

Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación

Luis Huesca
Gerardo Ordóñez
Sergio A. Sandoval
(coordinadores)



El Colegio
de la Frontera
Norte



Centro de Investigación
en Alimentación y Desarrollo

Los retos de la política social en el sexenio de la Cuarta Transformación / Luis Huesca, Gerardo Ordóñez, Sergio A. Sandoval, coordinadores. — Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte; Hermosillo : Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, 2020.

6.3 MB (464 p.)

ISBN: 978-607-479-345-1 (El Colef)

ISBN: 978-607-7900-40-5 (CIAD)

1. México — Política social — Siglo XXI. 2. México — Condiciones sociales — Siglo XXI. 3. México — Política y gobierno — 2000. I. Huesca, Luis. II. Ordóñez, Gerardo. III. Sandoval, Sergio A.

HN 113.5 R4 2020

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación doble ciego por pares académicos externos a El Colef y el CIAD, de acuerdo con las normas editoriales vigentes de cada institución.

Primera edición, junio de 2020

D. R. © 2020 El Colegio de la Frontera Norte, A. C.

Carretera escénica Tijuana-Ensenada km 18.5

San Antonio del Mar, 22560

Tijuana, Baja California, México

www.colef.mx

D.R. © 2020 Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.

Gustavo Enrique Aztiazarán Rosas No. 46

Colonia La Victoria, 83304

Hermosillo, Sonora, México

www.ciad.mx

ISBN: 978-607-479-345-1 (El Colef)

ISBN: 978-607-7900-40-5 (CIAD)

Coordinación editorial: Érika Moreno Páez

Corrección y formación: Néstor de J. Robles Gutiérrez

Última lectura: Lizbeth E. Gómez

Diseño de cubierta: Martín E. Flores

Hecho en México/*Made in Mexico*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
<i>Luis Huesca Reynoso, Gerardo Ordóñez Barba y Sergio A. Sandoval Godoy</i>	
ALTERNANCIAS POLÍTICAS Y LAS REFORMAS POSIBLES Y NECESARIAS DE LA POLÍTICA SOCIAL	
Alternancias políticas y política social en México, 2000-2018	27
<i>Gerardo Ordóñez Barba</i>	
Reformas pendientes desde la óptica de los derechos humanos laborales	65
<i>David Foust Rodríguez y Máximo Jaramillo-Molina</i>	
Del asistencialismo y el control social hacia la construcción de políticas sociales basadas en el principio de cohesión social	81
<i>Jorge Arzate Salgado</i>	
Constitución y política social, el papel de los mesogobiernos: El caso de la Ciudad de México	101
<i>Manuel Canto Chac</i>	

LAS REFORMAS A LA POLÍTICA DE SALUD
Y DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES
NO CONTRIBUTIVAS

Claves universalistas de la reforma de salud en México 133

*Carlos Barba Solano, Máximo Jaramillo-Molina,
Enrique Valencia Lomelí y Daniel Zazueta Borboa*

Propuesta de mejora en la pensión mexicana no contributiva
de adultos mayores 181

Luis Huesca Reynoso y César Osmar Molina Dávila

Determinantes sociales para el análisis
de las políticas públicas en salud: Perspectiva de estudio
para localidades rurales de Nuevo León 217

José Manuel Rangel Esquivel

Ni seguro ni popular: Análisis de la calidad
del Seguro Popular en zonas urbanas del
noreste de México 237

Oscar A. Martínez-Martínez y Mariana Tarragó Vélez

LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD
Y LA TRANSFORMACIÓN DEL COMBATE
A LA POBREZA

Crónica de un fracaso anunciado: Ha llegado la hora
de reemplazar el Progres- Oportunidades-Prospera (POP) 263

*Julio Boltvinik Kalinka, Araceli Damián González,
Máximo Jaramillo-Molina y Rodolfo de la Torre López*

La política social en México de apoyo a las mujeres:
El salario rosa 321

Linda I. Llamas Rembao y Luis Huesca Reynoso

El impacto de las remesas y el Programa Oportunidades después de la crisis global en la pobreza alimentaria de hogares urbano/rurales en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, 2010-2014	345
---	-----

Joaquín Bracamontes Nevárez y Mario Camberos Castro

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA ALIMENTARIA Y LA POBREZA ENERGÉTICA

Propuestas de política para construir un proyecto nacional en materia de seguridad alimentaria: Los desafíos del nuevo gobierno	373
---	-----

Ricardo López Salazar y Sergio A. Sandoval Godoy

La política alimentaria en México: Estudio de caso de dos municipios de Veracruz	399
---	-----

*Ignacio Pacheco Juárez, Julio Baca del Moral
y Benigno Rodríguez Padrón*

Solarizar México como política social: Una estrategia para combatir la pobreza energética	421
--	-----

