. (pp. 87-139). México: ENTS\_UNAM.

Arteaga, C.C. (2016). El derecho a la educación y la participación ciudadana: elementos para una justicia social en México. (Tesis de Doctorado). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

De la Cueva, M. (1949). El nuevo derecho mexicano del trabajo. México: Porrúa.

Gil, F. (2002). La exclusión social. Barcelona: Ariel

(Pipitoni, 1996) Pogge, T. (2005). La pobreza en el mundo y los derechos humanos, trad. De Ernest Weken García, España: Paidós.

Rawls, J. (2006). Teoría de la justicia, 2ª. Ed., trad. De Ma. Dolores González, México: FCE.

Uharte, L.M. (2005). “Política social y democracia: un nuevo paradigma” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, septiembre-diciembre, año 11, núm. 003. Venezuela: Universidad Central de Venezuela. (pp. 93-114).

Valades, D. (2011). Responsabilidad social del estado constitucional. En H. Fix-Zamudio y D. Valades, (coords.), Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo, México: IIJ de laUNAM.

Ziccardi, A. (2008). Los actores de la participación ciudadana. En <http://www.igbm.iteso.mx/encuentros/congresol/pm4/>

## HACIA UNA FILOSOFÍA POLÍTICA EN EL TRABAJO SOCIAL: LA EXCLUSIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE HOBBS Y LOCKE

Jorge Hernández Valdés\*

Carmen Gabriela Ruíz Serrano\*\*

### Introducción

Desde sus cimientos el Trabajo Social se adscribió a un sistema político de bienestar social, pero con la transformación del Estado en neoliberal, el Trabajo Social se ha visto ante el reto de posicionar su discurso en el ámbito de la exclusión, el Desarrollo Humano y la relación que guardan las oportunidades y las capacidades auspiciadas por el Estado. De este modo, el diálogo entre filosofía política –Hobbes y Locke como referentes– y sociología de la exclusión –Sen como referente– contribuirá a la construcción de un Trabajo Social crítico con el Estado Neoliberal, el Desarrollo Humano y sus divisas de oportunidades y capacidades (Sen, 2011).

Es cierto que la relación en Hobbes y Locke como referentes de la filosofía política no es del todo estrecha porque mientras en el Leviatán, Hobbes propone un absolutismo, en su planteamiento contractualista Locke más bien se decanta por un liberalismo conservador.

Sin embargo, ambos enfoques son esenciales para discutir la exclusión social como resultado de una conformidad y obediencia a la autoridad; su sistema de justicia, civilidad y tolerancia, así como su cristalización en Desarrollo Humano –oportunidades y capacidades–.

Conviene advertir que el Trabajo Social, en sus inicios, ha sido influido por un sistema excluyente, ya que cuando el Estado produce escasas oportunidades delinea las capacidades. O bien, cuando no genera oportunidades, limita aún más las capacidades.

De hecho, el Desarrollo Humano en el Estado neoliberal es así entendible como una filosofía de la exclusión porque no sólo inhibe las libertades, sino que además las

---

\*Maestro en Formación Docente por el Colegio de Posgrado de la Ciudad de México. Profesor de Carrera Titular B de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

\*\*Maestra en Terapia Familiar por el Instituto de Terapia Familiar CENCALLI. Profesora de Carrera Asociada C en la Escuela nacional de Trabajo Social de la UNAM

orienta hacia la competencia desleal, el estrés ocupacional, las enfermedades cardior cerebrovasculares, los riesgos y los accidentes laborales.

Este ciclo de exclusión tiene sus raíces en las categorías de justicia y autoridad en Hobbes porque en ambas se justifica la renuncia de las capacidades y el otorgamiento del poder a un líder que no siempre tomará las decisiones para el bien común.

Tal exclusión social también se encuentra en las entrañas de las categorías de civilidad y tolerancia propuestas por Locke, en virtud de que el bien común es considerado por Locke como el bien de la comunidad sin importar por ejemplo lo que extranjeros o migrantes pueden demandar.

De este modo, según Hobbes la exclusión es un instrumento del poder absoluto para garantizar paz y seguridad interna, pero también es un sello distintivo de justicia sólo para quienes celebren el pacto de renunciar a su naturaleza y transfieran su voluntad a una autoridad.

En el caso de Locke, la exclusión es una consecuencia de la civilidad y la tolerancia, porque en lugar de condenar a la muerte a quienes infrinjan el contrato, estos pueden ser esclavos permanentes de los agraviados.

Son estos fundamentos los que dan lustre al Desarrollo Humano porque sólo quienes aprovechan oportunidades a través de la capacitación de sus habilidades serán incluidos.

Es decir, el sistema neoliberal, a diferencia del sistema absolutista –en la visión de Hobbes– y en concordancia con el sistema liberal –en la perspectiva Locke– promueve la libertad, pero limita las capacidades del individuo al someterlo a un proceso de estrés que lo lleva a la renuncia de sus funciones y deteriora su salud ocupacional.

Incluso el sistema neoliberal, al igual que en la visión liberal de Locke, está dotado de tolerancia hacia quienes se alejan de las oportunidades y las capacidades que el mercado necesita siempre que no afecte los intereses de la comunidad.

El Trabajo Social en el ámbito de la salud, indicador de Desarrollo Humano, ha intervenido en la exclusión al promover la salud, pero al no haber cuestionado las categorías de civilidad, justicia, autoridad y tolerancia perdió de vista la esencia de un discurso crítico para con el sistema de exclusión.

Empero, desde la filosofía política de Hobbes y Locke, el Trabajo Social puede advertir la relación entre Desarrollo Humano –oportunidades y capacidades– con respecto a la justicia, la autoridad, la civilidad y la tolerancia.

## **La filosofía política de Hobbes**

### **La categoría de justicia**

Thomas Hobbes adopta una concepción de *Justicia* que consiste en “*que los hombres cumplan los pactos que han celebrado*”. Es ésta su tercera ley de naturaleza, derivada de una segunda norma según la cual estamos obligados a transferir a otros, en la medida en que los demás hagan lo mismo y en forma simultánea, aquellos derechos que, retenidos, perturban la paz de la humanidad (Hobbes, 1998).

De este modo, liga el criterio de lo que es justo e injusto a la observancia del primer Contrato fundacional del Estado, a partir del cual se constituye un Poder Soberano capaz de establecer la ley positiva y garantizar su vigencia. Contrariamente, en la condición natural de los hombres, nada de lo que estos hagan puede ser injusto ya que no existen nociones tales como el derecho y la ilegalidad, “donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia” (Hobbes, 1998).

Desde una postura inter subjetivista, Hobbes descarta la posibilidad de que justicia e injusticia puedan ser facultades propias del hombre individual. Las mismas son pensadas como atributos del sujeto en sociedad y no de un individuo aislado en el mundo. Sin embargo, la vida en las sociedades humanas sólo estará asegurada cuando éstas sean, simultáneamente, civiles y políticas. Es decir, cuando los hombres reunidos se encuentren bajo un poder común capaz de contener las pasiones conducentes a la discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria.

Sin un poder semejante, subsistirá un estado de guerra de todos contra todos en el cual la voluntad de luchar estará manifiesta de modo suficiente. Es en este estado donde la concepción de Hobbes negativa de la naturaleza humana se evidenciará en todo su esplendor:

Una situación “natural” en la que la fuerza y el fraude constituirán las “virtudes” cardinales. Aquí no habrá lugar para la propiedad legítima sino únicamente

para la posesión temporaria, respecto de aquellos bienes conquistados por la fuerza y solo en la medida en que logren ser salvaguardados del arrebato ajeno (Hobbes, 1998).

La idea de justicia sólo será posible entonces bajo un soberano capaz de mantener a raya los impulsos destructivos de los hombres, el cual surgirá como resultado (y no como parte contratante sujeta al acuerdo) de la mutua transferencia de sus derechos naturales a todas las cosas por medio del contrato. Sin la garantía de la espada, los pactos constituirán meras palabras, incapaces de brindar protección a sus firmantes. Todo lo contrario ocurrirá, en cambio, cuando se instaure el mencionado Leviatán que, por el terror que inspire en base a su fortaleza derivada de la *autoridad* que le fuera conferida por cada individuo, logre hacer coincidir todas las voluntades para la paz.

En definitiva, Hobbes formula su concepción de justicia a partir de la mutua transferencia del derecho de todos los hombres a todas las cosas, contenida en el contrato fundacional del Estado:

En efecto, donde no ha existido un pacto, no se ha transferido ningún derecho, y todos los hombres tienen derecho a todas las cosas: por tanto, ninguna acción puede ser injusta. Pero cuando se ha hecho un pacto, romperlo es injusto. La definición de INJUSTICIA no es otra sino ésta: el *incumplimiento de un pacto*. En consecuencia, lo que no es injusto es *justo* (Hobbes, 1998).

No obstante, tal concepción general convive a su vez con otras dos más acotadas: la de justicia conmutativa y la de justicia distributiva. Por la primera, Hobbes la define como:

“*La justicia de un contratante*”: el cumplimiento de un pacto de compra venta, de arrendamiento, de préstamo, de cambio o trueque, y otros actos contractuales. Por la segunda, contempla “*la justicia de un árbitro*”, el acto de definir lo que es justo, de distribuir a cada uno lo que le es propio, sustentado en la confianza de quienes lo han erigido. Sin embargo, una vez más vemos que la percepción de justicia depende de un contrato precedente (conmutativa), a partir del cual, simultáneamente, tienen lugar el surgimiento del mencionado árbitro (distributiva) (Hobbes, 1998: p. 124).

En la medida en que el fin último presente en estas dos nuevas definiciones de justicia es la equidad, concuerdan ambas con las leyes naturales que, como tales, deberían ser igualmente observadas por el soberano. A pesar de que dicha autoridad sólo responde por sus actos “ante Dios”, nuestro autor le asigna, como una de sus funciones recomendadas, la de *“esforzarse por que sea enseñada la Justicia; consistiendo ésta en no privar a nadie de lo que es suyo”*. Es decir, forma parte del interés del soberano mismo que, a fin de conservar la seguridad de sus habitantes dentro del Estado, sean respetadas sus propiedades (su vida, la de sus seres queridos, sus riquezas y sus medios de vida), así como también que quienes detentan el poder administren la justicia por igual a todos los sectores de la población (Hobbes, 1998).

De lo contrario, las consecuencias que sobrevendrían a la tolerancia impune de todo tipo de desigualdades, parcialidades, u otras “faltas” cometidas contra la equidad y en favor de algunos privilegiados, implicarían de hecho la insolencia, el odio, y un esfuerzo inusitado por derribar los obstáculos opresores y contumaces, aún a costa de desatar la ruina del Estado y la decadencia inevitable de hasta el más absoluto soberano (Hobbes, 1998).

### **La categoría de autoridad**

Antes de entrar de lleno en la concepción Hobbes de autoridad, es importante aclarar ciertos aspectos generales sobre este fenómeno. En primer lugar, que involucra un tipo de subordinación voluntaria por parte de los súbditos, la cual radica en el deseo de orden más que en el temor a las consecuencias de la desobediencia o en la persuasión sobre la bondad de los fines. Segundo, que responde a un tipo de razonamiento relacionado con el acatamiento de la voluntad del soberano. Tercero, que la existencia de autoridad no excluye por definición la posibilidad de autonomía ya que esta última puede requerir un cierto control de segundo orden sobre las razones primarias que pueden afectar la autonomía individual a largo plazo.

Una vez hecha esta aclaración podemos ahondar en su perspectiva. De modo similar a la justicia, el concepto de autoridad también es derivado de la figura contractual.

El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos puedan reducir su voluntad a una sola voluntad (...) Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás (...) Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO (...) Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira es capaz de conformar todas las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero (Hobbes, 1998).

Es importante detenernos, en este punto, en la distinción que el autor realiza entre pacto y contrato; los que, una vez aclarada su definición, serán utilizados indistintamente a lo largo de su obra. Veamos por que.

El contrato consiste en la mutua (y simultánea) transferencia de derechos a la cosa, la que se distingue de la entrega de la cosa misma, ya que ésta puede ser concretada (por ambos) en el momento en que se transfiere el derecho, o algún tiempo después. Contrariamente, el pacto o convenio implica la entrega de la cosa convenida por parte de uno sólo de los contratantes, el que se mantiene, confiadamente, a la espera de la contraprestación del otro una vez cumplido el plazo predeterminado (Hobbes, 1998).

Frente a la ausencia, en el estado de naturaleza, de una fuerza legítima superior que obligue a la observancia de las promesas pactadas a ser efectivizadas en tiempos diferidos, el acto primero que origina la autoridad política debe tener la forma de un contrato en el que la transferencia de derechos sea mutua y simultánea. Es sólo a partir de tal contrato que se creará también el poder coercitivo capaz de velar por el cumplimiento de los pactos que hayan de estipularse a futuro.

No obstante, el contrato inicial, al encerrar al mismo tiempo el compromiso de los súbditos de obedecer a las leyes dictadas por el soberano naciente, involucra además una instancia de promesa a largo plazo que le confiere el carácter de pacto, pero, esta vez, de un pacto efectivo a la luz de la nueva autoridad creada para hacerlo cumplir.

Es decir, que sin un poder que, por el “terror que inspira”, garantice la observancia de las mutuas promesas, los pactos de cumplimiento diferido, basados en la sola confianza entre los hombres, resultarían totalmente nulos. Por lo tanto, la acción fundante de la obligación política ha de ser un contrato por medio del cual todos cedan, simultáneamente, su derecho sobre todas las cosas. Dicho acuerdo, al crear en ese instante la fuerza capaz de respaldarlo, otorga validez a los pactos que en adelante (incluyendo la promesa originaria) establezcan prestaciones entre las partes a ser concretadas en momentos diferidos.

Una consecuencia inevitable que de lo anterior se deriva es la pregunta de por qué si ya existían previamente las condiciones propicias para dar nacimiento al contrato inicial, fue necesario hacerlo. Inversamente, si la condición del estado de naturaleza era en verdad una situación de desconfianza y peligro de muerte violenta, cómo fue posible dar el primer paso para dicha concertación.

Cuestión ésta a la que rápidamente se responderá que tal estado de naturaleza no es más que una construcción hipotética, no sustentada en un estudio antropológico anterior, útil sólo a los fines de justificar el tipo de Estado pretendido. De todos modos, pienso que la pregunta por el sentido de dicha construcción teórica se mantiene en pie.

Hobbes considera importante destacar una característica fundamental de la autoridad que él propone y que se fue anunciando durante este recorrido: su condición de ser absoluta. En primer lugar, dicho poder es soberano y no tiene, por lo tanto, instancia superior a la que someterse (más que a la observancia de las leyes naturales de lo que sólo Dios puede ser juez). Por otra parte, los súbditos se reconocen como autores de todas las acciones del soberano, cediendo sus juicios y voluntades a los de éste. Finalmente, las facultades propias de la autoridad son vistas como incomunicables e inseparables.

Frente a las posibles críticas que lo anterior suscitaría, el argumento defensivo consiste en que:

Lo más grande que en cualquiera forma de gobierno puede suceder, posiblemente, al pueblo en general, apenas es sensible si se compara con las miserias y horribles calamidades que acompañan a una guerra civil, o a esa disoluta condición de los hombres desenfrenados, sin sujeción a leyes y a un poder coercitivo que trabe sus manos, apartándoles de la rapiña y de la venganza” (Hobbes, 1998).

No obstante, Hobbes concede a los gobernados la necesidad de que los gobernantes soberanos no busquen por su mayor logro el deleite o los derechos que pudieran resultar del daño o el debilitamiento de sus súbditos, en cuyo vigor consiste su propia gloria y fortaleza. Sino que, por el contrario, su interés residiría en la creación y el mantenimiento de las condiciones que les permitan obtener de los súbditos cuanto fuese posible en tiempos de paz a fin de disponer de tales medios en ocasiones de necesidad emergente o de ataque externo.

Por último, y si acaso subsistieran más opositores, acusa a los hombres de poseer, por naturaleza, lentes de aumento para los agravios ajenos; pero de carecer, al mismo tiempo, de otros prospectivos para ver las miserias propias que no podrían ser evitadas sin tales intervenciones (Hobbes, 1998).

### **La filosofía política de John Locke**

La filosofía práctica de Locke es el pensamiento político y social propio de un individuo que ha vivido en primera línea los avatares políticos de su país. Nos presenta la concepción de un hombre definido por su condición de ser social y parte integrante de un estado. “De un hombre que tiene que adaptarse al mundo en el que se encuentra y orientar sus tendencias naturales que nos llevan a la búsqueda de la felicidad” (Locke, 2004: p.140).

En el Primer Tratado sobre el gobierno civil Locke analiza y fundamenta su rechazo a la teoría divina de los reyes y a la monarquía absoluta. Tratado que replica a los argumentos de R. Filmer y su obra Patriarca y su visión divina del gobierno regio y el rechazo al absolutismo propugnado por Hobbes en su Leviatán. Locke sostiene

la imposibilidad de justificar racionalmente que Dios cediera a Adán la autoridad para someter a los hombres y, en segundo lugar, si se aceptará tal argumento esto implicaría, en opinión de Locke, aceptar que el hombre no es un ser libre.

### **La categoría de civilidad**

El origen de la sociedad civil surge cuando los hombres para evitar el estado de guerra deciden renunciar a parte de sus libertades y derechos a favor de un **poder legislativo y ejecutivo** que cada uno de los individuos poseían en el estado de naturaleza; pero no se ceden estos derechos y sus poderes de manera arbitraria a una persona ( un posible rey absolutista) sino que se realiza tal cesión a la comunidad, que es el cuerpo político en el que “la mayoría” ejerce el derecho “*a actuar y decidir en nombre de todos*”.

De nuevo Locke marca sus diferencias respecto a la política de Thomas Hobbes, pues éste último sostiene que el hombre abandona un estado de naturaleza de plena libertad pero violento que hace la vida insegura, brutal y previsiblemente corta, a favor de una sociedad civil en la que se renuncia y enajena la libertad natural a favor de un individuo o asamblea de personas que con una absoluta autoridad gobernarán según su arbitrio, garantizarán una vida segura. En cambio, para Locke el fin que justifica la constitución de la sociedad civil ha de ser el bien del pueblo y preservar sus inalienables derechos (vida, libertad, propiedad, etc.) y la cesión de tales derechos a la comunidad no puede acarrear la renuncia a ellos, o que la propia comunidad actúe contra estos derechos.

Cada individuo se somete a las decisiones, a las leyes de la mayoría y las asume como propias. Llamativo es el hecho de cómo Locke justifica la esclavitud en esta nueva sociedad civil donde el derecho a la libertad parece incuestionable. Así afirma que, “si un individuo es reo de muerte por algún delito cometido, en vez del cumplimiento de esta pena, puede ser utilizado como esclavo por la parte agraviada (Locke, 2004).

Las leyes son elaboradas por el poder legislativo organizado por la mayoría y constituyen el espíritu del Estado. El poder ejecutivo es el representante de la comunidad que debe llevar a cabo el cumplimiento de las leyes y se somete a las mismas, siempre que estas no vayan contra los derechos y el bienestar del pueblo. Así pues, “*el poder de la sociedad o el poder legislativo no podrá nunca extenderse más allá de lo necesario para el bien común*”.

El poder legislativo es el poder superior de hacer las leyes a las que estarán sometidos todos los individuos integrantes de la sociedad civil, incluidos los del poder ejecutivo. Su legitimidad le vendrá dada si se atienen a “*legislar igual para todos*”. El poder supremo del Estado no es sino el poder conjunto de todos sus ciudadanos, es por ello que no podrá ser superior al poder que sus ciudadanos tenían en el estado de naturaleza

Junto a la promulgación de unas leyes que preserven la libertad y la propiedad de sus ciudadanos se hace necesario en esta sociedad civil la figura de los jueces que interpreten imparcialmente estas leyes.

A lo largo del Segundo Tratado Locke insiste en el hecho de que el poder político debe proteger y salvaguardar la propiedad privada de sus **ciudadanos**, hecho este que lo diferencia del poder político “hobbesiano” que legitima al Estado a disponer de las propiedades y bienes de sus **súbditos**.

Locke, conocedor de la naturaleza humana y ante la natural debilidad humana ante el poder y su tendencia al exceso, contrapone al poder legislativo el poder ejecutivo que debe encargarse de salvaguardar las leyes y obligar a su cumplimiento. También reconoce la existencia de **un poder federativo**, que es aquel que representa al país en el exterior y defiende los intereses de la comunidad frente a otros países y con la potestad de declarar la guerra o la paz, alianzas políticas o económicas.

Con lo expuesto hasta ahora Locke nos ha presentado el modelo de una monarquía constitucional o parlamentaria, realidad de la que fue participe en los sucesos de la Gloriosa revolución.

Este poder político no tiene un poder ilimitado e indefinido de tal manera que si se excede en algunas de sus prerrogativas en contra de las leyes o de los derechos de sus ciudadanos, éstos tienen la potestad a la rebelión frente al poder constituido en Tiranía (Locke, 2004).

De nuevo en este tema Locke marca sus distancias filosóficas respecto a Hobbes. Éste último justificaba un gobierno absolutista del soberano como mejor le parecía a éste con tal de preservar la paz y la seguridad. Así el derecho a la rebelión

queda excluido. Para Hobbes los posibles excesos del monarca siempre serían menores que la situación del estado de naturaleza o de guerra. En tanto, para Locke, cuando el poder político usurpa por la fuerza los derechos de los ciudadanos, éstos tienen el derecho a rebelarse pues el poder político ha sido el primero en romper con la tarea encomendada en el pacto o en la constitución de la sociedad civil. Locke hace un análisis etimológico del término “*rebelarse*”, tomando sus raíces latinas (“*rebellare*”) como ‘*volver a la guerra*’. Técnicamente, para Locke, los que se han rebelado han sido aquellos gobernantes que con sus decisiones y acciones han roto el pacto social y su representatividad. Es por ello por lo que el pueblo tiene el derecho y deber de restaurar el orden político establecido.

Es el pueblo el que juzgará si el monarca o el legislativo ha actuado en contra de sus derechos y actuar en consecuencias:

Hemos realizado un repaso general a la filosofía política de John Locke que ha aportado a la Historia de las ideas políticas las bases teóricas del llamado **liberalismo político**.

### **La categoría de tolerancia**

Tanto en su Ensayo sobre la tolerancia, como en la Carta sobre la tolerancia, Locke recoge su preocupación por las posibles interferencias en la sociedad inglesa del siglo XVII de las distintas confesiones religiosas y relaciones entre el Estado y las Iglesias surgidas a partir de la Reforma. “Anglicanos, Presbiterianos y Católicos estaban convencidos de la necesidad de velar por sus respectivas confesiones y de realizar un sesudo proselitismo al resto de la sociedad británica” (Locke, 2005: p. 128).

El planteamiento básico de Locke respecto a la religión consistió en tolerar toda creencia y ejercicio religioso que no atentase contra los intereses fundamentales de la sociedad y del Estado. Su tolerancia no se basaba en un principio o creencia religiosa sino político. Esto significa que la tolerancia religiosa es un valor político. El respeto y la tolerancia genera un clima social que posibilita la estabilidad y seguridad del Estado.

Esta tolerancia “lockeana” excluye a ateos y políticos. A los ateos los rechaza pues al negar la existencia de Dios eliminan el fundamento último de todos los vínculos de la sociedad humana. Respecto a los católicos su exclusión de cualquier consideración de respeto y tolerancia es debida a que los intereses y fidelidad no se orientan a favor de Inglaterra sino a favor de Roma:

Locke plantea la separación entre Iglesia y Estado, pero esta es muy relativa, pues si bien se acepta el culto libre a favor de una convivencia pacífica y estable pero si algunas de estas creencias alientan movimientos desestabilizadores sociales y políticos, el Estado debe actuar con los medios a su alcance para sofocar estas actitudes y reestablecer la seguridad y la estabilidad social. Si alguna confesión religiosa es perjudicial para la sociedad, los jueces deben prohibirlas.

Para Locke la tolerancia está en las raíces del Evangelio y su lectura racional aleja cualquier justificación de violentos, fanáticos que so pretexto de la religión, persiguen, torturan, roban y matan. La libertad de credo debe ser absoluta en el ámbito privado, en la esfera personal donde no se afecte a los intereses del Estado y la sociedad.

Por todo esto, la ley no tiene nada que regular respecto al culto privado de sus ciudadanos pues éste no afecta a la sociedad civil o al Estado. Entiende Locke absurdo el intento de obligar a sus ciudadanos tener fe por mandato legal (Locke, 2005: p. 111). Al ser la fe algo propio de la vida privada de los ciudadanos, ésta es incumbencia exclusiva del individuo que tiene que asumir libremente sus creencias en una Iglesia y si encuentra contradicciones, dudas, en su Iglesia, tiene la libertad para abandonarla. Los hombres no nacemos por naturaleza adscritos a una Iglesia y Locke señala que la única justificación de adscripción a una Iglesia es nuestro particular deseo de salvación.

### **Sobre la categoría de iusnaturalismo en Hobbes y Locke**

Locke inicia su segundo tratado distinguiendo entre “*Estado de naturaleza*” y “*Estado de guerra*” que para Hobbes consistían en el mismo estado. En este estado de naturaleza hace a los hombres iguales, libres y racionales. Para hablarnos de la igualdad, sostiene

Locke que la igualdad entre los hombres posibilita el que los hombres se amen los unos a los otros cual precepto divino y esta misma igualdad justifica la justicia y la caridad entre los hombres. La libertad en este estado de naturaleza no es un estado de licencioso en el que todo está permitido pues está dirigido por la razón, que es ley de naturaleza que nos obliga a todos y genera el deber que implica toda acción libre:

Esta ley racional implica el que nadie atente contra la vida, respeta la libertad (de pensamiento, creencia, etc.) . En este estado de naturaleza guiado y dirigido por la razón cabe la posibilidad de la transgresión a las normas, de tal manera que se hace necesario también en este estado de naturaleza sancionar, castigar en su justa medida a aquellos que invadieron y violaron los derechos de los otros.

Así pues, del estado de naturaleza puede surgir el estado de guerra, definido por Locke como “*estado de enemistad y destrucción*”. El por qué los hombres llegan a esta situación lo justifica Locke, en una interpretación con tintes psicológicos, en la natural tendencia al egoísmo y a la autoestima y el rechazo a la vergüenza y la desgracia. El hombre del estado de la naturaleza no es el “*homo hominis lupus*” de Hobbes ni siquiera el “*buen salvaje*” de Rousseau, es un hombre que podríamos clasificar como normal, esto es, un individuo con su racionalidad y libertad y con sus tendencias irracionales.

El estado de naturaleza lejos de ser un estado de cosas perfecto encierra en sí mismo los gérmenes necesarios para generar un estado de guerra, pues cuando alguno hombres atentan contra la vida o propiedad de otros, legitima a los agredidos a ejecutar la justicia necesaria para reparar el daño necesario. En este estado de naturaleza cada uno es juez de sí mismo, con lo cual la posibilidad de que el estado de guerra se generalice está servida.

Es por todo esto, para evitar este estado de guerra, que los hombres se ponen manos a la obra para constituir la sociedad civil.

La sociedad surge del derecho que tienen los hombres a conservar las vidas, sus libertades y posesiones que ya poseían como tales derechos en el estado de

naturaleza. La sociedad civil se constituye primariamente para preservar la vida pero también la propiedad. Locke afirma que el hombre requiere de las cosas, alimentos, vestidos, cobijo, muebles, tierras, etc. La especial atención que dedica a la defensa de la propiedad es clarificadora respecto a los orígenes burgueses de Locke, así como del éxito de su pensamiento en la sociedad inglesa donde la burguesía ya había tomado conciencia de su clase como poder socioeconómico y político. Además, a la vista de su propia experiencia personal, es comprensible que valorase que la propiedad era la forma mejor de liberarse de la inseguridad política y personal y de la dependencia de lo demás.

La propiedad es fruto del trabajo y del esfuerzo realizado por el individuo y que se materializa en el producto final elaborado a partir de la naturaleza y del trabajo del individuo. El derecho a la propiedad lo justifica Locke porque supone tanto para el individuo como para la sociedad bienestar. Y para que este derecho sea tal, nadie debe quedar fuera de él, es decir, que el acceso a la propiedad privada debe ser posible para todos y en proporción moderada. El derecho a la tierra supone todo cuanto el individuo pueda sembrar y cultivar: La propiedad estaba ya presente en el estado de la naturaleza y la sociedad civil la reconoce como un derecho que beneficia tanto al individuo como al resto de la sociedad.

### **Sobre la exclusión como categoría política: desarrollo humano a partir de oportunidades y capacidades**

La relación entre los fundamentos de la filosofía política de Hobbes –justicia y autoridad– y Locke –sociedad civil, derechos y rebelión– con respecto al Desarrollo Humano puede ser establecida si se asume como factor de exclusión a la salud, la educación y el empleo.

De este modo, la exclusión social puede ser referida como resultado de las relaciones entre autoridades e individuos según lo plantearían Hobbes y Locke.

Sin embargo, desde la óptica de la filosofía política, la exclusión social es un fenómeno más bien al margen de la discusión de las ideas iusnaturalistas, contractualistas y absolutistas.

Por consiguiente, es menester abstraer la exclusión social a partir de indicadores tales como salud, educación y empleo. Una vez conceptualizada la exclusión social podría tener un lugar en los planteamientos filosóficos políticos.

Tal ejercicio permitirá el diálogo entre Trabajo Social (exclusión social, salud, educación y empleo), con respecto a la filosofía política (justicia, autoridad, derechos).

Es decir que la exclusión social es producto de dos términos que pueden ser adoptados por la filosofía política: oportunidades y capacidades.

Ambos términos estarían vinculados a las ideas de justicia, autoridad, derechos y sociedad civil, aunque contradicen las ideas del absolutismo contractualista.

Antes de exponer los conceptos de oportunidades y capacidades, así como su discusión con algunos fundamentos de la filosofía política de Hobbes y Locke, es necesario revisar tales aspectos.

### **Sobre el desarrollo humano como filosofía política de exclusión**

El Desarrollo Humano, entendido como una totalidad de factores en los que preponderantemente, la salud, el empleo y la educación son sus indicadores, puede ser analizado teórica y conceptualmente desde los planteamientos de Hobbes –justicia conmutativa, justicia distributiva, autoridad absoluta– y Locke –sociedad civil, derechos y rebelión–.

De este modo, desde la óptica de Hobbes y Locke, el Desarrollo Humano sería producto de un Estado que pudiendo ser absolutista o liberal, traslada a los individuos de un iusnaturalismo hacia un contrato, sólo que en el caso de Hobbes es una renuncia a la libertad natural, pero en el caso de Locke es una oportunidad de reivindicar la relación entre ciudadanos con sus gobernantes.

En este sentido, el iusnaturalismo, desde cómo lo piensa Hobbes y en relación con el Desarrollo Humano, supone una ausencia de justicia ya sea contratante como otorgada a una autoridad.

Es decir que el problema del Desarrollo Humano para Hobbes, sería la ausencia de 1) un contrato y 2) la autoridad, más propiamente la justicia no sólo sería resultado

de ambos requerimientos, sino además es único sendero por el que la humanidad debiera transitar.

Incluso el Desarrollo Humano, sería una especie de indicador del poder absoluto que pregonaba Hobbes, pero no estaría indicado más que por una justicia anti-naturalista.

En este sentido, la justicia no equivaldría a una superación de la pobreza, ni a una alfabetización o una salud plena, más bien sería una voluntad colectiva, intersubjetiva e intergrupala que los individuos le otorgan a una autoridad.

Si el Desarrollo Humano es indicativo la mera ausencia del iusnaturalismo y la sola presencia de una autoridad absoluta, entonces Hobbes propondría no sólo que tal Desarrollo Humano estuviese supeditado a los designios de la autoridad, sino además estaría confinado a preservar un contrato en el que los individuos renuncian a sus capacidades de salud, educación y empleo con tal de enaltecer un acuerdo absoluto de renuncia a sus derechos civiles.

Por consiguiente, la exclusión social es un indicador de la justicia política que propone Hobbes. Tal exclusión no sólo sería en cuanto a la inhibición de las capacidades de salud, educación y empleo, sino además consistiría en el allanamiento de los derechos que, al renunciar los individuos a ellos, propiciaron una doble exclusión: participar en las decisiones y el acceso a la salud, educación y empleo.

## **Conclusión**

La filosofía política en el Trabajo Social para el estudio de la exclusión con base en el IDH supone las siguientes categorías:

1.- Justicia como idea central en la discusión de las diferencias entre sistemas absolutista –*aceptación de una autoridad distribuidora de oportunidades y definidora de capacidades tales como renunciar a la naturaleza de la voluntad*–, liberal –*aceptación de una comunidad administradora de un contrato de derechos y garantías que sustituyan a la voluntad natural*– y neoliberal –*aceptación de una ideología de capacidades en función de oportunidades otorgadas por el Estado*–.

2.- Autoridad como propósito absolutista –*subordinación relativa a la voluntad absoluta de un jerarca salvo actos básicos que demandan la autonomía del individuo*–, como principio liberal –*subordinación a la voluntad mayoritaria que posee la facultad de perseguir el bien común salvo que atente contra sus principios que le dieron origen*–, como requerimiento neoliberal –*vigilancia del derecho a elegir oportunidades y capacidades*–.

3.- Civilidad o subordinación a la autoridad en el absolutismo, ejercicio de derechos en el liberalismo y disposición a la capacidad en el neoliberalismo.

4.- Tolerancia como principio de subordinación ante la voluntad de la autoridad en Hobbes, como cláusula de contrato en Locke y como instrumento de convivencia en Sen

5.- Oportunidades como renuncia a la voluntad natural en el absolutismo y en Locke, así como punto de partida en el neoliberalismo.

6.- Capacidades básicas de autonomía ante la autoridad en el pensamiento Hobbesiano, capacidades de rebelión como alternativa de defensa de derechos en la idea de Locke y capacidades como habilidades y conocimientos para el Desarrollo Humano en la concepción de Sen.

Por consiguiente, la filosofía política de la exclusión desde el Trabajo Social; a) consiste en la discusión de las seis categorías; b) la diferenciación entre un sistema absolutista, liberal y neoliberal; c) la discusión de sus alcances y límites; d) el replanteamiento del IDH.

## **Referencias**

Alayón, N. (1985). Definiendo el Trabajo Social. Buenos Aires: Humanitas.

Cambon A. S; Irving, A. (2001). Foucault y Trabajo Social. Granada: Maristan.

Hobbes, T. (1998). Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil. México: Fondo de Cultura Económica.

Hobbes, T. (2014). El Estado. España: Fondo de Cultura Económica.

Kohs, S.C. (1966). Las raíces del Trabajo Social. Buenos Aires: Paidós.

Locke, John. (2005). Ensayo y carta sobre la tolerancia. Madrid: Alianza Editorial.

Locke, John. (2004). Primer Tratado sobre el gobierno civil. Madrid: Alianza Editorial.

Richmond, M. (1995). El Caso Social Individual. Buenos Aires: Humanitas.

Sen, A. (2011). La idea de la justicia. Buenos Aires: Taurus.

Sen, A. (2011). Nuevo examen de la desigualdad. Argentina. Alianza Editorial.

# INVESTIGACION Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA SEPARACIÓN EXISTENTE

Ma. Socorro Espinosa Munguía\*

## Introducción

El presente capítulo versa en torno a la relación que, en términos generales, existe entre la investigación, que usualmente se realiza en el marco de las ciencias sociales, y el contenido central del que se ocupan los hacedores del diseño e implementación de las políticas públicas, en los diferentes países. Para ello, el análisis se centra en las siguientes interrogantes: 1) ¿Qué tanto peso tiene la investigación que se realiza en las ciencias sociales, para los sistemas políticos y administrativos de los Estados Nacionales y, más particularmente, para el diseño y la aplicación de las políticas públicas? 2) ¿Cómo incide la investigación social en la correlación existente entre los sistemas de política y administración pública y los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales? 3) ¿Qué efecto tiene esa correlación? y 4) ¿Cómo podemos explicarnos las grandes diferencias que hay en este terreno, en la diversidad de sociedades?

