

Estructura institucional del bienestar en México.

Jorge Arzate.

Cita:

Jorge Arzate (2007). *Estructura institucional del bienestar en México. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/447>

XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología
*Latinoamérica en y desde el Mundo. Sociología y Ciencias Sociales ante el Cambio de
Época: Legitimidades en Debate.*

**Universidad de Guadalajara,
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
13 y 18 de agosto de 2007, Guadalajara, México.**

Grupo de trabajo: 9. Desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social

Estructura institucional del bienestar en México

Jorge Arzate Salgado¹

Introducción

La ponencia tiene como objetivo describir la arquitectura institucional del bienestar en México. Como punto comparativo, metodológico, se toma el modelo de Estado de Bienestar europeo, el cual se construye a partir de los principios de desmercantilización y universalización de los espacios institucionales del bienestar. Como resultado se encuentra que la arquitectura institucional del bienestar se caracteriza por ser segmentada, heterogénea y dualizada. Así como en términos de su racionalidad política tendiente a los procesos antidemocráticos. Para finalizar se discuten en forma breve las implicaciones que dicho tipo de estructura institucional tiene para la construcción histórico social de las desigualdades sociales y la democracia.

Bienestar y ciudadanía

Dentro del capitalismo avanzado, el modelo de bienestar más eficaz, en términos de garantizar los derechos ciudadanos sociales para todas las clases sociales, por lo tanto de inclusión social, es el modelo de Estado de Bienestar que se practica en Europa continental y en la mayoría de los países de la Unión Europea. Si bien no existe un único modelo de Estado de Bienestar, es posible encontrar algunos elementos comunes en todos los regímenes de bienestar, como lo son: los derechos sociales adquiridos por los ciudadanos

¹ Profesor de sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: arzatesalgado@yahoo.com.

son innegociables para los Estados sobre todo en materia de educación, sanidad, y pensiones, el sistema se encuentra basado en un fuerte principio de solidaridad social, existe un alto porcentaje del PIB dedicado a sostener el Estado de Bienestar, los servicios sociales tienden a la universalidad y funcionan bajo un principio de desmercantilización, el sistema de bienestar cuenta con un apoyo muy importante de la sociedad civil. Todas estas características definen al Estado de Bienestar y le van dando una configuración en cada país. De esta forma el Estado de Bienestar europeo hoy en día es un Estado en donde el poder organizado se utiliza deliberadamente, mediante la administración y la política, en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado.

En contra de esta concepción del bienestar están las propuestas y proyectos denominados como neoliberales, los cuales han sido impulsados en todo el mundo por los grupos de interés y políticos de derecha. El neoliberalismo tiene como principio fundamental la idea de que el Estado debe dejar a las fuerzas del mercado el asunto del bienestar y debe sólo intervenir en los casos más graves de desventaja o pobreza extrema. En América Latina las reformas estructurales neoliberales han impulsado una transformación radical de los sistemas de bienestar, la cual ha sido impulsada por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Barba (2006) nos habla de una configuración de un nuevo paradigma del bienestar en la región que califica como residual, tecnocrático y deslocalizado. Más allá de la caracterización de un paradigma de bienestar es necesario identificar los componentes sistémicos del sistema de bienestar mexicano hoy en día, lo que significa caracterizar su complejidad institucional en términos de principales componentes institucionales, ideología del bienestar, fines normativos o éticos, racionalidad política, racionalidad burocrática, clientelas sociales, estrategias de trabajo o de acción social, principales logros en relación al bienestar en campos específicos. Los anteriores indicadores nos permitirán contemplar la coherencia del sistema y de ahí inferir su naturaleza en relación con el bienestar, así como sus contradicciones sistémicas. En las ideas que a continuación se presentan tomamos como marco normativo, teórico, y por ello metodológico, la idea del bienestar como fin último y expresión de los derechos ciudadanos sociales, a la vez, consideramos a éstos como el fin y sentido último de toda democracia moderna (Arzate, 2005a).