Rodrigo Flores-Elizondo y Luis Carlos Shaar Velázquez

CONCLUSIONES GENERALES	445
------------------------	-----

*Luis Huesca Reynoso, Gerardo Ordóñez Barba
y Sergio A. Sandoval Godoy*

ACERCA DE LOS AUTORES	453
-----------------------	-----

DEL ASISTENCIALISMO Y EL CONTROL SOCIAL
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
BASADAS EN EL PRINCIPIO SOCIOLOGICO
DE COHESIÓN SOCIAL

Jorge Arzate Salgado

Introducción

Este capítulo es de naturaleza polémica, ya que plantea una serie de hipótesis teóricas sobre la posible deriva del estado democrático frente a las desigualdades, las violencias y las carencias (pobrezas). El tono utópico corresponde a una imaginación teórica que debe buscar nuevos y arriesgados sentidos, sobre todo en torno de la idea de cómo se puede generar bienestar desde la ciudadanía.

El sistema institucional de bienestar mexicano actualmente se encuentra compuesto por un subsistema de carácter residual de atención a las clases trabajadoras y otro subsistema integrado por una constelación de programas de lucha contra las diversas formas de la pobreza, el cual opera bajo una lógica asistencial, cuyo objetivo de sus programas es compensar satisfaciendo microzonas de bienestar. El sistema en su conjunto llega al final del modelo neoliberal en un estado lamentable: fragmentado y de baja calidad en el servicio, por lo tanto excluyente (Arzate, 2017b); por su parte, los programas de lucha contra la pobreza, los cuales llevan casi 30 años trabajando, como es el caso del Programa Oportunidades-Progresá-Prospera (en adelante POP), no han logrado su objetivo:

evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, así como la reducción de la misma (Arzate, 2015b).

El sistema institucional de bienestar mexicano presenta una maraña de instituciones, políticas y programas que, a pesar de su densificación en el territorio, no pueden atajar las múltiples formas de exclusión social, discriminación, explotación económica, carencia económica, acceso a las oportunidades, movilidad social, inclusión educativa y violencias en la que viven las clases sociales y grupos étnicos más desfavorecidos. Ante este panorama, preguntarse qué posibilidades teóricamente hablando existen, es relevante en un momento de cambio de régimen.

Como ideal el estado democrático mexicano debería construir un verdadero estado de bienestar, es decir, una institucionalidad para el bienestar basada en los principios de universalización desmercantilización y, dado que existe una gran cantidad de población fuera del mercado de trabajo formal, de solidaridad; no obstante, considerando que las finanzas del estado mexicano son débiles, debido a la poca recaudación fiscal y a una pesada deuda interna y externa, quizá sea poco probable la apuesta por la constitución de un estado de bienestar en el régimen que viene.

Lo que sí se podría mejorar de manera inmediata son los programas de lucha contra la pobreza, los cuales operan actualmente bajo los principios de control social, de densificación del espacio social y dotación de microzonas de bienestar (Arzate, 2015a; Arzate, 2017a), y con escasos principios ciudadanos, en donde su naturaleza asistencial reduce al beneficiario a una condición de no-sujeto político. Los programas de lucha contra la pobreza se han convertido en dispositivos de intervención que, más que generar formas eficaces de bienestar, han producido control social y corporativismo político, lo que se denomina como problema de orden intrademocrático (Arzate, 2017b). Este subsistema de lucha contra las pobreza, a final de cuentas, ha dado como resultado una estabilización de todo conflicto social que se gesta en torno de la problemática de la pobreza.

Es evidente que es necesario cambiar la lógica de intervención de los programas compensatorios y/o basados en prueba de medios, es decir, cambiar del modelo asistencial-patrimonialista a uno basado en la construcción de cohesión social y democratización del espacio público. Esto significa que los programas sociales de lucha contra la pobreza deberían producir bienestar fortaleciendo a tres instituciones fundamentales de la sociedad mexicana: la familia, la comunidad y la escuela pública.

Estas tres instituciones son las que desde siempre han gestionado el grueso del riesgo social en el país. Lo importante sería que dichas instituciones se fortalecieran desde la acción de los sujetos sociales que les habitan, esto es a través de la construcción social de cohesión social, así como desde prácticas ciudadanas democráticas producidas desde la sociedad civil y el estado.

Es importante que el fortalecimiento de la escuela pública como institución ya que, siguiendo las teorías de la estructura y las clases sociales contemporáneas (Erik Olin Wright y John H. Goldthorpe), la incorporación a la educación y su culminación en una profesión (Max Weber) son determinantes para el acceso a las oportunidades. Una escuela pública en nuestros contextos marcados por la exclusión y la pobreza debe asegurar que sus estudiantes permanezcan en las aulas, es decir, debe trabajar con modelos pedagógicos y organizacionales centrados en la noción de inclusión educativa, algo que es todo un reto considerando las múltiples formas de desigualdad en las que funcionan muchas escuelas en México.