De acuerdo con los resultados del presente análisis, la investigación que generalmente se realiza en las ciencias sociales tiene un enorme peso potencial como base informativa y referencial para los sistemas políticos y administrativos de nuestros Estados Nacionales, toda vez que de la investigación social depende el diseño de políticas que cubran de manera efectiva las necesidades colectivas prioritarias; sin embargo, tal fenómeno aún no se da en los hechos, al menos en la dimensión necesaria. Para propiciar avances en este terreno, sería preciso que los profesionales de las ciencias sociales, además de realizar un trabajo de calidad y eficaz, actuáramos tomando en cuenta los tiempos marcados por la necesidad política, por encima de los tiempos naturales de los procesos de investigación.

## La separación entre investigación social y políticas sociales

### Los Planteamientos Teóricos

Sabemos que las políticas públicas, y más particularmente las políticas sociales existen, al menos en teoría, con el propósito fundamental de resolver necesidades

---

\*Doctora en Políticas Públicas y Ciencias Sociales por el Programa Nacional de Posgrados de Calidad. Docente Titular B de Tiempo Completo en la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan del IPN.

colectivas, independientemente de qué sociedad nacional sea la que presente esas necesidades (Pérez, 2019; Aguilar y Lima, 2009). Sin embargo, dependiendo del país y de la sociedad de la que estemos hablando, varía sustantivamente el grado en el cual se utiliza la investigación social como base para el diseño primero y para la implementación después, de las políticas públicas (Valenti y Flores, 2009; Arroyave, 2011; Tommasi, M. y Stein, E., 2006).

“En los hechos, la mayor parte de los países se caracteriza por llevar a la práctica políticas públicas que no tienen como sustento la investigación social” (Aguilar, 1992; Saizarbitoria, 1987). Solamente algunos países, como puede ser el caso de Suecia, recurren, mucho más que otros, a las ciencias sociales como instrumento de análisis y de apoyo para la toma de decisiones de política pública.

Además, en términos de lo que señala la teoría, la investigación social es el primer paso, indispensable, de la elaboración de las políticas públicas. Sin embargo, en la realidad cotidiana de muchos países éstas se elaboran separadas de la realidad concreta en la que habrán de aplicarse. Los defectos más o menos comunes de las políticas sociales se originan frecuentemente en el hecho de que se diseñan y se ponen en operación a partir de una decisión ejecutiva de los altos mandos, sin que haya de por medio un proceso serio de investigación y de análisis, previa a su diseño y a su implementación.

El fenómeno se explica, al menos en una parte importante, por la falta de conocimiento existente acerca de la utilidad de la investigación. Según lo evidencian los hechos cotidianos, entre los hacedores de política pública no hay mucha conciencia de la necesidad presente, en torno a que se realice una investigación social seria que sirva como base y sustento para el diseño de las políticas; tampoco parecen conocer mucho de los sociólogos y trabajadores sociales, como profesionales capaces de realizar esa investigación y análisis previo; ni de su utilidad.

Cabe hacer la reflexión del por qué se da en los hechos tal fenómeno, y cuál es el motivo por el cual éste ocurre como tendencia general, en la mayoría de los regímenes políticos y de gobierno. ¿Será sencillamente por falta de sensibilidad social? Puede ser. A los diseñadores e implementadores de políticas sociales no parece que les sea clara la utilidad de la investigación y el análisis de las necesidades sociales. Según lo marcan las evidencias, ellos consideran que funcionar a partir de la conveniencia política puede ser suficiente para hacer bien su trabajo.

Es éste un espacio de acción por ensancharse. Precisamente se trata de un renglón en el que los trabajadores y trabajadoras sociales tenemos un buen espacio de oportunidad y mucho ámbito potencial de acción. Pero nos toca abrir brecha, toda vez que el canal que puede hacer esto posible y además consolidarlo, no está plenamente abierto ni suficientemente legitimado.

### **La Trayectoria Histórica del Diseño e Implementación de Políticas**

¿Por qué hay en los hechos una distancia, que suele ser enorme, entre la investigación social y el diseño e implementación de políticas públicas y sociales, y por qué es mayor en unas naciones que en otras? Las diferencias que existen entre unos países y otros, en lo que toca al grado de importancia que se da a la investigación social como respaldo para las políticas públicas que se implementan, se explica -al menos en parte- por la trayectoria histórica de los países y por los acontecimientos que han ido aparejados a la misma (Medellín, 1997; Aguilar, 1992; Wagner y Wollmann, 1986).

En términos de tradición histórica en materia de la investigación para el diseño de políticas, los países se pueden clasificar en dos tipos:

Por una parte están los que tienen una costumbre arraestrada a través del tiempo, de intensa interacción entre las ciencias sociales y los poderes públicos, en un contexto de continuidad política; entre ellos cabe ubicar a naciones como los Estados Unidos, Suecia, Reino Unido y Francia.

Por otra parte, se sitúan los países que carecen de la base empírica de los anteriores, como son aquéllos en los que se han operado cambios políticos radicales y en los que las principales corrientes de investigación fueron reprimidas, debido a su orientación crítica (Saizarbitoria, 1987; Wagner y Wollmann, 1986).

Tal es el caso de la Escuela de Fráncfort en Alemania, del Instituto de Paul Lazasfeld en Viena y los trabajos de Gramsci en Italia; en estos casos se carece de la base empírica necesaria para sustentar la elaboración de las políticas sociales, la cual en cambio sí existe en los anteriores Estados.

Otro factor importante que incide en este fenómeno es la penuria de recursos técnicos y económicos, junto con la indiferencia del poder político. Estos dos fenómenos han hecho

que, durante el transcurso de muchos siglos, la investigación social estuviera concentrada exclusivamente en manos de la Iglesia y de instituciones de carácter privado; por lo tanto, eso explica que lo que estaba sucediendo realmente en las sociedades no fuera considerado como un asunto prioritario de cada Estado, sobre todo en materia de consideración de las necesidades colectivas como base para las acciones de gobierno.

Posteriormente, el auge económico que precedió a las guerras mundiales, ligado al desarrollo de los años cincuenta y primeros sesenta, no ayudó a que los gobiernos de Europa ni de otras regiones del mundo considerasen importante inspirarse en las experiencias americana, sueca y británica, para recabar la opinión de los especialistas en ciencias sociales antes de operar las políticas públicas.

Luego, la liberalización de la actividad económica, que fue dándose de manera paulatina en el mundo, jugó en contra de la consideración de las necesidades colectivas. En los años que siguieron a la posguerra, el alejamiento existente entre investigación social y elaboración de políticas públicas tuvo mucho que ver con que el modelo de desarrollo de los países, basado en liberar gradualmente los mercados nacionales e internacionales, lograba un importante crecimiento de las cifras económicas; y que para ello no había necesidad de poner en evidencia la eficacia de las políticas implementadas ni la capacidad de las administraciones para dirigir la actividad económica, y tampoco que esta última tuviera liga directa con el desarrollo de los grupos humanos.

Precisamente los gobiernos más fieles a la política de libre mercado y de liberalización gradual de la economía, se caracterizaron por ser los más reacios a apoyar su acción en las ciencias sociales. En general, según ellos, para dar buenos resultados era suficiente con recurrir a comités de expertos. Cuando mucho, y como excepción, se consideraba necesario recurrir a la investigación socioeconómica para estudiar lo que estaba aconteciendo en ciertas regiones, así como para probar sus modelos y programas de desarrollo económico.

Por supuesto que, en la tesitura de los gobiernos neoliberales, no hablamos de programas para procurar el desarrollo social, sino para procurar el desarrollo

económico. El tipo de mejora general que se procura bajo este modelo de crecimiento de las economías, puede ser proyectado para llevarse a cabo tomando como base la situación de las familias de cierto contexto -como puede ser, por ejemplo, las que estén ubicadas en una cierta región de África-; pero sigue siendo el desarrollo económico lo que se persigue centralmente, y no el desarrollo social.

Para los dirigentes de política en el modelo de liberalización económica gradual, no es importante el registro de un mejor nivel de bienestar social. Lo anterior se refleja de manera directa en la manera de diseñar e implementar las políticas públicas. En las economías abiertas, a lo que se concede importancia -en todo lo que se proyecta y se realiza- es a poder reportar cifras que prueben el éxito de los programas implementados; cuando podríamos esperar que importe el bienestar integral de un mayor número de familias. Sobre todo, eso es lo que podríamos esperar los profesionales de las ciencias humanistas.

### **Las Razones Contextuales de tal Separación**

Hoy por hoy, la distancia entre investigación social e implementación de políticas es considerable (Cunill-Grau, 2014) y lamentable. Es una realidad innegable en los diferentes países y por diferentes circunstancias, el que no hay mucha relación entre las políticas públicas que se elaboran y que se ponen en operación, y la investigación que se realiza en las ciencias sociales.

“Las razones por las cuales sucede tal fenómeno, que se enmarcan en el contexto actual y que ocurren al margen de explicaciones históricas, son también diversas” (Vargas, 2011). De acuerdo con diversos análisis encaminados a explicar la situación, nos enfrentamos en primer lugar al resultado de un cálculo político: cuando se trata de dirigentes del gobierno que obtuvieron una clara mayoría a todos los niveles de decisión política, que no saben por cuánto tiempo la podrán mantener, optan por actuar con rapidez y de manera resuelta, antes que esperar los resultados de análisis que resultarían largos y que probablemente suscitarían nuevas controversias.

Un segundo motivo que explica el que un gobierno de amplia base social no apoye sus acciones en la investigación social, es el tipo tradicional de régimen burocrático que prevalece en el sistema administrativo, el cual ha sobrevivido a los cambios de régimen y se ha caracterizado por ser muy fragmentado, además de volcado

hacia sí mismo. De esta manera, los agentes que dirigen la administración en curso no estarían dispuestos a recurrir a la información que provenga del exterior como base para sus acciones, porque tal opción implicaría riesgos en el terreno del dominio y prevalencia del poder político que detentan.

Por otra parte, están los resultados, insuficientes, de la investigación social como respaldo para el diseño de políticas efectivas. Hay muchos casos registrados en los que las acciones de política y de gobierno, que estuvieron basadas en la ciencia, han defraudado las expectativas de los políticos. Tal cosa ha ocurrido de manera independiente a que las recomendaciones, que se convirtieron en acciones de política pública, fueran más o menos racionales. Por ejemplo, los frutos que se esperaban del estudio y de la investigación propios del “cientificismo” de los años sesenta, no cubrieron las expectativas creadas, a pesar de que se suponía que el análisis de la realidad conduciría a propuestas únicas y poco discutibles, dado su basamento científico.

Por si lo anterior fuera poco, los resultados que se presentan como producto de la investigación suelen no ser concluyentes. Contra la expectativa de que la ciencia resolviera de manera uniforme y contundente la toma de decisiones políticas, lo que por lo general hacen las ciencias sociales es ofrecer varias interpretaciones de una misma problemática y justificar distintas propuestas de acción. Esto significa en los hechos que, en definitiva, lejos de sustituir el debate ideológico, lo que las ciencias sociales han estado haciendo hasta ahora es enriquecerlo y enrarecer, además de lentificar, la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Así, se entiende que se sustituya la investigación por elementos alternativos. En efecto, son numerosos los mecanismos políticos sucedáneos que se utilizan, como puede ser el clientelismo o la capacidad de determinados grupos de presión, que hacen menos necesaria la investigación social; a no ser que ésta sirva precisamente para reforzar las decisiones políticas adoptadas por otras vías.

Frecuentemente se opta por lo posible, en lugar de lo deseable o de lo necesario. En el diseño y en la implementación de políticas públicas se utiliza frecuentemente lo que podríamos denominar “el arte de lo posible”, como coartada que sirve para justificar el inmovilismo, o bien la acción que se realiza en una dirección distinta de lo que marcaría la investigación social en materia de acciones que sería necesario implementar.

De este modo, la rentabilidad política gana las batallas a la plataforma social como sustento de la política pública. En la base de esa supuesta desconsideración por las ciencias sociales, las actuales no dan resultados en un brevísimo plazo, está también presente la resistencia política a aceptar una expresión de las necesidades sociales, distinta de la inmediatamente traducible en términos de recursos típicos y concretos —tales como camas de hospital, ayudas económicas en efectivo o despensas en especie— y que en consecuencia se convierta en rentabilidad política de muy corto plazo.

A partir de lo anteriormente revisado, en la realidad cotidiana los políticos se apoyan en la investigación, siempre y cuando los resultados de la misma propicien sus propios planteamientos ideológicos; de manera tal, que en los hechos cotidianos, lo que el político o administrador pide realmente y/o espera del investigador social, es la legitimación de determinadas propuestas, las cuales nacen al margen de cualquier visión científica de la realidad, y de las necesidades o expectativas sociales.

En el mejor de los casos, hay que señalar que se tiene el respaldo de la investigación científica y por lo tanto del conocimiento científico, dada su fuerza como discurso legitimador de la sociedad contemporánea, frecuentemente sirve más a la necesidad de legitimar una decisión previamente tomada, que para ampliar la gama de opciones de decisión o como elemento para sustentar la política ya formulada.

El efecto previsible de este modo de ver la política pública y de diseñar políticas sociales, se puede resumir en los siguientes términos: las necesidades colectivas permanecen en el tiempo, como problemas colectivos no resueltos y como situaciones que ahondan las condiciones de injusticia social.

Hay situaciones distintas de la realidad que se acaba de describir, que vale la pena poner de relieve para denotar la existencia de posibilidades reales de acción en una dirección distinta. Sin embargo, en el momento siguen siendo excepcionales, y no la regla que define lo que ocurre en la mayor parte de los casos.

### **Una Nueva Tendencia Cobra Fuerza Gradual**

“Hay una nueva orientación para el sustento de las políticas sociales, que ha ido marcando tendencia” (Garcé, 2014). A medida que los gobiernos se inclinan cada vez más y cada vez en mayor número, hacia la intervención y la planificación

integral de la economía, y a medida que ha ido recuperando terreno el Estado Providencia o Estado de Bienestar, ha ido creciendo la necesidad de conocer con mayor precisión a los grupos humanos sobre los cuales se ejerce influencia y autoridad, y sobre los cuales se tiene obligación de actuar incidiendo en sus necesidades colectivas.

Paulatinamente se intenta avanzar hacia una economía con rostro humano. Bajo esta tendencia ideológica se ha ido incrementando la demanda de investigación social, en especial en los denominados “períodos de reforma”, durante los cuales el sistema político opta por ejercer un mayor intervencionismo y ha buscado aumentar los márgenes de seguridad y éxito en la formulación y ejecución de las políticas públicas, basando sus actuaciones en una información científica que pretende ser objetiva.

Se procura llegar de ese modo a un “conocimiento de lo social” que posibilite adoptar medidas perfectamente adaptadas a la realidad y que haga innecesario el debate ideológico. El modelo a seguir, bajo esta óptica, es marcado por la disciplina de la Economía, que según se considera, es la primera disciplina sistemáticamente utilizada para fines políticos y, además, la que es considerada como la más científica dentro de las ciencias sociales. Desde este punto de vista, a la elaboración de indicadores económicos y de sistemas de contabilidad nacional le debe seguir la elaboración de indicadores sociales, puesto que se trata de predecir no solamente los cambios económicos sino también los de las colectividades humanas.

Por este medio se abren nuevas posibilidades, aunque la tendencia aún sea débil. Se actúa en este sentido a partir de las evidencias de que es necesario conectar la política -y consecuentemente las políticas públicas- con la ciencia y sus productos. Esto se ha hecho necesario y ha probado ser eficaz, a partir de planteamientos de especialistas como por ejemplo Yaron Ezhari, quien argumenta que la formación y consolidación de las democracias modernas solamente ha sido posible a partir de la existencia, en los hechos, de una relación directa entre las transformaciones políticas y el discurso científico.

Así, pues de marcan nuevos derroteros y se crean nuevas expectativas de avance en la materia. El proceso de relacionar investigación y políticas sociales ha ido generando impactos fuertes en la forma de hacer política de los estados modernos;

además la reorganización de estos Estados, como consecuencia del discurso científico, ha ido creando algunas características centrales de las democracias contemporáneas.

Tenemos ejemplo de situaciones concretas ya, que evidencian la existencia de una nueva tendencia que va cobrando fuerza. Podemos citar, como ejemplo, los siguientes: el empleo de un vocabulario técnico e instrumental en el campo del discurso político; el uso de la metáfora de la máquina para hablar sobre las formas de acción del Estado; la incorporación de ideas de confianza y transparencia de las políticas estatales; la fe en las posibilidades que emergen de la discusión racional de puntos de discordancia, para generar consensos; entre otros que ya existen.

No obstante lo anterior, aún hay mucho camino por recorrer para generalizar los logros en este terreno. En el país de Suecia, parece ser que la evaluación de la acción pública está tan inscrita en la tradición, que la alternancia entre los gobiernos conservadores y los socialdemócratas no reduce de manera visible el interés por recurrir a las ciencias sociales, en demanda de estudios de evaluación. Hay que decir, sin embargo, que el citado caso sigue siendo aislado, pero que marca derroteros a seguir.

Como botón de muestra de los casos en los que ocurre algo completamente distinto, podemos hablar de países como España y México. En el primero de estos países, los socialistas que llegaron al poder a partir de las elecciones de 1982, se mostraron resueltos a operar cambios trascendentales en los diversos terrenos sociales, económicos y políticos; consecuentemente, parecieron reunirse todas las condiciones favorables para una política de reformas que habría de inspirarse y apoyarse en la investigación social, y más particularmente en el estudio y evaluación de opciones de política en las que privara el interés por mejorar las condiciones de vida de las mayorías.

Como consecuencia directa de los cambios en la orientación política del gobierno español, el presupuesto destinado a investigación y desarrollo se vio incrementado como proporción del Producto Interno Bruto (CCOO, 2012) durante los años posteriores. Pero a pesar de ello, la opinión general actual, que se ha ido

generando a partir de los resultados obtenidos en el lapso de 20 años, es que tal medida de política es totalmente insuficiente para que se puedan conseguir logros sustantivos en la materia.

La realidad objetiva evidencia resultados distintos a los planeados. A pesar de la voluntad manifiesta, los nuevos decisores en política se enfrentan a las complicaciones derivadas de un presupuesto para investigación y desarrollo que es sustantivamente inferior al que destinan los demás países de la Unión Europea, por lo cual España permanece en desventaja y atraso. Además, se enfrentan a un escenario social que está marcado por el subejercicio del presupuesto destinado para la investigación, el cual según se ha contemplado en los planes, debería ser ejercido por el sector privado, el cual les sería reconocido durante su pago de impuestos.

De acuerdo con los analistas en la materia, hace falta ahí la intervención decidida de la sociedad. Distintas consideraciones respecto a lo que debería estar ocurriendo en España para acercar la investigación al diseño e implementación de las políticas sociales, la solución sería una mayor intervención del sector empresarial en el ejercicio de esa tarea; para lo cual tiene contemplada la legislación vigente, la existencia de incentivos presupuestales; de modo tal que los posibles investigadores puedan realizar esa tarea con cargo al pago de impuestos.

Algo similar a lo que ha ocurrido en España, parece estar sobreviniendo en México. La llegada al poder de un líder carismático que enarbola un proyecto de desarrollo alternativo al neoliberalismo implica cambios trascendentales en muchísimos aspectos, entre ellos el relativo a la forma de diseñar e implementar las políticas, tanto económicas como sociales. Ahora se trata, de acuerdo con el discurso oficial, de darle un “rostro humano” a la economía. Por supuesto que, para ello, resultaría fundamental que la política social tuviese como sustento la investigación acerca de las necesidades prioritarias de los grupos que conforman la sociedad mexicana.

Pero a pesar del amplio apoyo social con el que la actual administración arribó al poder, a casi dos años de su llegada es seriamente cuestionada por diversos agentes, con base en la forma en que realiza la gestión y a los resultados previstos. Se señala, por ejemplo, que es poco creíble y confiable implementar acciones basadas en solamente la buena voluntad de quienes llegaron a la administración pública (Jaime,

2020; México Evalúa, 2020). Se afirma también que la apertura y disposición al ajuste en las decisiones de política es totalmente insuficiente, por parte de quienes que toman las decisiones en los programas prioritarios.

La improvisación y la actuación al margen de la institucionalidad parecen ser la regla. Los diversos analistas observan, por ejemplo, que las entregas directas de dinero en efectivo a las personas y los recursos diversos destinados a esos programas no se encaminan a resolver los renglones más prioritarios de política social, sino a labores cuyo propósito es afianzar bases territoriales de apoyo al presidente en turno y a su partido político (México Evalúa, 2020).

Además, la base sustentadora de esos programas, lejos de ser la investigación social, es una decisión superior centralizada en el poder ejecutivo. A esto se suma el que los mismos son puestos en operación por agentes que gestionan de facto, sin ser parte de la estructura operativa de las instituciones responsables de su implementación.

La investigación social como base de las políticas públicas que se diseñen y ejecuten, sería motor que impulse la movilidad social, según se apunta (CEEY, 2018). Hay quienes ven como vía por excelencia para potenciar la capacidad de las personas de progresar en el terreno socioeconómico, el que las políticas públicas se centren en ampliar las oportunidades de desarrollo, en lugar de concentrarse en los resultados inmediatos. Desde esta perspectiva, su diseño tendría que basarse en la investigación social seria y sistemática, lo cual no es claro que esté ocurriendo. Lejos de eso, han sufrido grandes restricciones los presupuestos asignados a las instituciones cuya labor central es la investigación.

Hace falta investigación social cuyos resultados marquen el rumbo de las políticas públicas. Ante el panorama observable en el contexto del país, resulta claro que existen buenas intenciones para actuar en torno a resolver la problemática acuciante de necesidades elementales del sector de población nacional que conforma más de la mitad de sus habitantes; pero no es claro que el rumbo de las acciones lleve un horizonte de resultados consistentes, con vistas al mediano y largo plazos. Se ve claro, pues, que la investigación como base para las acciones de política pública es el gran renglón de oportunidad para mejorar la gestión de gobierno en el México de hoy.

## Conclusiones

A modo de reflexión, algunos elementos retomados de lo que se acaba de plantear en los renglones precedentes, involucran la invitación a que éstos sean revisados en el terreno de las introversiones individuales:

1) La investigación que se realiza en las ciencias sociales tiene un enorme peso potencial para los sistemas políticos y administrativos de nuestro Estado, particularmente para el diseño y la aplicación de las políticas públicas. De la investigación social depende que se pueda actuar con seguridad para conseguir que con las políticas sociales que se implementen se estén cubriendo necesidades colectivas de primer orden.

2) La trayectoria histórica del país y la influencia externa no ayudan a que el diseño e implementación de políticas públicas tengan como base la investigación social; pero es preciso reconocer que, al margen de las inercias, se pueden obtener logros importantes a partir de las acciones consistentes de los profesionales de las ciencias sociales.

3) Los resultados de las acciones de política requieren ser de calidad y oportunos, tanto en tiempo como en forma. Por ese motivo, para que los investigadores podamos obtener mejores logros, durante la realización de investigaciones y obtención de conclusiones que se conviertan en recomendaciones de política, precisamos tomar en cuenta los tiempos marcados por la necesidad política, mucho más que los tiempos naturales usualmente aparejados a los procesos habituales de investigación.

4) El anteriormente citado es un buen desafío, nada pequeño para las y los trabajadores sociales, así como para el resto de profesionales de las ciencias sociales, cuya vocación natural es la investigación encaminada a propiciar la solución de las necesidades colectivas. Si bien es cierto que la formación profesional que recibimos nos habilita para la tarea, a nosotros nos toca abrir los espacios de acción en los mercados de trabajo, con acciones que requieren reflexión tanto en el terreno individual como en el de los acuerdos respectivos dentro de los equipos interdisciplinarios de los que formamos parte.

5) Por lo que toca a los programas de política social en proceso de implementación en México, la situación se visualiza complicada. Corresponde a los diversos agentes

sociales y políticos realizar una intervención decidida en las acciones, en un marco de verdadera corresponsabilidad.

6) Hay una tarea importante a cargo de los legisladores, relativa a dar seguimiento de los programas y verificar los resultados. Estos últimos, en el mediano plazo, tendrían que reeditar resultados en proporción directa a la cantidad de recursos que se les han destinado; y tendría que poderse prever los mismos. Caso contrario, habría de ser necesario actuar a tiempo para corregir el rumbo de las acciones, de manera oportuna. Y para ello la investigación social es una plataforma de gran valor

## Referencias

Aguilar, A. y Lima, F. (septiembre 2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?

Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.

Arroyave, A. (2011). Las políticas públicas en Colombia. insuficiencias y desafíos. <https://www.bdigital.unal.edu.co/32778/>

CCOO. (2012). Políticas públicas de investigación, desarrollo e innovación. Estudio sobre su evolución.

España: Confederación Sindical de Comisiones Obreras. [https://www.um.es/ccoo/documentos/PDF/2012/EstudioEvolucionPoliticasiD+i\\_CCOO-2-3-2012.pdf](https://www.um.es/ccoo/documentos/PDF/2012/EstudioEvolucionPoliticasiD+i_CCOO-2-3-2012.pdf)

CEEY. (2018). El México del 2018. Movilidad social para el bienestar. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Revista Gestión y política pública*, 23(1) Scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf90

Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay 2005-2009). *Revista de ciencia política*. 34(2). Santiago. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2014000200005&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2014000200005&script=sci_arttext)

Jaime, E. (10 de julio de 2020). Las auditorías y evaluaciones son una fortuna, no una maldición. El Financiero, pág 1. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/edna-jaime/las-auditorias-y-evaluaciones-son-una-fortuna-no-una-maldicion>

Medellín, P. (1997). Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa. *Reforma y Democracia* 38, (pp. 39-102)

México Evalúa. (13 de julio de 2020). Las auditorías y evaluaciones son una fortuna, no una maldición. <https://www.mexicoevalua.org/las-auditorias-y-evaluaciones-son-una-fortuna-no-una-maldicion/>

Pérez, L. (2019). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En L. U. Pérez, *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (pp. 71-130). Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico

Saizarbitoria, R. (1987). Investigación social y políticas públicas. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria = Revista de servicios sociales*, ISSN 1134-7147, No.2 [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2701252](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2701252)

Tommasi, M. y Stein, E. (Julio-Diciembre 2006). Política y Gobierno, *Revista Sinéctica* 43, 13(2), Versión en línea. [www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200393&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200393&script=sci_arttext)

Valenti, N y Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71, (versión en línea). Pp.167-191

Vargas, S. (enero/marzo 2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 73(1), (Versión en línea). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032011000100004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032011000100004)

Wagner y Wollmann. (1986). La participaron des chercheurs en sciences sociales á l'étude et á l'élaboration des politiques publiques: éléments d'analyse comparée. *Revue Internationale des Sciences Sociales* (110).

# IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES SOCIALES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA SOCIAL DE MÉXICO

Pedro Isnardo De la Cruz Lugardo\*

Norma Cruz Maldonado\*\*

Susana Rosa Hernández Salinas\*\*\*

## Introducción

“La complejidad no es un fundamento, es el principio regulador que no pierde de vista la realidad del tejido fenoménico en la cual estamos y que constituye nuestro mundo”

E. Morin

Somos capaces de mejorar nuestra comprensión y por lo tanto, comprender tanto mejor de lo que se había hecho anteriormente, lo que no implica certeza absoluta sobre esto o aquello”, nos expresa el filósofo hermeneuta trascendental, Karl Otto Apel (Correa, 2008).

Un pensamiento al que podemos asociar la necesidad de una constante resignificación en la construcción del conocimiento, es decir, de revisión del pensamiento sobre la realidad y las exigencias sociales actuales.

A su vez, la pretensión de comprender mejor la realidad social a partir de su complejidad no puede agotarse en la constelación del objeto que se pueda medir. Esto implica reconocer como realidad social, por un lado, los espacios (en construcción permanente) de sentidos concomitantes, coexistentes, así como de despliegues del sujeto, desde lo individual hasta las diferentes formas de despliegue de lo colectivo,

---

\*Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Post Doctorado en Trabajo Social y Políticas Públicas por la Universidad España (UNES). Técnico Académico Asociado C de tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

\*\*Maestra en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Técnica Académica Titular C de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

\*\*\*Especialista en Modelos de Intervención con Adultos Mayores por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Técnica Académica en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

y por el otro, que los fenómenos sociales no están totalmente determinados sino fuertemente indeterminados: la idea de la construcción (plasmada en la tercera de las *Tesis sobre Feuerbach* de Karl Marx), supone que ese espacio de indeterminación es el que permite que el hombre construya; de otra manera, “el hombre sería escrito y no escribiría, sería hablado, como diría Castoriadis, y no el que habla” (Zemelman, 2011: P. 37).

En este sentido, resulta fundamental que en un mundo de niveles de crecimiento tan fluctuantes para las economías nacionales, la presencia o no de contextos democráticos, la capacidad de impulsar políticas sociales de segunda generación, los efectos de las tasas de crecimiento, los mercados de capital y las determinantes/dimensiones sociales/comunitarias que explican la perpetuación/dinámicas de condiciones de pobreza y desigualdad, pueda proponerse un proceso de construcción de indicadores sociales que recuperen la vinculación entre complejidad social y desigualdad social, eje de una posible reconfiguración metodológica de las matrices de indicadores sociales de la política social de México, a partir de una revisión de su consistencia metodológica, contextual y crítica y con base en la propia evaluación que aplica el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a los programas sociales federales vigentes.

## **Fundamentación**

Antes de pensar en la funcionalidad e importancia social, metodológica y científica de los indicadores sociales, han de plantearse algunos de sus pliegues y repliegues analíticos para la comprensión de las lógicas y realidades sociales contemporáneas:

- a) *Razonamiento teórico*. Resulta fundamental combinar enfoques teóricos y disciplinas de conocimiento para la comprensión y proyección de realidades de diversa magnitud en función de indicadores sociales disponibles.
- b) *Evidencia histórica comparativa*. Sistematizar datos e información relevante sobre la evolución histórica de procesos sociales sobre los que suele haber poca información permite, por ejemplo, comprender la distribución de la riqueza en

trazos diacrónicos importantes. Los datos históricos implican la importancia de ser acopiados desde diversas fuentes, aquilatando los hechos que pueden ser realmente explicados por las teorías y las tesis derivadas de diversas disciplinas de conocimiento, permitiendo contrastar realidades nacionales, la base factual de las teorías, en función de bases de datos, indicadores y tendencias del fenómeno objeto de estudio. En este sentido, es fundamental aprender de otros países y de las experiencias internacionales e históricas en materia de desigualdades y pobreza.

- c) *La incoherencia estructural entre políticas públicas e intervenciones sociales.* Esto impacta en los objetivos, metas, recursos, pero también en las evidencias registrales disponibles, en la trayectoria/memoria social de procesos y en los ámbitos de decisión a escala federal/local de las mejores alternativas/políticas e intervenciones socio comunitarias, sustento permanente de una mejor política social.
- d) *El desfase con los hechos.* Las cifras se quedan desfasadas rápidamente y en la actualidad incluso nos puede resultar difícil relacionar un salario de la década de 1990 con un nivel de vida o una capacidad adquisitiva concreta.
- e) *Las bases metodológicas.* El que los investigadores y las instituciones públicas no describan las desigualdades existentes en términos precisos supone una verdadera abdicación de responsabilidades. Deja el campo abierto a las listas de riqueza que publican revistas como *Forbes* o a los Informes sobre Riqueza Global que elaboran los grandes bancos que toman el papel de “productores de conocimientos”. Pero la base metodológica de sus datos carece de claridad y rigurosidad y los resultados son en gran medida ideológicos.
- f) *Subestimación de la realidad de las desigualdades.* Es importante evitar la tendencia a subestimar el fenómeno de las desigualdades sociales, puesto que para el caso mexicano suelen estar fundadas en datos de encuestas (que tienen como base la autodeclaración) y no en fuentes fiscales ni en la transparencia

sobre los diagnósticos sociales y los procesos de intervención de índole múltiple que se despliegan en torno a los programas sociales que sustentan la política social de México.

- g) *Cambios democráticos.* Actualmente hay una considerable incertidumbre sobre el nivel exacto de la concentración de la riqueza, y esto sirve para socavar la posibilidad de tener un debate fundamentado y democrático sobre el tipo adecuado y la configuración de la tributación. De acuerdo con los datos imperfectos que pueden reunirse, es posible argüir que “se necesita un impuesto sobre el capital fuertemente progresivo para mantener bajo control las dinámicas de la concentración de la riqueza mundial” (Piketty, 2014, 23).

## **Desarrollo**

En virtud de lo anterior, el carácter central de los indicadores sociales, en un marco de recuperación de las metodologías de indicadores sociales vigentes en nuestro país y particularmente, los cifrados en su versión multidimensional, en una lógica de reformulación y mejor comprensión en el sentido de Apel expuesto al inicio de este escrito, implica una reconfiguración epistemológica y por lo tanto una revisión profunda de sus lógicas conceptuales, metodologías, matrices de variables/valores relacionales y de las propias pautas de evaluación que sobre los indicadores instrumenta el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, lo que permitirá:

- a) Fortalecer la formación académica en Trabajo Social sobre la base de elementos de planeación y programación social, de propuestas
- b) Contribuir al desarrollo de metodologías del Trabajo Social y las Ciencias Sociales para el diseño de indicadores sociales.
- c) Construir proyectos de investigación social especializados en Trabajo Social y de índole multi, inter y transdisciplinar con base en criterios y dimensiones de complejidad y cohesión social.
- d) Desarrollar propuestas de modelos y estrategias de intervención social novedosas

que permitan sustanciar, desde Trabajo Social, el núcleo de diagnósticos sociales/regionales/comunitarios/locales que ha de constituir, en versión estratégica y conclusiva, el diseño mismo del propio sistema de indicadores de la política social del país y a su vez, aportar a las propias metodologías de construcción de indicadores sociales y evaluación del impacto social de la política social que hasta ahora viene instrumentando el CONEVAL.

Veamos en extenso la crítica especializada sobre el tenor predominante de las políticas públicas:

“Las evaluaciones de consistencia y resultados que coordina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) sugieren que este no es un problema aislado. Por ello, la pregunta pertinente es cómo evitar que las buenas intenciones queden atrapadas en un problema de falta de coherencia entre los instrumentos, los objetivos o las poblaciones objetivo, o que se realicen remiendos (Teles, 2013) que terminan por comprometer el objetivo último de la política. La literatura sobre el tema abunda (Mény y Thoening, 1992; Merino, 2013; Stone, 2004; Aguilar, 2009). Majone es, quizá, quien mejor expone una solución en este sentido al proponer un enfoque analítico que distingue el núcleo de la periferia de las políticas. La idea, inspirada en los programas de investigación científica de Imre Lakatos (1978), consiste en utilizar una lente de análisis que distinga los valores y objetivos centrales de los valores y objetivos que pueden modificarse e incluso adaptarse a las situaciones contextuales, sin que ello implique que el propósito principal de la política (el núcleo duro que articula el problema y la solución) se modifique. Él lo explica claramente como sigue: Si el núcleo aporta continuidad, la periferia —integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo— da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas cambiantes, mantiene la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada (Majone, 1997, 196; véase Merino, 2010). En otras palabras, aunque algunos atributos de las políticas

cambien, sus componentes esenciales (el núcleo duro que le da coherencia interna a la política) no debería mutar.” (Majone y Michel, 2016)

a) Diseñar políticas/programas/proyectos sociales de elevado impacto social que recupere la memoria social/académica/científica de la Escuela Nacional de Trabajo Social en los procesos de configuración de políticas de alcance nacional/regional y local, y a su vez, preserve la consistencia de un desarrollo de procesos y compromisos de investigación entre las áreas de estudio y líneas de investigación vigentes de la ENTS, con ejes temáticos y de problemática social claves para el futuro del país, como los que condensa la política social de México [(es importante destacar que al menos en su versión nominal el universo de programas sociales federales actuales tiene una vinculación con 5 de las áreas de estudio de la ENTS, a saber: Políticas Públicas y Sociales; Perspectiva de Género; Desarrollo Humano y Social; Estructura Social y Grupos Socialmente Vulnerables)]

b) Desplegar marcos interpretativos y representativos de la complejidad social y los escenarios de cohesión social, desde los cuales puede analizarse el estado actual de la política social de México.