El sistema de bienestar público en México, un breve recorrido históricosocial

El sistema de bienestar público en México, entendido como el complejo sistémico de institucionalidad que comprende las instituciones públicas que trabajan y regulan el bienestar social entre las diversas clases sociales, grupos étnico lingüísticos y regiones del país. Este sistema de bienestar o institucionalidad ha tenido un importante desarrollo durante el siglo veinte. Para simplificar, podemos identificar dos grandes periodos de esta historia de lo social en nuestro país: uno primero que va de los años cuarenta hasta aproximadamente finales de los años setenta, que podemos denominar como de sistema de bienestar *patrimonialista excluyente*, otro que comienza a configurarse durante los años ochenta hasta nuestros días y que podemos denominar como sistema de bienestar *antidemocrático residual*.

El sistema de bienestar patrimonialista-excluyente se caracterizó por construir una institucionalidad inspirada en los principios Keynesianos del Estado Benefactor y el contexto internacional que lo hizo posible fue la guerra fría y las ideologías políticas y económicas de sustitución de importaciones, el desarrollismo, la industrialización y modernización acelerada de los espacios urbanos. Específicamente, en México, este modelo coincide con las ideas políticas del nacionalismo revolucionario, las cuales construyeron las bases económicas del México moderno, pero a la vez construyeron un Estado nacional profundamente antidemocrático y corrupto. Paradójicamente, en términos normativos, el sistema de bienestar que se construyó durante más de cuarenta años se encontraba fundamentado en las ideas de ciudadanía social fruto de la guerra de revolución de 1910, los cuales fueron plasmados de manera importante en la constitución de 1917. Este modelo aun que en teoría estaba edificado en los principios de ciudadanía social, en términos reales fue construido en función de una concepción patrimonial del Estado, en donde lo importante era mantener el poder y el control social absoluto en manos de una clase política concreta. Uno de los principales mecanismo para lograr dicho objetivo fue el corporativismo. De esta manera el Estado nacionalista revolucionario buscó apoyo a su proyecto político incorporando grandes contingentes aliados, tales como las clases campesinas a través de los sindicatos nacionales campesinos, las clases trabajadoras a través de los sindicatos obreros y la clase burocrática empelada del mismo Estado. Los

procesos de corporativización fueron orquestados por el partido único, PRI, y tuvieron su cabeza y sentido político en la figura presidencial.

En este contexto socio-político y económico nace y se desarrollo todo una institucionalidad del bienestar, la cual buscaba incorporar a los sector modernos de la sociedad, los cuales a la vez eran los contingentes corporativizados por el Estado, es decir, en donde la clientela social del sistema funcionaban como su base social de apoyo y de legitimidad política del régimen (clase trabajadora, campesina y política). Esta institucionalidad estaba organizada bajo el eje del Seguro Social, hoy Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que se fincaba en los principios de solidaridad, desmercantilización e universalismo. El seguro social atorgaba servicios desmercantilizados de salud, asistencia social en general y mantenía un sistema de pensiones solidario. Más, al estar atado el acceso al sistema de empleo formal resultó en un mecanismo de exclusión natural de toda aquella población fuera del sistema moderno y formal de la economía. No hay que olvidar que a pesar del crecimiento de la economía, durante algunos periodos virtuosos, el denominado “milagro mexicano”, la economía nacional nunca pudo llegar al pleno empleo, además el sistema económico generó atrofias estructurales, tales como la existencia de importante sector de economía informal y una enorme economía de estado disfuncional y corrupta.

Junto al IMSS se desarrollan otras instituciones del bienestar de naturaleza clientelar corporativa, tales como es el caso del Instituto de Seguridad Social y Salud para Trabajadores del Estado (ISSSTE), y, más tardíamente en el estado de México, es importante mencionar el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM). Además se desarrollaron importantes políticas de bienestar en materia de vivienda, alimentación, y educación, entre otras muchas pero de menor importancia relativa. En su conjunto esta institucionalidad alcanzó importantes logros, sobre todo en los aspectos educativos y de incremento de la esperanza de vida. Pero sus asignaturas pendientes fueron, sobre todo la exclusión de amplios contingentes de las clases menos favorecidas de las ciudades o espacios suburbanos, las clases campesinas, así como, en términos étnicos y raciales, la mayoría de la población indígena.

Ante la imposibilidad de atender a toda la población el Estado generó desde los años cuarentas un sistema inspirado en la ideología del asistencialismo, institucionalidad que pretendía atender a los sectores excluidos del modelo de bienestar keynesiano,

pretendidamente universalista. Dicho estrategia se materializó en lo que se denomina como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el cual tiene tres pisos de institucionalidad: federal, estatal y municipal.