Cohesión social y su uso ideológico

El concepto sociológico de cohesión social es quizás uno de los menos comprendidos por las ciencias sociales. Tiene su origen en el argumento durkheimiano de la solidaridad orgánica y de las significaciones colectivas; durante su deriva, este concepto ha ayudado a acuñar otros como el de soportes institucionales de Robert Castel, así como la teoría de la creatividad de la acción

de Hans Joas. En lo que sigue se utilizarán a estos autores para producir una noción de cohesión social semánticamente alejada, políticamente hablando, a la noción de ciudadanía activa, es decir, en donde los ciudadanos actúan plena y proactivamente en los asuntos y el espacio público.

Para comenzar, hay que tener en cuenta que la cohesión social no es una teoría normativa, sino una teoría de la acción social, que ayuda a comprender la construcción de las instituciones sociales como unidad solidaria, con lo cual se garantiza su persistencia histórico-social.

El concepto de cohesión social muchas veces se confunde con la idea de solidaridad (incluso así aparece como sinónimo en los diccionarios de sociología y ciencias sociales). En este sentido se trata de un concepto que ha sido adaptado según la necesidad de cada disciplina u organismos internacionales; así, por ejemplo, la economía entiende por cohesión social al mecanismo por el cual se mejora la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio de la productividad y la competitividad; la psicología lo entiende como la manera en que un grupo comparte conductas y emociones; mientras que la perspectiva de la salud la entiende como el conjunto de factores que influyen en el desarrollo de los riesgos o protección de la salud (Medina, Arévalo y Acevedo, 2016). En estas perspectivas disciplinarias al ser instrumentalizado, el concepto pierde su naturaleza sociológica.

Los organismos internacionales también han hecho uso del concepto de manera más bien ideológica e instrumental. De esta forma, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo entiende como el resultado del capital social más la suma de aquellos factores que buscan el equilibrio en la distribución de las oportunidades –una concepción claramente afincada a las teorías de la movilidad social estadounidenses–; mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2007) lo entiende como los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social, así como las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente a éstas (Sojo, 2007), en donde las

situaciones de inclusión/exclusión quedan determinadas por la acción que los ciudadanos tengan, sin definir qué realmente es la cohesión social, es decir, una definición más cercana al concepto de ciudadanía contemporáneo, el cual se encuentra semánticamente unido a la concepción de modernización que la Cepal ha trabajado desde sus inicios. Tanto el BID como la Cepal entienden la cohesión social como un mecanismo para la movilidad social y de inclusión en contextos democráticos.

Por su parte, Tironi (2007) entiende la cohesión social como sinónimo de modelo de sociedad moderna, en donde distingue una matriz europea de cohesión social y otra estadounidense; la primera tiene como eje vertebrador del trabajo y la vida social al estado a través del Estado de bienestar, mientras que la segunda se centra en la propiedad, el mercado y la sociedad civil. En este caso, el concepto se parece más al de modelo civilizatorio que al de cohesión social.

También se entiende por cohesión social a la gestión de los riesgos que realizan los diversos regímenes de bienestar en el capitalismo avanzado (según la tipología clásica de Gosta Esping-Andersen), en tanto que mecanismos de integración social; de esta forma en cada régimen de bienestar «la forma dominante de cohesión social es una respuesta política a los programas de integración social de las sociedades modernas» (Barba, 2011, p. 76).

Sojo (2007) advierte que en los discursos de la cohesión social se suele relacionar con la problemática de la pobreza, la exclusión y la movilidad, pero que, en términos analíticos, pobreza y exclusión son dos conceptos diferentes, ya que las situaciones exclusión/inclusión aluden a relaciones sociales complejas que no tienen que ver con los procesos de generación y perpetuación de la carencia a los cuales hace referencia el concepto de pobreza y agrega: «Ningún país de la región [América Latina] ha logrado avances en la inclusión social a partir de programas acotados de atención a la población en condiciones de pobreza» (2007, p. 79).

En todos estos usos se escapa el asunto medular y sociológico del concepto: la cohesión social es una teoría de la acción social basada en la construcción de identidad individual y de una nueva moral proclive a la generación del bien común en torno de las instituciones sociales o solidaridad orgánica. En un doble movimiento estructurador, la cohesión social instituye a las instituciones, pero también construye la historia de una sociedad; es decir, el asunto de la cohesión social no se puede reducir a una visión microsociológica de la construcción de la sociedad, sino que constituye el meollo de la deriva histórica que pueda tomar la unidad social en el mundo moderno.