Esto permitirá a su vez desarrollar matrices relacionales de mayor escala y alcance a partir de una correlación entre las dimensiones y variables de la complejidad social y de la cohesión social, que permita una expresión y representación a nivel de indicadores cuyo diseño metodológico, contextual y operacional tenga una correspondencia mayor con los niveles de complejidad, riesgo social y vulnerabilidad a los que están expuestos los sujetos sociales reales y a su vez, donde los beneficiarios directos de los programas sociales o aquéllos (as) a quienes se dirigen los recursos puedan ser parte del rediseño (estructural) mismo de los programas y de una genuina mejora en la calidad de la gestión pública.

Lo anterior es imprescindible pues de lo contrario —en una especie de “enemigo íntimo”— uno de los mayores obstáculos para mejorar los niveles de gestión seguirán siendo las propias estructuras de regulación públicas, que tienen como objetivo racionalizar la distribución de recursos.

a) Construir una visión prospectiva de la política social de México. Esto permitirá formular una perspectiva de largo plazo de la pobreza y las desigualdades, en tanto componentes centrales de la complejidad inscrita en entornos y realidades críticas que enfrenta la sociedad mexicana.

b) Contribuir al rediseño de instituciones, políticas, programas y proyectos sociales en contextos sociales complejos.

### **Problematicación en términos de política contextualista**

Por definición, los problemas y contextos sociales complejos deben ser presentados en sistemas y modelos, de modo que no pueden ser respondidos de a uno: Trabajo Social justamente es una disciplina de conocimiento especializada en abordar y permear realidades sociales complejas, con vocación por no aislar los componentes del entorno/sistema *y/con* la realidad social misma. En esta impronta filosófica social reside probablemente la posibilidad de constituir avances del saber y suscitar nuevos problemas que motiven nuevos proyectos de investigación.

Ya en *La investigación científica* Mario Bunge afirma que lo que se pone a la prueba empírica no es una proposición teórica sino la conjunción de la misma con (un) indicador(es) social(es) adecuado(s) -tal como la altura de una columna de mercurio cuando se mide la temperatura corporal-, y por supuesto, el cómo es necesario asumir la perspectiva contextualista de Nicholas Rescher [en diferentes contextos y etapas de la experiencia, el pensamiento, la información, el establecimiento de prioridades de lo que cuenta como un elemento central en tales condiciones y circunstancias, donde tiene sentido de resolver las cosas de esa manera, lo que no me exime de la responsabilidad de la formación, de hacer lo mejor que pueda, de resolver las preguntas y problematizar lo que está dado o funcionando, lo que no implica que ésta sea la forma más adecuada o tener una visión negativa, como tampoco tengo que decir que tienen razón. Se trata de una compleja articulación entre las características contextuales y la forma en que las cosas se elaboraron. De esta manera, la perspectiva contextualista implica asumir un punto de vista en el marco de información disponible y las reglas de experiencia y preocupaciones implícitas (Esteban, 2017).

Esto implica un doble enclave analítico: explorar y recuperar *en su propio contexto* la metodología e indicadores que suscriben la lógica de la multidimensionalidad, al articular diversos componentes clave para atender e intentar responder al problema estructural de la pobreza en México [pero no así para la desigualdad social (esto es uno de los aportes que se pretende sustanciar en este estudio y configurar a modo de propuesta en un modelo metodológico propuesto en otro escrito-], y problematizar una propuesta que entrevere metodológicamente diversas teorías y pensamientos sociales contemporáneos con indicadores sociales pertenecientes a los programas sociales federales vigentes, delineando el núcleo de la actualización de los indicadores sociales en la complejidad social y las dimensiones de la cohesión social que estaría siendo desgranada, *desde y con base en*, los contextos, sujetos y beneficiarios directos y potenciales a los que -desde parámetros universalistas, lógicas asistencialistas-, se dirige la política social del país.

### **Marco Teórico Conceptual**

Pablo González Casanova ha planteado una conceptualización fundamental que nos permite recuperar algunas dimensiones no advertidas en la matriz de las variables que anudan los indicadores actuales de la política social de México.

La primera de ellas es la explotación, definida como una relación social de apropiación del trabajo y sus beneficios, que realiza un individuo o un grupo social (clase, raza, estrato). Esta relación es dialéctica y contradictoria. ¿Cómo proponer indicadores sociales que den cuenta de esta relación? En principio, se deben de tomar en cuenta las siguientes premisas: la explotación se visibiliza en términos de producción y de trabajo, pero también, en términos de necesidades sociales ligadas a modos de vida diversos.

La no satisfacción de necesidades sociales, de acuerdo a los criterios y valores del contexto en el que se enuncian, o la satisfacción parcial de las mismas a través de bienes y servicios que se producen mediante relaciones de explotación, origina la integración coercitiva de grupos sociales con economías de relaciones solidarias de

subsistencia a economías mercantilizadas y digitalizadas. La capacidad de satisfacer necesidades por cuenta propia es expropiada a la sociedad por el sistema de bienes y servicios que deriva de las relaciones de explotación capitalistas, feudales, esclavistas e incluso socialistas.

En este sentido, un criterio para formular indicadores sociales cualitativos de la explotación, puede establecerse a partir de investigar, en un sujeto o colectivo determinado, el conjunto de necesidades sociales que se satisfacen exclusivamente mediante bienes y servicios producidos por medios no controlados por la comunidad, lo que transforma las relaciones locales de intercambio en relaciones mercantiles subordinadas a la dinámica del capitalismo contemporáneo.

## RELACIONES SOCIALES DE EXPLOTACIÓN: COLONIALISMO INTERNO

### (Operacionalización)

<p>Necesidades satisfechas mediante bienes y servicios del mercado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alimentación (acceso a canasta básica, a alimentos acordes a dieta y modo de vida propios)</li> <li>-Salud (asistencia médica, adquisición de medicamentos)</li> <li>-Educación (asistencia y servicios escolares, adquisición de insumos)</li> <li>-Vivienda (compra de vivienda, crédito gubernamental o hipotecario)</li> <li>-Trabajo (asalariado, con o sin prestaciones, ajeno a su modo de vida o entorno sociocultural, subordinado al mercado global de producción agrícola)</li> <li>-Cultura, identidad y recreación (servicios y consumo cultural, servicios deportivos y recreativos)</li> <li>-Ropa y calzado (adquisición de bienes)</li> <li>-Movilidad (accesibilidad a diversos modos de desplazamiento, conectividad con centros urbanos, accesibilidad a bienes y servicios, proporción de gasto monetario y de tiempo en el desplazamiento cotidiano)</li> </ul>
<p>Necesidades satisfechas mediante bienes, servicios o relaciones comunitarias y locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alimentación (producción de alimentos propios, adquisición de alimentos producidos localmente).</li> <li>-Salud (uso de medicina tradicional, entorno ambiental adecuado).</li> <li>-Educación (acceso a sistema de educación pública, acceso a educación bilingüe, acceso a insumos gratuitos como libros, equipos de computación, capacitación y educación de acuerdo a su modo de vida y entorno)</li> <li>-Vivienda (autoconstrucción, acceso a la tierra, relaciones de trabajo comunitario y cooperativo, bienes y servicios locales)</li> <li>-Trabajo (autoempleado, empleo ligado a la economía local y al modo de vida propio, empleo en cooperativas de bienes y servicios)</li> <li>-Cultura, identidad y recreación (acceso a bienes y servicios culturales y deportivos gratuitos, relaciones comunitarias de cohesión e identidad, acceso a espacios públicos de calidad)</li> <li>-Ropa y calzado (acceso a bienes y servicios locales, de bajo costo y de calidad)</li> <li>-Movilidad (Posibilidad de satisfacer necesidades de desplazamiento mediante modos de movilidad no motorizada, peatonal o en bicicleta).</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Un estudio de ambos criterios e indicadores arroja los impactos de las relaciones sociales de explotación en la vida de las personas a través de la satisfacción o insatisfacción de sus necesidades sociales.

De acuerdo con Ilich (2006), con quien concuerda Casanova en ciertas reflexiones, la “pobreza modernizada” significa que los sujetos y los pueblos a los que pertenecen se ven imposibilitados de satisfacer necesidades mediante relaciones sociales, mecanismos comunitarios y economías locales no subordinadas al gran capital, debido a la presencia de bienes y servicios que se convierten en monopolios y obligan a su consumo para la satisfacción de ciertas necesidades.

La explotación, como fenómeno complejo, puede estudiarse mediante los criterios propuestos y la serie de indicadores enunciados, los cuales pueden ser complementados con otros que surjan de la complejidad del contexto y las realidades que apremian a las personas particularmente expuestas a escenarios cotidianos de pobreza y desigualdad.

Un balance de las necesidades satisfechas bajo los dos criterios, en el cual uno puede ser mayor o más importante según el caso concreto, nos arroja un panorama en el cual se manifiestan los diversos grados de explotación, y también, las diversas estrategias que utilizan los actores y colectivos sociales para hacerle frente, resistir y adaptarse.

En este sentido, es interesante el esquema que utiliza Casanova para describir el colonialismo interno (Casanova, 2006: 200), el cual también arroja una serie de indicadores que pueden ser muy interesantes para complementar las fórmulas matemáticas y poder comprender mejor el fenómeno de la explotación, el cual va de la mano con el colonialismo interno y el desarrollo del capitalismo en países como México.

El colonialismo interno, que implica relaciones de explotación y dominación de un grupo social sobre otro en una sociedad, refiere otra vertiente: en los países colonizados, los pueblos nativos han sido tradicionalmente empleados como mano de obra barata y discriminados en múltiples contextos, lo que se refleja en la intención continua, por parte del Estado y de las élites internas, de transformar los modos de vida y el sentido de las economías locales.

A partir de dicha relación, se ha de explorar la tesis del eje de colonización misma como un hilo fino de la política social del Estado mexicano en torno a los pueblos indígenas, campesinos y grupos socialmente vulnerables, y establecer una serie de indicadores que analicen sus objetivos, valores, estrategias, criterios de selección de beneficiarios y reglas de operación, los cuales pueden fungir como fuerzas integradoras a la economía monetaria, en perjuicio a modos de vida y relaciones sociales de producción comunitarias.

Sin duda alguna, Pierre Bourdieu nos ofrece a su vez referentes teóricos y metodológicos importantes para repensar algunos de los indicadores de la política social del país desde la perspectiva de la complejidad social, que han de constituirse con coherencia y unidad al interior de los programas sociales y desde una perspectiva del impacto social y los resultados que logran alcanzar en contextos y comunidades.

Bourdieu desarrolló una ciencia de la práctica, que alimenta una crítica de la dominación en todas sus formas: de clase, étnica, sexual, nacional, burocrática, que escapa a las antinomias heredadas de la filosofía clásica y la sociología, entre el cuerpo y la mente, lo individual y lo colectivo, lo material y lo simbólico, y combina la interpretación (que busca razones) y la explicación (que detecta causas), así como los niveles micro y macro del análisis. Esta sociología postula que todos los universos sociales, incluso el que aparenta ser más conciliador como la familia o el arte, son sitios de luchas multifacéticas e interminables.

En efecto, para Bourdieu, la acción histórica existe en dos formas, encarnada e institucionalizada, sedimentada en los cuerpos y concretizada en las cosas. Por un lado, se “subjetiviza” al depositarse en la profundidad de los organismos individuales bajo la forma de categorías de percepción y apreciación, conjuntos de disposiciones duraderas que denominó *habitus*.

Por otro lado, la acción histórica se “objetiviza” en la distribución de recursos eficaces, que Bourdieu captura con la noción de capital, y en microcosmos que poseen una específica lógica de funcionamiento -que denomina campos (político, jurídico, artístico, etcétera).

La agenda de su sociología consiste en elucidar la dialéctica de la historia hecha cuerpo y de la historia hecha cosa, el contrapunto entre *habitus* y campo, disposición y

posición, que nos lleva a la centralidad misma de la vida social. Bourdieu propone que las estructuras mentales (del *habitus*) y las estructuras sociales (*campo*) se interpelan, se responden y corresponden unas a otras porque están vinculadas en una relación genética y recursiva: la sociedad moldea las disposiciones, las formas de ser, sentir y pensar características de una clase de personas; las disposiciones guían las acciones por medio de las cuales las personas moldean a la sociedad.

Sumemos a esto la idea central de la pluralidad y convertibilidad de las distintas especies de capital: en las sociedades contemporáneas, las desigualdades no surgen solamente de las diferencias entre capital económico (riqueza, ingreso) sino también entre capital cultural (credenciales educativas), capital social (lazos sociales efectivos) y capital simbólico (prestigio, reconocimiento).

Sin embargo, se enfatizan aquí los aportes que pueden derivarse de la teoría de la *violencia simbólica* (Bourdieu, 2014) en el proceso de configuración de indicadores sociales con pliegues de mayor nivel de complejidad para responder a realidades sociales dominadas por la desigualdad, la pobreza y la violencia.

Va más allá de la interiorización de las razones (gustos/preferencias/temores) que influyen sobre la conducta del individuo a su pesar, independientemente de su voluntad, sea que esté consciente de ello o que no lo esté. Se trata de una perspectiva propia del pensamiento complejo que, para nuestro objeto de estudio, refiere a dos aportes centrales: sobre el carácter de la violencia simbólica que emana del Estado y sobre la violencia simbólica enmadrada en la cotidianidad de las relaciones y contextos sociales.

En Morin, (1990: 66-67) la parte de la realidad oculta por el objeto lleva nuevamente hacia el sujeto, la parte de la realidad oculta por el sujeto lleva nuevamente hacia él. Aún más: no hay objeto si no es con respecto a un sujeto (quien observa, aísla, define, piensa), y no hay sujeto si no es con respecto a un ambiente objetivo, que le permite definirse, pensarse, etc., pero también existir. La complejidad es, efectivamente, el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, determinaciones, que constituyen nuestro mundo fenoménico.

Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, de la ambigüedad, la incertidumbre: se trata de un conocimiento que permite situarlo todo en su contexto, que reconoce al sujeto humano, que considera la solidaridad entre todos los componentes de las realidades sociales en las que está inmerso.

### **A modo de conclusiones**

Los aportes de una perspectiva contextual (epistémica y metodológica, por un lado) y desde la disciplina de Trabajo Social por otro, sugieren que no es suficiente hablar de instrumentos de política pública, tanto para solucionar grandes problemas públicos como para dar solución a un solo cariz de un determinado problema social.

Justo diversos expertos en política pública suponen que cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo, terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos. Insisten en que puede haber un conjunto de políticas que, por separado, cumplan su propósito, pero que la falta de coherencia de instrumentos anule la posibilidad de resolver problemas públicos amplios. Si no existe coherencia entre instrumentos, puede ocurrir que los instrumentos utilizados por cada política no contribuyan de manera diferenciada a solucionar una parte del problema público del espacio de políticas.

Sin embargo, asumimos en la problematización de la importancia de los indicadores sociales para la política social actual, que hay un vector clave no visibilizado ni redimensionado: el de nuclear nuevas categorías desde Trabajo Social para la política social, dado el (re) conocimiento estructural y coyuntural de problemas, contextos y necesidades sociales con los que esta disciplina científica está permanentemente observando y a los que responder con una vocación de intervención y cambio social.

Por ahora, es importante dimensionar las ventajas, dinámicas y procesos sociales cíclicos de diversa índole a partir de la construcción y actualización de indicadores sociales, sobre todo para explorar, desde Trabajo Social, posibilidades de reconfiguración de la política social y del modelo de sociedad actual, donde la experiencia profesional, la perspectiva disciplinar y la impronta de estrategias y modelos de intervención social diseñados y aplicados por profesionales de Trabajo

Social, pueden coadyuvar a trazar pautas de reversibilidad de lógicas/dinámicas capitalistas socialmente perniciosas y de un Estado cuya capacidad reguladora está desmembrada por su renuncia a afirmar su autoridad de Estado capaz de comprender los entresijos contextuales que acompañan los procesos tecnológico/económicos/financieros por encima de las dinámicas y contextos socio comunitarios, disminuyendo a su vez su capacidad de reconfigurar los sistemas de protección sociales imperantes.

Incidir en la prospectiva de futuro y en estrategias de acción colectiva y comunitarias desde este aserto, puede justamente ser derivado de indicadores sociales que en el caso de la política social de México permitiría a Trabajo Social delinear nuevas bases empíricas y contextuales para que puedan rediseñarse tanto los indicadores sociales como la política social misma, al no estar sustentados en sistemas de información integral y relevante, en diagnósticos sociales, comunitarios y de beneficiarios, en estrategias y modelos de acción colectiva e intervención social que son desplegadas por el Estado mexicano.

Esta ausencia se traduce, a su vez, en indicadores sociales/programas sociales que han sido diseñados y evaluados con una lógica de institucionalización y justificación de una política social, pero no con una racionalidad y pertinencia social sustentada en las propias complejidades de las personas, comunidades y entornos sociales del país.

En efecto, el diseño metodológico de indicadores sociales implica asumir el desafío social y científico desde la disciplina de conocimiento de Trabajo Social en tanto los niveles de complejidad y desigualdad actuales de México a toda escala, no son un residuo del pasado, y tampoco un fenómeno transitorio o efímero. Es un fenómeno social de gran data y cuyos alcances están vinculados al desarrollo mismo de los sectores más avanzados de la economía. Y por lo tanto están delante de nosotros, no detrás. Y están aquí para durar. Y mientras se insista en apostar a lo que se llama el camino de la economía avanzada, sin contemplar las realidades sociales en su más amplia complejidad, se seguirán reproduciendo procesos de vulnerabilidades, desigualdades, violencias y pobrezas, fenómenos a los que la política social del México actual no está ofreciendo alternativas genuinas y de largo plazo.

Trabajo Social tiene pues la posibilidad de construir análisis, propuestas metodológicas y perspectivas objetivas para la comprensión de la situación social del país y el desarrollo de alternativas en todas las esferas de implicación de la política social nacional.

## Referencias

Barba, C. (2007). América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa. Cuaderno CRH, vol. 20, núm. 50, mayo-agosto, 2007, pp. 197-211 Universidade Federal da Bahia Salvador, Brasil <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632172002.pdf>

Barba, C. 2004, Políticas sociales. Régimen de bienestar y reforma social en México. Repositorio.cepal.org>handle

Bellamy Foster, John y Brett Clark. (2004). Imperialismo ecológico: la maldición del capitalismo, en Socialist Register. <https://www.redalyc.org/pdf/124/12426097005.pdf>

Boltvinik, J. (2005). Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque sobre la pobreza y el florecimiento humano. Guadalajara: CIESAS.

Bourdieu, P. (2014). On the State. Polity Press.

Cazzaniga, S. (2006). La noción de sujeto de la relación profesional en Trabajo Social. Paraná: UNER. Facultad de Trabajo Social.

Correa, M. (2008). Karl-Otto Apel y el punto y el punto de vista ético discursivo sobre la tolerancia afirmativa. Revista de Filosofía. V54, (pp. 99-122), [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-43602008000100008](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-43602008000100008).

Duque, A. V. (2013) Metodologías de intervención social. Palimpsestos de los modelos en Trabajo Social. Colombia: Epi-logos.

Esteban, G. (2017). La filosofía científica y los límites de la ciencia. Revista Científica Estudios e Investigaciones (6) (pp. 1-97). [https://www.researchgate.net/publication/320520972\\_La\\_filosofia\\_cientifica\\_y\\_los\\_limites\\_de\\_la\\_ciencia](https://www.researchgate.net/publication/320520972_La_filosofia_cientifica_y_los_limites_de_la_ciencia).

Franco, R. (1985). Significados y contenidos del desarrollo social y de las políticas sociales en Aspectos metodológicos de las políticas de desarrollo social en R. Franco y C. Barros (Compiladores). Estudios ILPES UNICEF Sobre Políticas Sociales. pp. 13-23. Santiago de Chile.

González. P. (2006). Sociología de la explotación. Nueva edición corregida. Buenos Aires: CLACSO.

Gordon, D. (2009). Justicia social y política pública. La búsqueda de la equidad en diversas sociedades. En Revista Mundo Siglo XXI, V(17). (pp. 15-27). CIECAS\_IPN.

Gordon, D. Levitas, Ruth et al. (2019). Poverty and social exclusion. In Britain, Joseph Rowntree Foundation, The Homestead, York.

Ilich, I. (2006). Energía y equidad. En I. Ilich, V. Borremans, & J. Sicilia (Edits.). Obras reunidas I (pp. 325-365). México: Fondo de Cultura Económica & Tezontle.

Ilich, I. (2006). La convivencialidad. En I. Ilich, V. Borremans & J. Sicilia. Obras reunidas I. México: Fondo de Cultura Económica & Tezontle.

Majone, G. (1975). The Feasibility of Social Policies. Policy Sciences. 6. 49-69.

Majone, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. En Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXV, Número 1 (5).

Matus, T. (2009). Indicadores sociales para la Ciudadanía: modelos complejos de intervención social para enfrentar la desigualdad. Investigando en Red, Asociación Chilena de Escuelas de Trabajo Social/ International Association of Schools of Social Work.

Morin, E. (1990). La cabeza bien puesta. Argentina: Nueva Visión.

Morin, E. (1994). Introducción al pensamiento complejo. España: Gedisa.

Morin, E. (2008) On complexity. New Jersey: Hampton Press.

Morin, E. (2010). Pensar la complejidad: crisis y metamorfosis. España: Universidad de Valencia, España.

Piketty, T. (2014), El capital en el siglo XXI. Madrid: FCE.

Tello, N. (2013). La violencia escolar como forma de convivencia de una sociedad, Revista de la Escuela Nacional de Trabajo Social, Tema Violencia Escolar, VII, Época 04, diciembre de 2013.

Torres, Felipe. (2013). El acceso a la alimentación como factor de desigualdad. En L. Cano (Coord). Pobreza y desigualdad social. Retos para una reconfiguración de la Política Social. (pp. 57-71). México: Escuela Nacional de Trabajo Social\_UNAM.

Townsend, P. (2003). La conceptualización de la pobreza. En Revista Comercio Exterior, vol. 53, núm. 5, mayo, México.

Vidal J. M. (1998). Mundialización. Diez tesis y otros artículos. Barcelona: Icaria

Wieviorka, M. (2011). Una sociología para el siglo XXI. Barcelona: UOC

Zemelman, H. (2011). Configuraciones críticas. Pensar epistémico sobre la realidad. México: Siglo XXI-CREFAL.

# CAMBIO DE LA POLÍTICA SOCIAL. DEL ESTADO INTERVENTOR AL ESTADO RECTOR. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Miguel Angel Zamarron Serratos\*

## Introducción

El presente artículo analiza el contexto histórico que da pie al cambio de la política social como mecanismo de asignación de mínimos de bienestar y servicios que la población necesita para sobrevivir en el contexto de transición de un Estado interventor a uno que sólo regula las relaciones entre particulares; además, analiza como la adopción de un sistema económico de libre mercado, no ha sido la solución para contener el crecimiento de pobres en las economías en desarrollo, lo cual, ha implicado el tener que atacar las desigualdades sociales por medio de políticas asistencialistas de una manera focalizada hacia los grupos que se encuentran en condición de vulnerabilidad social.

## La responsabilidad social del Estado

El surgimiento del Estado benefactor se remonta a principios del siglo XX, como lo comenta Esping-Anderson (citado en Montaguét: 2000): “Sus orígenes fueron ideológicos: inicialmente, el Estado de bienestar (welfare estate) fue un esfuerzo del Gobierno Británico, durante la segunda guerra mundial, para movilizar a sus ciudadanos en la lucha contra el “Estado de guerra” (warfare estate) nazi”.

La idea central es que los derechos sociales y los objetivos de redistribución e igualdad se mezclan con un paquete político de mayor amplitud, consistente en señalar que el Estado se halla primordialmente comprometido con el bienestar de los pueblos antes que con otros nobles objetivos como la guerra y la conquista, lo cual constituyó un cambio revolucionario, ya que antes de la década de 1930 ningún Estado europeo se había comprometido ante todo con el bienestar y desarrollo social de sus ciudadanos

---

\*Maestro en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Profesor de Asignatura A en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Docente en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Los antecedentes que tenemos se remontan al Estado liberal o burgués, únicamente con la tarea de mantener el orden y el control con el fin de garantizar el buen funcionamiento de las sociedades, teniendo como objetivo principal sólo una aparente neutralidad enfocada al mantenimiento de un orden jurídico que regulaba la propiedad y las prácticas comerciales, procurando las condiciones laborales de los trabajadores en las zonas urbanas donde sobresalía la industria.

Con el desarrollo del tiempo, se vio una constante multiplicación de los esfuerzos de los gobiernos por legislar varias actividades comunes al bienestar de los individuos relacionadas con la producción de bienes y servicios, entre algunos aspectos a legislar encontramos, las horas de trabajo y las condiciones laborales, lo cual no significaba que los gobiernos se enfocaran hacia la mejora de las condiciones de su población, sino, sólo eran los primeros destellos en el reconocimiento de ciertos derechos en el creciente reclamo de trabajadores agremiados.

Avanzando los años podemos apreciar que después de la segunda guerra mundial, en el periodo de reconstrucción se da un hecho particular que hace que el Estado enfoque sus esfuerzos hacia buscar la equidad, y disminuir la desigualdad entre la población, generando una intervención de parte de los poderes públicos para afrontar la desigualdad en el reparto del ingreso, lo cual, se encontraba generando graves problemas de carácter social en las nacientes economías.

En este sentido, podemos observar que empieza un reconocimiento gradual de algunas garantías individuales de la población en mejora de sus condiciones de vida, en consecuencia, se aprecia un crecimiento de las estructuras de Gobierno, para crear instituciones que den respuesta a los reclamos planteados por la población.

Para conceptualizar estos primeros esquemas de política social, es necesario ubicarlos dentro del estado de bienestar que nace dentro de la conceptualización de promover el desarrollo desde un enfoque de Régimen político donde se dé un protagonismo del Estado que interviene sobre los procesos económicos. Es decir, desde el nacimiento mismo de la economía se ha debatido acerca de cómo, cuándo y dónde conviene que el gobierno intervenga en la economía. (Gollás. 2003).

La crisis de 1929, y la depresión económica que le siguió, mostraron al mundo lo inadecuado de seguir solo aplicando políticas económicas que se centraran solo en las recomendaciones del llamado *laissez faire*, o sea la filosofía económica extrema que recomienda conducir a las economías al pleno empleo y a la abundancia, se requería que el Estado no interviniera en el mercado.

En este ambiente las estructuras de gobierno incorporaron un enfoque de una economía keynesiana, para procurar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Fue así como al terminar la II Guerra Mundial, los países capitalistas, los que estaban en desarrollo, y los socialistas, aceptaban convencidos la idea de que el gobierno debería intervenir en la economía, aceptando los beneficios y las inconveniencias.

De acuerdo con Chapoy, existen diversos factores que explican la intervención del Estado en la economía.

La necesidad de resolver los problemas provocados por los dos conflictos bélicos mundiales modificó el papel del Estado, a sus funciones primordiales de dar satisfacción a las necesidades esenciales de defensa nacional, mantenimiento de la seguridad pública, gestión de las relaciones exteriores, preservación del orden jurídico, regulación monetaria, y excepcionalmente de atender al fomento económico y bienestar social, añadió las de reimplantar la paz social, desarrollar la economía y estabilizarla, equilibrar las condiciones de las diferentes regiones del país, superar las crisis cíclicas, redistribuir la riqueza, y facilitar la movilidad de las clases sociales, así como cumplir sus aspiraciones de bienestar. En suma, el Estado se responsabilizó de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, y se hizo cargo de la estrategia global del desarrollo económico y social (Chapoy, 2003).

### **Institucionalización de la política social en un régimen de bienestar**

Un régimen se define por la conformación de instituciones que dan respuesta a los valores que existen en la sociedad; en este sentido, “en todas las sociedades modernas existen tres instituciones esenciales que producen bienestar social; la familia (basándose en la reciprocidad), el mercado (basándose en el intercambio), y el Estado (basándose en la redistribución)” (Montagut, 2000: P. 11).

Como bien se ha identificado a lo largo de la historia el mercado, la familia y el Estado son vistos y tomados en cuenta por todos los modelos para describir la política social, tratando de enmarcar la acción del Gobierno en lo social (Wilensky, Lebaux, Titmuss y Esping-Anderson). Por tal circunstancia el régimen de bienestar se conforma por la confluencia de estas tres instituciones en pro del bienestar y desarrollo social.<sup>1</sup>

En este sentido, el Estado de bienestar debe corresponder como elemento esencial del régimen de bienestar, así como la política social lo es del Estado de bienestar o de los Estados con un enfoque estatista, es decir, una preeminente acción en materia social, la cual recibe el nombre de política social, volviéndose el referente en los regímenes de bienestar que constantemente procuran mejores condiciones que eleven la calidad de vida de su población.

En este contexto, podemos identificar tres diferentes formas de visualizar el papel de los Estados que buscan el bienestar social por medio de diferentes modelos propuestos de política social.

- Hay países que se orientan más hacia el ámbito familiarista, es decir, cargan la responsabilidad de otorgar el bienestar a esta institución dentro de la misma; por ejemplo, aquí la familia debe actuar como la principal institución dotadora de bienestar a los integrantes propios, la acción del Estado respalda a dicha institución con la asignación de transferencias directas hacia estos núcleos, pero por el otro lado adopta una posición neutra en la satisfacción de servicios entorno al desarrollo de las familias.

- Otra forma diferente, consiste en la adopción de una posición marginal del Estado, cediendo la iniciativa al mercado privado como generador del bienestar social, este tipo lo podemos ubicar en los países con una tradición liberal. (Ejemplo los países anglosajones).

- Por último, situamos al tipo de Estado de bienestar o interventor, en el que la principal tarea y responsabilidad de garantizar el bienestar a la población corresponde a la figura del Gobierno por medio del aparato político

<sup>1</sup>Hay que clarificar que el régimen de bienestar que ubicamos en cierta latitud va diferir a otro de diferente latitud, por la diferencia en tradiciones y costumbres, además del orden que se le asigna a los valores que conforman su identidad como nación.

administrativo, desarrollado para tales fines, aquí la acción es institucional, planificadora, promotora e interventora de todas las acciones sociales y económicas, la función del mismo debe garantizar la dotación de las garantías y derechos sociales que la población necesita, así como regular todas las acciones que confluyen hacia el bienestar general.

En tal sentido, podemos contemplar que “El Estado de bienestar corresponde a una forma de organizar la vida social, política y económica en las democracias capitalistas” (Montagut. 2000: 44), es decir, su surgimiento se define con la necesidad de paliar las desigualdades que no pueden ser resueltas por el mercado y la libre elección, necesitando así la intervención del Estado para mediar y garantizar la reproducción de este.

### **Reconocimiento del Estado interventor**

A inicios del siglo XX con la crisis del año veintinueve en los Estados Unidos se empieza a dar el inicio del reconocimiento teórico de la intervención del Estado en los procesos económicos, ya que la economía se encontraba ante una fuerte recesión, lo que provoca el reclamo hacia el Gobierno para la intervención en la economía, reclamando una serie de medidas asistenciales que la estructura gubernamental debía implementar para recobrar la estabilidad económica y beneficiar a la población.

La idea generalizada era buscar que el Estado debe contribuir a la regulación y participación de las actividades económicas, por tal motivo, para el año de 1936, como consecuencia del fenómeno de crisis económica aparece la justificación teórica para la intervención directa del Gobierno en la economía propuesta por Keynes con la publicación de su libro “*Teoría general del interés, la ocupación y el dinero*” en el que sostiene que el equilibrio general del sistema es compatible con las altas tasas de paro y su persistencia implica una disminución de la demanda efectiva que provoca una generalizada recesión de la actividad económica, es decir, la crisis económica es debida a una situación de escasez de demanda efectiva, de demanda con capacidad de compra.

En consecuencia, se propone que el Gobierno tenga una posición interventora en la economía, de manera tal, que pueda intervenir por medio del gasto público para equilibrar los procesos económicos y así poder equilibrar la relación oferta – demanda.

Otra forma de intervención planteada es incidir directamente en el consumo privado, es decir, la gente con un mayor potencial de consumo “no satisfecho” debe recibir políticas sociales para liberar cargas económicas y de tal forma, fomentar el consumo privado.

Es decir, los derechos sociales deben ser cubiertos por el Gobierno mediante la acción de la política social que debe ser dirigida a cubrir los (mínimos de bienestar), es decir, los derechos indispensables para que la población pueda sobrevivir, de forma tal, lo que se pretende es dinamizar la economía y a su vez satisfacer el reclamo social de la población, mediante el incremento del bienestar y la intervención directa del Gobierno en la satisfacción de derechos y servicios demandados, así como establecer transferencias monetarias directas.

La intervención en la economía da pie para el surgimiento de los **Estados interventores** a principios del siglo XX, que tienen el objetivo de generar un constante crecimiento económico, mediante el impulso de incrementar el consumo y por el otro lado garantizar los mínimos de protección social que reclama la población, este enfoque de Estado, generará una **política social** centrada en la distribución de la riqueza y en generar un incremento en la calidad de vida de las personas.

Por ello, el **Estado interventor** tiene como principal responsabilidad que sus gobiernos se guíen hacia la generación de mejores condiciones de bienestar para su población, sin dejar de lado la generación de un crecimiento económico que permita mantener la reproducción del sistema capitalista, de forma tal, la legitimación del Gobierno debe estar garantizada.

Polanyi plantea que:

Proteger al hombre, a la naturaleza y la organización de la producción era intervenir en los mercados de trabajo y de la tierra, así como en el modo de intercambio, el dinero y, por tanto, comprometer ipso facto la autorregulación del sistema”. Es decir, la intervención del Gobierno en las actividades económicas pasa a formar parte importante en los procesos de diseño de políticas en beneficio de la población (Polanyi, 1992).

En este contexto, el **Estado interventor** desarrollo varios cambios positivos en el bienestar, al establecer como términos prácticos un mínimo de protección común

en necesidades elementales, así como administrar seguridad social directamente en relación a los términos de la identificación de riesgo en la población y asumir sus necesidades más apremiantes, no como un acto caritativo o altruista, sino como el reconocimiento de un derecho.

Por tal circunstancia, en la mayoría de los países que implementaron las tendencias del sistema de bienestar como principal instrumento de generación de una mejor calidad de vida, se vio un constante crecimiento de la estructura gubernamental en respuesta a las crecientes demandas de parte de la población, caracterizándose por un fomento hacia el pleno empleo, un aumento en el gasto social para propiciar la justicia social, además de legislar en los marcos normativos propios, el reconocimiento de los derechos sociales hasta entonces reconocidos como salud, educación, vivienda y seguridad social y recientemente el establecimiento de transferencias a los grupos de mayor riesgo.