El nombre de este modelo histórico-social del bienestar lo retomamos de las dos características a nuestro juicio más importantes: su característica principal en términos de racionalidad política, su concepción patrimonialista del sistema, y, por otra parte, su característica fundamental en términos de procesos de desigualdad social y económica, la exclusión social.

El modelo de bienestar antidemocrático residual comienza a configurarse a principios de los años ochenta y continúa su construcción hasta el día de hoy. Su contexto histórico social es el acenso del neoconservadurismo y su proyecto político-económico. Ideológicamente este proyecto de modernización tiene como idea principal la primacía del mercado, lo cual implica un menor protagonismo del Estado. En términos de ideología en torno al bienestar tiene en el discurso de la pobreza su principal propuesta, de ahí deriva toda una serie de estrategias de política social centradas en el combate a la pobreza extrema mediante programas focalizados y sustentados ideológicamente en el concepto de desarrollo humano. La justificación ética de este tipo de propuestas se encuentra en la necesidad de dotar de un rostro humano a los procesos de globalización económica, en forma específica busca atender a los grupos sociales afectados por los diversos procesos de cambio estructural o ajuste llevados a cabo para implantar el modelo económico.

Una de las principales innovaciones durante este periodo es la creación de un subsistema para el bienestar que lucha contra la pobreza extrema mediante el desarrollo de una serie de programas de transferencias económicas y de servicios básicos focalizados, lo cual se materializa en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Este subsistema y su institucionalidad parte de la idea de que sólo los más pobres de los pobres deben ser atendidos (pobreza extrema en términos técnicos), parte del supuesto de que es el propio esfuerzo personal lo que debe sacar de la pobreza a mediano plazo a esta población, obviando con ello todo principio de universalidad y bordeando al mismo tiempo concepto y principio de ciudadanía y de derechos sociales ciudadanos. Esta institucionalidad tiene su mejor ejemplo en el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), hoy denominado Oportunidades.

El discurso ideológico neoliberal del bienestar asume y promueve el problema de la pobreza como falta de oportunidades, es decir, plantea el problema como una teoría de la justicia, pero nunca plantea una teoría de la equidad, lo cual implicaría tocar el tema de las formas de desigualdad por explotación y su articulación con las formas de desigualdad por oportunidades (exclusión y discriminación). También suele plantear el problema de la pobreza como descontextualizado de los procesos de violencia estructurales, reduciendo el problema a una dimensión individual de realización en el mercado (Arzate, 2005b).

Llamamos a este modelo antidemocrático residual porque tiene como característica principal, en términos de racionalidad política, un carácter antidemocrático pues su estrategia de trabajo (focalización) obvia el principio liberal y democrático de la ciudadanía y específicamente la noción normativa de los derechos sociales ciudadanos. Mientras que le denominamos como residual en la medida que, en términos reales existen dos concepciones del bienestar funcionando de manera paralela: el sistema institucional que se construyó bajo principios keynesianos-asistencialistas (pretendidamente universal y solidario, pero excluyente y heterogéneo en sus componentes, además de caracterizarse por la baja calidad general de sus servicios), al lado del sistema propiamente neoliberal de lucha contra la pobreza extrema. EL adjetivo de residual se refiere a la situación de residualidad que mantiene la institucionalidad keynesiana asistencialista.

Paradójicamente, el subsistema neoliberal al sustituir el principio normativo de ciudadanía por una serie de tecnologías, pretendidamente científicas, de medición de la pobreza y focalización racional no logra generar una concepción democrática y se convierte en una institucionalidad profundamente antidemocrática y de naturaleza neo corporativa.

La estructura institucional del bienestar hoy en día

El modelo de bienestar antidemocrático residual funciona, en tanto que institucionalidad, al lado de otros dos subsistemas para el bienestar, se trata de todo un subsistema que podríamos denominar como social (o más bien conocido como tercer sector) y otro que denominamos de mercado (mercantilizado ya que opera bajo la lógica de la oferta y la demanda, así como de la ganancia económica y su racionalidad instrumental). De esta manera lo que denominamos la institucionalidad del bienestar del país presenta un