La cohesión social desde la sociología clásica y contemporánea

La primera referencia al concepto viene de la obra de Durkheim, en particular de *La división social del trabajo*, en donde aparecen dos tipos de solidaridad: solidaridad mecánica, en la cual la conciencia social se configura a partir de una conciencia colectiva; y la solidaridad orgánica, basada en la interdependencia funcional, en donde las formas de relación se encuentran basadas en la implicación mutua entre desarrollo individual e integración social (Vázquez, 2008).

El argumento de Durkheim es que en la sociedad moderna industrial se da un proceso de indeterminación de la conciencia común, es decir, la conducta deja de determinarse de manera rígida, rompiendo las formas de control locales y personalizadas; y en la medida en que hay menos vigilancia colectiva se va dando paso a la libertad individual.

La integración social supone el reconocimiento de la posición social como fuente autónoma de acción, lo cual tiene como fundamento la diferenciación general por la división del trabajo: «ser una persona es ser una fuente autónoma de acción» (Durkheim, citado en Vázquez, 2008, p. 263). El proceso de individuación como fuerte autonomía de los sujetos es la característica de la sociedad moderna, lo cual determina la acción de los sujetos, así

como su relación con los grupos sociales, las instituciones y con el estado mismo. De acuerdo con Joas (2013): «La solidaridad orgánica sería, entonces, un tipo de moralidad que surge en los participantes, sobre la base de un acto de reflexión acerca de las condiciones universales de su actuar conjunto» (p. 115). La constitución social del sujeto como ser personal y distinto es crucial en el proceso de construcción de la identidad, sin la cual no es posible autonomía de acción.

Siguiendo la huella de Durkheim, A. Giddens (citado en Castañeda, 2017) determina que la cohesión social es posible por dos mecanismos: la regulación, que tienen que ver con la moral cooperativa, una moral que trabaja en torno del bien; y la integración social, que tienen que ver con la conciencia común remanente y referida al culto del individuo, una moral que significa el deber. Entonces, en una concepción contemporánea, la búsqueda del bien y el deber se convierten en los dos elementos estructurales de la cohesión social.

Entre la tensión típica de la sociedad moderna que va de la regulación (reglamentación institucional) a la integración (entendida como identidad que da significado de la existencia) se construye socialmente la cohesión social; a su vez dos fuerzas sociales que sólo pueden operar bajo el principio de la autonomía de la acción, o sea, sin individuo no hay modernidad.

Tales ideales suponen un marco de valores comunes que fungen como base de lo social, los cuales deben girar en torno de una idea de producción democrática del bienestar, sin lo cual, hoy en día, una noción de cohesión social carece de sentido político, a la vez que corre el riesgo de convertirse en un concepto instrumental, el cual de forma ingenua puede suponer que la movilidad social es posible por un mero efecto de modernización institucional o de goteo de la riqueza económica.

Siguiendo a Hans Joas (2013), y en consonancia con el argumento de Durkheim respecto a la solidaridad orgánica, no puede existir cooperación sin una reflexión moral de por medio por parte del actor sobre sí mismo o moral de la cooperación;

de esta forma lo indica el mismo autor, siguiendo a Durkheim, que la moral de la cooperación es la base de un orden justo.

Desde este argumento sociológico, la solidaridad no consiste sólo en el sometimiento a obligaciones comunes (reglamentación), sino consiste sobre todo en la construcción de valores comunes (integración como identidad y como sentido de la vida).

La solidaridad orgánica sería, entonces, un tipo de moralidad que surge en los participantes, sobre la base de un acto de reflexión acerca de las condiciones universales de su actuar conjunto. Cuanto más extendida estuviera la cooperación, mayor sería la posibilidad de tal acto reflexivo. Justamente por eso, la moderna división del trabajo puede conducir a una nueva moral (Joas, 2013, p. 115).

Por lo tanto, argumenta Joas, toda institucionalización de los procesos para producir cohesión social supone la acción extraordinaria, colectiva y expresiva, finalmente creativa, de los sujetos, en donde el individuo es innovador. Esto es lo que Durkheim llamaba la creación de una nueva moral, una moral que hace posible la restitución del individuo de manera constante y sistemática a una sociedad inmediata de adscripción frente a la desintegración, la patología y el suicidio; es decir, la cohesión social como forma moral de la sociedad (Joas, 2013).

Dando un salto en el argumento teórico, es posible que la cohesión social produzca, en las sociedades contemporáneas bajo el régimen sociedad salarial (Castel, 2014), instituciones que funcionan como soportes institucionales de los individuos; de esta forma la cohesión social supone un sistema institucionalizado donde existen mecanismos que vinculan a los sujetos a la vida, que les regulan y dan soporte solidario, a la vez que le dan sentido a su existencia dentro de su grupo de adscripción.