Derivado de este desarrollo se da el reconocimiento de la política social de manera institucionalizada, al interior de los regímenes políticos, debido a la negociación de los actores de poder al interior del Estado. El Gobierno lo hace para incrementar su legitimidad, y por el otro lado, el sistema económico lo hace con fines de auto reproducción de las condiciones que garantizan la permanencia del sistema capitalista, al liberarle y otorgarle capacidad de consumo al individuo por medio de políticas sociales de parte del Gobierno.

### **Adopción de un sistema económico de libre mercado**

El proceso evolutivo de bienestar presentado hasta la década de los años setenta, se rompe con la recesión económica que desencadenó la crisis del petróleo de 1973; con la subida de los precios del petróleo a consecuencia de la presión de los países integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) frente al mundo industrializado de occidente, haciendo entrar a la dinámica capitalista en una nueva crisis que perjudica la interrelación de los procesos económicos.

Como lo comenta Shefner:

Las causas de esa crisis se han hallado en la recesión europea de mediados de la década de 1960, que duró hasta ya entrada la de 1970 y que fue acompañada

por el aumento de los precios del petróleo y de la acumulación de fondos de la OPEP en bancos occidentales”. (Shefner, 1997).

Las consecuencias de la crisis, se reflejaron en la estructura política administrativa que presentó deficiencias en los mecanismos de respuesta a las necesidades de la población, las economías presentaban problemas fiscales, los precios en lugar de bajar seguían aumentando, iniciando un periodo de inflación y paro generalizado, la falta de trabajo y la disminución de los beneficios que el Gobierno efectuaba bajo la figura de transferencia de recursos originó que el comportamiento de la recaudación se estancara, provocando grandes deficiencias en el manejo de los recursos, obligando al Gobierno a financiarse de maneras diversas ante las crisis constantes que se presentaban al interior de las economías locales.

El rápido avance de la presión ciudadana efectuó en los gobiernos una falta de legitimidad, lo que les imposibilitaba poder corregir los males presupuestarios que se acrecentaban al insertarse en una dinámica económica dependiente, es decir, el éxito de la economía dependía de factores externos que no podían ser controlados por ellos, refugiándose así, en recetas de los organismos económicos internacionales (BM y FMI) que valiéndose de la crisis generalizada en los países en vías de desarrollo se dedicaban a financiar con dinero líquido a dichas economías.

Asimismo, financiaban las cargas impositivas financieras con la condición de la firma de Cartas de Intención, en la que los gobiernos se comprometen a adoptar medidas macroeconómicas que son fundamentales para la reproducción del sistema capitalista, bajo la figura de modelos exitosos para salir del atraso.

De esta manera, las economías en vías de desarrollo experimentan reformas al interior de sus sistemas políticos, sociales y económicos que van situando al papel del **Estado en una situación marginal, donde su actividad interventora se reduce**, pasando a una posición rectora en donde debe proporcionar una **política social** que responda mínimamente a las condiciones necesarias para el desarrollo del sistema capitalista, dejando el manejo de algunas actividades económicas al ámbito privado, muestra de ello, es la venta y desregulación de varias actividades del Estado a la iniciativa privada.

Derivado de las críticas al Estado interventor surgió el desarrollo de las políticas de ajuste en la nueva lógica rectora, las cuales desarrollaron el enfoque del neoliberalismo que asumió a la globalización como el vehículo de los cambios en el papel del Estado y la apertura comercial.

Teniendo como principal característica la privatización de los servicios del Estado, argumentando que su funcionamiento es mejor bajo los principios de calidad, competencia, eficacia y eficiencia principios del nuevo modelo, en tal sentido, durante la década de los años ochenta y noventa se da una paulatina reforma económica, lo que muestra las debilidades del funcionamiento de las economías proteccionistas, al ser cubiertas con la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, lo que condujo a grandes desequilibrios macroeconómicos, fenómenos de hiperinflación con altísimos costos sociales, provocando que se diera un excesivo endeudamiento externo facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero mundial, lo cual conduciría más tarde a la crisis de la deuda que tendría su ruptura con la cesación de pagos.

Como lo afirma Grynspan:

(...) la década de los ochenta fue identificada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como la década perdida, las economías latinoamericanas se centraron en resolver los desequilibrios macroeconómicos, restablecer el crecimiento, abrir el mercado y reducir las atribuciones del Estado en materia económica, además aumentar las exportaciones para dinamizar la economía a través del mercado internacional (Grynspan, 2002).

En general los países aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron sin lugar a duda costos sociales importantes, al no atender y descuidar las crecientes demandas de la población en materia social, permitiendo con esto, el crecimiento de las desigualdades sociales en detrimento de la calidad de vida de las personas.

Sin embargo, antes del ajuste estructural como lo menciona Shefner:

El modelo de desarrollo económico producía una distribución de la riqueza, cada vez más desigual, pero todavía provocaba un aumento general del nivel de vida entre las clases trabajadoras y medias urbanas” (Shefner).

Ante esta dinámica en los espacios locales, los diversos escenarios de desigualdad entre la población se tuvieron que contraer a la dinámica de los sistemas económicos internacionales, las posibles soluciones aparecían de todos lados, al respecto Bertha Lerner comenta:

De acuerdo con los representantes de la estrategia global neoliberal, es necesario optar por **políticas sociales selectivas**, dirigidas más bien a los sectores más pobres, el neoliberalismo también recomienda dejar a un lado las políticas sociales que pretenden una cobertura universal, es decir, la atención a todos los ciudadanos.

La estrategia neoliberal de esta forma busca una legitimación, al asumir que la transición de los Estados de una economía nacionalista y centralista debe cambiar a una que globaliza y flexibiliza los procesos económicos, haciéndolos más eficientes y procurando compensar con políticas selectivas el empobrecimiento que precedió pero a la vez acompaña a la transición económica contemporánea.

Para comprender los cambios que experimentaron las economías locales, es necesario describir las políticas de ajuste en los procesos económicos, para lo cual Oszlak nos dice:

Este fenómeno consistió en la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir las diversas maneras de extensión y la naturaleza del Estado en los asuntos sociales. (Oszlak. 1993).

Mientras tanto, comenta:

(...) era redefinir los linderos del ámbito público y del ámbito privado: cuales asuntos alcanzaban el rango del interés público y de agenda de gobierno, y cuales asuntos eran de naturaleza privada a desahogar del perímetro de las interacciones libres particulares (Aguilar, 1992).

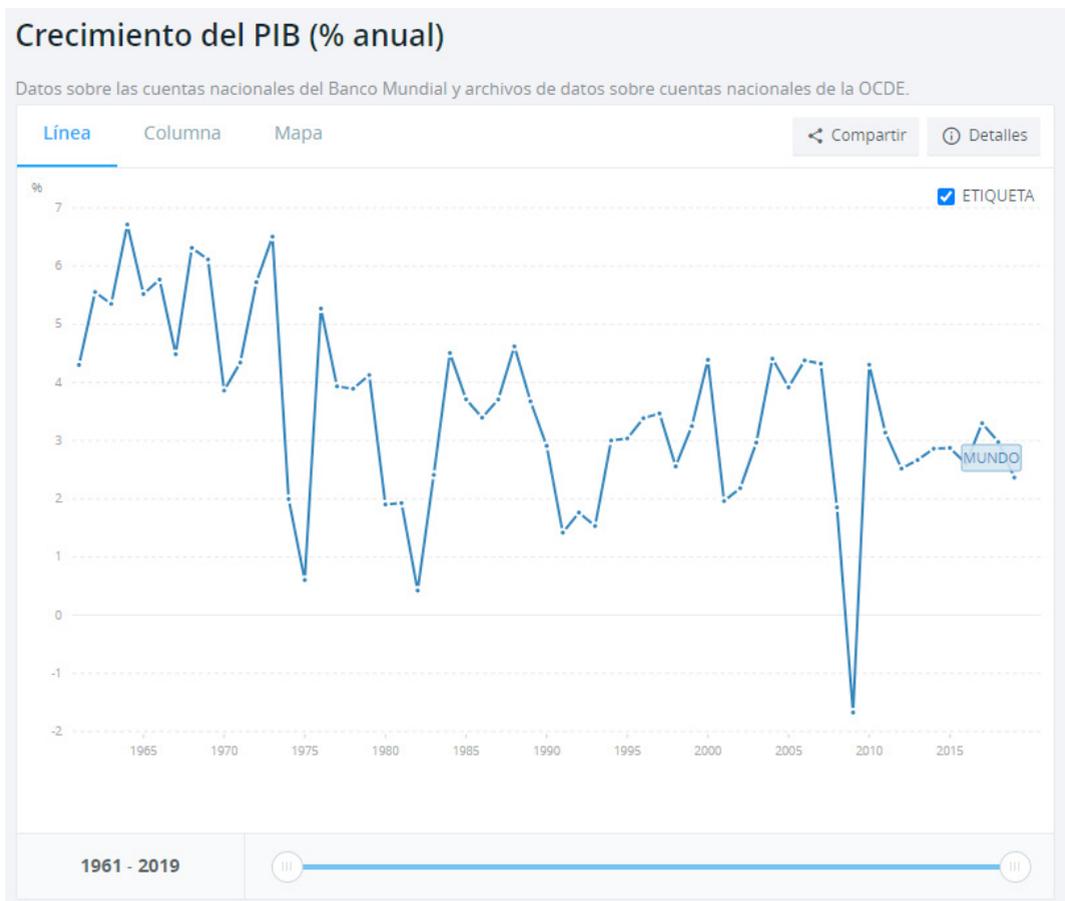
Además, las políticas de ajuste también fueron conceptualizadas como:

Una estrategia para acordar nuevas reglas del juego, innovar a las instituciones y cambiar políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político en los grupos sociales (Ayala. 1992).

De esta manera, al tener el panorama de las diferentes definiciones y al

comprender las características semejantes en la conceptualización de las “políticas de ajuste”, tenemos la característica que están orientadas a definir y marcar las líneas de acción entre el ámbito público y privado, además de enlistar y despejar las acciones correspondientes a la influencia del Gobierno en los aspectos económicos, volviéndose necesario para este fin, comprender el nuevo papel del Estado dentro de la hermenéutica de los procesos económicos.

Por tal circunstancia, es necesario ubicar cuantitativamente la desaceleración económica mundial que provocó la ruptura del orden económico del Estado interventor y abrió las condiciones económicas para la justificación del cambio por medio de las políticas de ajuste orientadas a la nueva lógica neoliberal.



Retomada de Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

En la anterior gráfica se muestra como decreció la tasa de crecimiento promedio mundial del PIB real, donde han habido cambios y probablemente uno de los rangos más relevantes desde finales de la segunda guerra mundial, ha sido en el acelerado ritmo de crecimiento en la economía mundial, el Producto Interno Bruto (PIB) real mundial creció más de 520% desde principios de los años cincuenta hasta 1999, sin embargo, como puede verse en la gráfica, este crecimiento alcanzó su apogeo en la década de los sesenta y setenta, con un crecimiento anual promedio de 5.5%, para después disminuir en las décadas subsiguientes hasta alcanzar su ritmo más bajo (2.1%) en la década de los noventa, no sin mencionar la estrepitosa caída en “V” de 2009, hasta (-1.6) originada por la crisis en Estados Unidos. Para finalmente, registrar el dato de 2019 que sitúa el PIB mundial en 2.6.

Esta desaceleración de la economía durante los años de mayor integración mundial ha puesto en tela de juicio la capacidad del nuevo orden económico promovido por la globalización, para generar un mayor crecimiento en las economías subdesarrolladas.

### **Cambio del Estado a una posición rectora.**

Las conceptualizaciones de los diferentes procesos de cambio económico que experimentaron los gobiernos en la década de los años ochenta, al pasar de un **Estado interventor a un Estado rector** que persigue y se justifica bajo la ideología neoclásica de la economía, deben cambiar de naturaleza para pasar de una dinámica local delimitada por las fronteras y la autonomía de los asuntos internos, a una dinámica internacional donde el intercambio de flujos es codependiente de las políticas macroeconómicas dictadas y diseñadas por las economías desarrolladas, buscando en todo momento la auto reproducción del sistema económico que liderea la ideología neoliberal.

La globalización dentro de la nueva visión económica surge y se vuelve el vehículo integrador a la lógica capitalista, por medio de la integración mundial de los procesos económicos.<sup>6</sup>

Esta configuración provocó en los años noventa del siglo XX, que se sentaran las bases de los procesos de libre mercado, al firmarse acuerdos de diferente naturaleza

<sup>6</sup> Como lo comenta Hernández Laos (2003), la globalización comprende un proceso de integración internacional del comercio, de la inversión, y de las finanzas (flujos de capital) correspondientes a diferentes etapas de la integración económica mundial.

que comparten el mismo objetivo “en común”; reducir las barreras comerciales entre los países miembros, constituyendo y siendo el impulsor del proceso de ajuste de la década de los años ochenta y noventa.

Al respecto, en el siguiente cuadro elaborado por el Banco Mundial se explica la propuesta que debe tener el Estado en la economía, producto de la dinámica globalizadora de la economía mundial.

### Funciones del Estado

Estado	Corregir las disfunciones del mercado	Aumentar la equidad
Intervención mínima.	Suministro de bienes públicos puros: Defensa- orden público Derechos de propiedad Gestión macroeconómica Salud pública	Programas de lucha contra la pobreza Atención de catástrofes
Intervención moderada	Abordar las externalidades: Educación básica y protección al ambiente. Regular monopolios, regularización de los servicios públicos Promoción de Seguros. Reglamentación financiera y protección del consumidor.	Ofrecer seguros sociales Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares Seguros de desempleo
Intervención dinámica	Coordinación de la actividad económica: Fomento de los mercados. Iniciativas relativas a todo un sector.	Redistribución de activos

Elaboración propia: Realizado con datos del Banco mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington DC. USA, Banco Mundial.

En este contexto, las economías en desarrollo han redefinido el papel del Estado en materia de intervención económica, dando paso a la nueva dinámica de los procesos de integración mundial en los asuntos económicos y redefiniendo sus límites de intervención.

Entre las acciones desarrolladas en este cambio se destacan: la privatización de empresas propiedad del Gobierno, la desburocratización de los recursos humanos, el impulso al mejoramiento de la gestión, la implementación del servicio civil de carrera, la transparencia de la gestión pública, y la desregulación de las actividades económicas del Estado; todos ellos enfocados a buscar la eficiencia y la racionalidad administrativa que son principios de actuación dictados por los organismos económicos internacionales.

En materia de política social se enfocó a promover transferencias monetarias a los grupos en mayor desigualdad, teniendo una selectividad y focalización de programas sociales.

Producto de esta nueva lógica económica, se da el auge teórico sobre el manejo de lo público, llamado “Gerencia Pública” que viene a sustituir al paradigma teórico de la intervención directa del Estado en los procesos económicos, abriendo así la participación de la sociedad civil y el mercado en los asuntos de interés público, es decir, el manejo de la economía desde un modelo gerencial que incluye la participación privada con acciones de innovación sobre la cuestión social, en donde la participación del mercado es activa en los procesos generadores de equilibrios sociales dentro de las economías locales.

Las constantes crisis de los años recientes son las responsables que la pobreza este asentada sobre la estructura de la mayoría de la población, siendo necesario que la estrategia cambie y se reajuste por medio de políticas macroeconómicas generadas por los organismos económicos internacionales al servicio de las economías desarrolladas; así la atención sobre los problemas más severos y relevantes que aquejan a los grupos en situación de vulnerabilidad será de una manera focalizada.

Como lo comenta Grynspan, “Las políticas para el alivio de la pobreza deben ocurrir en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas” (En Licha. op cit: 20)

De esta manera, recientemente las políticas sociales se orientan a la focalización y son promotoras de la nueva dinámica económica, al volverse un instrumento de doble moral, por un lado, son un instrumento generador de condiciones de equidad en la época moderna y por el otro, son las generadoras de condiciones de igualdad para que las clases desiguales sigan permitiendo la constante auto reproducción del sistema económico.

Las mismas, han sido orientadas y centradas en atacar el combate a la exclusión y vulnerabilidad social, teniendo como centro de atención el consumo individual (pensiones, subsidios a la alimentación y al transporte) especialmente dirigidas a las masas y no a las causas estructurales de la economía como fomentar el empleo y elevar la cobertura en la educación y la salud.

Entonces tenemos políticas sociales focalizadas y orientadas a la atención de los grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y a las zonas marginadas de la geografía de mayor desigualdad social.

En este sentido, la noción de desigualdad ha sido remplazada por la de equidad; así la marginación y la exclusión social se vinculan a la línea conceptual que entiende a la pobreza como carencia, es decir, en las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del XXI la pobreza es entendida como carencia de recursos, refiriéndose a un estado de deterioro y a una situación de ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y no como un proceso histórico en el cual intervienen factores económicos, sociales y políticos que la hacen un fenómeno multifactorial que repercute directamente en el desarrollo de la población. Ello explica por qué los gobiernos actualmente instrumentan políticas sociales dirigidas a atender a los grupos que se encuentran con marcadas vulnerabilidades sociales, pero no por la vía de políticas homogéneas, sino por la de heterogéneas, es decir, focalizar las demandas que formulan los diversos grupos que componen a la sociedad en los espacios locales.

## Referencias

Aguilar, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ayala, J. L. (1992). Límites del mercado, límites del Estado. México: INAP.

Banco mundial. (2017) Informe sobre el desarrollo mundial. Washington: Banco Mundial

Chapoy, D. B. (2003). Planeación, programación y presupuestación. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Germani, G. (1980) El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires: Nueva Visión.

Gollás, M. (2003). ¿El gobierno o el mercado?. Estudios Sociológicos, XXI (3), 541-556

Grynsman, R. (2002). Los nuevos (¿viejos?) retos de la política social. En I. Licha. Gerencia Social en América Latina, enfoques y experiencias innovadoras. (pp. 3-24). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Hernandez Laos, E. (2003). Globalización, desigualdad y pobreza. México: Plaza y Valdés. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=598/5980630>

Montagut, T. (2000). Política social. Una introducción. Barcelona: Ariel.

Oszlak, O. (1993). La reforma del Estado: el día después. En K. Bodemer (Compilador). La reforma del Estado, mas allá de la privatización. Paraguay: FESUR

Polanyi, K. (1992). La gran transformación. México: J. Pablos.

Shefner, J. (1997). La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México. En M. Vellinga (Coordinador). El cambio del papel del Estado en América Latina. México: Siglo XXI.

## LA DISTRIBUCIÓN DEL BIENESTAR EN EL SISTEMA FAMILIAR MEXICANO

María de los Ángeles Rodríguez Casillas\*

### Introducción

Algunas de las distintas expresiones que aluden a la alta injerencia que el sistema familiar posee en todo lo relacionado con la esfera individual y social de las personas son las siguientes:

- “Es la unidad institucional que vela por al bienestar de todos sus integrantes...” (Rodríguez, 2003. p.13).
- “...[...] “sigue siendo un refugio y un lugar privilegiado de afectividad” (Fernández y Ponce, 2012. p. 33).
- Es uno de los contextos de desarrollo más importantes y cruciales para los individuos...” (Rodrigo, 2014. p. 3).
- “Es una estructura que satisface necesidades de sus integrantes y opera para la sobrevivencia y mantenimiento de la sociedad” (Domínguez, 2016. p.146).

Si bien la familia goza de un fuerte reconocimiento como el principal sistema de protección, no solo al cubrir roles de gran trascendencia para el óptimo desarrollo y atención de sus miembros, sino también como el centro de las evoluciones sociales, debemos precisar que ésta no es la misma en nuestros días de lo que fue en siglos pasados. Su estructura ha ido modificándose al paso del tiempo, así como sus formas de organización.

¿Cuáles han sido estas transformaciones? ¿Qué le corresponde hacer al Estado, al mercado y a la sociedad civil para que las familias identifiquen nuevos signos de adaptación y desarrollo y elaboren estrategias hacia una forma de vida más digna, solidaria y equitativa?

El presente texto pretende exponer los principales requerimientos para la vida; el papel que asumen los agentes que los proveen (Estado, Familia y Mercado) a través

---

\*Maestra en Trabajo Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Toronto, Canadá. Técnica Académica Titular C de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Coordinadora del Laboratorio de Investigación Sociomédica en el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía de la CDMX.

del paradigma de explicación de los Regímenes de Bienestar (*welfare regime approach*) de Esping-Andersen (modelos económicos: socialdemócrata, liberal y conservador); así como los indicadores de los cambios más importantes que ha experimentado el sistema familiar mexicano y su análisis con relación al modelo económico de bienestar que prevalece en nuestro país.

## **Requerimientos para la vida**

Antes de abordar cuáles son los elementos que el ser humano requiere para vivir es conveniente abordar qué son las necesidades humanas.

El estudio de las necesidades humanas no es nuevo. Desde Aristóteles hasta nuestros días distintas disciplinas han reconocido que la persona es un ser de múltiples e interdependientes necesidades, de ahí que las necesidades se entienden como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan.

Un valioso recurso para aludir a las necesidades humanas lo encontramos en Llobet y Ávila (2012. p. 6-7), quienes, a partir de los aportes de Doyal y Gough (1994) y Ballester (1999) definieron el concepto de necesidad mediante una clasificación de enfoques según el periodo en el que fueron apareciendo. Así, sostienen la existencia de 9 tipos de necesidad. La primera y última denominación de necesidad parte de una orientación universalista, el resto lo hace desde una perspectiva relativista:

1 La necesidad como carencia: surge desde la perspectiva sociológica con Marx (1844). Esta necesidad se presenta cuando hay falta de bienes para cubrirla y cuya superación se impone al sujeto con gran prioridad para poder continuar su vida.

2 La necesidad como valor de uso y valor simbólico: parte del valor de uso introducido por Malinowski (1944) con el funcionalismo. Plantea que todo objeto en las sociedades primitivas respondía a una necesidad de uso. El valor de cambio simbólico es el paso de utilizar un objeto como un bien, a utilizarlo como una forma de expresión simbólica.

3 La necesidad como acción social: surge con el funcionalismo sociológico y los aportes de Parsons (1951). Sostiene que las necesidades humanas son el resultado de la internalización en el sistema de personalidad (socialización) y de las pautas culturales que están institucionalizadas.

4 La necesidad como impulso: parte de la influyente teoría de Maslow (1954). Desde esta perspectiva se entiende a las necesidades humanas como una fuerza motivadora generada por un estado de carencia, donde se busca la consecución de necesidades de forma creciente y jerarquizada.

5 La necesidad como relación y proceso: esta perspectiva sociológica de Braudillard (1972) plantea que las necesidades no son simplemente un elemento de conexión entre personas. Las necesidades permiten a los individuos la capacidad de establecer ciertos niveles de relación interpersonal y de implicación en el proceso social.

6 La necesidad como construcción social: varios autores como Schütz (1965), Luckman (1966) y Goffman (1959) plantean, desde la sociología y la fenomenología, que las necesidades se construyen socialmente a través de las interacciones que establecen las personas en su vida cotidiana.

7 La necesidad normativa, expresada, percibida y comparativa: surge desde la perspectiva psicológica con la Escuela de Harvard Bradsaw (1977). La necesidad normativa se basa en el establecimiento, por parte de un experto o grupo de expertos profesionales o científicos sociales, de unos niveles teóricamente deseables de satisfacción de cada necesidad. La necesidad expresada es aquella que los usuarios de un recurso o servicio expresan mediante comportamientos, como la utilización de dichos servicios o recursos. La necesidad percibida es la basada en la percepción de cada persona o grupo de personas sobre determinada carencia. La necesidad comparativa se centra en la comparación entre los datos de la población objetivo y los de otro grupo.

8 Como norma social: el enfoque sociológico con la Escuela de Frankfurt, Habermas (1981) plantea que la satisfacción de una necesidad va ligada a una estructura simbólica, es decir, al nivel sociocultural y a las normas sociales establecidas.

9 Las necesidades como universales: la perspectiva filosófica y las teorías del desarrollo (Doyal y Gough, 1994) resumen que las necesidades universales son la salud y la autonomía.

La propuesta de Llobet y Ávila (2012) evidencia la existencia de dos grandes debates respecto de las necesidades humanas: la postura universalista y la postura

relativista. La primera sostiene que, sin distinción de sexo, raza o cultura, las necesidades básicas de los seres humanos son esencialmente las mismas. La segunda postura rechaza por completo esta noción al postular que las necesidades son distintas en función de la raza, el sexo, la edad, la cultura, y las normas sociales. Como colación podemos agregar también las aportaciones desde la psicología, donde las necesidades se explican más como motivaciones o perspectivas de carácter totalmente individual.

Si bien la diversidad de enfoques, perspectivas y criterios para definir e identificar a las necesidades humanas, podemos resumir que todas estas aportaciones teóricas contemplan a las necesidades humanas como un constructo social vinculado con el contexto sociohistórico, que tienen una base objetiva y universal, y una visión de derecho.

De manera puntual, el concepto de necesidad que nos interesa rescatar para los fines de este texto es el de necesidades básicas. Por necesidad básica entendemos todo aquello que "... en todos los mundos posibles en donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirían un daño si no tienen acceso a los bienes que las satisfagan..." (Wiggins, 1985. p. 167). De manera puntual, podemos concebir a las necesidades humanas básicas como el conjunto de requerimientos mínimos indispensables, de diversa naturaleza, que los seres humanos necesitamos para nuestra subsistencia.

Estos requerimientos se encuentran agrupados en cuatro categorías, cuya satisfacción varía de acuerdo con la edad, el sexo, y la condición social y cultural de las personas o los grupos poblacionales. (Cuadro No. 1)

A su vez, son varios los agentes sociales (encargados de cubrir o proveer estos requerimientos. Primero es el individuo, quien se responsabiliza de resolver la satisfacción de sus necesidades. En un plano complementario (más en los primeros años de vida de las personas) es la familia el agente proveedor más importante. Cuadro No. 2)

**Cuadro No. 1. Requerimientos para la vida**

<b>Biológicos o fisiológicos</b>	<b>Psicoemocionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación</li> <li>• Salud</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Agua</li> <li>• Infraestructura y medio ambiente</li> <li>• Descanso</li> <li>• Vestido y calzado</li> <li>• Sexualidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptación</li> <li>• Respeto</li> <li>• Reconocimiento</li> <li>• Afecto</li> <li>• Identidad y sentido de pertenencia</li> <li>• Libertad</li> <li>• Autonomía</li> <li>• Recreación y juego</li> <li>• Aspiraciones y expectativas</li> <li>• Sentido de logro</li> <li>• Realización personal</li> </ul>
<b>Seguridad y certeza</b>	<b>Sociales o culturales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad en la vivienda</li> <li>• Bioseguridad</li> <li>• Seguridad en la familia</li> <li>• Seguridad social (desempleo, accidentes, enfermedad, vejez)</li> <li>• Seguridad urbana</li> <li>• Seguridad pública y ciudadana</li> <li>• Seguridad de acceso a la justicia</li> <li>• Empleo y óptimas condiciones de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saberes para la vida</li> <li>• Educación</li> <li>• Hábitos</li> <li>• Costumbres</li> <li>• Información</li> <li>• Ciencia y avance tecnológico</li> <li>• Inclusión cultural</li> </ul>

**Cuadro. No. 2 Agentes sociales proveedores**

Individuo  
 Familias  
 Gobierno (local, estatal, federal)  
 Organizaciones sociales, civiles, sindicales, religiosas, comunitarias  
 Empresas  
 Mercado

*Fuente: Indesol (2009.p.3).*

En un tercer plano les corresponde a los gobiernos satisfacer las necesidades básicas de todos sus ciudadanos para generar riqueza y mejorar la calidad de vida de sus poblaciones. El Estado es uno de los principales actores responsable de garantizar que se den las condiciones para que sus ciudadanos puedan cubrir con los requerimientos para la vida, es el encargado de organizar e impulsar el bienestar social.

Si bien los requerimientos para la vida se satisfacen conforme a los arreglos que establecen las sociedades haciendo uso de sus recursos (económicos, tecnológicos y humanos), cada país desarrolla una serie de políticas que conforman la diferencia entre unos y otros. Así, el bienestar social está determinado por modelos económicos que no siempre son favorables al bienestar social.

En este punto, vale la pena identificar el modelo de bienestar social que distingue a nuestro país. Para lograrlo se decidió retomar la propuesta del sociólogo danés Gösta Esping-Andersen, por ser la más influyente en el debate conceptual y metodológico de las últimas décadas para explicar cómo se distribuyen las responsabilidades entre los agentes que componen la triada (Estado, mercado y familia) del bienestar.

## **Regímenes de bienestar**

En su obra *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Andersen presenta una tipología (casi taxonomía universal) donde distingue tres regímenes o tipos ideales de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.

Retomando a Esping-Andersen (1993), Moreno (2000) y López-Barrero (2014), podemos resumir las siguientes características de cada uno de ellos:

**LIBERAL** (Anglosajón)  
(Estados Unidos, Reino Unido, Australia).

Estado - **Mercado** - Familia

Bienestar social producido por el Mercado:

- Individualización de los riesgos y promoción de soluciones de mercado.

- Estado residual, definición estricta de los riesgos considerados sociales a cubrir.
- El Estado sólo debe apoyar a aquel «residual humano» que es incapaz de velar por su bienestar (los más pobres), privilegiando aspectos de educación y salud.
- Los derechos son limitados y segmentados.
- Es explícitamente «mercantilizado».

### **SOCIALDEMÓCRATA** (Nórdico)

Países escandinavos (Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia).

### Estado - **Mercado** - Familia

Bienestar social producido por el *Estado*:

- Asume los riesgos sociales como consecuencia de la operación del mercado.
- Parte del objetivo de aumentar las tasas de fecundidad y natalidad.
- Trata de construir ciudadanía social.
- Invierte muchos recursos en gasto público social.
- Entiende a la seguridad social como un derecho del ciudadano.
- Favorece la incorporación de la mujer al mercado.
- Cuenta con un sistema de protección social pública integral y universal.
- Promueve el bienestar social como derecho humano.
- Financiamiento con impuestos altos pagados por los ciudadanos.
- Es explícitamente «disfamilista» y «desmercantilizado».

### **CONSERVADOR** (Continental)

(Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia, España, México).

### Estado - **Mercado** - Familia

Bienestar social producido por el *Estado* y por las *redes familiares*:

- El Estado se hace responsable de garantizar un nivel básico de seguridad social asociado al empleo de un integrante de la familia.
- Se asume la existencia de asistencia informal provista por las redes familiares.
- Alta presión fiscal y alto gasto social.
- Derechos sociales ligados a clases y estatus.
- El papel del Estado es subsidiario.
- Papel central de la familia en el suministro del bienestar.
- Es explícitamente «familista».

Desde la propuesta teórica de Esping-Andersen México se coloca en el modelo conservador que, entre otras cosas, parte de un modelo también conservador único, hegemónico, nucleocéntrico y heterosexista de la familia:

- Familia constituida por hombre y mujer.
- Hombre: padre-proveedor; mujer: madre-ama de casa-cuidadora.
- Sistema permanente dado por el matrimonio.
- Fines reproductivos, hijas e hijos dependientes.
- Viven bajo el mismo techo: hogar.
- Relaciones sin tensión: armonía, ayuda mutua y felicidad.
- Sistema cerrado, inmutable, sin cambio, sin influencia externa.
- Autoridad unipersonal sobrevalorada de varones. Autoridad disminuida de mujeres, niños y personas mayores.

Este modelo, entre otras cosas, partió de una visión muy normativa de lo que era la familia, y el rol que les correspondía desempeñar a hombres y mujeres lo ilustra adecuadamente (Valdivia, 2008).

*La mujer hasta bien entrado el siglo XX estaba fuertemente asociada a la casa y a la familia. Se encargaba de la organización doméstica, y en los ambientes rurales, también de labores del campo. Aparece en actividades como: cuidado y atención al esposo en una atmósfera de obediencia y sumisión, y en relación a sus hijos, la protección, crianza y educación (p. 16).*

*Al hombre le correspondía la función pública, el trabajo y el mantenimiento económico del hogar. Como esposo el cuidado y protección de la esposa en una atmósfera de autoridad. En el hogar la ayuda para el control de los hijos (ponía firmeza y rigidez educativa (p. 17).*

Si bien históricamente la familia ha sido considerada como la institución histórica donde se fundamenta la protección y permanencia de sus miembros, y en la que recae todo tipo de responsabilidades para que una sociedad se defina y desarrolle, la realidad es que hoy en día el sistema familiar ha sufrido serias transformaciones (demográficas, económicas, políticas, sociales y culturales) que repercuten de forma importante en la economía del bienestar social.

Tomaremos de Navarro (2007. p. 27) cuatro aspectos de la sociedad que, tras su evolución a lo largo de los últimos años, tienen repercusión inmediata en el Estado de Bienestar. Estas transformaciones son:

1. Alteración en la estructura familiar debido a la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo.
2. Alteraciones en el periodo transcendental de las personas a causa del retraso en la incorporación al mercado laboral.
3. Modificaciones en los mercados laborales.
4. Alteraciones en la configuración social y económica de los países capitalistas desarrollados a causa de la transición de la sociedad industrial a la sociedad de servicios.

### **Principales transformaciones en el sistema familiar**

Personalmente considero que la reducción del tamaño promedio de las familias; el incremento de las familias de doble ingreso; y el crecimiento de hogares con jefatura femenina, son las tres principales causas que han dado origen a los cambios que el sistema familiar ha experimentado en las últimas décadas:

- a) Reducción del tamaño promedio de las familias
  - Tasa global de fecundidad: 7 hijos por mujer (1970) a 2.07 hijos por mujer (2018) (ENADID, 2018).

- La familia pasó de 6.1 integrantes (1970) (Ramos, 2018) a 3.6 personas (CONAPO, 2020).

- Preferencias reproductivas: promedio ideal de hijos de las mujeres de 15 a 49 años de 2.7 (2019) a 2.4 (2018) (ENADID, 2018).

- De cada 100 matrimonios, 25.7 se separan (Granados, 2019).

- Disminución de uniones civiles. En 2000 (707 mil 422 matrimonios), en 2016 (543 mil 749 matrimonios), es decir, 163 mil 673 uniones menos (Valdivia, 2008).

- Gradual disminución de la nupcialidad. En 2014 la situación conyugal del 42.3% de la población estaba casada. En 2018 se redujo a 39.9% (ENADID, 2018).

- Retraso en la edad del matrimonio (27-30 años) (Granados, 2019).

#### b) Incremento de las familias de doble ingreso

- Si bien no existe la categoría de hogares de doble ingreso a nivel de censos y encuestas oficiales, se está transitando del modelo de familia de hombre proveedor al de familias de doble ingreso. Sin embargo, hay desigualdades en las cargas del trabajo doméstico.

- En 4 de cada 10 hogares nucleares biparentales urbanos en México, las mujeres son aportantes económicas del ingreso familiar (Granados, 2019).

#### c) Crecimiento de hogares con jefatura femenina

- Hay 35 millones de hogares, de los cuales 10 millones son encabezados por mujeres (CONAPO, 2020).

- Hogares jefaturados por mujeres: 24.7% en 2008 y 28.5% en 2018 considerando una tasa de crecimiento del 12 por ciento; mientras que los hogares con jefatura masculina crecieron sólo 4.4 por ciento, en el mismo periodo (CONAPO, 2020).

- Los hogares uniparentales son casi exclusivamente de jefatura femenina (8.5 de cada 10 hogares). A nivel nacional (4 de cada 10 hogares) y en la Ciudad de México (3 de cada 10 hogares) (Granados, 2019).