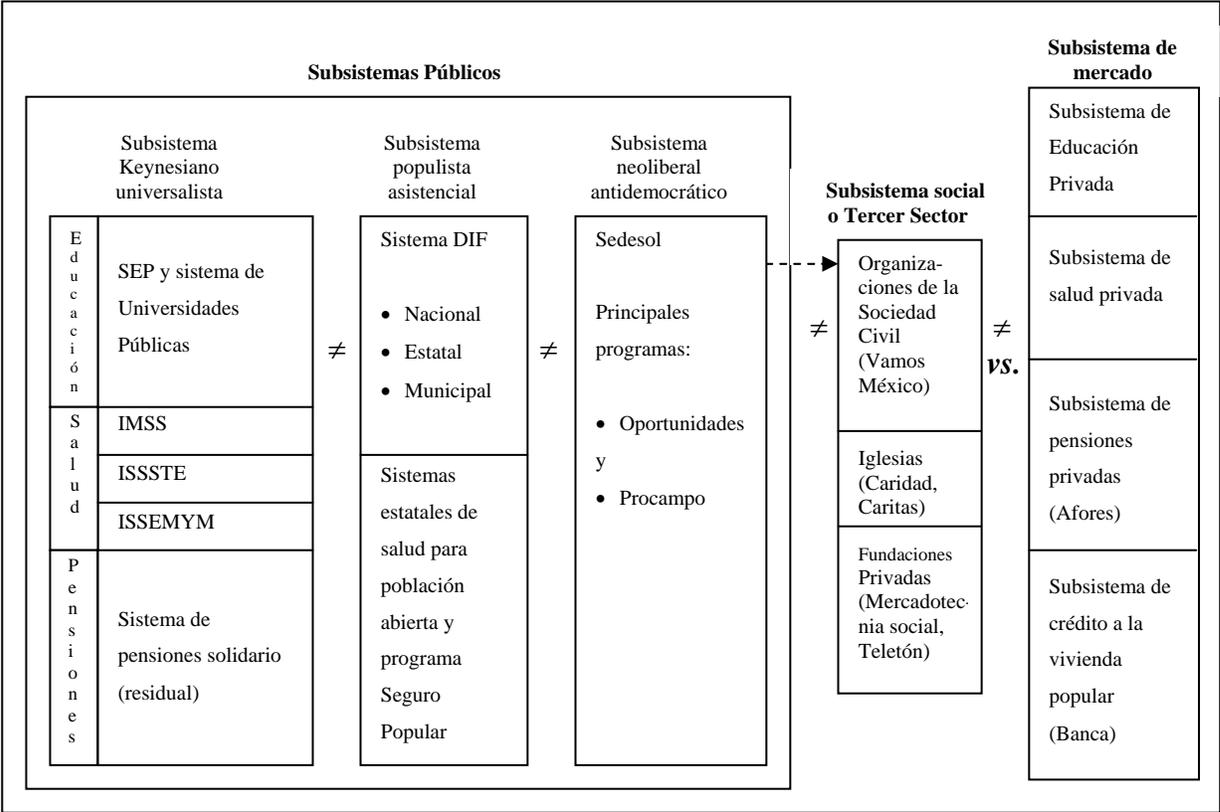
esquema desarticulado, básicamente incoherente en cada una de sus ideologías y estrategias de acción social, por lo que visto como totalidad resulta ineficiente, pues cada uno de estos cinco grandes subsistemas del bienestar presentan su muy particular historia social, sustento ético e ideológico, racionalidad política y burocrática, y, de ahí, su específica clientela social y muy particular estrategia de trabajo (ver gráfico 1). Los cinco subsistemas fundamentales que componen la estructura institucional del bienestar nacional hoy en día son:

1. Subsistema keynesiano universalista.
2. Subsistema populista asistencial.
3. Subsistema neoliberal antidemocrático.
4. Subsistema social o tercer sector.
5. Subsistema de mercantilizado o de mercado.