La cohesión social, entonces, es una cuestión que instituye lo social en el mundo moderno, usando una expresión de G. Simmel, como unidad,¹ pero como unidad consciente,

¹La unidad para Simmel es «la síntesis de las personas, de las energías y

reflexiva, creativa, comunicativa y expresiva tanto de las reglas institucionales de acción que habilitan y constriñen al individuo (teoría de la doble estructuración), como de una ideología a favor del bien común (que bien emparenta con la noción de ciudadanía moderna o capacidad de agencia del ciudadano activo).

El asunto central, y de ahí su dificultad para su comprensión, es que el concepto de cohesión social tiene como eje al sujeto con capacidad de reflexión; es decir, más que un concepto de naturaleza normativa se trata de un concepto que gira y es parte de una teoría de la acción social: para que exista cohesión social es necesario que los sujetos actúen bajo un criterio moral a favor de la unidad social y, de preferencia, en favor de la generación y preservación del bien común. La cohesión en tanto que forma de la acción social supone una teoría de la organización en torno de la unidad y el bien común de la unidad.

Como teoría de acción social, la idea de cohesión puede decantarse, con el fin de una mejor comprensión e instrumentalización, en una lógica de racionalidad en torno de la vida en el mundo moderno; en donde tal racionalidad supone, necesariamente, el componente individual de la identidad como sustrato y eje de la acción social a favor de la vida y el bien común, sin ese sustrato individual no puede haber generación de conciencia crítica y reflexiva. De esta forma el concepto tiene una doble sincronidad: la producción de significados individuales para con una concepción identitaria y sobre estos significados un funcionamiento en términos de una acción social que usa una bioracionalidad para hacer posible la unidad social, su mejora y su continuidad histórico-social.

Si el concepto de cohesión social permite comprender la construcción de la historia de las instituciones sociales desde la acción de los sujetos, entonces, su politicidad deviene del poder que surge de este proceso constructivo de índole individual,

las formas constitutivas del grupo consideradas en su globalidad final, incluyendo los factores tanto unitarios como dualistas» (Simmel, 2010, p. 19).

pero a la vez colectivo por su organicidad anunciada; en este sentido, el supuesto es que una vez que exista una ideología que sostiene la acción social en torno del bien común es posible que se instituya un poder a favor del mismo bien común; con lo cual este último no deviene del soberano, tampoco de las estructuras (organizaciones) que el estado programe para el fin del bienestar, sino de la acción social reflexiva del sujeto creativo que vive en las instituciones. La cohesión social supone la existencia de una bioracionalidad basada en una racionalidad sustantiva cuyo objetivo es la manutención de la vida en la esfera de la labor; bioracionalidad que deviene en acción social y luego en formas de organización y finalmente se decanta en un poder que defiende la construcción del bienestar más allá de todo orden jurídico, o sea, que defiende el bienestar en el orden sustantivo de la vida cotidiana: el bienestar como forma de organización social, acción social y socialidad es importante en sí mismo en la medida que supone la permanencia de la sociedad y sus instituciones.

Esta nueva moral –para continuar con el discurso de Durkheim– como ideal teórico normativo e ideológico, no es más que un magma de significados en torno del bienestar y el bien común; por lo que todo proceso constitutivo de cohesión social tiende a la unidad reflexiva del grupo y a la integración democrática del individuo (es decir, respetando su individuación), que opera en los ámbitos privados (la familia) como públicos (la comunidad, la escuela, el estado).

Siguiendo el argumento teórico, la sociedad moderna produce cohesión social en tanto que funge como un poder moral que reglamenta y opera como fuente de ideales compartidos; en relación con esto último, para que existan tales ideales deben existir una serie de mecanismos pedagógicos e ideológicos a favor de la vida en un sentido amplio: el bienestar, la cooperación, la solidaridad entre pares, el cuidado, el respeto a la dignidad y los derechos humanos, justicia social y la no-violencia; es decir, la interdependencia funcional bajo la cual opera el mundo moderno supone

la existencia de una conciencia moral desde y por el sujeto, sin la cual éste no puede construir formas de identidad y sentido en su trayecto de vida; evidentemente esta moral fundamenta en forma paralela el ideal democrático del bien común.

Políticas de lucha contra la pobreza y producción pedagógica de cohesión social: producción de ciudadanos activos

La hipótesis de este capítulo es que todo contenido normativo que produzca y pretenda sustentar procesos sociales e institucionales de cohesión social sólo es posible de generarse a través de una práctica dialógica democrática, o sea, a través del uso de discursos y prácticas pedagógicas en torno del bien común, las cuales reconozcan al sujeto como interlocutor. Esto en la medida que el asunto central en la producción de cohesión social es la necesaria capacidad creativa y reflexiva de los sujetos a favor del grupo y su bienestar.

Lo anterior plantea que, para poder generar significaciones a favor del bienestar, es necesario tener una conciencia de las desigualdades y las formas de violencia, así como de las carencias económicas que aquejan al grupo inmediato; se considera que sin esta reflexión es difícil que un sujeto pueda producir acciones (habilitaciones) a favor de la producción de bienestar.