Estos tres anteriores cambios han producido y siguen produciendo profundas transformaciones en la organización, estructura y funcionamiento de los sistemas familiares:

- Crisis económicas importantes. Una vez que las parejas se separan o divorcian, un porcentaje muy bajo de varones cubre la pensión alimenticia de las y los hijos.
- Reducción en el tiempo dedicado al cuidado y la crianza de las y los hijos.
- Las tareas de cuidado y crianza ocasionan sobrecarga.
- Incompatibilidad familia-trabajo: dilemas en la dedicación de tiempo y recursos para las tareas de crianza y cuidado (enfermos o persona con discapacidad).
- Se ha dado una alternancia de roles que produce tensiones y conflictos. Hombres: disminuidos en su masculinidad cuando realizan tareas domésticas. Mujeres: con sentimientos de culpa por pasar poco tiempo con sus hijas no hijos.
- Cargas desproporcionadas y no remuneradas de trabajo doméstico. Como afirma Moreno (2002), es típica la existencia de “supermujeres”, mujeres que cargan con el peso de la sociedad, asumen las tareas de la casa, el ser madre y cuidadora, al mismo tiempo cubrir que el trabajo fuera de la casa.

Cambios que no han sido aislados, sino más bien son producto de la forma rápida y compleja en la que han cambiado también las sociedades. Son, paradójicamente, expresiones de “desarrollo y versatilidad”, pero también de profundas crisis económicas y de desigualdad social.

### **Reflexión final**

Estas transformaciones limitan, de manera considerable, las posibilidades que los sistemas familiares tienen para satisfacer sus necesidades básicas. Si partimos del modelo Conservador que plantea Esping-Andersen, donde la familia juega un papel central en el suministro del bienestar, debemos aceptar que estamos “sobre responsabilizando” a un solo actor (la familia), como si la atención de los requerimientos para la vida y el cuidado fuera un asunto privado. Este modelo “familista” es cada vez más contraproducente para la formación y el bienestar familiar porque asume que la protección social está ligada al trabajo formal: quienes no tienen trabajo formal tienen serias dificultades para cubrir sus requerimientos.

Estamos ante una crisis del modelo “familista”, no necesariamente de la familia, la cual subsiste no obstante el escenario económico y social complejo en el que se encuentran sus integrantes: cansados, estresados, agobiados, con incertidumbre, con estrés emocional crónico.

Debe haber un cambio de paradigma de responsabilidad social más fortalecido: del Estado, de los sistemas familiares, del mercado y de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Las tareas de cuidado y crianza, así como las de protección a la salud deben asumirse como responsabilidad social del Estado y del Mercado, como un derecho humano, y con responsabilidades compartidas entre las y los integrantes de los sistemas familiares. El futuro estado de bienestar necesita priorizar los servicios y aliviar a las familias de tantas responsabilidades.

Es prioritario pensar en políticas sociales “integrales” que permitan el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Preocupación que responde a necesidades reales que diversos grupos de población están teniendo frente a una insatisfacción de sus necesidades básicas como la salud, la alimentación, el empleo, la seguridad social, entre otras muchas.

Por último, debemos reconocer que el sistema familiar (la familia) seguirá siendo el principal núcleo social donde se asiente la sociedad, en formas muy distintas a lo que fue en el pasado. La familia actual procurará seguir funcionando, adaptándose a los nuevos hechos, a las nuevas pautas de comportamiento. Intentará mantener una paz interna y un buen nivel de convivencia y apoyos mutuos, de ahí la urgente necesidad de un modelo económico de bienestar social que garantice su permanencia e integridad.

## **Referencias**

Ballester, L. (1999). Las Necesidades Sociales. Barcelona: Síntesis

Consejo Nacional de Población. (4 de noviembre de 2020). La composición de las familias y hogares mexicanos se ha transformado en décadas recientes como resultado de cambios demográficos y sociales. <https://www.gob.mx/conapo/articulos/la-composicion-de-las-familias-y-hogares-mexicanos-se-ha-transformado-en-las-recientes-decadas-como-resultado-de-cambios-demograficos?idiom=es>

Doyal, L. y Gough, I. (1994). Teoría de las necesidades humanas. Barcelona: Icaria- Fuhem.

Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. España: Edicions Alfons El Magnànim.

Domínguez, J. (2016). Familia, modernización y teoría sociológica. Estudios sociológicos, XXIV (100), 145-167.

Granados, A. (12 de febrero de 2019). Disminuye el número de matrimonios y aumentan los divorcios. 24 horas. <https://www.24-horas.mx/2019/02/12/disminuye-el-numero-de-matrimonios-en-mexico-y-aumentan-los-divorcios/>

Fernández, T. y Ponce de León, L. (2012). Trabajo social con familias. Catedra Paralela, IX,1-415.Ediciones

Indesol. (2009). Desarrollo y política social en México. Módulo I. Manual del Participante. Programa de Profesionalización y Fortalecimiento de las OSC. <http://indesol.gob.mx/cedoc/pdf/I.%20SOCIEDAD%20CIVIL/Pol%C3%ADtica%20Social/Manual%20del%20Participante%20Curso%20Taller%20Avanzado%C2%A0.pdf>

INEGI. (22 de agosto de 2020). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. Resultados ENADIC 2018. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

López-Barrero, V. (2014). Los pilares del estado de bienestar [Archivo PDF]. <https://hdl.handle.net/10953.1/439>

Llobet, M. Mateu, P. y Ávila, N. (2012). Necesidades humanas: evolución del concepto según la perspectiva social. Aposta. Revista de Ciencias Sociales, (54), 1-12.

Moreno, L. (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales [Archivo PDF]. <http://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/FUNDAMENTOS.pdf>

Navarro, V. (2007). Estado de Bienestar en España y sus déficits sociales. El Estado de Bienestar en España. (p.p 25-34). Madrid: Biblioteca Nueva.

Ramos, J. (29 de marzo de 2018). Disminuye en México el número de hijos por familia. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/disminuye-en-mexico-el->

numero-de-hijos-por-familia/1229386

Rodrigo, J. y González, J. (2014). Familia y desarrollo humano. España: Alianza.

Rodríguez, C. y Luengo, T. (2003). Un análisis del concepto de familia monoparental a partir de una investigación sobre núcleos familiares monoparentales. Papers: Revista de Sociología, (69), 59-82. <https://papers.uab.cat/article/view/v69-rodriguez-luengo/pdf-es>

Valdivia, C. (2008). La familia: conceptos, cambios y nuevos modelos [Archivo PDF]. <http://www.edumargen.org/docs/2018/curso44/intro/apunte04.pdf>

Wiggins, N. (1985). Claims of needs. London: Routledge and Kegan Paul.

## EL ABUSO A LOS NIÑOS, UNA PRÁCTICA MILENERIA Y UN RETO FUTURO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Silvia Solís San Vicente\*

### ¿Una práctica milenaria?

Desde hace siglos el maltrato a los niños ha sido registrado en la literatura, el arte y la ciencia en muchas partes del mundo, Los informes sobre infanticidios, mutilaciones, desamparo y otras formas de violencia contra los niños se remontan a las civilizaciones más antiguas. También abundan los casos registrados de niños débiles, descuidados y malnutridos, echados del hogar por su familia para que se valieran por sí mismos, y de niños que han sufrido abuso sexual.

A la par de este panorama han surgido grupos de beneficencia y de otra índole que han pretendido atender el bienestar de los niños. Pero no obstante la magnitud del problema aumentó y fue hasta 1962 que los profesionales o los particulares pusieron atención al problema con la publicación del trabajo de Kempe (1962). A partir de entonces se acuñó el término “síndrome del niño golpeado” para caracterizar las manifestaciones clínicas del maltrato físico grave en los niños pequeños. En la actualidad el problema al maltrato de los menores es un problema mundial, reconocido por muchas culturas y arraigado profundamente en las prácticas sociales y económicas. Resulta entonces indispensable abordar este problema mundial con un conocimiento mucho mayor de las formas en que se manifiesta en diferentes contextos tanto en sus causas como en sus consecuencias.

Los aspectos culturales de los pueblos generan los elementos para conocer y reconocer que en el maltrato se deben tomar en cuenta las tradiciones que influyen en el desarrollo y el comportamiento de la vida cotidiana de los padres en distintas partes del mundo y al considerar un multiculturalismo al interior de una misma sociedad. La cultura encierra un cúmulo de ideas, comportamientos y expectativas de los pueblos, que se van acumulando a través del tiempo este acervo cultural va moldeando las diferentes formas de comportamiento que se traducen en creencias y sus ideas acerca

---

\* Maestra en Administración del Trabajo por la UAM-Xochimilco. Profesor de Carrera Titular C de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

de cómo deben conducirse las personas. Entre esas ideas están las que definen qué actos omitidos o cometidos podrían constituir maltrato y descuido. Estos comportamientos son aceptados como principios que por lo general se aceptan en relación con la crianza y el cuidado de los niños. El grado de violencia, así como los métodos empleados para dicho fin, varían de acuerdo a la formación cultural imperante, lo que ha contribuido a que sea visto como una práctica aceptable con fines educativos, políticos e incluso religiosos.

### **Definición de violencia**

Para definir el abuso al menor es necesario tener conocimiento de una definición integral de la violencia que permita facilitar su medición científica. Para fines de este trabajo se utilizará la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003). Esta definición cubre una gama amplia de consecuencias, entre ellas los daños psíquicos, las privaciones y las deficiencias del desarrollo. Esto refleja el reconocimiento cada vez mayor, por parte de los investigadores y los profesionales, de la necesidad de incluir los actos de violencia que no causan por fuerza lesiones o la muerte, pero que a pesar de todo imponen una carga sustancial a los individuos, las familias, las comunidades y los sistemas de asistencia sanitaria en todo el mundo. Numerosas formas de violencia contra las mujeres, los niños y los ancianos, por ejemplo, pueden dar lugar a problemas físicos, psíquicos y sociales que no necesariamente desembocan en lesión, invalidez o muerte. Estas consecuencias pueden ser inmediatas, o bien latentes, y durar muchos años después del maltrato inicial.

Primero, aunque la violencia se distingue de los hechos no intencionales que ocasionan lesiones, la presencia de la intención de usar la fuerza no significa necesariamente que haya habido la intención de causar daño.

El segundo punto relacionado con la intencionalidad radica en la distinción entre la intención de lesionar y la intención de “usar la violencia”.

Por sus antecedentes culturales y sus creencias, no consideran que sus actos sean violentos. No obstante, la Organización Mundial de la Salud define la violencia teniendo en cuenta su relación con la salud o el bienestar de las personas.

La definición incluye implícitamente todos los actos de violencia, sean públicos o privados, sean reactivos (en respuesta a los acontecimientos anteriores, por ejemplo,

una provocación) o activos (que son decisivos para lograr resultados más favorables para el agresor o para anticiparse a ellos) y tanto si tienen carácter delictivo como si no lo tienen.

## **Tipos de violencia**

La Organización Mundial de la Salud (2003) considera que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo y para entenderla mejor elaboró una tipología de la violencia para caracterizarla y establecer los vínculos entre los diferentes tipos.

La clasificación que se propone establece tres categorías generales, clasificada de acuerdo con las características de los que cometen el acto de violencia:

- a) La violencia autoinfligida;
- b) La violencia interpersonal;
- c) La violencia colectiva.

La violencia autoinfligida comprende el comportamiento suicida y las autolesiones. El primero incluye desde pensamientos e intentos de suicidio hasta el suicidio consumado. El automaltrato incluye actos como la automutilación.

La violencia interpersonal se divide en dos subcategorías:

- Violencia familiar o de pareja: esto es la violencia entre los miembros de la familia o de la pareja.
- Violencia comunitaria: es la que se produce entre personas que no guardan parentesco y que pueden conocerse o no, y sucede por lo general fuera del hogar.

La violencia colectiva se subdivide en:

- Violencia social,
- Violencia política y
- Violencia económica.

Las subcategorías de la violencia colectiva indican los posibles motivos de la violencia cometida por grupos más grandes de individuos o por el Estado. La violencia colectiva infligida para promover intereses sociales sectoriales incluye, por ejemplo,

los actos delictivos de odio cometidos por grupos organizados, las acciones terroristas y la violencia de masas. La violencia política incluye la guerra y otros conflictos violentos afines, la violencia del Estado y actos similares llevados a cabo por grupos más grandes. La violencia económica comprende los ataques por parte de grupos más grandes motivados por el afán de lucro económico, tales como los llevados a cabo con la finalidad de trastornar las actividades económicas, negar el acceso a servicios esenciales o crear división económica y fragmentación.

### **La naturaleza de los actos de violencia**

“Los menores víctimas de maltrato y abandono son aquel segmento de la población conformado por niños, niñas y jóvenes hasta los 18 años que sufren ocasional o habitualmente actos de violencia física, sexual o emocional, sea en el grupo familiar o en las instituciones sociales. El maltrato puede ser ejecutado por omisión, supresión o trasgresión de los derechos individuales y colectivos e incluye el abandono completo o parcial”. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que: “El maltrato o la vejación de menores abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido o negligencia o explotación comercial o de otro tipo, que originen un daño real o potencial para la salud del niño(a), su supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder.” (OMS, 2003)

De acuerdo con su naturaleza los actos de violencia se pueden clasificar en:

- a) Violencia física;
- b) Violencia psíquica;
- c) Violencia sexual;
- d) Violencia que incluye privaciones o descuido.

### **Maltrato físico**

Se define el maltrato físico de un niño como los actos infligidos por un cuidador que causan un daño físico real o tienen el potencial de provocarlo. Es un acto de agresión intencional, donde se ejerce el poder sin medida de un agresor contra un pequeño, utilizando algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la

integridad física del otro, encaminado hacia su sostenimiento y control. En un primer nivel se emplean gritos, sacudir, empujar o sujetar fuertemente, dejar al menor sin comer, exponerlo al frío, nalguearlo, castigarlo, encerrándolo o poniéndolo de rodillas durante varias horas; en otro nivel se infringen castigos que suelen dejar marcas tales como quemaduras, moretones, rasguños, ojos hinchados o amoratados, entre otros. Los casos más graves se presentan cuando la persona agredida requiere de atención médica por fractura de huesos, hemorragias internas y externas, heridas o mutilaciones por arma blanca, o heridas por arma de fuego.

Formas de maltrato físico:

Lesiones abdominales o torácicas

Lesiones cerebrales

Moretones e hinchazón

Quemaduras y escaldaduras

Lesiones del sistema nervioso central

Discapacidad

Fracturas

Desgarros y abrasiones

Lesiones oculares

### **Maltrato psicológico**

El maltrato emocional se produce cuando un cuidador no brinda las condiciones apropiadas y propicias e incluye actos que tienen efectos adversos sobre la salud emocional y el desarrollo del niño. Tales actos incluyen la restricción de los movimientos del menor, la denigración, la ridiculización, las amenazas e intimidación, la discriminación, el rechazo y otras formas no físicas de tratamiento hostil. Este tipo de maltrato generalmente afecta el desarrollo emocional y de integración del niño a la sociedad. Generalmente son acciones denigrantes como disminuir el valor del niño, estar comparándolo, decirle que no sirve para nada, culparlos por las cuestiones de

los adultos, etc. Este tipo de abuso es muy común y no deja huella visible pero una profunda huella emocional que acompañará al niño toda su vida.

### **Formas de maltrato psicológico**

Menoscabo cognoscitivo

Comportamientos delictivos, violentos y de otros tipos  
que implican riesgos

Depresión y ansiedad

Retraso del desarrollo

Trastornos de la alimentación y el sueño

Sentimientos de vergüenza y culpa

Hiperactividad

Incapacidad para relacionarse

Desempeño escolar deficiente

Falta de autoestima

Trastorno postraumático por estrés

Trastornos psicosomáticos

Comportamiento suicida y daño autoinfligido

Abuso del alcohol y de las drogas

### **Abuso sexual**

El abuso sexual se define como los actos en que una persona usa a un niño o una niña para su gratificación sexual. Estos tipos de violencia suelen presentarse desde los 0 hasta los 18 años de edad.

Formas de abuso sexual relacionadas con la salud reproductiva

Problemas de la salud reproductiva

Disfunción sexual

Infecciones de transmisión sexual, como el VIH

Embarazos no deseados

Este tipo de violencia puede ser dividida en:

- Violación,

Una niña o un niño puede ser víctima de violación por un hombre en la familia o cualquier otro adulto. Es una violación que un padre, padrastro, tío, hermano, primo o cualquier otro miembro de la familia toque a un niño de formas sexuales o lo force a tener relaciones sexuales. Es importante tener en cuenta que los niños pueden sentirse confundidos y no entender lo que les está pasando, sobre todo si confían en la persona que está llevando a cabo el abuso. Puede que otros miembros de la familia no sepan lo que está sucediendo, lo nieguen, o le echen la culpa al niño. Nunca es correcto culpar a la persona que ha sido violada, pero mucho menos cuando se trate de un menor.

- Abuso sexual,

El abuso sexual infantil es cualquier actividad sexual forzada entre un niño y alguien mayor. No es limitado al contacto físico y puede incluir cosas como exponer a un niño o niña a la pornografía. Algunos abusadores usan fuerza física, pero muchos otros usan formas menos obvias de coerción como la manipulación emocional, amenazas, etc. Puede ocurrir en los hogares, instituciones, escuelas, lugares de trabajo, en las instalaciones dedicadas al viaje y al turismo, dentro de las comunidades, en contextos de desarrollo y de emergencia. La violencia sexual puede tener consecuencias físicas, psicológicas y sociales graves a corto y largo plazo, no sólo para las niñas o niños, sino también para sus familias y comunidades. Esto incluye los riesgos de padecer enfermedades, embarazos no deseados, trastornos psicológicos, estigma, discriminación y dificultades en la escuela.

- Estupro

De acuerdo al Código Penal Federal (2015) en el art. 262, se define estupro al que tenga cópula con persona mayor de doce años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño.

- Hostigamiento sexual

Desde el punto de vista jurídico comete **hostigamiento sexual** quien, valiéndose de una posición jerárquica derivada de la relación laboral, docente, doméstica

o cualquiera otra que genere subordinación, asedie a otra persona, emitiéndole propuestas, utilice lenguaje lascivo con este fin o le solicite ejecutar cualquier acto de naturaleza sexual.

- Pornografía infantil

**Si se habla de abuso sexual, violencia sexual o explotación sexual con fines comerciales, estamos inevitablemente ante un tema de prácticas criminales y de inaguantable sufrimiento para los niños. La explotación sexual es un insulto y una agresión a la dignidad y a los derechos fundamentales de los niños.**

Un explotador sexual es alguien “que se beneficia injustamente de cierto desequilibrio de poder entre él mismo y una persona menor de 18 de años, con la intención de explotar sexualmente a esa persona, ya sea para sacar provecho o por placer personal.

Esta definición se formuló en Estocolmo, durante el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual de los Niños (1996) y se utilizó también en el Segundo Congreso Mundial realizado en Yokohama, cinco años después, en 2001. Dicha definición sirve para considerar la explotación sexual en relación con abuso sexual, violencia sexual y explotación sexual con fines comerciales. (Humanitas, 2015).

- Descuido infantil

El descuido se produce cuando uno de los padres no toma medidas para promover el desarrollo del niño estando en condiciones de hacerlo en una o varias de las siguientes áreas: la salud, la educación, el desarrollo emocional, la nutrición, el amparo y las condiciones de vida seguras. Por lo tanto, el descuido se distingue de la situación de pobreza en que puede ocurrir solo en los casos en que la familia u otras personas a cargo disponen de recursos razonables.

El abandono es otra variante del maltrato, a él se enfrentan no sólo los niños que son dejados en la calle, sino también dentro de su propio hogar y que

consiste en descuido y desatención de las necesidades básicas, sobretodo en la falta de alimentación, vestido, higiene personal, atención médica y vivienda; desinterés en todo lo referente a su educación; y además incluye exponer a los niños a la violencia de la pareja. El niño víctima de negligencia suele estar constantemente enfermo y presentar retraso en el desarrollo o desnutrición.

### **Panorama del maltrato infantil en México**

A nivel macrosocial la pobreza y la desnutrición son los factores más importantes del maltrato infantil. México es el país miembro de la OCDE con la tasa más alta de pobreza y desnutrición infantil y ocupa los primeros lugares en violencia física, abuso sexual y homicidios de menores de 14 años infligidos principalmente, por sus padres o progenitores. La UNICEF en su estudio “Violencia Infantil” (2010), el organismo internacional destaca que más de 700 niños son asesinados en México cada año, lo que implica dos homicidios diarios. En los menores de cuatro años, la muerte se presenta principalmente por asfixia y entre los 5 a 14 años por golpe contuso, acuchillamiento o disparo de arma de fuego.

Con motivo de la celebración que anualmente se realiza en el país hacia la niñez, (INEGI, 2016) dio a conocer las Estadísticas a Propósito del Día del Niño, con los siguientes resultados:

- en 2009 residían en el país 30.9 millones de niños entre 0 y 14 años, 1.9 millones menos que los registrados en 1990. En términos porcentuales, la proporción de menores de 15 años disminuyó gradualmente de 39% a 28.7% del total de población en México en dicho periodo.(Idem)

- Para 2005, se contabilizaron 1.3 millones de niños de 5 a 14 años hablantes de alguna lengua indígena, 676 mil hombres y 660 mil mujeres, mismos que en su conjunto representaban 6.2% del total de menores en el país y 22.2% del total de la población que habla alguna lengua indígena.

- De los 30.9 millones de niños, 9.6 millones tienen de 0 a 4 años de edad, 10.5 millones de 5 a 9 años, y 10.8 entre 10 y 14 años. Al observar el número de hombres

y mujeres en los distintos grupos de edad, sólo entre los menores de 15 años existe mayor presencia de hombres que de mujeres, 104 varones por cada 100 mujeres.

Entidades con los mayores porcentajes de niños	Entidades con los porcentajes más bajos de población infantil
Chiapas 33.5%	Distrito Federal 22.1%
Guerrero 32.9%	Colima 26.9%
	Nuevo León 27%
	Baja California Sur 27.1%
	Yucatán 27.3%
INEGI: 2009	

- Por nivel educativo, en el año 2008, el 90.5% de los niños de 5 años asistió a preescolar, 98% de la población de 6 a 11 años acudió a primaria y 92.6% a secundaria; sin embargo, en localidades con menos de 2 500 habitantes, la proporción de la población de 8 a 14 años que no sabe leer ni escribir prácticamente se duplica en relación con el nivel nacional, ya que cinco de cada 100 niños se encuentran en dicha situación.

Las estadísticas sobre maltrato infantil son muy escasas fundamentalmente por dos razones:

Primero por el ocultamiento del problema que por considerarse un problema doméstico se oculta y se considera que por cada caso que conocen las autoridades, existen 100 más que no se registran, lo que revela la magnitud del problema; además, de los casos que son denunciados muy pocos reciben atención o seguimiento oportuno. Y segundo, por la falta de una metodología para registrar el maltrato.

En “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro” publicado por (CEPAL UNICEF, 2009-07), derivado de una serie de encuestas aplicadas en 16 países de América Latina y el Caribe -incluido México- se plantea que el maltrato físico y psicológico es socialmente aceptado como un método de educación, socialización y disciplina para los menores; además de que no existe una metodología que permita hacer comparaciones entre los países participantes y de que, incluso, las estadísticas

derivan de distintos entes públicos y privados que no permiten establecer criterios generales para recomendar políticas públicas a los gobiernos.

De acuerdo con el Informe Nacional sobre Violencia y Salud realizado por la UNICEF (2006), los sectores de la infancia que enfrentan condiciones más desventajosas son: los niños indígenas, los migrantes, los institucionalizados, los que viven en la calle y los que son sexualmente explotados; niños expuestos a sufrir toda clase de abusos, malos tratos, abandono, vejaciones y violencia. En este mismo informe se señala que de los miembros de la OCDE, México y Corea del Sur son los que presentan las tasas más altas de muertes por heridas en niños menores de 14 años. México tiene el primer lugar en el rubro de muertes intencionales a niños entre 1 y 14 años. En otro estudio a cargo de la OCDE, México ocupó el segundo lugar por niños muertos a causa de malos tratos.

Medir el maltrato infantil es imposible sin las herramientas metodológicas adecuadas. Distintas instituciones que por sus ámbitos de competencia en el tema a menores generan sus propias encuestas son, entre otras, el DIF Nacional, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública, además de que otras instancias generan regularmente su propia medición.

Por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Familias en México (UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio de México. México 2009, 2011) (ENDIFAM) del 2005 –encuesta desarrollada por la Unidad de Estudios de Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM para el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia- reporta que en 13 millones de familias los niños crecen en un entorno de violencia y gritos por parte de sus padres.

De acuerdo con (CEAMEG, 2016) se obtuvo la siguiente información estadística:

**ÍNDICE DE REPORTES DE MALTRATO RECIBIDOS, ATENDIDOS,  
COMPROBADOS Y DENUNCIAS PRESENTADAS POR CADA 100 MIL  
NIÑOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2010.**

<b>Estatad</b>	<b>Reportes de maltratos por los SEDIF</b>	<b>Reportes atendidos por los SEDIF</b>	<b>Reportes en los que se comprueba el maltrato</b>	<b>Denuncias presentadas ante el ministerio público</b>
Aguascalientes	180.6	180.6	108.6	44.2
Baja California	151.0	148.3	61.3	17.1
Baja California Sur	51.1	41.3	36.1	20.6
Campeche	57.7	57.7	30.6	2.8
Chiapas	54.5	54.5	54.5	*
Chihuahua	300.9	250.6	141.8	12.7
Coahuila	386.7	386.7	304.1	41.2
Colima	134.8	121.8	70.6	8.4
Distrito Federal	53.5	53.5	10.8	0.1
Durango	174.2	108.9	63.3	10.9
México	*	*	*	2.5
Guanajuato	73.9	*	35.2	9.7
Guerrero	2.6	2.6	1.6	1.6
Hidalgo	104.2	104.2	64.4	3.7
Jalisco	7.1	7.1	3.2	0.3
Michoacán	16.8	16.8	4.8	1.2
Morelos	122.2	106.8	57.1	11.9
Nayarit	141.1	141.1	73.8	7.1
Nuevo León	225.3	225.4	77.5	1.3
Oaxaca	10.5	10.5	5.2	2.5
Puebla	67.2	59.1	29.8	1.7
Querétaro	30.6	30.6	1.5	2.9
Quintana Roo	355.3	355.3	144.2	21.9
San Luis Potosí	115.9	115.9	75.2	2.9
Sinaloa	182.4	180.7	134.6	41.4

Sonora	387.1	387.1	127.6	1.3
Tabasco	72.1	70.0	35.7	7.4
Tamaulipas	190.2	189.6	128.7	33.4
Tlaxcala	42.9	42.9	26.7	21.6
Veracruz	6.2	5.2	1.0	4.2
Yucatán	469.4	469.4	354.6	121.9
Zacatecas	34.3	32.8	1.1	0.5

DIF: Reportes por maltrato recibidos. 2010.

La Consulta Infantil y Juvenil (IFE, 2012) llevada a cabo en espacios públicos permitieron conocer la percepción que tienen los niños y jóvenes de su entorno familiar, escolar, social, así como el respeto de sus derechos humanos.

A partir de esta Consulta es posible tener un acercamiento a la violencia que padecen las y los niños y adolescentes del país.

**89 de cada 100 niñas** de entre 6 y 9 años de edad respondieron que **no** son maltratadas por algún miembro de su familia y **11** de ellas **sí reciben algún tipo de maltrato o golpe**. Los estados en donde el porcentaje de niñas que consideran que sufren algún tipo de maltrato es mayor son: Jalisco 13.3%, Nayarit 13.4%, Oaxaca 13.6%, Aguascalientes 13.7% y Michoacán con 15.5 por ciento.

La respuesta de los niños de 6 a 9 años muestra que **85 de cada 100 sienten que no sufre de algún tipo de maltrato** por parte de sus familiares y **15 de ellos sienten que sí son maltratados**. En estados como Chiapas y Oaxaca (18.4%), Michoacán (19.4%) y Nayarit (19.5%) los niños respondieron que se sienten agredidos por los miembros de su familia.

7.1 por ciento de las niñas de 10 a 12 años externaron ser golpeadas o maltratadas en sus casas por algún miembro de su familia; mientras que 9.5 por ciento de los niños de estas edades también respondieron encontrarse en esta misma situación.

10.6 por ciento de las niñas (10 y 12 años de edad) de Oaxaca y San Luís Potosí consideran que son maltratadas por sus familiares, al igual que 11.1 por ciento de las niñas de Querétaro. En estados como Tamaulipas (12.3%) y Oaxaca (14%) los niños respondieron que se sienten agredidos por los miembros de su familia.

5.8 por ciento de las adolescentes de 13 a 15 años de edad declararon ser maltratadas o golpeadas en sus familias, mientras que 7.1 por ciento de los adolescentes declararon ser golpeados o maltratados en sus casas.

### **¿En dónde se produce la violencia?**

- La familia

Durante mucho tiempo la violencia se consideró como un problema doméstico la familia se caracterizó como un espacio nuclear donde en aras de la privacidad y la autonomía de la familia y el derecho a una vida privada y familiar, a tener hogar y correspondencia está garantizado por los derechos humanos. En este contexto de privacidad es verdaderamente difícil detectar, eliminar y dar respuesta al maltrato a los niños más que en ningún otro espacio, dado que ésta es considerada por lo general la más privada de todas las esferas privadas.

La violencia contra los niños ejercida por los padres y otros miembros cercanos de la familia —física, sexual y psicológica, así como la desatención deliberada— es un fenómeno corriente. Desde la infancia temprana hasta los 18 años de edad, los niños son vulnerables a variadas formas de violencia en sus hogares. Los agresores son diferentes de acuerdo con la edad y madurez de la víctima, y pueden ser los padres, padrastros, padres de acogida, hermanos y otros miembros de la familia y cuidadores.

Es una práctica común que la violencia contra los niños en la familia puede producirse en el contexto de la disciplina, bajo la forma de castigos físicos, crueles o humillantes. La violencia física viene a menudo acompañada de violencia psicológica. Injurias, insultos, aislamiento, rechazo, amenazas, indiferencia emocional y menosprecio, todas ellas son formas de violencia que pueden perjudicar el desarrollo psicológico del niño y su bienestar, especialmente cuando estos tratos provienen de una persona adulta respetada, por ejemplo, del padre o de la madre. Es de vital importancia alentar a los padres a que utilicen exclusivamente métodos no violentos de disciplina.

En casos de violencia sexual es cada vez más frecuente que el agresor provenga de un miembro de la familia o de alguien en que las niñas y los niños confían plenamente.

En el caso del descuido, por ejemplo, por no proporcionar servicios médicos a tiempo o por dejar agravar una enfermedad no protegerlos del peligro puede desencadenar en la muerte

### • En la comunidad

El entorno de la comunidad debe ser una fuente de protección y solidaridad para los niños, pero también un espacio para que se genere la violencia, incluida la violencia entre compañeros, la relacionada con el acceso a las armas, la violencia entre las bandas, la violencia policiaca, la violencia física y sexual, los raptos y la trata de personas. La violencia también puede asociarse con los medios de difusión y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Los niños de mayor edad tienen más riesgo de padecer violencia en la comunidad, y las niñas un creciente riesgo de violencia sexual y por cuestión de género. (OMS, 2003)

### • Conclusiones

Ante este panorama es muy importante atender el maltrato infantil como problema prioritario para todos los sectores de la sociedad: los organismos internacionales, el Estado, las organizaciones civiles, la comunidad y la familia.

Resulta importante poner énfasis en los modelos de prevención que se encaminen a disminuir los factores de riesgo que generan el abuso de los niños como, el grado de desarrollo económico, el nivel social, la edad, el sexo y el género, son algunos de los muchos factores relacionados con el riesgo de la violencia letal.

Los modelos de prevención deben ser elaborados tanto a nivel internacional como nacional a fin de que se establezcan las normas mínimas que deben considerar en su contenido, por ejemplo, los aspectos legales, de derechos de los niños, estrategias para promover acciones resilientes que contrarresten los factores de riesgo. Algunas investigaciones recopiladas por la (OMS, 2003) han identificado varios factores que parecen facilitar la recuperación de los niños que han sufrido la violencia. Entre estos factores se encuentra el firme apego del niño hacia algún miembro adulto de la familia, altos niveles de atención por parte de los padres durante la infancia, una relación cálida y de apoyo con un progenitor no maltratador, así como las relaciones de apoyo con compañeros que no estén envueltos en abuso de sustancias adictivas o comportamiento delictivo.

Los modelos de atención deben ser integrales desde el reconocimiento de los diferentes tipos de abuso hasta la generación de acciones y estrategias para enfrentarlos. Desde la actualización de la normatividad jurídica y administrativa hasta

la creación de modelos de atención enfocados más para atender en los entornos que en las instituciones.

Finalmente se puede concluir que todos los esfuerzos deben estar encaminados a lograr los Derechos de los Niños:

- Los organismos internacionales deben promover normas, convenciones, acuerdos, tratados que se encaminen a lograrlo.
- Los Estados deben formular políticas públicas que favorezcan los derechos de los niños.
- Se debe establecer un sistema de información estadística que homologue criterios y mejore los datos para realizar diagnósticos adecuados.
- Establecer estrategias de coordinación institucional entre los sistemas de salud, de atención a la familia y a los niños, a los organismos encargados de promover el desarrollo económico y social y a las organizaciones no gubernamentales involucradas en el tema, entre otros.
- Se debe promover el desarrollo de investigaciones con enfoques integrales desde la realización del diagnóstico hasta el establecimiento de normas y estrategias para reducir el problema.
- Es importante documentar las experiencias exitosas y reproducirlas en otros entornos.
- Para los profesionales es necesario mejorar la educación y capacitación en torno al abuso infantil.
- Estas son algunas de las propuestas encontradas para que en forma conjunta se atienda a este problema que genera el mayor lastre para las sociedades.

## Referencias

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). ((2013). Información estadística y cualitativa sobre la violencia en la niñez y en la adolescencia (delitos sexuales) en las entidades federativas.

CEPAL-UNICEF. (2009). Maltrato Infantil, una dolorosa realidad puertas adentro. (julio) Boletines> Boletín Desafío

Código Penal Federal.(2015) Última reforma publicada en el diario oficial de la federación: 12 de marzo de 2015.

Diario Oficial de la Federación. (2012). Art.262. p.162.

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48379/Codigo-Penal-Federal.pdf>

IFE. (2012). Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil. [https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/Informe\\_ejecutivo\\_consulta2012.pdf](https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/Informe_ejecutivo_consulta2012.pdf)

IMSS (2010). Uno de cada 10 niños en México sufre maltrato infantil: IMSS. Blogspot

INEGI. (2009). Estadísticas a propósito del Día del Niño. INEGI (abril). <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2009/ni%C3%B1o09.asp?s=inegi&c=2689&ep=11>

INEGI. (2020). Estadísticas a propósito del día del niño. [inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP\\_Nino.pdf](http://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Nino.pdf)

Instituto de Investigaciones Sociales\_UNAM, El Colegio de México. (2011). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Familias en México. Revista Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de las Mujeres. (2009). Maltrato Infantil. Sistema de Indicadores de Género. [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato\\_infantil1.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato_infantil1.pdf)

Instituto Nacional de las Mujeres. (2011). Maltrato Infantil. Sistema de Indicadores de Género. [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato\\_infantil1.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/tarjetas/Maltrato_infantil1.pdf)

Kempe, C. H., Silverman, F. N., Steele, B. F., Droegemueller, W., & Silver, H.

K. (1962). The battered child syndrome (El síndrome del niño golpeado). *Journal of the American Medical Association* 181, 17-24.

OMS. (2003). Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

OMS. (2006). Informe Mundial sobre Violencia y Salud. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.