El subsistema keynesiano universalista es quizá el más grande de todos los elementos del conjunto del sistema, pero es residual en relación a su importancia en términos de su racionalidad política. A pesar de que no es el componente más importante en términos mediáticos y en términos de racionalidad política, si lo es en tamaño, recursos e importancia para el país en términos de dotación de bienestar. Tiene tres pilares y una multitud de políticas e instituciones complementarias, las cuales tienen una historia institucional común, por lo tanto en lo general se mueven bajo la misma lógica social y burocrática. Estos tres pilares son, para el aspecto educativo, la Secretaría de Educación Pública (SEP), IMSS, ISSSTE y en algunos estados como el de México el ISSEMYM. El tercer componente el sistema de pensiones solidario pero ya residual, luego de las reformas a los sistemas de pensiones públicos. Su objetivo en términos racionalidad para el bienestar es la de proporcionar servicios solidarios y desmercantilizados básicos en lo que se refiere a educación y salud, así como mantiene un sistema de pensiones solidario para un importante contingente de pensionados. Además el financiamiento de este subsistema requiere de importantes recursos fiscales y en su conjunto se invierte una importante parte de los recursos federales para mantener el sistema. Contradictoriamente, y por su naturaleza residual, en términos generales, muchos de los servicios otorgados por las instituciones que componen este subsistema son de baja calidad, sin olvidar que la expansión de la cobertura en materia de salud tiene su frontera natural en el desempleo estructural producido por los

ciclos de expansión y contracción de la economía, así como en las formas de contratación de la nueva economía industrial de la globalización (la precarización del trabajo); por su parte el sistema educativo tiene su frontera natural de exclusión en los múltiples procesos de desigualdad educativa que el propio sistema público ha sembrado.

Gráfico 1
Sistema de la Institucionalidad del Bienestar en México 2006.
[Educación, Salud y Sistema de Pensiones]



Elaboración propia.

En términos éticos o normativos este subsistema se guía por los principios de ciudadanía social plasmados en la Constitución de 1917. Por su parte la racionalidad política con que fue construido este subsistema presenta una crisis ya que el modelo político del nacionalismo revolucionario atraviesa una de sus más severas crisis, por lo que su base de apoyo e ideología es prácticamente inexistente, mientras que, por otro lado el proyecto económico neoliberal a generado una nueva racionalidad en el trabajo que ha impedido el crecimiento de forma importante del empleo formal, por lo que estructuralmente la

incorporación de un porcentaje importante de la población a este subsistema es prácticamente imposible. En todo caso, el componente más virtuoso es el educativo, aunque presenta agudas contradicciones, pues a pesar del crecimiento de la matrícula en los niveles básico aún existe exclusión y un importante rezago educativo. Los problemas de exclusión escolar se dejan ver en el bajo porcentaje de escolarización del grupo de edad en el nivel de educación superior, donde el porcentaje de escolarización es del 26% para el ciclo 2005-2006 (Rubio, 2006), es decir, uno de los más bajos en América Latina).

En términos de su racionalidad burocrática se trata de una institucionalidad que presenta agudos problemas de ineficiencia la cual se deja ver en la baja calidad de los servicios que otorga, así como permeado por la corrupciones en todos sus niveles administrativos. El componente residual que representa el sistema de pensiones es una pesada carga financiera para todas las instituciones, la cual amenaza con colapsarlas financieramente, en particular al IMSS y al ISSSTE. La clientela social de este subsistema es una buena parte de los servidores públicos y clase obrera. Su estrategia de trabajo al estar inspirada en la universalización del servicios es la de una red macro de dependencias lo cual ha generado un gigantismo desarticulador, ineficiente y sin capacidad financiera sustentable. En términos de logros este subsistema es el que sostiene el bienestar y los macro indicadores de bienestar nacionales, entre los que destacan el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual presenta a escala internacional al país con un IDH alto para 2006 (PNUD, 2006).

El subsistema populista asistencial tiene tres componentes fundamentales el DIF, el cual tiene tres pisos (nacional, estatal y municipal), los Institutos de salud pública que atienden a población abierta en los estados del país y el programa denominado como Seguro Popular. Su objetivo en términos de bienestar es el de atender a la población que está excluida de los beneficios del subsistema keynesiano residual, es decir, trabaja con una concepción asistencial en donde los derechos sociales ciudadanos son restringidos, bajo una lógica de ciudadanía restringida (Duhau, 1997), o ciudadanía de segunda categoría. Este subsistema tiene como cliente a los sectores sociales marginados, estructurales, del sistema y cumple funciones importantes en términos de atender a un segmento de la población en situación de miseria, exclusión, discriminación, y abandono social.