Si bien los estados de bienestar, al dotar a los individuos de seguridades (de ingreso, acceso a los sistemas universales y desmercantilizados de salud, educación y pensiones), generan de manera estructural un contexto de bienestar al gestionar el riesgo, puede ser en este sentido habilitante para la producción de una nueva moral que permita la cohesión social; aunque en estricto sentido, siguiendo la teoría, faltaría una acción pedagógica de naturaleza democrática para alcanzar una serie de significados a favor del bien común desde los sujetos sociales. En el caso de la Unión Europea, estos significados vienen de la mano, además de la existencia del estado de bienestar, de tres sistemas estructurales más: a) La existencia de un modelo meritocrático

de sociedad basado en lo que Castel denomina la sociedad salarial, *b*) el funcionamiento de estados democráticos robustos que hacen realidad los derechos ciudadanos, los derechos humanos y el estado de derecho, *c*) y el crecimiento del PIB basado en economías con un papel hegemónico dentro del capitalismo mundial. Hay que agregar, y esto no es un adorno, que estas sociedades han alcanzado desde hace décadas la universalización de la educación superior, con lo cual una buena parte de su población joven alcanza una formación ciudadana.

En el caso de América Latina, y en particular de México, ninguna de estas condiciones existe de manera plena. En estricto sentido, no hay estado de bienestar, podemos hablar de un estado social muy básico, en lo esencial, heredado de la lucha revolucionaria que cristalizó los derechos sociales en la Constitución de 1917, el cual se encuentra desestructurado en términos de sus fines e instituciones; de esta forma, siguiendo un modelo clásico de estado de bienestar, hoy en día el sistema institucional de bienestar mexicano no ha podido construir un sistema nacional de salud de naturaleza universal desmercantilizada, solidaria y de calidad; el sistema educativo público muestra severos problemas de calidad, así como de inclusión educativa en todos sus niveles y de pertinencia respecto a su contexto de desarrollo; el sistema de pensiones ha sido privatizado, y el modelo de Afores, más que certidumbre, presenta enormes dudas sobre su eficacia para satisfacer bienestar a los trabajadores a mediano y largo plazo.

El modelo de sociedad salarial está muy lejos, sobre todo cuando una mayoría de la población en edad de trabajar se encuentra en la economía informal y los que están en el sector formal —la clase obrera y de servicios de baja cualificación— se encuentran en empleos precarizados y de baja remuneración. Además de esto, la contención salarial iniciada en la década de 1980 ha restado al salario mínimo una gran capacidad de compra, por lo que los procesos de explotación vía el salario son importantes en el país.

Qué decir del estado democrático mexicano, el cual se ha movido en la impunidad durante décadas; preocupante es que en el sexenio que termina las instituciones de fiscalización y rendición de cuentas del estado fueron intervenidas en favor de los intereses de la clase gobernante. El estado mexicano tiene enormes deudas en términos de la defensa de las garantías individuales y derechos humanos, presentando un estado de derecho débil que expresa la existencia de un estado corrompido en todos sus órdenes de gobierno.

Por su parte, el sistema educativo no logra superar el cuello de botella que existe en el tránsito de la educación media a la educación superior, por lo que cerca de tres millones de jóvenes no se encuentran matriculados en preparatoria. Muy dramático es el estado financiero de las universidades públicas, las cuales, por lo menos una veintena, presentan importantes problemas en sus finanzas.

La economía mexicana en las décadas del modelo neoliberal no ha logrado un crecimiento importante del PIB, y si bien hoy en día es una economía diversificada con un fuerte componente exportador, continúa siendo, en esencia, un modelo económico ensamblador y exportador de materias primas; la economía mexicana es dependiente de capitales y tecnología del exterior. Además de todo esto se hereda un estado muy endeudado y una paraestatal, como lo es Pemex, en números rojos. No se debe olvidar que, si bien la capacidad recaudatoria del estado mexicano ha mejorado, todavía se encuentra lejos de los porcentajes de recaudación necesarios para poder soportar un verdadero Estado de bienestar que supone por lo menos un gasto de entre 30 y 40 por ciento del producto interno bruto.

Es difícil saber, a estas alturas, si el nuevo régimen que asumió el gobierno el primero de diciembre de 2018 tiene entre sus planes la decisión de construir un verdadero Estado de bienestar o siquiera tiene intenciones de reestructurarlo; en términos técnicos, mientras el Estado mexicano no cuente con los ingresos fiscales suficientes se ve difícil generar un Estado

de bienestar basado en la universalidad en el acceso a derechos. En todo caso, lo que se ha anunciado es una serie de programas compensatorios dirigidos a jóvenes, adultos mayores y campesinos, entre otros. En este sentido, no parece haber cambios en la dinámica social de los programas compensatorios del tipo POP.