Procuraduría del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. DIF. (2008) Reporte de estadísticas sobre explotación sexual infantil. <http://procuradurias.dif.gob.mx/Procuraduria/Inicio.aspx>; [http://Humaniam.org/esp/explotación sexual infantil](http://Humaniam.org/esp/explotación_sexual_infantil)

Senado de la República. (2010). Reporte del Maltrato y Abuso Infantil en México: Factor de Riesgo en la Comisión de Delitos. Secretaría de Seguridad Pública. México. [https://www.senado.gob.mx/64gaceta/comision\\_permanente/documento\\_98017#](https://www.senado.gob.mx/64gaceta/comision_permanente/documento_98017#)

UNICEF. (2008). Ocupa el país primer lugar en violencia contra menores: <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n674673.htm>

## **POR UNA POLÍTICA DE JUVENTUDES DESDE LA CORRESPONSABILIDAD.**

Salvador Alvarado Garibaldi\*

### **Atención de urgencia**

El presente trabajo parte del supuesto de que nuestro país enfrenta un gran desafío en materia de política pública de juventud, pues si no entendemos y atendemos las necesidades y demandas del sector juvenil se agudizarán los procesos de desintegración social. Por tanto, la atención de los jóvenes debe ser un tema central de la agenda de gobierno en todos sus niveles; hoy más que nunca es imperativo reflexionar sobre la importancia del sector juvenil como actor estratégico para el desarrollo nacional, contribuir a posicionar el tema juvenil como asunto de atención urgente; reflexionar sobre los procesos de frustración y resentimiento social en los jóvenes como problemas de salud pública y; explorar nuevas formas de diseño e implementación de las intervenciones estatales en la materia.

El particular entorno generado por la pandemia del coronavirus, se constituye también en una oportunidad para pensar y pensarnos de una manera diferente, el impasse en que se encuentran diversas dependencias gubernamentales, organismos de la sociedad civil e incluso de la iniciativa privada, debería de ser aprovechado para revisar, evaluar y redefinir estrategias de atención a las demandas y necesidades de este sector de la población. En algún momento, por lejano que parezca en el entorno inmediato, regresaremos a la anhelada “normalidad”, en algún momento rendirá fruto el esfuerzo científico expresado en las múltiples vacunas ensayadas y habremos de retomar el ritmo y normalidad de nuestras vidas.

Sin embargo, lo grave del tema específico que nos ocupa, es que la normalidad que han vivido diversas generaciones de jóvenes, acentuadamente en las últimas cuatro décadas, es una normalidad de abandono institucional o cuando mucho de asistencialismo y clientelismo para sectores específicos de la heterogénea juventud nacional. En este contexto, por paradójico que parezca, la pandemia representa la posibilidad de corregir el rumbo y redefinir la actuación estatal en la materia.

---

\*Doctor en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Profesor Titular C de Tiempo Completo en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Un libro reciente de Marisol Nicolletti y Nicolás Tarallo (2020, p.1) inicia con una reflexión esperanzadora, nos señalan: “*Cuando el pescador no puede salir al mar, utiliza su tiempo preparando las redes*”, sin embargo, me parece que lamentablemente no estamos en esa lógica, no estamos preparando o reparando las políticas y las redes institucionales para contribuir a un mejor futuro para los jóvenes y el retorno a la normalidad si no hacemos nada, será el regreso a condiciones adversas, no sólo preexistentes sino agudizadas por los efectos la pandemia.

Si bien el presidente Andrés Manuel López Obrador decretó en marzo de 2019 la finalización del neoliberalismo: “...*el fin de una pesadilla de 36 años (...) Quedan abolidos el modelo neoliberal y su política de pillaje antipopular y entreguista*”<sup>1</sup>, la terca realidad se impone y a dos años del iniciada la “Cuarta Transformación” no hay indicios de una nueva relación institucional con los jóvenes que modifique estructuralmente (lo que se derivaría de un nuevo modelo de desarrollo económico), las adversas condiciones de vida de los jóvenes.

Desde los años ochenta nuestro país ha experimentado un largo y costoso proceso de deterioro económico, institucional, axiológico y cultural que ha desembocado en la polarización, la pobreza, la violencia y sobre todo, en la agudización de la desigualdad social. Según datos del Banco Mundial, el 20% más rico de los mexicanos concentra el 50.1% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre sobrevive con apenas el 5.7% del mismo.<sup>2</sup> Es justamente este México partido entre opulencia y miseria (lo planteo como hipótesis de trabajo), lo que genera grandes estados de desesperación, frustración y resentimiento social que explican el estallido de violencia social que padecemos, mentira que sea la pobreza la generadora de la violencia y la delincuencia, es la desigualdad social, pues ya lo advertía Juan Jacobo Rousseau desde 1762 en el *Contrato Social*:

Si intentáis dar la suficiente consistencia a un Estado, aproximad todo lo posible los extremos; no consentáis gentes opulentas ni mendigos. Esos dos estados, sin duda inseparables, son igualmente funestos para el bien común: del uno brotan los fautores de la tiranía, del otro nacen los tiranos. Entre ellos se realiza el tráfico de la libertad pública: unos la compran, otros la venden (Rousseau. 1984, p.89) .

---

<sup>1</sup>Véase: La Jornada. 18 de marzo de 2019.

<sup>2</sup> Banco Mundial. Tomado de Salvador Alvarado Garibaldi. Apuntes para una política de juventud. Editorial Orfila, México 2019. P. 50.

Justamente este estado de polarización es el caldo de cultivo para la predominancia de una cultura y práctica gubernamental autoritaria, paternalista, asistencialista y clientelar, ¿qué es sino la compra de la libertad y la voluntad individual la adquisición del voto mediante una despena, un monedero electrónico, una beca-ayuda económica o una promesa del paraíso terrenal?

La persistencia de un modelo económico donde no son prioritarios ni el mercado interno, ni una política estatal reguladora y generadora del empleo propician la agudización de procesos de desintegración social que se expresan en el crecimiento de la informalidad, la frustración y el resentimiento social, como la violencia y la delincuencia. Si entendemos como desintegración social la ruptura de los lazos que cohesionan a la sociedad a raíz del debilitamiento o desaparición de los mecanismos tradicionales de integración social: el empleo formal, la escolaridad como vehículo de ascenso social y la educación y la cultura, tanto en el ámbito institucional como familiar, como mecanismos de interiorización axiológica, podemos encontrar pistas que nos ayuden a comprender nuestros actuales deterioros convivenciales y desarreglos institucionales. Esta es la “normalidad” que vive el país y que padecen nuestros jóvenes: ¿qué horizonte de futuro encuentran? ¿Qué expectativas para una vida mejor?

En la actualidad el 58 por ciento de los mexicanos en edad y condiciones de trabajar se ubica en el sector informal y la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa de desempleo abierto,<sup>3</sup> lo cual se explica por lo menos, por tres circunstancias: son la población mayoritaria en edad de trabajar; son los que menos experiencia tienen en el ámbito laboral y; principalmente, la economía nacional no genera la suficiente oferta de oportunidades de empleo formal, bien remunerado y con perspectivas de ascenso.

Así, en el país se ha consolidado una *Estructura del Empleo Dicotómica*, dividida, por un lado: en áreas modernizadas de la economía y las empresas que se caracterizan por ser avanzadas tecnológicamente, mejor retribuidas, donde se demandan saberes especializados, pero que numéricamente su generación no es muy extensiva, lo que deriva en una alta competencia por la ocupación de esos espacios. Por otro lado y de manera simultánea: áreas poco desarrolladas de la economía, las empresas y los negocios (sobre todo de servicios y maquila), donde la oferta de empleo es abundante y se demanda escasa o nula especialización, lo que se traduce en bajos salarios, gran rotación, condiciones de contratación desventajosas, sobre

<sup>3</sup>Datos del Banco Mundial. En: Alvarado Garibaldi, Salvador. Op. cit., p. 107.

todo para los jóvenes (contratos eventuales, flexibilidad para la ejecución de tareas y disposición de horarios, inexistencia de derechos sindicales, etc.). En suma, esta estructura ocupacional se armoniza en la “normalidad” con el mercado de trabajo informal e incluso con la economía ilegal y criminal, como con el surgimiento de nuevas formas inactividad que no se explican ya con el concepto tradicional de desempleo, sino con la emergencia del *no trabajo* como nueva categoría social, lo que propicia en los jóvenes la prolongación de la dependencia familiar.<sup>4</sup>

Este panorama adverso, en pocos años tenderá a agravarse, pues paradójicamente las áreas modernizadas de la economía descritas son las que dictan las nuevas necesidades y exigencias de integración formal al trabajo, por lo que se está experimentando un tránsito paulatino a la obsolescencia de mano de obra barata y la posesión de materias primas como sinónimo de riqueza y donde el conocimiento será (es ya) el que signifique y añada valor, por lo que el sustrato del desarrollo es ahora “el saber hacer”.

En este orden de ideas, hay nuevos requerimientos formativos en la educación media, universitaria y técnica. Aparte de los saberes especializados propios de las disciplinas, también se necesita: vocación emprendedora; aptitud para la resolución de problemas (capacidad de decisión); dominio de técnicas de liderazgo; capacidad de abstracción organizativa; control de procesos organizacionales; dominio de métodos y técnicas especializadas en el manejo de tecnología de punta; todo esto sustentado en una sólida formación humanística con un fuerte componente ético, aunque esto último, lamentablemente sólo requerido por aquellas empresas que asumen como parte de su razón de ser: la responsabilidad social.

¿Qué estamos haciendo ante retos de tales dimensiones? No obstante la urgente necesidad de una revisión profunda de nuestro sistema educativo, seguimos instalados en una disputa de orden político que en nada aborda el tema obligado de la calidad educativa. La derogación de la Reforma Educativa peñanietista no ha venido acompañada de una nueva reforma y al parecer no hay un rumbo definido sobre lo que se tiene que hacer para mejorar sustancialmente la educación, situación que ha agravado con la pandemia del coronavirus.

---

<sup>4</sup>Según uno de los estudios más recientes en México (2018), uno de cada cuatro jóvenes entre los 15 y 24 años no estudia ni trabaja y en el caso de las mujeres, particularmente en el grupo de edad 19 a 22 años el porcentaje se eleva hasta el 43%. Véase: *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?* Editores: Rafael Novella, Andrea Repetto, Carolina Robino, Graciana Rucci, editores. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro de Estudios Espinosa Yglesias. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Millennials\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_trabajar\\_o\\_estudiar.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Millennials_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_trabajar_o_estudiar.pdf)

De conformidad con las últimas evaluaciones internacionales donde participó nuestro país: “Pocos jóvenes mexicanos desarrollan niveles altos de competencias y cursan niveles educativos superiores (...) Según el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), son muchos los jóvenes que no desarrollan niveles elevados de competencias: 56.6% de los alumnos tiene desempeño deficiente en matemáticas, 41.7% en lectura y 47.8% en ciencias. Además, solo el 56% de los jóvenes de 15 a 19 años completan un ciclo superior de educación secundaria, muy por debajo del promedio de la OCDE (84%).<sup>57</sup>”

Lamentablemente somos un país que opera sobre la acumulación de problemas no resueltos, los datos señalados relativos a las bajas evaluaciones deben entenderse en el marco de problemas estructurales que venimos arrastrando desde tiempo atrás: las profundas desigualdades sociales, las deficiencias con que los educandos egresan de los niveles educativos previos, la escasa calificación de los docentes y en ocasiones y regiones la predominancia de intereses políticos del magisterio sobre los de los educandos y la violencia en las relaciones entre el estudiantado y en el entorno escolar. Así, en el nivel de Educación Media Superior, que comprende al segmento de jóvenes de 15 a 18 años de edad promedio, nuestro problema principal es el Abandono Escolar (la mal llamada Deserción). Según datos de la Subsecretaría de la Media Superior (2017), al año 650 mil jóvenes abandonan sus estudios, lo que significa a razón de 200 días hábiles promedio del calendario escolar, que cada día 3,250 alumnos dejan la escuela. Vale cuestionarse nuevamente: ¿qué horizonte de futuro es ese?: la informalidad, el aumento del ya abultado contingente de quienes no estudian ni trabaja y en el peor de los casos, la incorporación a prácticas y negocios ilegales o criminales.

Esta es la “normalidad” cotidiana que enfrentan muchos jóvenes mexicanos y como sociedad padecemos un proceso de morbilidad colectiva donde emergen masivamente enfermedades físicas y mentales en amplios grupos sociales; las primeras, básicamente como resultado de una precaria alimentación y las segundas como fruto de una profunda depresión ocasionada por las expectativas insatisfechas y por el roce cotidiano entre opulencia y miseria, que genera la incubación de un destructivo resentimiento social que se manifiesta en crecientes niveles de violencia e inseguridad.

---

<sup>57</sup>Véase: Diagnóstico de la OCDE sobre la estrategia de competencias, destrezas y habilidades de México. Resumen Ejecutivo. México 2017, p. 6. En: <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostico-de-la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Destrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf>

Según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* (ENVIPE, 2019, p.39), la percepción de inseguridad en las entidades federativas afecta al 78.9% de la población y crece hasta el 82% en el caso de las mujeres. En tanto, la *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia* (ECOPRED, 2014, p. 47 ) destaca que el porcentaje de jóvenes (de 12 a 29 años) que han atestiguado prácticas delictivas en sus colonias es muy alto: en las calles se consume alcohol (63.3%), se vende y consumen drogas (38.8%), hay peleas entre vecinos y pandillas (30.6 y 25.4% respectivamente), ocurren asaltos o robos (27.2%), hay disparos frecuentes (14.4%) y amenazas y extorsiones (9.7%). No es casual entonces que más de la mitad de los jóvenes aspiren a mudarse de su barrio o colonia.

En este contexto es comprensible que los jóvenes en lugar de estar esperanzados a una vida mejor mediante el acceso a la educación de calidad y el empleo bien remunerado, manifiesten que sus principales preocupaciones son la delincuencia y la violencia (44%), la drogadicción y el alcoholismo (22.5%), seguidos de los problemas económicos (19%) y muy después de estos, el empleo (9.5%) y la educación de calidad (3.5%).<sup>6</sup>

Es entendible, pues la violencia, la inseguridad y la delincuencia no sólo les preocupa, sino la viven, la padecen: en el grupo de edad de 15 a 24 años de cada cien jóvenes que fallecen 68.1% mueren por sólo tres causas, “Accidentes” (34.3%, donde está presente en un alto porcentaje el consumo de estupefacientes, principalmente alcohol); “Agresiones”, asesinatos para decirlo puntualmente (26.2%) y; “Lesiones autoinflingidas intencionalmente”, suicidios, para ser específicos (7.6%).<sup>7</sup>

En resumen, los datos expuestos son una nítida expresión de nuestra mórbida “normalidad”.

Ante este escenario no es fortuito que los jóvenes mexicanos sean los que menos credibilidad manifiestan para con las instituciones y los actores políticos en toda Iberoamérica. La *Primera Encuesta Iberoamericana de juventudes 2013*, (gráfica 8, p. 49), pone en evidencia el descrédito de los *Políticos*, el *Gobierno* y la *Policía* que en su conjunto ocupan los peldaños más bajo de confianza con porcentajes del 5 al 7%, es decir: noventa y cinco y noventa y siete de cada cien jóvenes mexicanos no confían en las instituciones gubernamentales y su clase política. Si bien las Organizaciones religiosas (14%) y la Universidad (13%) son las instituciones que más aceptación

---

<sup>6</sup>Véase: El futuro ya llegó. 1ra. Encuesta Iberoamericana de juventudes. OIJ, BID, PNUD-ONU, CEPAL, UNAM. 2013, cuadro 28. Principales problemas que afectan a la juventud, p. 55.

<sup>7</sup>Véase: Mujeres y hombres en México 2019. INEGI. Cuadro 3.1. Defunciones registradas en mujeres y hombres de 15 a 24 y de 25 a 34 años de edad por principales causas de muerte. México, 2019. p.36.

tienen entre los jóvenes mexicanos, no deja de ser preocupante el bajo porcentaje de confianza que obtienen.

Ante el panorama descrito es pertinente preguntarse: ¿qué se ha hecho? ¿Qué se puede hacer para fortalecer la cohesión y la integración social (o como hoy se dice “reconstruir el tejido social”)? Sin dejar de reconocer los esfuerzos institucionales consumados y los recursos canalizados, se debe resaltar que las medidas adoptadas han sido de alcance limitado y no atienden los problemas fondo. Hasta ahora las acciones gubernamentales más sobresalientes han sido el otorgamiento de *Becas para estudiar* a partir del predominio de la idea de que el abandono escolar es un problema económico. En la actual administración el programa se ha hecho extensivo a las *Becas para la ocupación laboral* (Jóvenes construyendo el futuro), acción que no resuelve, aunque sí atenúa momentáneamente la adversidad que enfrentan millones de jóvenes; *Guerra contra las drogas*, que ha sido un fracaso y las principales víctimas de la violencia han sido precisamente los jóvenes y; *Campañas contra las adicciones*, que no informan, ni forman ciudadanía, sólo estigmatizan y discriminan.

### **La política de juventud sin los jóvenes**

México cuenta con una añeja historia institucional en materia de políticas públicas para jóvenes, desde que en 1942 se creó la Oficina de Acción Juvenil dependiente de la Secretaría de Educación Pública y hasta los días actuales, existe una dependencia gubernamental responsable de la atención a los jóvenes, aunque desde el sexenio pasado el Instituto Mexicano de la Juventud pasó a depender de la Secretaría de Desarrollo Social, ahora denominada del Bienestar. No obstante, las décadas transcurridas y las experiencias acumuladas, la política de juventud del Estado Mexicano se ha caracterizado por sus rasgos paternalistas, asistencialistas y clientelares.

En este orden de ideas, el rasgo distintivo y constante de las políticas públicas de juventud en México, desde los años cincuenta, fecha de creación del Instituto Mexicano de la Juventud, hasta los actuales tiempos de la Cuarta Transformación, es la escasa participación de los propios jóvenes en su configuración. Su conducción y ejecución ha estado siempre a cargo de grupos reducidos de personas que no siempre tiene un perfil profesional en la materia, aunque si bien en su definición, diseño y desarrollo, en algunos casos se ha involucrado a grupos de especialistas, estos se han

caracterizado por su poca capacidad de incidencia en la toma de decisiones y la escasa vinculación con los destinatarios de dicha política, así como por contar con un margen muy reducido para la innovación.

Joaquín Casal sostiene que el abordaje de la juventud<sup>8</sup> como sector destinado de servicios por parte del Estado, ha sido desde una posición *adultocrática* y define a esta categoría como la forma que históricamente han creado los adultos para pensar y definir posiciones en relación con determinados grupos (principalmente infancia, juventud y vejez). Así, la adultocracia es una representación de las relaciones sociales, que en el caso particular de los jóvenes les reconoce competencias físicas y biológicas, al tiempo que les escatima competencias políticas y sociales. En suma, los concibe como personas en situación de dependencia parental o de sumisión a los adultos (Casal, 2002, p. 1-13). En el caso particular de nuestro país, esta posición se amplifica en las relaciones paternalistas, asistencialistas y clientelares de la política de juventud, por lo que existe una tensión en la definición de lo que es y debe ser la juventud, así como en la forma en que deben ser atendidas sus necesidades y demandas, empero, hay que resaltar que dicha tensión no se da entre jóvenes y adultos (como sería deseable), sino sólo entre adultos, fundamentalmente los funcionarios públicos en la materia y en ocasiones los especialistas en el tema.

Así, podemos distinguir por lo menos tres grandes perspectivas o visiones desde donde los adultos pretenden explicar y atender a los jóvenes:

a). Una *visión idilica* caracterizada por la trivialización del presente en virtud del carácter transitorio de la juventud; donde se augura un futuro promisorio por lo que se deben preparar para la asunción de responsabilidades adultas; los jóvenes constituyen el “bono demográfico” de remplazo social y por tanto las acciones de las instituciones estatales abocadas a la juventud deben complementar el potencial de desarrollo de los propios jóvenes. En esta perspectiva predomina el enfoque adultocrático-paternalista, las relaciones son de carácter vertical y los destinatarios de la política de juventud son pasivos y sólo receptores de servicios.

b). En contraposición, existe la *visión catastrofista* que percibe a los jóvenes

---

<sup>8</sup>Es necesario tener precaución con el uso del concepto de juventud, pues como totalidad no deja de ser una mera abstracción con pocos asideros en la realidad de sociedades como la nuestra, tan segmentada, heterogénea y desigual. Definir a la juventud va mucho más allá de las cuestiones biológicas relativas a un determinado rango de edad, al ser la juventud una construcción social y no un hecho natural, es preciso considerar como rasgos definitorios los comportamientos sociales, las condiciones socioeconómicas, las maneras de pensar y de pensarse y las manifestaciones culturales, motivo por el cual es más pertinente hablar de las juventudes y no de la juventud como un todo.

(principalmente a los perteneciente a los sectores populares más pobres) como una amenaza a la que hay que vigilar, perseguir y castigar. Igualmente parte de una simplificación de la realidad: ante un presente hostil y un futuro incierto; la juventud en un conglomerado en constante riesgo, vulnerabilidad y preponderancia a la criminalidad, ante ello, las acciones del Estado deben priorizar la contención y combate de las prácticas delictivas y adictivas, lo que evidencia también el predominio adultocrático-paternalista, las relaciones verticales y la pasividad que debe caracterizar a los destinatarios.

Si bien ambas posiciones se ubican en las antípodas, lo que las hermana es la forma de percibir a los jóvenes como un conglomerado incapaz de participar en la construcción de su propio futuro, sin potencia para incidir en las agendas pública y de gobierno e inhabilitado por tanto para asumir responsabilidades en el aquí y ahora. Lo anterior constituye una coartada o pretexto para justificar la persistencia de prácticas paternalistas, asistencialistas y clientelares.

c). No obstante, existe un resquicio esperanzador para contrarrestar estas prácticas por medio de la participación juvenil. En las últimas tres décadas ha cobrado fuerza en diversas partes del mundo, si bien lenta pero consistentemente, una tercera vía; *la visión ciudadanizante*, que en mucho oxigena las relaciones institucionales con los jóvenes. Esta perspectiva flexibiliza hasta superar el predominio adultocrático, aboga por relaciones horizontales entre gobierno y juventud al considerarla como activa y coparticipe en el desarrollo de los servicios a ella destinados. Para este enfoque, que se cimienta en la corresponsabilidad, el presente es el escenario a partir del cual se puede construir un mejor futuro; los jóvenes son sujetos con derechos y obligaciones; con capacidades e iniciativas que las instituciones del Estado pueden y deben considerar y potenciar. Sin embargo, debe señalarse que en nuestro país la influencia de este último enfoque si bien ha permeado en el discurso, en las prácticas siguen predominando las visiones previamente descritas, así como el paternalismo estatal.

La grave situación que vive la mayoría de los jóvenes mexicanos debe forzarnos a explorar otras formas de articulación de las acciones gubernamentales en materia de políticas de atención a jóvenes. No es posible, ni deseable seguir definiendo desde el mundo adulto lo que es “bueno y necesario” para ellos; nunca como hoy han sido tantos, ni han tenido mayores niveles de escolaridad, ni han procesado en el pasado tan altos niveles de información como ahora, es tiempo de darles un trato ciudadano si aspiramos a fortalecer los procesos de integración social y las prácticas convivenciales civilizadas y que no se alejen cada vez más de las instituciones abocadas a su atención.

Para ello es preciso superar prácticas y procedimientos tan longevos y arraigados de planeación tradicional de las políticas públicas, pues desde los años cincuenta del siglo pasado hasta la actualidad (incluida la 4ta. T), la política de juventud se ha diseñado desde el escritorio de los funcionarios públicos, de manera aislada de la sociedad y particularmente sin la participación de los propios jóvenes.<sup>9</sup>

La figura siguiente ilustra la forma que ha predominado en el diseño de la política pública de juventud:

**Figura 1. Esquema tradicional**



### **Por una forma distinta de hacer política pública de juventud**

Para romper con las tradicionales formas de procesamiento de la política de juventud basadas en la visión “adultocrática”, paternalista, asistencialista y clientelar, que se diseña desde el aislamiento del escritorio de los funcionarios y sin el concurso de los actores sociales a quien se dirige, se necesita una nueva racionalidad basada en la corresponsabilidad. Que reconozca y pondere a los actores como sujetos de derechos y obligaciones en la construcción de su propio proyecto de vida y proporcione a los administradores públicos y trabajadores sociales una perspectiva global donde

<sup>9</sup>El caso más reciente en el programa estrella del actual sexenio en la materia: “Jóvenes construyendo el futuro”, que, sin demeritar su importancia, se diseñó sin la participación de los destinatarios, fueron los funcionarios de la Secretaría del Trabajo (no del Instituto Mexicano de la Juventud, adscrito a la Secretaría del Bienestar), quienes decidieron y planearon lo más “conveniente” para este sector de la sociedad.

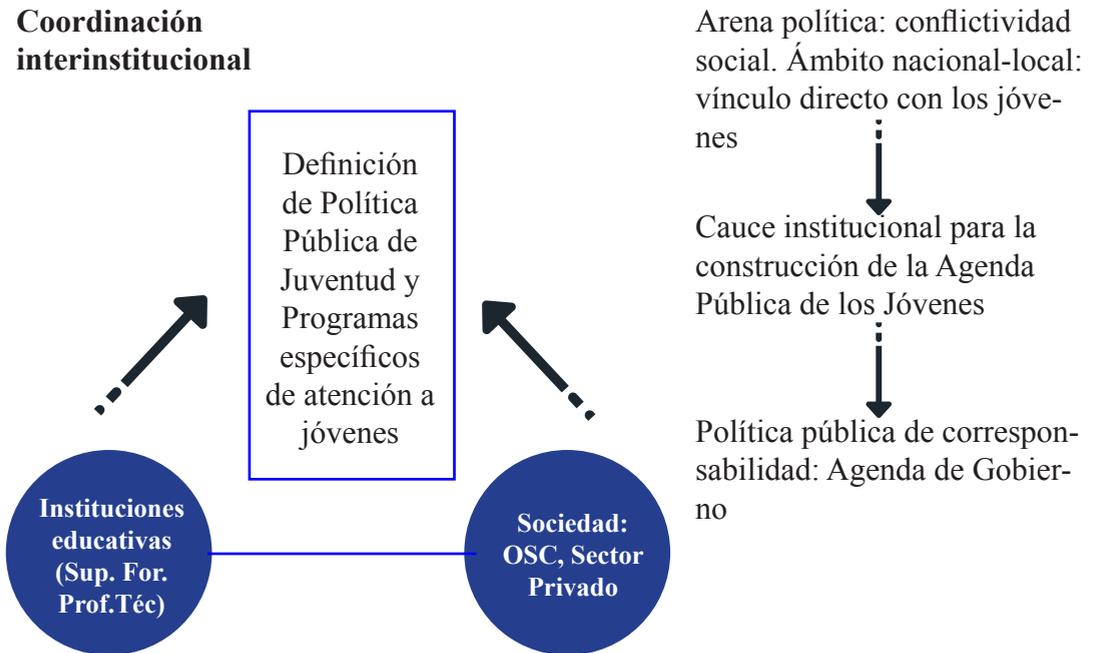
los diagnósticos y la planeación se realice de manera conjunta con los actores de las localidades en las que se efectuaran las intervenciones institucionales y genere los mecanismos que permitan operar desde el enfoque de política pública juvenil “ciudadanizante”.

A partir de esta racionalidad es posible complementar los componentes universal y focalizador de la política social, pues es innegable que hay una tensión entre las promesas que se refieren a la juventud de manera abstracta y totalizadora reconociendo derechos y comprometiendo acciones para su atención y el incumplimiento de tales promesas debido a la inoperancia de los programas en el ámbito local:

El discurso que promete universalmente, que se refiere a la juventud como una abstracción y en términos ideales ofrece a todos los jóvenes educación, empleo, salud, participación, entre otros, no tiene asideros en las comunidades más desfavorecidas, donde se ubican los jóvenes en concreto como miembros de localidades específicas, pues es en el ámbito local donde no se generan las opciones para consumir las expectativas de una mejor existencia, lo que repercute en una grave tensión entre lo prometido y lo realizado que debilita, cada vez más, la credibilidad en las instituciones, las políticas públicas y los programas institucionales. (Alvarado, 2019, p. 145).

Es necesario explorar vías que generen espacios de interacción política (cauces institucionales en la arena política) que permitan la articulación de una política donde se involucren, interactúen y se corresponsabilicen *gobierno-sociedad-instituciones educativas y los propios jóvenes* desde el ámbito local para entender y atender las necesidades y demandas propias de la agenda pública juvenil. La figura dos, ilustra los componentes de tal propuesta:

**Figura 2. Esquema propuesto de corresponsabilidad en la definición de la Política Pública de Juventud**



El esquema planteado permite superar las prácticas paternalistas y adultocráticas, así como las concepciones maniqueas (visión catastrofista) y simplificadoras (visión idílica). A través del análisis contextual, los diagnósticos locales y la participación organizada de todos los actores involucrados, es posible, a partir de los asuntos que configuran la agenda pública de los propios jóvenes potenciar los mecanismos institucionales y un mejor uso de los recursos públicos para que los responsables estatales de la atención a la juventud los incorporen como temas de la agenda de gobierno. En este marco de actuación, universalidad y focalización deben ser complementos que abarquen los elementos homogéneos que comparte la juventud: edad, expresiones culturales, moda, identidad grupal, derechos universales, expectativas, etcétera; así como de aquellas particularidades y especificidades que desde sus localidades de asentamiento caracterizan a cada uno de los grupos que conforman las heterogéneas y multivariadas juventudes.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>Lo anterior significa una Política con Discriminación Positiva o Acción Afirmativa que como mecanismo de compensación e igualación social implica trato preferencial para determinados grupos en el acceso y distribución de bienes y servicios que mejoren su calidad de vida.

El conocimiento puntual de las demandas juveniles y el nivel de organización de los propios jóvenes en las localidades permite plantear por lo menos tres tipos de actuación programática estatal; en aquellas comunidades con nulos o escasos niveles de organización y participación juvenil: *Programas para los jóvenes*; donde la actividad organizada de los jóvenes sea incipiente: *Programas con los jóvenes* y; donde la organización y las iniciativas juveniles sean amplias, consolidadas y les falten recursos económicos o técnicos: *Programas desde los jóvenes*. De esta forma se está en condiciones de incorporar la energía, talento y corresponsabilidad de los jóvenes en relaciones de horizontalidad que supriman las prácticas paternalistas y clientelares.

### **Reflexiones finales y propuestas para lo inmediato**

La larga y vasta experiencia estatal en materia de atención a los jóvenes en nuestro país es de gran utilidad para repensar y replantear las relaciones institucionales con este sector de la sociedad. Podemos constatar que enunciación no es solución, que no es suficiente con un nuevo discurso si este no viene acompañado de nuevas formas de interacción con los sectores sociales, es necesario tener precaución con tentaciones autoritarias que apuesten por cambios superficiales, donde persistan estructuras inamovibles y la misma política paternalista y clientelar de siempre, con la salvedad del incremento en los recursos repartidos y la extensión de los beneficiarios, lo cual puede ser plausible de inicio, pero no es suficiente ni es un camino promisorio para superar la adversa “normalidad” que padecen los jóvenes mexicanos. En lo inmediato (una vez superada la pandemia) es mucho lo que se puede hacer para fortalecer la integración social, baste en este ejercicio dos ejemplos, uno de formación para el trabajo y otro de organización comunitaria:

*Uno: Creación de un Sistema de Formación y Capacitación para el Trabajo.*

Es posible en breve conformar un Sistema que integre de manera corresponsable a las instituciones educativas, gubernamentales y al sector privado con objeto de ofrecer a los jóvenes opciones de formación y capacitación para el trabajo. Si bien es importante reconocer el esfuerzo del actual gobierno relativo al Programa “Jóvenes construyendo el futuro”, el cual en este momento (Dic. 2020) reporta 385,298 jóvenes participantes como aprendices, que reciben un beca mensual de 3,748 pesos. Bajo la coordinación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los candidatos

a aprendices y las empresas, instituciones u organizaciones se registran en línea y a través de este medio se vinculan; candidato y solicitante se entrevistan y en caso de establecer acuerdo de incorporación adquieren las categorías de aprendiz y tutor respectivamente. Durante un año, el aprendiz recibe el apoyo económico de parte del gobierno federal y el tutor se responsabiliza de su capacitación. El Portal del Programa es muy preciso en los beneficios para los participantes, al becario se le favorece económicamente al tiempo que se capacita y al empleador se le ayuda a que su negocio crezca y se le otorga el Distintivo de empresa con Compromiso Social.<sup>11</sup>

El problema esencial del Programa está en la falta de supervisión de los procesos de capacitación y sobre todo en que no es vinculante, es decir no implica ninguna responsabilidad o compromiso para el empleador una vez terminado el periodo de capacitación (un año) y no está obligado a contratar al personal que capacitó, basta con cumplir el periodo y solicitar un nuevo aprendiz. En este sentido es necesario plantearse el horizonte de futuro para el joven una vez concluida su participación en el Programa: ¿el autoempleo? ¿La colocación en otra empresa del rubro? ¿La incorporación a un nuevo programa de apoyo gubernamental?

Se debe pensar en un esquema de corresponsabilidad donde participen el gobierno federal, las instituciones educativas y el sector privado, que defina con precisión no sólo los beneficios sino también las obligaciones de los participantes. Es posible iniciar con el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), una institución poco valorada y conocida, pero con una muy trascendente labor; ninguna otra institución reporta los niveles de empleabilidad que alcanzan sus egresados, al tiempo que la formación técnica es la que más están requiriendo las empresas y negocios en la actualidad y paradójicamente, es el personal capacitado más escaso no

---

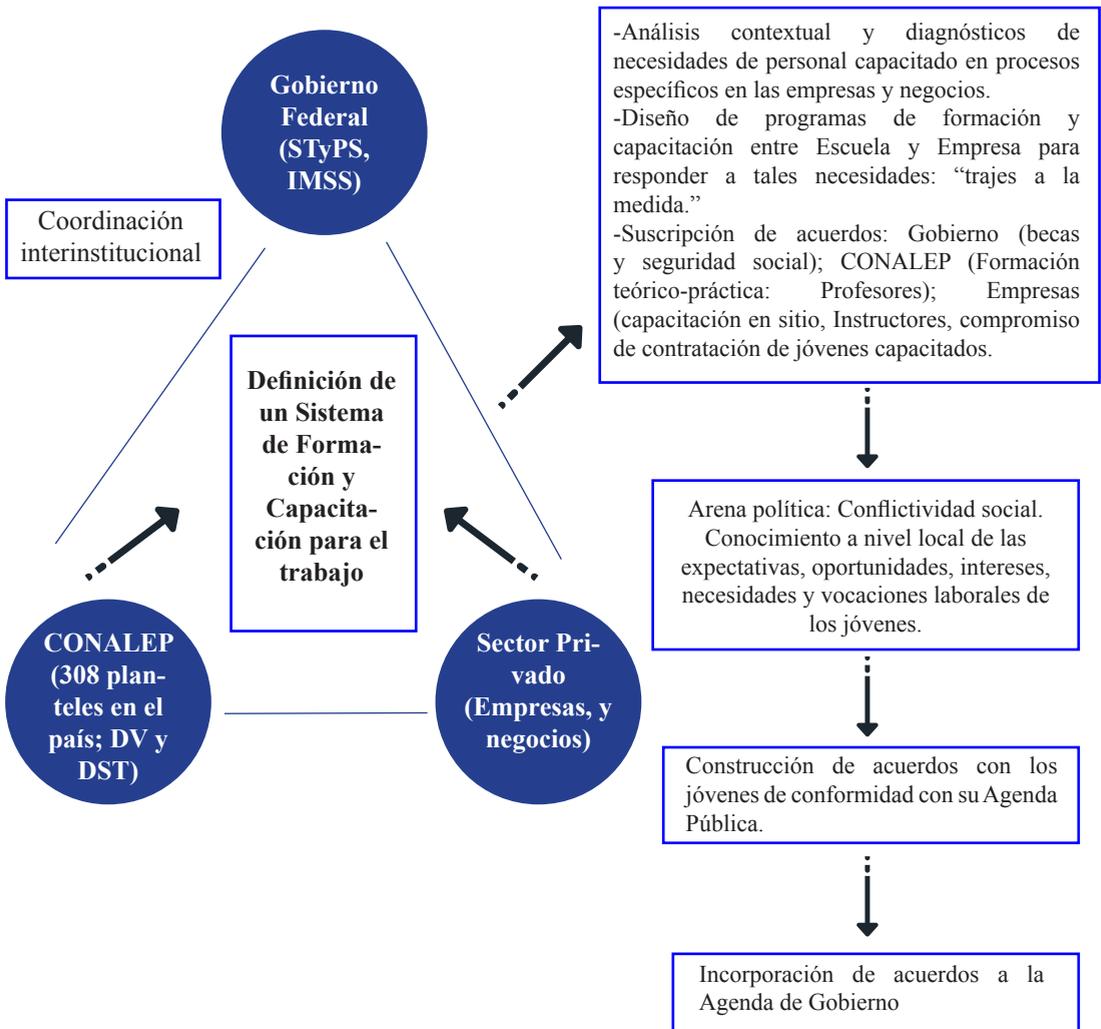
<sup>11</sup>El Programa vincula a personas de entre 18 y 29 años de edad, que no estudian ni trabajan, con empresas, talleres, instituciones o negocios con objeto de desarrollar o fortalecer hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar sus posibilidades de empleabilidad a futuro. Actualmente (diciembre 2020), del total de participantes como aprendices (385,295) el 58.3% son mujeres. Véase: <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/>

sólo en México sino en el mundo entero. La UNESCO en su informe *“La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030”* (2018), advierte (p. 9), que hay un profundo grado de desconexión entre la formación que ofrece el sistema educativo y las competencias demandadas por el sector productivo, destacando el déficit de personas con especializaciones técnicas; América Latina y el Caribe, es la región que presenta el mayor rezago en estas calificaciones; el 36% de empresas del sector formal declara tener problemas para encontrar una fuerza laboral adecuadamente formada. Este resultado contrasta con el 21% del promedio mundial y un 15% en los países de la OCDE.”