En el caso del DIF se trata de una institución que tiene su origen durante el régimen del nacionalismo revolucionario, pero que hereda su sustento ético e ideológico de la acción de

asistencia social del siglo XIX, entendida como un proceso de secularización de la caridad. Actualmente el DIF y sus diferentes pisos institucionales conforma una importante y muy grande red de institucionalidad, mediante la cual desarrolla una gran cantidad de programas de asistencia social y logra cubrir prácticamente todo el territorio nacional, tiene ámbitos privilegiados en términos de bienestar, como es la atención hacia los adultos mayores, infancia vulnerable, discapacitados y población en riesgo alimentario (DIF, 2006). A pesar de su importancia relativa el sistema DIF sobre vive con pocos recursos y una buena parte de sus programas e infraestructura organizativa y humana resulta obsoleta para atender los grandes rezagos nacionales. No obstante cumple con una función de primer orden nacional al atender a los colectivos más vulnerables por su situación de discriminación y marginación. La racionalidad política de este subsistema adquiere sentido cuando se ve que la acción social de estas instituciones se encuentran profundamente integradas a los aparatos de legitimidad social y política de los distintos poderes y partidos pero en un ámbito local, o sea, que su racionalidad política se encuentra dentro de una lógica populista y patrimonialista del poder público en donde el bienestar es usado como herramienta de legitimación hacia los grupos más vulnerables de la sociedad a un nivel familiar, comunitario y municipal. A pesar de su escasa visibilidad como parte del sistema de bienestar este subsistema tiene importantes logros nacionales. Sus logros en materia de bienestar están sustentados en el uso de metodologías de acción social centrados en el trabajo con las personas, familias y comunidades específicas en áreas estratégicas de salud, educación y atención básica a grupos vulnerables.

Por su parte el subsistema neoliberal antidemocrático es la estrella de todo el sistema, pues su protagonismo viene de la mano del proyecto económico neoliberal. Básicamente el programa social neoliberal se ha montado sobre la SEDESOL, la cual constituye hoy en día todo un subsistema del bienestar en sí mismo y que corre al lado, pero sin tocarse, al sistema keynesiano residual y populista asistencial.

La SEDESOL aparece cuando el país vive los efectos económicos y sociales de una de las peores crisis económicas y financiera, inicios del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (diciembre de 2004 y 2005). Actualmente coordina un grupo importante de programas

sociales², así como una serie de proyectos estratégicos sociales que apoyan al modelo económico neoliberal. Esta secretaría coordina toda la política de lucha contra la pobreza extrema, la cual implica una serie de estrategias y programas construidos bajo las mismas premisas ideológicas centradas en la menor intervención posible del Estado en la economía. Los programas SEDESOL se plantean de entrada como no asistencialistas y se definen como proyectos que tienen como objetivo producir capital humano, es decir, que buscan mediante una estrategia de transferencias y acceso a ciertos servicios públicos básicos (educación, salud y alimentación) producir, a mediano plazo, que las personas rompan con el círculo vicioso de la pobreza extrema, lo cual significa que generen las capacidades individuales necesarias para funcionar en el capitalismo. La teoría del capital humano, implícitamente considera que la modernización se reduce a los procesos de mercado, concretamente a la participación de los individuos como compradores y consumidores, por lo tanto como mano de obra que puede emplearse bajo su libre albedrío según una concepción de estratificación y movilidad funcional al sistema económico.

En términos éticos las políticas de la SEDESOL pretenden atender la carencia económica y de servicios básicos, con la menor intervención posible en las políticas de salarios y de precios (ambas posturas son importantes dogmas de doctrina económica neoliberal), de la población afectada por las reformas estructurales propias del modelo neoliberal. Su racionalidad política, a pesar de los intentos mediáticos por generar una imagen de pulcritud, estrategia denominada como “blindaje social”, en el terreno tiende hacia el asistencialismo y la captación política. La clientela social de los programas SEDESOL es el sector con mayores carencias de la sociedad, mayoritariamente población rural, aunque comienza a crecer la población suburbana. Su principal estrategia de trabajo es la focalización de sus transferencias mediante metodologías “científicas”, las cuales construyen la pobreza como indicador y generan la muestra de beneficiarios. Esta última característica hace que los programas sean profundamente antidemocráticos, pues el acceso a los beneficios no responde a una lógica ciudadana o de derechos sociales ciudadanos, el acceso como derecho social es sustituido por un procedimiento de selección según prueba de medios, es decir, según una tecnología de identificación estadística de los más pobres