En el país, la gestión del riesgo, ante la ineficiencia y baja cobertura del sistema institucional del bienestar, es un asunto de las familias y las comunidades. Si esta realidad no va a cambiar sustantivamente en los próximos años, al menos los diseños de política compensatoria, que en el nuevo régimen buscan ampliar la base social y de clase de los beneficiarios, deberían virar hacia el fortalecimiento institucional de las familias, las comunidades y la escuela pública, de tal manera que estas instituciones sean soportes institucionales para los niños, jóvenes, mujeres jefas de familia y adultos mayores; es decir, deberían abandonar los diseños de dotación de insumos y oportunidades mínimas que funcionan bajo la lógica de microzonas de bienestar, y que funcionan bajo esquemas abiertamente clientelares y de control social de los cuerpos y las familias.

Es decir, se debería incluir en los diseños de los programas estrategias que busquen de manera pedagógica la habilitación de capacidades ciudadanas entre los beneficiarios, de tal manera que tales habilitaciones funcionen para la constitución de cohesión social.

Diseños de este tipo deben de estar basados, por ejemplo, en pedagogías críticas, cuyo objetivo sea la producción de ciudadanos activos frente a los programas; en este sentido, vendrían bien diseños participativos en donde los beneficiarios actúen de manera activa en cada una de las fases de la política (diseño, implementación y evaluación); es decir, la constitución de las familias comunidades y escuelas como soportes institucionales debe hacerse con el trabajo activo de sus miembros (nueva moral a favor del bien común democrático). Todo lo cual supone una concepción crítica de las políticas y sus programas de intervención en lo social. Producir ciudadanos activos desde los programas sociales compensatorios significaría un gran cambio

en el caso de estas políticas; pues se pasaría de la concepción de no-sujeto, cuando no de *homo sacer* (Agamben), hacia una concepción en donde hay sujetos ciudadanos activos construyendo sus propias instituciones como soportes institucionales, es decir, ciudadanos con plena agencia.

Nada sencillo este viraje en los diseños de las políticas compensatorias de lucha contra la pobreza, ya que requieren de trabajo social a cargo de educadores, sociólogos, trabajadores sociales, médicos comunitarios, antropólogos sociales comprometidos con la cuestión social, los cuales sepan hacer intervención con metodologías de educación popular de naturaleza dialógicas, críticas y democráticas. Ésta, consideramos, sería la única manera de evitar el uso de los programas compensatorios como mecanismos de corporativismo de los pobres a favor de la clase gobernante (uso patrimonial de los pobres).

Conclusiones

Vale la pena tomar en cuenta las siguientes ideas en el caso de que se quieran producir procesos de bienestar en torno de las instituciones fundamentales de la sociedad desde una perspectiva de cohesión social:

- 1) Toda intervención de Estado, bajo un contexto democrático, debe buscar la construcción de un ideal de bienestar que sea fundamento de la cohesión social.
- 2) Este ideal debe estar basado en una razón crítica en contra de las formas de desigualdades sociales y económicas, y violencias realmente existentes, por lo que es primordial visibilizar tales procesos.
- 3) Toda intervención de estado en torno de la desigualdad-violencia debe partir del hecho de que trabaja con ciudadanos, dotados de agencia, de una nueva moral asentada en un principio de creatividad de la acción social.
- 4) Por lo que los derechos ciudadanos son una construcción colectiva con un sustrato pedagógico en favor del bienestar.

Considerando lo anterior es posible plantear un modelo sociológico alternativo de intervención social y económicas de los programas de lucha contra las pobreza basados en el concepto de cohesión social, el cual haga de las familias, las comunidades y las escuelas públicas soportes institucionales efectivos que funcionen a favor de sus miembros, es decir, que generen acción social de sus miembros en contra de las desigualdades sociales y económicas, así como en contra de la violencia.

Tal modelo de intervención debe, por su naturaleza, buscar no sólo la construcción del bienestar sino la construcción de una sociedad más justa y humana (es decir pacífica). Para lo cual los sujetos asuman una actitud crítica a la vez que activa frente a las desigualdades y la violencia.

Otra cualidad de este modelo es que las familias, comunidades y escuelas, por efecto de la acción social reflexiva de sus miembros, puedan reconocer nítidamente su sistema de necesidades, así como puedan visualizar con mayor claridad un horizonte de desarrollo desde su contexto. En este sentido, la cohesión como sistema de acción social a favor del bien común funciona como una metodología que religa a los sujetos con su unidad social solidaria, así como religa a las instituciones con su contexto histórico, cultural y geográfico inmediato, resituando la acción individual en una totalidad histórica a favor del bien común y la democratización de los espacios públicos.