Para subsanar este déficit y ofrecer alternativas de incorporación laboral a los jóvenes en el corto plazo, el CONALEP es una opción que cuenta con presencia nacional a través de 308 planteles y tiene una gran experiencia de trabajo conjunto con el sector productivo. Se puede afianzar el programa en dos de sus direcciones nacionales; la de Vinculación (DV), que coordina los trabajos de 32 Comités de Vinculación estatales y 308 Comités de plantel (cada plantel cuenta con uno), donde están representados el gobierno (federal y estatal), el sector productivo a través de las distintas cámaras u organismos empresariales y el sector social. La otra Dirección es la de Servicios Tecnológicos (DST), que cada año capacita a más de 300 mil personas empleadas en los sectores gubernamental y privado. La figura 3, ilustra la manera en que se puede conformar el sistema propuesto:

**Figura 3. Esquema propuesto de corresponsabilidad.**

**Sistema de Formación y Capacitación para el trabajo.**



Trabajar de esta forma garantiza que los conocimientos adquiridos por los aprendices en la capacitación sean altamente valiosos para las empresas y después de la inversión realizada estén interesados en conservar a los egresados en calidad de trabajadores contratados formalmente. Se tiene ya la experiencia probada de este esquema de trabajo en casos muy específicos como en el estado de Nuevo León donde se formaron por el Colegio y las empresas a 500 soldadores de alta especialidad con un porcentaje de contratación del 92% y un salario mensual de 15 a 18 mil pesos

(Alvarado, 2019, p.154-158). La idea es replicarlo en localidades específicas con requerimientos laborales particulares y donde haya jóvenes en condición, interés y vocación de incorporarse.<sup>12</sup> Se puede hacer, se cuenta con los recursos institucionales, humanos y también presupuestales.

*Dos: Creación de Centros de Integración Comunitaria.*

Entre los más graves problemas que padece México, destaca la creciente desintegración social, la ruptura de los lazos de cohesión (o del tejido social, como expresan los trabajadores sociales): la violencia en los ámbitos social y familiar, la inseguridad e incertidumbre, el resentimiento y la depresión colectiva, la desconfianza y el individualismo, etcétera, son signos elocuentes del deterioro de nuestra calidad de vida. Dicha situación no puede solucionarse a través de exhortaciones al buen comportamiento, de nada sirve llamar a los delincuentes a intercambiar abrazos por balazos o amenazarlos con acusaciones con sus madres. Tampoco puede revertirse con la publicación de cartillas y constituciones morales o campañas estigmatizadoras contra quienes consumen sustancias psicoactivas, el problema no es de información, sino de formación, es relacional, es convivencial, de ahí la necesidad de generar espacios de convivencia comunitaria, que reconstruyan a las comunidades desde lo local y contribuyan a la construcción ciudadana mediante la puesta en práctica de valores fundamentales para nuestra vida en común: el respeto, la responsabilidad, la solidaridad, la fraternidad, la tolerancia, la pluralidad, etcétera.

No deja de sorprender que en una sociedad tan segmentada, como lo está ahora la mexicana, no haya espacios de interacción y convivencia comunitaria que fomenten y fortalezcan la cohesión social. Ante el argumento de la falta de espacios y de la inviabilidad de la convivencia callejera, por los riesgos, la violencia y la saturación de vehículos automotores podrían (deberían) habilitarse las escuelas primarias y secundarias como *Centros de Convivencia Comunitaria*. En lugar de cerrar las escuelas y expulsar de sus patios a los estudiantes hay que mantenerlas abiertas sábados, domingos y periodos

---

<sup>12</sup>El CONALEP tiene experiencias de vinculación muy exitosas como la Escuela-Nissan en el estado de Aguascalientes o el convenio con Maquilas Tetakawi en Sonora, entre otras, que le han valido los premios nacionales de vinculación Escuela-Empresa en 2012 y 2013 otorgados por la STyPS. Dichas prácticas pueden retomarse, fortalecerse y apoyarse con recursos federales con el esquema de corresponsabilidad propuesto.

vacacionales; en ellas se pueden organizar talleres diversos, actividades culturales, foros sobre valores y ciudadanía, así como torneos deportivos de las más diversas especialidades; ligas deportivas locales y regionales donde convivan y compitan los niños y jóvenes, lo que representa un nicho de oportunidad para los buscadores de talentos de todas las disciplinas deportivas y clubes profesionales. (Alvarado, 2019, p. 145, cita 60).

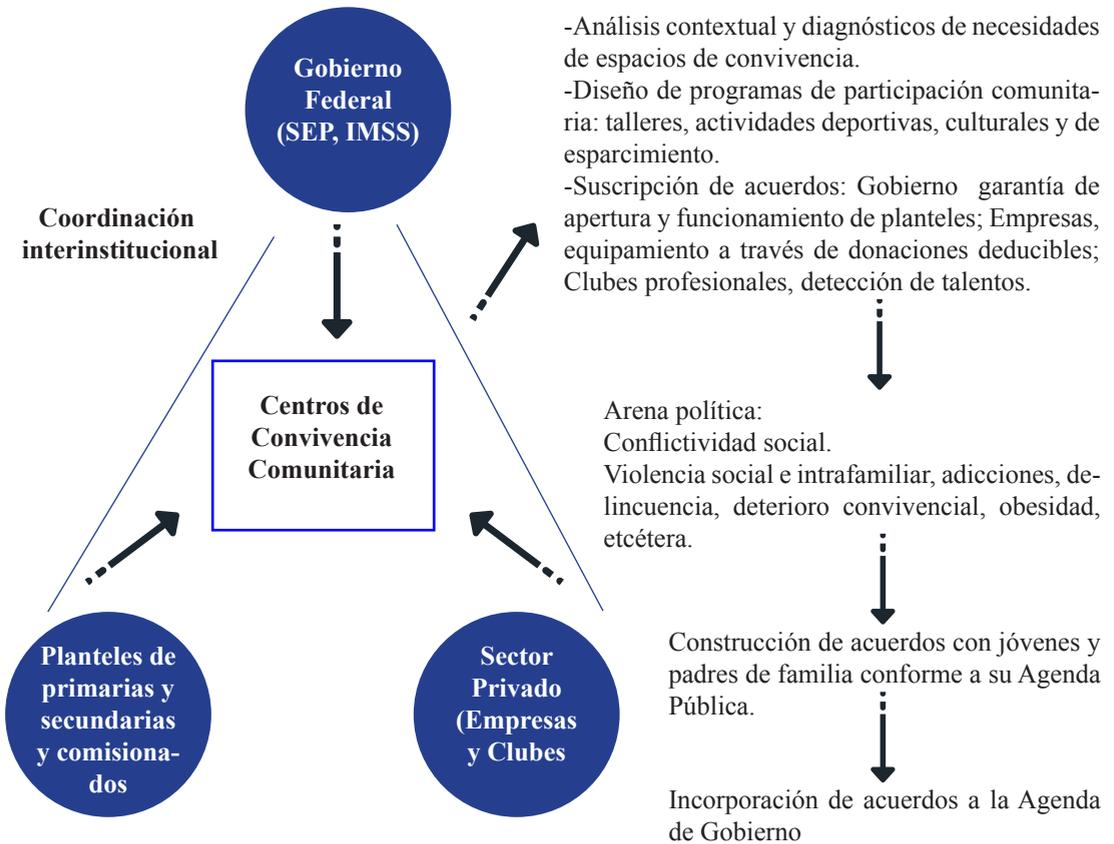
Los padres de familia podrían encontrar esparcimiento y salud en esos espacios mediante su participación en actividades deportivas o en talleres de baile, danza, zumba, aeróbicos, cocina, música, teatro y un largo etcétera. Esto en su conjunto permitiría construir relaciones convivenciales, fortalecer la cohesión social por medio de la interacción entre pares y entre generaciones. Asimismo, en mucho se contribuiría a contrarrestar un grave problema de salud pública que nos aqueja: la obesidad, pues esta tampoco puede resolverse con campañas etiquetadores de alimentos “chatarra” o con la prohibición de la venta de ciertos productos en las escuelas e intermediaciones. El problema de fondo no es de información o no sólo de exceso de consumo de grasas o azúcares, sino el sedentarismo, la inactividad y la escasa quema calórica.

En resumen, todo lo anterior se puede lograr con voluntad política; la infraestructura física existe, el equipamiento y mantenimiento puede lograrse con donaciones del sector privado deducibles de impuestos<sup>13</sup> y para la atención de las escuelas se tienen miles de comisionados sindicalizados que se pueden poner a trabajar. La figura 4 es descriptiva del esquema de trabajo propuesto:

---

<sup>13</sup>Las canchas pueden pintarse en los patios de las escuelas mediante donaciones deducibles de impuestos de empresas como COMEX u otras; el mantenimiento puede lograrse con aportaciones de compañías como Coca Cola o Bimbo; el equipamiento de las cocinas para los talleres en la materia podría proporcionarlo Mabe, Bosch, Koblenz, etc., y los insumos para las prácticas de cocina empresas como Soriana, Walmart, Comercial Mexicana; los uniformes para los participantes en actividades deportivas por Nike, Adidas, Charly, entre otras; los equipos de sonido para los talleres de danza, zumba o baile, SAMSUNG, SONY, LG, por citar las más importantes y así para cada actividad. La concurrencia de miles de niños y jóvenes con sus padres sería un enorme atractivo para los buscadores de talento de los equipos profesionales de diversas disciplinas: tener cautivo un universo de esta naturaleza facilitaría mucho su trabajo y potenciaría la práctica deportiva y la convivencia social. A todos conviene.

**Figura 4. Centros de Convivencia comunitaria.**



Con un trabajo de esta naturaleza se generarían espacios públicos que darían a la gente de las localidades sentido de pertenencia e identidad; el conocimiento y la convivencia vecinal reforzarían los lazos de amistad y afecto al interiorizar una serie de principios normativos de reconocimiento y respeto del otro que se traduzcan en prácticas y hábitos de comportamiento que revitalicen la vida comunitaria y familiar, así como la interacción entre *jóvenes y adultos*, entre *jóvenes y jóvenes*, entre *adultos y adultos y*; *entre padres e hijos*. Sin necesidad de cartillas o constituciones morales se darían pasos firmes para fortalecer la integración y cohesión social a partir de la práctica de los valores que sustentan la vida común civilizada.

Bosch, Koblenz, etc., y los insumos para las prácticas de cocina empresas como Soriana, Walmart, Comercial Mexicana; los uniformes para los participantes en actividades deportivas por Nike, Adidas, Charly, entre otras; los equipos de sonido para los talleres de danza, zumba o baile, SAMSUNG, SONY, LG, por citar las más importantes y así para cada actividad. La concurrencia de miles de niños y jóvenes con sus padres sería un enorme atractivo para los buscadores de talento de los equipos profesionales de diversas disciplinas: tener cautivo un universo de esta naturaleza facilitaría mucho su trabajo y potenciaría la práctica deportiva y la convivencia social. A todos conviene.

## Referencias

- Alvarado, S. (2019). Apuntes para una política de juventud. México: Orfila.
- Casal, J. (2002). TVA y políticas públicas de juventud. Revista Estudios de Juventud, 59/02, 1-13. <http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/TVA%20y%20politicas%20de%20Juventud%20Joaquim%20Casal.pdf>
- INEGI (18 de noviembre de 2020). Mujeres y hombres en México 2019. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P>
- INEGI. (2015). Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) 2014. Principales resultados, México: INEGI.
- INEGI. (2019) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados. México: INEGI.
- Nicolletti, M. y Nicolás T. (2020). La risa, un arma cargada de futuro. Uruguay: Mar y Sol.
- Novella, R. et al. (2018). Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar? Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Organización Iberoamericana de Juventud. (2013). El futuro ya llegó. 1ra. Encuesta Iberoamericana de Juventudes. OIJ, BID, PNUD-ONU, CEPAL, UNAM. [https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/Encuesta\\_Iberoamericana\\_de\\_Juventudes.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/Encuesta_Iberoamericana_de_Juventudes.html)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). Diagnóstico de la OCDE sobre la estrategia de competencias, destrezas y habilidades de México. Resumen Ejecutivo. Editorial OCDE. <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostico-de-la-OCDE-sobre-la-Estrategia-de-Competencias-Destrezas-y-Habilidades-de-Mexico-Resumen-Ejecutivo.pdf>
- Rousseau, J. (1984). El Contrato Social. España: Sarpe.
- Solis, A. (Enero 15 de 2018). ‘Ninis’ cuestan a México 194,000 millones de pesos anuales. La OCDE reveló una estimación sobre el costo económico para México por la juventud desempleada y que no estudia. <https://www.forbes.com.mx/ninis-cuestan-a-mexico-194000-millones-de-pesos-anuales/>
- UNESCO. (2018). La enseñanza y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una perspectiva regional hacia 2030 [Archivo PDF] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260709>

## VIOLENCIA DE GÉNERO Y POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO

Julia del Carmen Chávez Carapia\*

### Introducción

La igualdad y la equidad social son ejes de la democracia que retroalimentan la acción ciudadana y la participación social de hombres y mujeres, para dar respuestas a situaciones que se presentan de manera inequitativa y desigual, como es la condición social de las mujeres que se expresa en los niveles de pobreza, marginación, desigualdad, discriminación y sobre todo violencia. Muchas son las formas y expresiones de violencia hacia las mujeres incluida la muerte, el asesinato, los feminicidios.

En el estado moderno, el gobierno establece las políticas públicas, se define un presupuesto para desarrollarlas y alcanzar los objetivos. En una construcción social y cultural que determina los comportamientos masculinos y femeninos, en un espacio y tiempo específicos, dinámicos y por lo tanto cambiantes, las políticas públicas plantean las estrategias necesarias para cubrir las necesidades de la población y establecer beneficios para el logro del desarrollo social que involucre tanto a hombres como mujeres independientemente de su edad, de su situación económica, social y familiar.

En este marco se ubica la política pública de género considerando los compromisos y acuerdos vinculantes de carácter internacional, sobre las bases de la equidad y la igualdad de las mujeres para alcanzar el desarrollo social y la calidad de vida acordes al momento histórico.

Hablar de políticas públicas con perspectiva de género o bien, desde la mirada de las mujeres, implica considerar tiempos y espacios democráticos conjugados con tiempos y espacios históricos, en donde las mujeres hemos logrado, como resultados del movimiento feminista, el derecho al voto, a ser reconocidas como personas y como ciudadanas, el derecho a la educación y al trabajo remunerado, esto es, tener una participación y reconocimiento en el ámbito de lo público. Sin embargo, las mujeres

---

\*Doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM con Posdoctorado en Gobierno y Política pública. Coordinadora del Centro de Investigación y Estudios de Género de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

seguimos siendo víctimas de violencia familiar, de violencia social, económica, sexual, de feminicidios, situaciones que se siguen presentando en todo el mundo democrático.

Ante estas complejas situaciones, las políticas públicas mundiales y nacionales todavía no establecen normatividades que controlen de manera amplia, eficiente y eficaz la violencia hacia las mujeres y niñas. Siguen predominando las conductas sociales sobre la base de la costumbre y la tradición, así como una normatividad obsoleta. Aun cuando existen leyes como es el caso de México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, los procesos, procedimientos legales y normativos no logran definir, analizar y controlar las situaciones de discriminación, desigualdad y violencia hacia las mujeres, mismas que se presentan en la vida cotidiana, al interior de la vida familiar. Las agresiones en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en la vía pública en todos los espacios de convivencia y a todas horas, siguen siendo un continuo en la vida social actual de las mujeres y de la sociedad en general. Situaciones que aún no logran liberarse de las cuestiones culturales, ideológicas, tradicionales que se han establecido históricamente en las relaciones entre hombres y mujeres, mismas que obedecen al poder y orden patriarcal.

La construcción de políticas públicas es fundamental en estas situaciones y urgente para dar respuestas a las formas de violencia hacia las mujeres, para lo cual se requiere no solo el planteamiento político sino también la normatividad, la instrumentalización, el ejercicio y aplicación de la ley y de las normas para que los procesos y procedimientos realmente se cumplan y también se dé respuesta a los planteamientos de las políticas internacionales.

El movimiento feminista sigue trabajando para dejar claro a la sociedad y a los gobiernos la necesidad de definir y establecer leyes y normatividades al respecto, con la finalidad de que las mujeres seamos consideradas personas y no objetos a los que se viola, mata, golpea, se agrede sexualmente y no pasa nada. Las mujeres somos personas y tenemos que exigir un trato digno, democrático, de iguales. Necesitamos que las condiciones para estas situaciones se conformen e integren en lo social y familiar.

El objetivo de este artículo es dejar ver la importancia de las políticas públicas con perspectiva de género para que se establezcan procesos y normatividades que den respuestas a la violencia hacia las mujeres.

Mientras las políticas públicas no den respuestas de manera contundente a la violencia contra las mujeres, seguirán predominando de manera importante, situaciones violentas que van desde golpes y violencia física hasta el feminicidio, con lo cual se demuestra que las leyes y normatividades establecidas no son suficientes y se requiere de manera urgente una política pública y leyes que incidan y cambien esta situaciones.

## **I. Democracia, Política Pública y Género**

La democracia es la forma de gobierno moderno que basa el ejercicio del poder político mediante los representantes del pueblo, es una forma de voluntad colectiva. Es también el conjunto de derechos sociales y humanos que dan lugar a la participación en la vida política y social.

En la democracia existe una relación indispensable entre el estado representativo, la definición de un territorio y una población, elementos que conforman la nación y dan lugar a los estados y a la identidad nacional.

La democracia se presenta en la esfera política y en la dimensión social. En la primera el individuo se toma en cuenta como ciudadano, ciudadana, persona con derechos sociales y humanos, así como con obligaciones; en la segunda se consideran dos aspectos: los papeles que se juegan en la relación social, con el mercado y con las relaciones sociales de producción y por otro lado el desarrollo de la vida social, las interrelaciones en los colectivos, en las familias y en la vida cotidiana. La democracia es una forma de estado con dominación legal, es un sistema que se apoya en la organización de las personas, en el cual el poder no radica en un solo individuo, sino que se distribuye entre todos los ciudadanos y ciudadanas a través de sus organismos de representación.

Este tipo de estado democrático a su vez deberá reflejarse también en la dimensión de lo social en donde se encuentra y desarrollan las relaciones cotidianas de las y los sujetos sociales, en los roles que desempeña, en las formas de relaciones que se establecen entre las y los ciudadanos, entre las personas.

Para Sartori la democracia comprende tres elementos:

Un principio de legitimidad, un sistema político, un ideal. El principio de identidad es que va a legitimar el poder del pueblo, basado en el consenso de los ciudadanos, lo cual conlleva a un poder legitimado y legalizado, condicionado en los procesos electorales. Refiere que la titularidad del poder la tiene el pueblo, pero el problema del poder no es sólo de titularidad, es sobre todo de ejercicio (Sartori, 2003).

Para Bobbio (2003: 27), el estado moderno liberal lo identifica con:

- Las libertades para el correcto ejercicio del poder democrático.
- El poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales.

Estos elementos refieren el concepto de democracia moderna como el sistema político basado en el poder del pueblo. Las personas en su calidad de ciudadanos y ciudadanas libres son sujetos políticos que hacen reconocer su voluntad, mediante procesos participativos de carácter político-social.

Es así como en política, socialmente se delega la soberanía popular en un gobierno representante para la ejecución de las acciones, con una estructura jurídica y un conjunto de normas, reglas, principios e instituciones que garanticen las relaciones sociopolíticas, los procedimientos y los mecanismos para controlar su ejercicio. El gobierno tiene como finalidad responder a un modo de vida en constante mejoramiento económico, social y cultural. Sólo con estos requisitos es posible hablar de ciudadanos y ciudadanas con plena capacidad para ejercer sus derechos y dimensionar el alcance de su ciudadanía, de ahí que ambos términos democracia y ciudadanía no puedan referirse solamente a un ámbito político de forma aislada puesto que la interrelación de lo político con lo social proporciona la dimensión amplia e integral del significado de la democracia.

En este contexto las políticas públicas son las acciones intencionadas que responden a causas sociales orientadas como objetivos para dar respuestas a las problemáticas sociales. Al respecto Aguilar refiere que la política pública es:

a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad. (2009, p. 14).

Los elementos señalados llevan a considerar que la política pública se genera y procesa en el marco de los procedimientos y normas jurídicas institucionales y de gobierno por lo cual requiere contar con un presupuesto para su implementación, que se obtiene de los impuestos de las ciudadanas y los ciudadanos.

El diseño de las políticas públicas responde a un diagnóstico de la realidad social lo cual requiere de personal que se integra como administración pública, que tiene como objetivo la realización práctica de la política pública. Para lo cual se establece la agenda política.

La agenda política, se conforma sobre la base de las necesidades demandadas y las presiones sociales, económicas y políticas hacia el gobierno, más que como un proceso racional de evaluación de necesidades y objetivos nacionales. En general no todas las demandas, necesidades y carencias de la sociedad logran consolidarse como políticas públicas.

La política pública con perspectiva de género se ha demandado como un eje central del desarrollo democrático de las sociedades, ya que más de la mitad de la población mundial somos mujeres, con condiciones de vida basadas en la inequidad, con desventajas, desigualdades y discriminaciones. A estos elementos se añaden los enfoques macroestructurales y de vida cotidiana dentro del ámbito de la cultura en donde las características simbólicas y tradicionales de la cultura judeo – cristiana ubican en una situación de dependencia y servidumbre a las mujeres con relación a los hombres;

en una cultura patriarcal en donde el orden y el poder, político, social, económico se definen con relación al orden/poder patriarcal, la dominación/ aceptación del dominio/ sumisión y obediencia de las mujeres. En un ámbito de democracia es fundamental tener en cuenta las situaciones sociales, culturales, económicas, ideológicas y políticas que ponen en desventaja a las mujeres y definir políticas que den respuestas reales, objetivas a estas formas de vida impositivas y violentas que históricamente han definido el marco cultural y social con extremas diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres. Actualmente estas no se han logrado superar en su totalidad, sigue imperando el poder patriarcal, el cual se trata de minimizar o invisibilizar, pero sigue presente de manera importante y se refleja de manera clara en los intereses y ejercicio del poder de los grupos de poder económico y político hegemónicos.

En la sociedad occidental, con el surgimiento de la propiedad privada la mujer pasa a ser patrimonio del hombre junto con sus hijos, propiedades y animales. Se define la familia patriarcal y se establece un estado que tiene como finalidad definir una normatividad para defender y apoyar la propiedad privada, aparece así el Derecho y una sociedad basada en la propiedad privada.

Al considerarse a la mujer como propiedad del hombre se le ubica como objeto, como ser de segunda, como dependiente, como menor de edad, como no apta para la toma de decisiones ni para tener un lugar en el ámbito de lo público, ubicándosele en el ámbito de lo privado, en lo doméstico, en el servicio, en el cuidado, en la reproducción y bajo el poder y dominación del hombre. Esta situación histórica se ha mantenido por siglos considerando a las mujeres como objetos, cuerpo/objeto sexual, cuerpo/reproductor, como “segundo sexo”. Sin posibilidades de identificarlas como seres pensantes, como constructoras, como intelectuales, como personas.

En este mundo, las mujeres adquirimos históricamente un papel secundario y dependiente que nos ha puesto en desventaja y ha dado lugar a la discriminación, a la violencia, a la negación de derechos; a la desigualdad. Estas situaciones inician un proceso de visibilización cuando las mujeres sufragistas en conjunto exigen y demandan el derecho a la opinión política y por lo tanto al voto, para convertirse en ciudadanas y lograr la palabra en los procesos sociopolíticos en el mundo.

La construcción de los Derechos Humanos en 1948 permitió incorporar situaciones nuevas a procesos viejos relacionados con la humanidad, sin embargo, esta situación política y de dignidad no ha logrado incluir a todas las mujeres del mundo, para muchas de las cuales los derechos humanos aún no existen.

## **II. Política Pública y Violencia de Género.**

Históricamente en el desarrollo de la sociedad, violentar a las mujeres o quitarles la vida no había sido considerado como un crimen o asesinato, generalmente se trataba como un derecho del hombre casado, sobre su mujer, o bien como una costumbre. Esta situación se presentaba cuando la mujer no cumplía sus deberes de cuidado, reproducción en la familia, cuando presentaba conductas no aceptadas por la sociedad, o bien si presentaba conductas de rebeldía, de no aceptación de las órdenes del cónyuge o en el engaño con otro hombre, de tal forma que la violencia, el asesinato y los crímenes hacia las mujeres no se sancionaban socialmente y tampoco legalmente.

Con el surgimiento del movimiento feminista y con la incorporación de las mujeres a la vida pública, situación que se logró con el derecho al voto al convertirnos en ciudadanas, se incorporaron nuevas demandas como son los derechos humanos y sociales, con lo cual se empieza a visibilizar las condiciones de vida de las mujeres y se exige el derecho a una situación de vida plena e integral. Con estos planteamientos se va demandando el derecho a normar jurídicamente las situaciones de desigualdad social de las mujeres; entre estas, el derecho a no ser violentadas de ninguna manera por el hecho de ser mujeres. Se valora y se demanda el derecho a la igualdad, a la no discriminación y a la identificación como personas.

Estos procesos se logran poco a poco como parte del movimiento feminista internacional y se empieza a catalogar la muerte y las agresiones físicas, emocionales, patrimoniales, económicas, sexuales hacia las mujeres como producto de la violencia hacia ellas ya sea en el ámbito de lo público o al interior de su casa, por su pareja, por algún familiar o conocido y se le denomina violencia de género y violencia familiar.

En este marco surge el feminicidio como producto de una sociedad patriarcal en la cual el orden y el poder responden solamente a los derechos de los hombres y a

la situación jerárquica que les proporciona la propiedad de bienes y de personas. El feminicidio es el hecho de quitar la vida a una mujer por el hecho de ser mujer.

La violencia contra las mujeres se ejerce mediante una combinación de factores que van desde la coacción directa hasta vías indirectas que responden a una situación de dominación en todos los órdenes.

De acuerdo con Puleo (2005):

Desde una óptica de género esta dominación se entiende como patriarcal, sobre la base del patriarcado que se entiende como un sistema de organización social en el que los puestos clave de poder -político, económico, religioso y militar- se encuentran, exclusiva o mayoritariamente, en manos de varones. (citada en Osborne. 2009: 15).

En este proceso patriarcal se presenta la dominación masculina y su imposición, al respecto Bordieu (2000:12) señala:

La dominación masculina, y en la manera como se ha impuesto y soportado, el mejor ejemplo de aquella sumisión paradójica, consecuencia de lo que llamo la violencia simbólica, violencia amortiguada, insensible, e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento o, más exactamente, del desconocimiento, del reconocimiento o, en último término, del sentimiento.

En este sentido la dominación masculina es parte del poder, del sistema, de la cultura, de la ideología, de las costumbres, de las tradiciones, de la moral. Y ese poder patriarcal se mantiene y fortalece con la propiedad privada y el conjunto de normatividad, de usos y costumbres que ha imperado en la vida social patriarcal.

En este marco las mujeres al no ser reconocidas como sujetas, como personas se convierten en el objeto de las agresiones, de la violencia del orden patriarcal y existe obligación de sujetarse a ese marco político-social.

Algunas mujeres, entre ellas Rico Nieves, han venido reflexionando respecto a la violencia de género; ella nos dice:

El ejercicio de la violencia que refleja la asimetría existente en las relaciones de poder entre varones y mujeres, y que perpetúa la subordinación y desvalorización de lo femenino frente a lo masculino. Ésta se caracteriza por responder al patriarcado como sistema simbólico que determina un conjunto de prácticas cotidianas concretas, que niegan los derechos de las mujeres y reproducen el desequilibrio y la inequidad existentes entre los sexos. (1966:8)

Desde el Centro de Investigación y Estudios de Género ENTS – UNAM la violencia de género son:

Los actos, actitudes de agresión, acciones y omisiones que atentan contra la integridad de las personas basadas en el orden patriarcal y en las relaciones de poder/dominación/ mandato/obediencia que resulten en daño psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual, y feminicidio en el ámbito de la vida cotidiana. (Chavéz Carapia y Rodríguez. 2016: 32).

Amoros (2008) menciona que se:

Se ha demostrado que la violencia contra las mujeres responde a una devaluación social generalizada de éstas por el lugar que ocupan dentro de la estructura social patriarcal y a las condiciones de sobreexplotación y prescindibilidad de las personas que ha impuesto el modelo económico neoliberal sostenido por los procesos de globalización. (citada en Castañeda, Ravelo & Pérez. 2013: 13).

Estas ideas muestran la violencia hacia las mujeres como una cuestión histórica de orden y poder patriarcal en donde se ha establecido la sobreexplotación, el daño, la subordinación, la inequidad, la desvalorización, la falta de integridad hacia las mujeres. Esta violencia se continúa ejerciendo en estas sociedades modernas donde se habla de derechos humanos, de calidad de vida, de igualdad, de no discriminación, pero para las mujeres del mundo, las formas de vida basadas en el orden y poder

patriarcal continúan, se siguen reproduciendo en el sistema actual con la interacción de lo macrosocial y lo micro social, en donde las formas de vida cotidiana responden a los planteamientos de dicho orden patriarcal.

### **III. El marco de la política pública nacional e internacional ante la violencia hacia las mujeres**

En el ámbito de la política internacional se encuentran conceptos importantes sobre violencia de género como lo indican la UNICEF y la Comisión Europea:

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) considera a la violencia basada en el género como un término utilizado para describir los actos perjudiciales perpetrados en contra de una persona sobre la base de las diferencias que la sociedad asigna a hombres y mujeres. (UNICEF, 2021). Para la Comisión Europea (2021) define la violencia de género como violencia dirigida contra una persona debido al género o violencia que afecta a las personas de un género particular de manera desproporcionada.

Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) la violencia de género es:

Todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada. (OMS, 2021).

Por otro lado, se encuentran las Convenciones internacionales que han definido la violencia contra las mujeres, entre estas las más sobresaliente como es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, CEDAW, señala como violencia de género:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (Organización de Naciones Unidas, 1979).

Así mismo la Convención de Belem do Pará refiere la violencia contra la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Organización de los Estados Americanos, 1994).

En México, se cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia iniciativa que se acepta en el año 2007 en donde se señala como violencia de género: Cualquier acción u omisión, basada en su género que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

Estas definiciones derivadas de las políticas públicas internacionales y nacionales permiten observar que hay una respuesta respecto a la violencia de género en el marco del orden patriarcal históricamente establecido, como contestaciones a las demandas del movimiento feminista internacional. Sin embargo, aunque se encuentran estos elementos en el marco de la normatividad internacional, los problemas y situaciones de violencia de género se siguen presentando de manera importante en los diferentes países del mundo.

Desde una perspectiva jurídica se observa que la violencia contra las mujeres se define como cualquier acción u omisión basada en su género, tiene su origen en la significación de lo femenino como inferior de lo masculino. Este tipo de violencia se manifiesta a través de insultos, humillaciones, golpes, tortura, violaciones, prohibiciones, chantajes, amenazas abusos etc.; los cuales se suscitan tanto en la familia como en la escuela, el trabajo, la comunidad, entre muchos otros espacios, por lo que independientemente del lugar en el que el acto se cometa representa un delito que daña la integridad y el desarrollo de las mujeres.

Las políticas públicas sobre la violencia de género se ubican en el marco político y normativo que se ha ido construyendo durante varios años, en todo el mundo occidental, producto y respuesta a las Convenciones Internacionales, y las conferencias, que han orientado las políticas y la normatividad sobre la violencia de género y los feminicidios.

#### **IV. La política pública hacia la violencia de género en México en el contexto de la pandemia COVID – 19.**

Ante la emergencia sanitaria, los gobiernos emitieron como medida preventiva el aislamiento y confinamiento de las personas dentro de los hogares durante los primeros meses, el confinamiento de enero a febrero del año 2020, registró un total de 632 víctimas de feminicidio y homicidio dolosos y se han contabilizado 9,941 presuntas víctimas mujeres de lesiones dolosas (ONU Mujeres, 2020)

La violencia como mecanismo de poder se instauro en la estructura de las relaciones personales y se expresa en todas las esferas de la vida cotidiana de las mujeres, adquiere diversas manifestaciones de acuerdo con los cambios políticos, económicos, socioculturales, así como a las emergencias humanitarias, desastres y pandemias en el mundo.

De acuerdo con Organización Mundial de la Salud (2017) reporta que, alrededor de una de cada tres (35%) de las mujeres de todo el mundo han sufrido violencia física y/o sexual de pareja o violencia sexual por tercero en algún momento de su vida. De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en el año 2018 se registraron 3,529 asesinatos de mujeres por razones de género en 25 países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, estas cifras fueron en aumento a partir de que la OMS declaró que la humanidad se encontraba en estado de emergencia sanitaria por el nuevo virus COVID-19.

Esta situación ha contribuido a que los casos de violencia familiar incrementen considerablemente porque en el imaginario social, la familia se piensa como un espacio de cuidado, amor y comprensión. La realidad es que dentro de los hogares se incorpora la figura masculina como ente de poder y autoridad, que le permite someter, legitimar y naturalizar el uso y abuso de la violencia contra los integrantes de la misma. La convivencia de las mujeres con los agresores tiene efectos negativos en la integridad, dignidad y vida de las mujeres.

La Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP) señala que existe un incremento de tres veces de las llamadas para solicitar apoyo y auxilio, el registro

apunta que en enero, 323 mujeres llamaron para reportar violencia, para el mes de marzo llamaron 1048 mujeres (2020). Por su parte, en México, la Red Nacional de Refugios reporta que del 17 de marzo al 20 de abril del presente año aumentó un 80% las llamadas y mensajes de mujeres que solicitaron apoyo frente a situaciones de violencia. La Ciudad de México y Estado de México representaron el 44.0 % de esas llamadas.

El Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia de la Ciudad de México (2020) señala que el aumento de la violencia familiar de marzo 2019 a marzo 2020 fue de 70%, el tipo de violencia más reportada durante estos meses de confinamiento fue física (39.4%); física y emocional (27.1%) y física y económica (5.8%). El principal agresor fue la pareja (33.6%); Esposo (25.8%) y ex pareja (14.2%). Las cinco alcaldías con mayor reporte de violencia familiar son: Iztapalapa 24.8%, Gustavo A. Madero 10.6%, Tlalpan 9.7%, Álvaro Obregón 9.7% e Iztacalco 7.1%.

La violencia contra las mujeres en las familias se ha agudizado, ya que el confinamiento por la emergencia sanitaria COVID-19, posibilitó el cierre de instituciones o centros de atención para las mujeres, en suma, debe considerarse que las mujeres se encuentran frente a una desigualdad económica, política y social, pues más del 50% de ellas viven en pobreza, no pueden acceder a medios digitales y se permite el control de comunicación con familiares o redes de apoyo. En definitiva, la condición de género junto con otras categoría como la edad se conjugan en la violencia dentro de los hogares.

A pesar de las medidas que los gobiernos han implementado no se identifica una baja de los reportes de violencia familiar. Es necesario que los gobiernos consideren que la violencia está presente en la vida cotidiana de las personas; la ciberviolencia, explotación sexual de niñas, niños, adolescentes, la pornografía, son manifestaciones de violencias que también se han incrementado por el acceso a los medios digitales. Ante esta situación el gobierno de la Ciudad de México se apoyó en los Centros de atención para las mujeres denominados “Lunas”. Esta institución surge en el año 2019 como resultado del programa de gobierno de la Ciudad de México para atender los casos de violencia familiar hacia las mujeres. Este programa establece 5 ejes de acción.

Actualmente se cuenta con 27 centros Luna distribuidos en las 16 alcaldías de la ciudad de México. Su objetivo es “Brindar a todas las mujeres una atención libre de prejuicios con perspectiva de género, a través de la cual proporciona las opciones, alternativas y/o herramientas para enfrentar y resolver la problemática” (Secretaría de Mujeres, 2020).

Los servicios que ofrece son:

- Asesorías legales y psicológicas.
- Canalización a otras dependencias para la atención especializada
- Orientación sobre el ejercicio de los derechos
- Talleres, pláticas y grupos de reflexión
- Capacitación y acompañamiento

El horario de atención es de lunes a jueves 9:00 a 17:00 hrs y viernes de 9:00 a 15:00 hrs. La población que atiende es mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En México se han desarrollado diferentes políticas públicas, programas y acciones para atender y dar respuesta a la violencia hacia las mujeres, sin embargo, los resultados son aún insuficientes ante un problema de grandes magnitudes como es la violencia familiar hacia las mujeres, niños y niñas, y que se sigue asumiendo como una cuestión cultural que no se demanda. La denuncia es una forma de cultura que se tiene que desarrollar, así como la visibilizarían de la violencia de género como una actitud y acciones que atentan contra la vida e integridad de las mujeres.

Es importante considerar que las políticas públicas hacia la violencia deberán ser una constante en la vida social mientras no se logre terminar con el orden poder patriarcal, ya que la violencia pone en riesgo la vida de las mujeres y niñas, lo cual se agudiza en situaciones nuevas como ha sido la contingencia por COVID 19 que la ha visibilizado más, pero el problema continua y requiere de la mirada de la política pública y de la normatividad para iniciar procesos que permitan superar en una primera instancia la violencia hacia las mujeres.

## V. Conclusiones.

La violencia de género al presentarse como problema de tipo estructural, se conforma en el marco político y en el normativo. Sus causas como delitos se encuentran en el marco del sistema social actual, en donde todos los países que participan en dichas organizaciones internacionales tienen la obligación de cumplir esos acuerdos tanto políticos como normativos. Pero a su vez cada país presenta características propias de su política nacional como de la normatividad jurídica para dar respuestas a esta problemática. Los gobiernos tienen la responsabilidad de implementar las políticas, las leyes, los procesos que permitan visibilizar la violencia de género hacia las mujeres buscando estrategias que permitan resolver esas situaciones y que se conviertan en delito.

En este sentido los problemas sociales de alta complejidad, como es el caso de la violencia de género, presentan varios y diversos procesos que se interrelacionan con situaciones complejas, difíciles y que obedecen a condiciones de carácter estructural, por lo cual es necesario comprender este problema desde el enfoque y el análisis político y jurídico interrelacionado con las condiciones sociales y culturales del mundo de la vida y en los ámbitos internacionales y nacionales, desde un planteamiento crítico.

La violencia de género hacia las mujeres requiere del análisis crítico de una situación que interrelaciona y analiza la interseccionalidad de situaciones comunes en el marco del orden /poder patriarcal que lleva a una complejidad del problema, para hacerlo visible, lo cual a su vez requiere de una respuesta en la política pública a través de los aparatos de gobierno y judiciales sobre la base del valor de las personas, el derecho a la vida, a la dignidad, a la no discriminación y a la igualdad. Para lo cual es fundamental la construcción de leyes y normas que valoren la vida de las mujeres y realmente sancionen a los hombres que no respeten ni valoren la vida y la dignidad de las mujeres. Así mismo se requiere de programas y acciones que atiendan los problemas sociales, familiares, personales que se derivan de estas problemáticas macro y microsociales, que atentan contra la vida de las mujeres, contra su dignidad y sus derechos tanto sociales como humanos.

Abordar la violencia de género como producto de un orden patriarcal que refleja y refuerza la desigualdad de poder entre las personas; considera la identidad o condición de género como mecanismos para legitimar relaciones asimétricas y jerárquicas entre las personas. Dicha violencia implica la afirmación de poder y

control sobre la sexualidad, emociones y cuerpos feminizados, la base principal de la violencia son las diferencias biológicas que permiten mantener y reproducir la dominación sobre las mujeres. Esto implica abordar la situación/problema desde un ámbito macrosocial que implica cambios estructurales, que tendrán que dirigirse hacia la cultura, el conocimiento, los derechos y la vida cotidiana, logrando así una interrelación en el mundo de la vida entre lo macrosocial y lo microsocial que comprende la vida cotidiana, en donde encontramos instituciones ancestrales como la familia patriarcal en donde se reproducen todas estas situaciones que están ligadas de manera directa con la violencia de género hacia las mujeres ya que la misma se reproduce al interior de las familias, se acepta y no se sanciona, debido a que sigue existiendo la idea generalizada de que la familia es propiedad del hombre por lo tanto tiene derechos sobre la mujer y los hijos, situación que en el mundo macro social se ha ido borrando pero aún no es suficiente ya que no ha logrado incidir en la vida cotidiana de la sociedad ni de las familias.

Se requiere de un mayor trabajo educativo, cultural, económico, social para conformar nuevas miradas sociales y culturales al hecho de ser mujeres, no cosas, no objetos, sino personas con los mismos derechos que los hombres con las mismas oportunidades y con las mismas igualdades. Y no solo responder como Estado a las políticas internacionales cuando en la vida cotidiana esos marcos legales y de derechos humanos se desconocen y aún en las mismas instituciones de gobierno, en los mismos programas de acción no se maneja el problema de manera integral sino por partes, lo cual lleva a situaciones más violentas, situaciones criminales o bien a aceptar todas las situaciones de manera pasiva y con un conjunto de problemas sociales derivados de estas circunstancias.

La violencia contra las mujeres de cualquier edad y de cualquier tipo de violencia debe ser sancionada, pero la violencia hacia las mujeres también es cultural no solo jurídica, cotidiana sin atentar contra la vida, pero sí contra la persona porque todas aquellas acciones que menosprecian o discriminan son también violencia contra las mujeres y muchas de ellas no se encuentran tipificadas en ninguna legislación mundial ni nacional.

Las políticas públicas requieren dar nuevas miradas a problemas viejos como es la violencia hacia las mujeres por el hecho de ser mujeres.

## Referencias.

Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. en F. Mariñez y Vidal. Garza. *Política pública y democracia en América Latina*. México: Porrúa/EGAP.

Bobbio, N. (2003). *El futuro de la democracia*. México. FCE.

Bourdieu, P. . (2000). *La dominación masculina*. España: Anagrama

Castañeda, M. P.; Ravelo, P. & Pérez, T. (2013). Femicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 74, pp. 11-19.

Chávez, J del C. & Rodríguez, A. (2016). *Cuadernos del Centro de Estudios de la Mujer N°1 Violencia de Género*. México: ENTS – UNAM.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Solo en 2018 al menos 3.529 mujeres fueron víctimas de feminicidios en 25 países del América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/comunicados/solo-2018-al-menos-3529-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-25-paises-america-latina>

Comisión Europea. (2021). ¿Qué es la violencia de género? [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/what-gender-based-violence\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-based-violence/what-gender-based-violence_es)

Congreso de la Unión. (2007). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf)

Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de justicia de la Ciudad de México. (2020). *Violencia Familiar*. México. Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de justicia de la Ciudad de México.

[https://www.consejociudadanomx.org/media/attachments/2020/04/08/violencia-familiar\\_abril.pdf](https://www.consejociudadanomx.org/media/attachments/2020/04/08/violencia-familiar_abril.pdf)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). *La violencia de género en situaciones de emergencia*. UNICEF. <https://www.unicef.org/spanish/>

protection/57929\_58001.html

Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar, erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belem Do Para”*. OEA: Brasil. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Organización de Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Nueva York: ONU. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Organización de Naciones Unidas – Mujeres. (2020). *COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas*. México: ONU Mujeres. [https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19\\_violenciamujeresninas\\_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457](https://www2.unwomen.org/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19_violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457)

Organización Mundial de la Salud. (2017). *Violencia contra la mujer: datos y cifras*. OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Violencia contra la mujer*. OMS. [https://www.who.int/topics/gender\\_based\\_violence/es/](https://www.who.int/topics/gender_based_violence/es/)

Osborne, R. (2005). *Apuntes sobre violencia de género*. España: Bellaterra.

Red Nacional de Refugios A.C. (2020). *Incremento en las solicitudes de orientación y auxilio de mujeres víctimas de violencias durante el primer mes de confinamiento por COVID 19*. México: Red Nacional de Refugios A.C. <https://cieg.unam.mx/covid-genero/pdf/datos/nacional/ComunicadoRNR22deabril2020.pdf>

M. Rico. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Chile: CEPAL.

Sartori, Giovanni. (2003). *¿Qué es democracia?*. México, Taurus

Secretaría de Mujeres de la Ciudad de México. (2020). *Lunas*. <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/servicios/servicio/lunas>

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRABAJO SOCIAL. EL ROL DEL TRABAJADOR SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Wandra Elizabeth Estrada Sánchez\*

## Introducción

El presente artículo pretende dar cuenta de la importancia del rol del trabajador como agente de cambio en los procesos de participación ciudadana que coadyuven en la generación de políticas públicas de carácter social, las cuales velen realmente por los intereses y necesidades de las mayorías, dejando de lado la construcción de políticas públicas de carácter jerárquico y unilateral que no responden a las exigencias de la sociedad.

Existen diversos análisis que cuestionan los alcances de la democracia y de la participación ciudadana dentro de la sociedad contemporánea; esto se debe a la crisis actual en la que ha entrado el sistema-mundo<sup>1</sup> que es de enormes proporciones y trasciende el ámbito económico, impactando directamente en lo social y sobre el modelo democrático. Sumado a lo anterior, las personas conciben tradicionalmente a la participación ciudadana solo desde las instituciones o bien la asocian como un sinónimo de elecciones, cuando en realidad la democracia va más allá de un proceso electoral o de un sufragio.

Dentro de este contexto, una democracia representativa no basta. La ciudadanía exige nuevas formas y canales de participación; y como trabajadores sociales debemos plantear propuestas para fortalecer la democracia, donde la participación ciudadana, los derechos y la justicia sociales, deben cobrar mayor importancia para repensar políticas públicas que impacten de manera benéfica a la población, en el marco de una democracia participativa.

---

\*Maestra en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Asistente Académica en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM.

<sup>1</sup> Hay diferentes metáforas, así como expresiones descriptivas e interpretativas que circulan sobre la globalización: aldea-mundo, fábrica global, economía-mundo, sistema-mundo, internacionalización del capital, ciudad global, capitalismo global, mundo sin fronteras, hegemonía global, interdependencia de las naciones, modernidad-mundo, fin de la geografía, fin de la historia y otras.

Por lo antes señalado, se requiere profundizar el rol del trabajador social, para explicar las verdaderas implicaciones que tiene la participación ciudadana en el ejercicio de la democracia representativa, así como los niveles, la intensidad y las formas de ejercer dicha participación.

Así mismo, entendemos que la democracia y la participación no solo deben ser entendidas como condiciones legales, sino como una forma de vida, como una práctica deseable en lo cotidiano. No es posible hablar de democracia cuando hay un sistema jerárquico en la toma de decisiones, una escasa participación ciudadana y políticas públicas que no cubren las necesidades e intereses de las mayorías. De este modo, es necesario romper la idea de que la democracia se enmarca únicamente en la participación, a través del voto para la elección de representantes (acto fundamental de la democracia representativa), destacando la necesidad de transitar hacia una democracia que rompa con el sistema jerárquico en la toma de decisiones, que posibilite canales y mecanismos de participación mediante los cuales los ciudadanos funjan no solo como receptores de políticas públicas, sino como constructores de las mismas, poniendo en primer plano las necesidades y aspiraciones de las mayorías para la toma de decisiones, en la búsqueda de una sociedad más justa.

Ello requiere fortalecer el sistema democrático, volviéndolo más incluyente. En este sentido, se propone transitar hacia una democracia participativa, la cual constituya un excelente medio para transformar las condiciones de participación ciudadana, promueva un bienestar social colectivo y opte por un esquema horizontal para la toma de decisiones, transitando de un esquema de gobernabilidad a un esquema de gobernanza.

En este orden de ideas, la participación juega un papel fundamental, debido a que la democracia participativa depende de la participación activa y permanente de la ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos, dotados de capacidad reflexiva, de sentimientos de identidad, tolerancia y empatía. Es decir, la sociedad requiere de una ciudadanía comprometida con su comunidad, fuertemente participativa y con absoluta conciencia de sus derechos y obligaciones ciudadanas.

## Trabajo social y participación ciudadana

Para abordar este binomio, trabajo social y participación ciudadana, me permito hacer algunas consideraciones: el concepto de trabajo social no es único e indiscutible, a lo largo del tiempo se ha generado un debate acerca de su esencia, sus objetivos y su acción. Esto debido a que cada etapa histórica ha demandado características, acciones, metodologías, teorías y modelos específicos para el accionar de sus profesionales, con la finalidad de dar respuesta a la diversidad de problemas que aquejan a la sociedad.

En este sentido, resulta importante realizar un breve recuento de las etapas por las cuales ha atravesado trabajo social hasta llegar a la etapa contemporánea, y así ubicar de mejor forma su relación con la participación ciudadana; del mismo modo me parece importante precisar la existencia de dos perspectivas antagónicas, sobre todo en el trabajo social latinoamericano, acerca de la fundamentación teórica-metodológica de la profesión, en las cuáles la intervención es un punto o eje que las diferencia y que da lugar a miradas contrarias, tanto en la concepción como en su quehacer profesional en la sociedad. Estas posturas son la llamada tradicional o endógena y la histórico-crítica.

La postura endógena o tradicional, sitúa al trabajo social como consecuencia de la evolución de las diferentes formas de ayuda, caridad y beneficencia, independientemente del sistema social en el que se enmarque; sus rasgos fundamentales son una práctica empirista, repetitiva y burocratizada, al cobijo de una postura funcionalista y aséptica, prevaleciendo la idea del orden como eje fundamental en la dinámica social. Sostiene la idea, entonces, que el trabajo social significa la profesionalización de las diferentes formas de ayuda.

Por su parte, la perspectiva histórico-crítica ubica al trabajo social a partir del desarrollo del capitalismo, en un contexto histórico, donde la acción profesional se da en un proceso contradictorio entre el conflicto de la lucha de clases y la relación Estado-Sociedad, por lo cual la intervención en lo social requiere de una postura crítica, en un continuo cuestionamiento y redefinición de sus postulados teóricos y de sus modelos de intervención.

Para finales del siglo XIX, primero en Europa y luego en Estados Unidos, se registran las primeras actividades de entrenamiento, que marcan el inicio de la profesionalización de la asistencia social, cuyo interés se orientaba básicamente en desarrollar procesos de aprendizaje para tratar a la gente, comprender las condiciones en que vivían, los medios que podían emplearse para mejorarlas y conocer los diversos organismos dedicados a la asistencia; sin grandes pretensiones teóricas ni científicas.

A partir de 1917 se marca el comienzo de lo que se denomina trabajo social Clásico, el cual ampara la trilogía de la metodología clásica: individuo (caso)-grupo-comunidad. El primer método que se da fue el método de casos, planteado por Mary Richmond (1962) a luz de las teorías psicológicas, este modelo esboza una intervención basada en el diagnóstico con la finalidad de atender eficientemente las condiciones anómalas que presentaban los individuos.

El segundo método fue el método de grupos; en éste confluyeron aportes de diversas ciencias y disciplinas sociales como la psicología, la sociología, la política, la pedagogía y la psiquiatría. Este método implica el conocimiento del comportamiento individual y grupal, de las condiciones sociales y de las relaciones comunitarias, es decir, se intentó desarrollar una herramienta de intervención con propósitos correctivos, preventivos, recreativos, educativos y promocionales, ante los múltiples problemas sociales.

Por último, el método de comunidad, el cual está orientado, al igual que los demás métodos tradicionales, hacia la acción social con fines de ajuste, desarrollo o transformación; por medio del diagnóstico, la investigación y la intervención social. Hay quienes consideran, que el método de comunidad es el que da un rasgo distintivo al trabajo social.

Cabe mencionar que esta trilogía de la metodología clásica, individuo-grupo-comunidad, no ha desaparecido ni se ha mantenido inmutable, por el contrario, ha evolucionado conforme a las condiciones históricas de cada época y al tenor de los múltiples desarrollos que se han operado en las ciencias sociales a lo largo del tiempo.

Posterior al trabajo social clásico, se da el trabajo social tradicional con una notoria orientación asistencialista de tipo paramédico y “parajurídico”, marcada por la incidencia religiosa cristiana que caracterizó la acción social en Europa. Fruto de

ello, la práctica profesional y la religiosa y/o voluntaria se da de manera muy confusa llegando, a veces, a una indiferenciación entre éstas.

Lo anterior dio paso a la etapa tecnocrático desarrollista, caracterizada por una creciente intervención del Estado por medio de una progresiva institucionalización de programas sociales, de tal manera que la iglesia católica, en materia de asistencia social, empieza a debilitarse ante el fortalecimiento del sector oficial y del sector privado.

La perspectiva benéfico-asistencial, por su parte, ubica a la profesión en pro de una nueva tendencia que busca vincular a la población de una manera “activa y consciente” en los planes y proyectos específicos de desarrollo hacia la eliminación de las causas del subdesarrollo. Mediante la teoría de la marginalidad se ponen en circulación los conceptos de integración y de participación de las comunidades, los cuales, empiezan a constituirse en los objetivos fundamentales de la acción social.

Es así, como llegamos a una de las etapas más icónicas dentro del trabajo social, la reconceptualización. A mediados de la década de los 60 se empieza a operar una marcada tendencia a la adopción del modelo marxista que plantea miradas globales y estructurales sobre lo social; trabajo social no escapa a este hecho y aparece lo que se conoce como la etapa reconceptualizadora, en la que se da una adhesión al conjunto de las ciencias sociales y un fuerte cuestionamiento a las metodologías tradicionales que son calificadas como empiristas, filantrópicas y euros centristas.

Por consiguiente, se da una preocupación por la producción de conocimientos como parte integral y orientadora de la praxis profesional, que en los períodos anteriores no se había manifestado de manera clara. Como consecuencia de ello, se abren debates acerca de la necesidad y las posibilidades de construcción de un conocimiento propio de trabajo social, para abordar los procesos de transformación de la inequitativa y dependiente realidad de América Latina. Por tanto, la reconceptualización se constituyó en una etapa que marca para la profesión un replanteamiento global de su quehacer y una búsqueda más definida por incorporarse de manera clara y decidida al conjunto de las disciplinas sociales.

La etapa de la post reconceptualización se da en medio de la crisis del paradigma marxista de los años 80, que provoca perspectivas teóricas diversas en la

totalidad de las disciplinas sociales, ocasionando en trabajo social el desarrollo de diversas tendencias; sin embargo, hay un marcado interés por ganar espacio dentro de las ciencias sociales pretendiendo alcanzar un carácter disciplinario; para tal efecto, se recurre a la investigación y a la sistematización de experiencias como herramientas que harían posible el logro de este propósito. Así la preocupación por la praxis social y la investigación adquiere preeminencia, siendo especialmente notorias las producciones en torno a la sistematización, como herramienta fundamental para la reconstrucción y la socialización de los saberes producidos en la praxis profesional.

Por último, la etapa contemporánea; existe un fenómeno que puede denominarse el germen del brote de las ciencias sociales en gran cantidad de campos disciplinarios y la aparición de modelos diversos a partir de una realidad globalizante y neoliberal; sin lugar a dudas, lo anterior ocasiona una serie de modificaciones en la acción del Estado, desde la restricción del gasto público y especialmente del gasto social, hasta la presencia de nuevos actores que poco a poco han penetrado en la cuestión social ante las dificultades del Estado para atender todas las demandas sociales que emergen de la sociedad. De igual manera, sectores específicos de la sociedad civil se organizan para satisfacer solidariamente sus necesidades y para la generación de mejores condiciones de vida colectiva.

Es así como trabajo social aplica enfoques sistémicos y holísticos que se constituyen en herramientas para abordar el problema de la complejidad, además de las lecturas de corte hermenéutico. Del mismo modo cambia el enfoque acerca de la percepción del sujeto, el cual pasa de ser un sujeto pasivo a un sujeto activo, a un actor social con capacidad de decisión y de resolución de su propia problemática.

Lo anterior ha permeado en la formación de los trabajadores sociales, así como en las posturas planteadas por teóricos e instituciones sobre la definición, la esencia, los objetivos y la acción del trabajo social en la actualidad, destacando la importancia de la participación de los sujetos para su desarrollo social. En este sentido, resulta importante mencionar algunos autores que han señalado el binomio, trabajo social y participación, desde diferentes enfoques, como elemento central de la profesión:

Richmond (cit. en Raya 2005), destaca la importancia de la participación de los clientes en los procesos de ayuda, desde una perspectiva epistemológica influenciada por el interaccionismo simbólico.

Hamilton plantea la necesidad de la participación desde una postura de eficacia práctica: “La ayuda es más efectiva si quien la recibe participa activamente y de una manera responsable en la ejecución del procedimiento” (cit. por Zamanillo, 1993: 227).

Por su parte, autores ubicados en el movimiento de la reconceptualización (cit. en Raya 2005) plantean la necesidad de la participación desde una perspectiva dialéctica; es decir, concibiendo la participación como un proceso de toma de responsabilidad por el individuo sobre su propio destino.

Avanzando en esta perspectiva, la Escuela Nacional de Trabajo Social, en su página principal (2019), señala que trabajo social mediante su metodología de intervención, contribuye al conocimiento y a la transformación de los procesos sociales, para incidir en la participación de los sujetos y en el desarrollo social. El objeto de estudio y de intervención profesional lo constituyen las personas como sujetos sociales y su relación con las necesidades, demandas y satisfactores sociales. De esta manera, el trabajador social conoce e interpreta las necesidades, carencias y demandas de los sujetos sociales a fin de desarrollar políticas y programas de carácter social, y organiza y capacita a la población para su participación social en la búsqueda de opciones para resolver los problemas detectados y mejorar su nivel y condiciones de vida.

Raya (2005) señala que el concepto de participación para trabajo social puede definirse como el acceso real de las personas a las decisiones que les afectan y a las que consideran importantes. Es decir, que las personas de la comunidad (ni elegidas, ni designadas) puedan influir en las decisiones asumiendo su propia responsabilidad.

Esta última postura es con la que concordamos, debido a que señala la importancia de la participación para la toma de decisiones en pro de un bienestar colectivo, lo cual entiendo e interpreto en la posibilidad, búsqueda y construcción de la participación ciudadana en el contexto de una democracia participativa, y una forma de gobierno horizontal que busque resarcir los diferentes problemas y necesidades que aquejan a la sociedad, temas que nos competen en la presente investigación.

Por lo anterior, resulta fundamental romper con las prácticas y visiones empleadas en la democracia representativa, en donde los trabajadores sociales fungen como implementadores de políticas públicas de corte asistencialista, y conciben a los

sujetos como receptores de dichos programas volviéndolos dependientes y apáticos; inhibiendo su capacidad de decisión y participación en la solución de sus problemas y necesidades.

En este sentido consideramos que, en materia social, las Alcaldías en la Ciudad de México, funcionan como una simple entidad prestadora de servicios públicos e implementadora de políticas asistencialistas, que no responden realmente a los problemas, necesidades, intereses y aspiraciones de los ciudadanos; no obstante, estas prácticas funcionan como una válvula de escape ante las presiones sociales y los diversos síntomas de crisis que presenta el modelo democrático actual.

Por lo anterior, resulta fundamental que los gobernantes generen procesos de inclusión donde los ciudadanos puedan participar, en los distintos niveles para la toma de decisiones, así como en la resolución de las diversas problemáticas; creando canales de comunicación y diversos mecanismos de participación donde se propicie la cercanía y el trabajo en conjunto. Por otro lado, la sociedad necesita ciudadanos comprometidos con su comunidad, participativos y no ser visto solo como receptores de programas asistencialistas; dando pauta a la transición a una democracia participativa.

Es justo, en este punto de transición, dónde el rol del trabajo social toma importancia para abordar el tema de participación ciudadana y plantear la posibilidad de conversión a una democracia participativa. Esto lo sustento dadas las características y funciones que puede visualizar el trabajo social en este ámbito, las cuales, siguiendo a Raya (2005), son las siguientes:

- Habilidades generales para investigar y conocer la realidad.
- Informar y sensibilizar a la población sobre las necesidades de la comunidad.
- Proporcionar la información necesaria para el desarrollo de la intervención.
- Organizarse para llevar a cabo las acciones asumidas.
- Evaluar la ejecución de las acciones y los resultados obtenidos

Sumado a ello, Pastor (2004) también señala algunos puntos para que funcionen los procesos de participación:

- Para que la participación tenga éxito, debe haber desde el inicio una fuerte motivación ciudadana y política.

- La información debe fluir libremente, de manera multidireccional y rápida.
- Aunque los participantes no alcancen a conseguir sus expectativas, sienten que la administración escucha.
- Una mayor participación tiende a producir una mayor confianza en el papel del gobierno local.
- La participación produce un mayor sentimiento de comunidad y genera, a su vez, mayor participación.
- Las personas adquieren una actitud de tolerancia hacia las ideas de los demás.

De este modo consideramos que el rol del trabajador social, en materia de participación ciudadana y democracia participativa, tiene que apuntar a cuatro ejes fundamentales: 1) construcción de ciudadanía, 2) procesos de autogestión, 3) creación de puentes, mecanismos y canales entre el gobierno y la ciudadanía, 4) diseño de políticas públicas.

1. Construcción de ciudadanía: desde la perspectiva que hemos abordado en el presente artículo, consideramos que este pilar es el que cobra mayor relevancia, ya que de su consolidación dependerán el óptimo desarrollo de los pilares consecutivos. El rol del trabajador social en la construcción de ciudadanía parte de dos vertientes fundamentales, ¿existen o no procesos de participación en el espacio territorial en que se trabajará?, para ello resulta fundamental que el trabajador social realice una investigación previa para identificar la intensidad y el nivel de participación.

Si no hay procesos de participación ni interés dentro del territorio, el profesional tendrá que informar, sensibilizar, generar procesos de identidad y pertenencia, dotando a los sujetos de herramientas que les permitan reconocerse como sujetos de derechos y deberes, con un sentido de corresponsabilidad con los otros y con su entorno que les permita ejercer una participación activa y permanente, convirtiéndose en ciudadanos participativos y no simplemente como un receptor de todos los beneficios, bienes y servicios que pueda recibir gracias a su participación en determinados programas sociales.

En el caso que, si existen procesos de participación u organización dentro del territorio, el profesional debe de respetar los procesos realizados

hasta el momento y realizar un diagnóstico que permita identificar las áreas de oportunidad para fortalecer o consolidar dichos procesos de participación. Es decir, el trabajador social fungirá como un dinamizador de la participación ciudadana, buscando aumentar el nivel y la intensidad de la participación, coadyuvando a generar procesos de autogestión y buscando que su participación trascienda hasta la toma de decisiones en asuntos públicos no estatales.

Siguiendo a Sanhueza y Delpiano (1998) la participación puede ser comprendida como un proceso que trasciende y cruza la vida de los sujetos, en tanto supone el involucramiento de las personas en proceso de toma de decisiones, generalmente vinculados a temas de su interés relacionados con la satisfacción de necesidades, problemas o aspiraciones, donde el trabajador social funge como acompañante y no como la figura principal de dichos procesos.

1. Procesos de autogestión. Toda vez que los procesos de construcción ciudadana se han consolidado, podemos pasar a un segundo momento, los procesos de autogestión. En este punto es necesaria una participación activa y permanente por parte de la comunidad para que los proyectos, programas y estrategias implementados funcionen con o sin la presencia del trabajador social; sumado a ello, todos los miembros deben tener el mismo nivel de compromiso y responsabilidad con el proyecto; del mismo modo, deben tener claridad sobre la finalidad de los proyectos, así como las actividades que se realizan para el logro de objetivos y satisfacción de necesidades. Lo anterior garantiza que los procesos de autogestión perduren a través del tiempo, debido a que, si un miembro decide no participar, otro miembro de la comunidad puede suplir sus funciones, ya que todos poseen información y conocimientos claros acerca de los procesos.

En este sentido el trabajador social considera al sujeto como ciudadano participativo, con capacidades y potencialidades para generar propuestas y procesos de autogestión que incidan en la mejora de su entorno cercano, situando al trabajador social no como agente principal sino como un facilitador del proceso. Lo anterior implica una relación de igualdad y alianza, en contra

de enfoques de intervención basados en la identificación y definición de los problemas por los “expertos”. Este cambio impulsa una visión más holística y humana que mira al sujeto como ciudadano dotado de derechos sociales, políticos e individuales civiles. Así, las propuestas para los proyectos de autogestión emanan de la propia comunidad.

2. Creación de puentes, mecanismos y canales entre el gobierno y la ciudadanía. Actualmente existen mecanismos de participación, los habitantes de la ciudad puedan hacer uso de ellos como un puente de conexión con el gobierno, según sea la necesidad, problemática o iniciativa que pretendan expresar, lo cual requiere de una Ley General de Participación Ciudadana<sup>2</sup>. En el caso de la Ciudad de México, desde el año de 1995 cuenta con su propia Ley, sin embargo la realidad muestra que no se han creado puentes reales de comunicación para que la sociedad manifieste sus necesidades, problemas, aspiraciones e intereses con los gobernantes. Los mecanismos implementados en la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX funcionan más como un medio de escucha que de consulta, no genera procesos de participación y tampoco permite el involucramiento real y cotidiano de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

El trabajo social tiene que incidir en esto, proponer y encontrar mecanismos que permitan que todas las instancias de la administración pública sean democráticas, transparentes e inclusivas, creando puentes, canales y mecanismos que faciliten la vinculación real entre gobierno y ciudadanía para la toma de decisiones, en el tenor de las necesidades, problemas, aspiraciones e intereses manifestados por la ciudadanía, siendo traducidas en acciones significativas y palpables.

Por otra parte, resulta fundamental apoyar a los ciudadanos a reconocerse como sujetos de cambio con la posibilidad de influir en la vida de la comunidad y en la definición de políticas que atiendan verdaderamente sus necesidades y problemas por medio de los canales y mecanismos planteados

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que, en México los Estados de Oaxaca, Nuevo León y Campeche no cuentan con una Ley de Participación Ciudadana.

por el gobierno. Como lo señala Pastor (2004) este enfoque permite a la profesión involucrarse en nuevos procesos de análisis e intervención desde una revisión creativa e innovadora de los roles profesionales, cuyos protagonistas sean los ciudadanos. Se trata de fortalecer la democracia mediante una nueva manera de tomar decisiones, que conciba a los ciudadanos con capacidades que les transfiera el poder y la responsabilidad en los asuntos públicos, en lo que hoy se ha denominado como lo público no estatal.

3. Diseño de políticas públicas. A lo largo del presente trabajo se ha mencionado que trabajo social posee los conocimientos teóricos-metodológicos que le permiten insertarse en todas las fases de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación. A pesar de ello, como ya lo mencioné anteriormente, tradicionalmente el trabajador social se ha insertado en la ejecución de políticas y programas sociales, muchas veces de corte asistencialista. Por ello, consideramos que el rol del trabajador social en este ámbito debe alcanzar nuevas fronteras. Como una profesión privilegiada en atender las demandas sociales, puede y debe impulsar propuestas de políticas públicas que realmente atiendan y respondan a las necesidades, problemas, intereses y aspiraciones de la sociedad, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las personas. Por otro lado, puede incidir en la evaluación de las políticas y programas implementados, para valorar si están funcionando y de no ser así, plantear mejoras o un rediseño que permita su perfeccionamiento, lo cual puede incidir de manera benéfica en el sistema democrático, ya que restará la crisis de eficiencia y el deterioro de la capacidad de resolución del gobierno, aumentando su legitimidad.

Como hemos señalado a lo largo de artículo, el trabajo social tiene un amplio campo de inserción dentro de la participación ciudadana y la democracia participativa. El trabajo social, de una forma u otra, siempre debe estar en la capacidad de poder plantear alternativas de solución a los diferentes problemas y necesidades que aquejan a la sociedad para incidir de manera efectiva en el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de las personas. Tengo, al igual que otros muchos colegas, la convicción de que eso se logrará en la medida en que personas sean partícipes de su

propio cambio; y que el profesional en trabajo social genere procesos de construcción ciudadana en comunidades que potencien y desarrollen todas capacidades y recursos, lo cual les permitirá participar decididamente en la toma de decisiones de asuntos públicos no estatales; y porque no, alcanzar verdaderos niveles de autogestión.

## Referencias

Arteaga, C. (2018). Un acercamiento epistémico al trabajo social. (Material de apoyo didáctico) Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

Correa, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En Una Ciudadanía que Crece. Chile: FLACSO

Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana. Venezuela: CLAD.

Escuela Nacional de Trabajo Social. (2019). ¿Qué es el Trabajo Social? Conoce la ENTS. <http://www.trabajosocial.unam.mx/queestsocial.html>

Espinosa, M. (2004). Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionantes del sistema y el ensueño cívico. Andamios (otoño-invierno) 001, 9-50.

Estrada, W. (2020). Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia: un estudio del distrito electoral XVI en la alcaldía Tlalpan [Tesis de Maestría] Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. México, Ciudad de México, 7 de junio de 2017.

Pastor, E. (2004). La Participación Ciudadana en el ámbito local, eje transversal del Trabajo Social comunitario. España: Universidad Alicante

Raya, E. (2005). Participación Ciudadana y Trabajo Social Comunitario. España: Universidad de Rioja.

Sanhueza y Delpiano. (1998). *La participación Ciudadana es una oportunidad para el Trabajo Social*. Santiago: Corporación PARTICIPA.



ఆంధ్రప్రదేశ్