² Para mayor información sobre el abanico de programas sociales y coordinaciones de la SEDESOL ver: <<http://www.sedesol.gob.mx>>.

entre los pobres o pobreza extrema. La mejora de las magnitudes en los indicadores de pobreza, disminución de la desnutrición en niños menores de cinco años, y tasa de escolaridad en educación básica son un fin en si mismo de este tipo de política social, dichos indicadores tienen una importancia estratégica pues a partir de ellos una serie de organismos internacionales (PNUD, UNICEF, entre otros) evalúan el avance relativo del bienestar del país e indirectamente la eficiencia de desempeño del gobierno mexicano desde perspectivas comparadas a nivel internacional.

Las evaluaciones de lucha contra la pobreza extrema desde esta perspectiva generan resultados contradictorios, mientras que el BM considera que el programa Oportunidades ha sido todo un éxito (BM, 2004), pues es considerado por el organismo como altamente redistributivo, la CEPAL (2006) supone un impacto modesto ya que para 2006 la reducción de la pobreza gracias al programa fue de apenas 1,1%, para la misma Sedesol (SEDESOL, 2007)³ los logros más importantes del Oportunidades se resumen a mejoras en los indicadores de escolarización a nivel secundaria o en una disminución importante de la desnutrición infantil en las áreas rurales, pero no existe una evidencia contundente de una transformación importante de las condiciones de pobreza de la población atendida, incluso en algunos trabajos de evaluación, desde perspectivas cualitativas e independientes, se ha encontrado tendencias regresivas en ciertas situaciones de desigualdad, sobre todo como resultado de la mala focalización dentro de las comunidades (Arzate, 2005).

El subsistema social o tercer sector está compuesto por una gran cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) las cuales tienen una gran diversidad de fines, tipos de organización, capacidades, formas de financiamiento, etc. Por ahora podemos identificar tres conjuntos de organizaciones: las organizaciones de la sociedad civil, las de tipo religioso y las fundaciones de empresas privadas. Las primeras constituyen un grupo numeroso, pero a la vez pequeño en relación a la población del país, tienen como característica la heterogeneidad institucional, las diversas ideologías que las sustentan determinan sus metodologías de trabajo que van desde el asistencialismo hasta los métodos participativos, reflexivos, centrados en la familia, investigación acción, etc. Las segundas, de igual forma, se definen según la ideología religiosa, en el caso mexicano son preponderantes las organizaciones de caridad de la iglesia católica. Y en el caso de las

³ Se puede consultar en: http://www.oportunidades.gob.mx/htmls/balance_impacto.html.

fundaciones privadas, existen una variedad de ellas, en forma reciente algunas trabajan con lo que se denomina como mercadotecnia social, metodología que es utilizada para desarrollar proyectos de micro emprendimientos.

Finalmente, el subsistema de mercado está constituido por todas las organizaciones con fines de lucro, que se rigen por las leyes de la oferta y la demanda. Dentro de este subsistema existen complejos sistemas de organizaciones, igualmente heterogéneos, en particular se destaca la existencia de todo un sistema de educación, el cual comprende instituciones de educación básica y superior de todos tipos. Otro sistema de salud privada, y otro que comercializa los fondos para el retiro de la clase trabajadora (AFORES), así como todo un sistema bancario que comercializa prestamos “sociales” para la adquisición de vivienda. Por sus características mercantilizadas este subsistema tiende por naturaleza a la exclusión social, por lo que tiene en las clases sociales privilegiadas a su principal clientela. Como es posible observar cada uno de estos subsistemas representa un piso paralelo y antagónico entre sí. No sólo existe descoordinación entre las partes del sistema, duplicación de objetivos, sino, fundamentalmente, lo que hay es una falta de coherencia dentro de las partes así como en el conjunto, es decir, dentro del sistema de la institucionalidad del sistema no existen relaciones de comunicación entre los diversos subsistemas (no hay red, pero tampoco apertura operacional) y, en todo caso, cuando existen vínculos lo son de manera precaria y voluntarista. En la literatura sobre políticas públicas sociales se menciona un problema de falta de coordinación o de integralidad en la acción gubernamental en materia de bienestar social, más creemos que esto no es exacto, lo que hay es una incoherencia de los diversos subsistemas y del sistema en general.