Sobre el caso concreto de la escuela, basta mencionar que su acción social debe ser pedagógica y crítica frente a las desigualdades sociales y educativas, entonces el docente, siguiendo el ideal de Henry Giroux (1992) debería ser, más que instructor o burócrata, un intelectual comprometido con el cambio social y el bien común.

Para culminar, se sugiere generar al menos cinco proyectos estratégicos basados en una pedagogía de cohesión social, cada uno de los cuales trabaja un tema de vital importancia para la producción de bienestar en el país:

- 1) Proyecto de seguridad alimentaria a nivel familia, comunidad y región. En donde los programas que compongan este proyecto estratégico busquen la generación de una ideología a favor del bien común alimentario, así como una organización social basada en las familias y comunidades rurales que trabajen diferentes aspectos de la seguridad alimentaria de manera autónoma, sobre todo fomentando el principio de producción autosustentable de alimentos, así como haciendo énfasis en los procesos de generación de conocimiento en torno de la alimentación.
- 2) Proyecto de inclusión educativa. En donde los programas que compongan este proyecto estratégico busquen la generación de una ideología a favor del bien común educativo que sea la base para construir socialmente una organización social en torno de las escuelas públicas, en donde sean los maestros comprometidos a favor de los procesos educativos de sus alumnos, los que garanticen la generación de estrategias de inclusión educativas reales. Sobre todo, poniendo énfasis en la escuela secundaria y la media superior.
- 3) Proyecto de seguridad económica a nivel familia, comunidad y región. En donde los programas que compongan este proyecto estratégico busquen la generación de una ideología en favor del bien común económico, así como una organización social que ponga a funcionar emprendimientos económicos comunitarios, los cuales permitan la generación de ingresos a las familias excluidas del mercado de trabajo, en donde el Estado funcione como aval financiero, a la vez que realice transferencias de conocimiento y de tecnología a cada emprendimiento.
- 4) Proyecto de cuidado de los miembros más desprotegidos de cada familia, con énfasis en niños, jóvenes y adultos mayores. En donde los programas que compongan este proyecto estratégico busquen la generación de una ideología en favor del bien común familiar que sea la base para construir una organización social que busque otorgar cuidado de manera solidaria y sistemática dentro de

los entramados familiares y comunitarios a las personas en situación de discapacidad, abandono y/o enfermedad crónico degenerativa.

- 5) Proyecto de paz y acción cívica a nivel escuela, familia, comunidad y región. En donde los programas que compongan este proyecto estratégico busquen la generación de una ideología a favor del bien común en términos de seguridad comunitaria y situación de paz, la cual sea la base para construir socialmente una organización social que sostenga una red de autovigilancia del espacio comunitario, basada en principios ciudadanos de no violencia, respeto a los derechos humanos y acción ciudadana activa dentro del espacio comunitario.

Referencias

- Arzate, J. (2015a). Densificación de las políticas compensatorias y ciudadanía en México. *Re et Rati*, 6(11), 11-20.
- Arzate, J. (2015b). Efectos sustantivos pero limitados a favor de la construcción del bienestar familiar del Programa Oportunidades. Un acercamiento micro-sociológico. En J. Rangel, O. Ramírez y B. Servín (coords.), *Reconfiguraciones familiares en el México de hoy, Miradas críticas* (pp. 191-218). México: UANL/Miguel Ángel Porrúa.
- Arzate, J. (2017a). Conocer la caja negra de los programas compensatorios de lucha contra la pobreza desde una sociología cualitativa. En C. Campillo, J. Rangel y S. Beatriz (coords.), *La política social de México en tiempos de desigualdad* (pp. 73-92). Monterrey: UANL/Red Mexicana de Políticas Sociales.
- Arzate, J. (2017b). La estructura institucional del bienestar en México: Ineficiencia y problemas de orden intrademocrático. *Orbis*, 11(33), 4-33.
- Barba, C. (2011). *Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Castañeda, F. (2017). *Anthony Giddens y la teoría de la estructuración. Hacia una sociología interactiva*. Ciudad de México: UNAM.

- Castel, R. (2014). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Autor.
- Giroux, H. (1992). *Teoría y resistencia en educación*. México: Siglo XXI/UNAM.
- Joas, H. (2013). *La creatividad de la acción*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Medina, G., Arévalo, J. y Acevedo, H. (2016). *Pobreza, estructura familiar y cohesión social en municipios de Chiapas*. Ciudad de México: UNAM.
- Simmel, G. (2010). *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur.
- Sojo, C. (2007). Cohesión social y exclusión. Una mirada desde centro América. *Revista Quórum*, 18, 28-87.
- Tironi, E. (2007). Cohesión social en Chile. El retorno de un viejo tema. *Revista Quórum*, 18, 42-50.
- Vázquez, J. (2008). *Autoridad moral y autonomía: Una relectura del pensamiento sociológico de Emile Durkheim*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.