Conclusiones

Como resultado se encuentra que la arquitectura institucional del bienestar en México, en tanto que sistema institucional, se caracteriza por ser *segmentada*, es decir, organizada institucionalmente según ideologías del bienestar, racionalidades políticas y clientelas sociales diferenciadas, característica que le genera importantes procesos de exclusión social. Es *heterogénea*, ya que dentro de la diversidad institucional tanto del sector público como social y privado hay una gran diversidad de instituciones cada una con distinto nivel de desarrollo institucional y con niveles diferentes de eficiencia y calidad en el servicios.

Esta situación refuerza las tendencias a la exclusión y discriminación social. Finalmente, el sistema está *dualizado*, o sea, existe una división tajante entre sistemas públicos y privados. En este caso el fuerte crecimiento del sector privado en educación, salud y pensiones tiene a la exclusión y discriminación, pero sobre todo, refuerza las formas de explotación en el mercado de trabajo, así como en el mercado de bienes y servicios. A esto hay que agregar su tendencia cada día más antidemocrática, lo que significa que el sistema tiende a trabajar bajo las reglas de mercado e ir desplazando poco a poco el principio de ciudadanía social.

La arquitectura institucional del bienestar en México, por su carácter antidemocrático residual, así como por su poca coherencia institucional reproduce, a grandes trazos, las desigualdades por exclusión, discriminación y explotación entre las diferentes segmentos de clase, razas, etnias, grupos de edad, géneros y regiones del país. Situación que tiene implicaciones para la calidad de la democracia mexicana, pues si el sistema de bienestar es ineficiente genera, por un lado procesos autoritarios desde el Estado pero también desde el mercado, reproduce una sociedad sin ciudadanos, al reproducir las tendencias de la desigualdad contribuye a construir socialmente formas de violencia que van desde la violencia estructural pasando por la violencia cultural y simbólica hasta llegar a la violencia física en sus muy diversas manifestaciones. Es posible que la erosión de los derechos sociales ciudadanos en el país ha implicado una serie de luchas y conflictos dentro de la sociedad mexicana contra el Estado, cada uno de diversa índole e intensidad.

Consideramos que la transición a la democracia mexicana implica una reforma del sistema de bienestar y toda su institucionalidad, la cual debe estar inspirada en el principio democrático de ciudadanía, así como los principios de universalidad, solidaridad social y desmercantilización del bienestar en las áreas de educación, salud y pensiones siguiendo el modelo general del Estado de Bienestar europeo. Esta empresa es todavía una utopía, pero para su realización es necesario concretar una reforma hacendaría que haga sustentable el modelo de un verdadero Estado de Bienestar mexicano en términos de financiamiento. Por lo que es necesario contruir una nueva economía nacional que haga posible el bienestar para el bienestar; este proyecto económico debe construirse en el marco del capitalismo contemporáneo pero debe poner el bienestar, la defensa y dignidad de la condición humana, antes que los intereses de una clase política o de los grandes monopolios corporativos privados. La defensa del bienestar del individuo y la sociedad como comunidad es la

garantía normativa, o base ética de la democracia contemporánea, representa su principio de legitimidad como un sistema civilizatorio humano y anti autoritario.

Bibliografía

Arzate Salgado, Jorge (2005), *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*, México: Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México.

Arzate Salgado, Jorge (2005a), “Construir la equidad desde los derechos sociales”, en *Revista Espacios Públicos*, núm.16, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Arzate Salgado, Jorge (2005b), “Elementos conceituais para a construação de uma teoria sociológica da carencia”, en *Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas*, Mota D., Laura Mota D. y Antonio D. Cattani [Organizadores], Brasil: UFRGS Editora.

Barba Solano, Carlos (2006), “Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, en Ordoñez Barba, Gerardo *et al.* (coord.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México: Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorámica social 2006*, Santiago de Chile: CEPAL.

DIF (2006), *Programa Institucional anual 2006*, México: DIF.

Duhau, Emilio (1997), “Las políticas sociales en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, núm. 2, México: UNAM.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), *Índice de Desarrollo Humano 2006*, Estados Unidos: PNUD.

Rubio, Julio [Coordinador] (2006), *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sedesol (2007), *Balance de impactos de oportunidades 200-2006*, México: Coordinación Nacional de Oportunidades.

Banco Mundial (2004), *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*: World Bank.