
*Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?**

◀ Sara Gordon R.**

Introducción

A partir de los procesos de democratización y de las reformas tendientes a establecer la regulación por el mercado, es cada vez más frecuente el uso del concepto de ciudadanía, junto con el de derechos sociales ligado a éste, como criterio para atender el bienestar social. En la utilización de tales conceptos y en el objetivo de establecerlos como principios distributivos, coinciden en México y otros países de América Latina académicos, organismos internacionales, partidos políticos, dependencias del gobierno y organizaciones no gubernamentales. Así, es común encontrar este concepto en trabajos académicos, en textos publicados por algunos organismos internacionales, y en las propuestas de diversos partidos políticos.

En México, tanto organizaciones políticas como algunas entidades gubernamentales se han referido a la necesidad de basar la atención del bienestar en derechos sociales. En el PRI, la Corriente Renovadora ha señalado explícitamente la conveniencia de reconocer “derechos sociales exigibles” como criterio de asignación (Alejo, 1999). En un documento en el que difunde sus líneas de acción, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) también propone que la atención al bienestar se provea bajo criterios de derechos sociales. El PRD, por su parte, ha fijado principios semejantes en el Documento Marco del Programa de Acción de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México.

* Este artículo es una versión modificada del trabajo que aparecerá publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Doctorado en Estudios Latinoamericanos, especialidad Ciencia Política, Universidad de la Sorbona, París.

En virtud de la importancia y creciente utilización de los conceptos de ciudadanía y de derechos sociales, es esencial reflexionar sobre la potencia de éstos para constituirse en criterios distributivos en México. Abordaremos esta reflexión en dos planos, uno teórico-conceptual y el otro instrumental, ligado este último a condiciones de operación. En el plano conceptual retomaremos algunos planteamientos sobre la ciudadanía elaborados por el análisis internacional, las concepciones ligadas al régimen posrevolucionario que han prevalecido en México, y algunas ideas trabajadas por analistas latinoamericanos. Para desarrollar el plano instrumental seleccionaremos variables esenciales ligadas a estos conceptos, e ilustraremos algunas con referentes empíricos. Asimismo, analizaremos las modalidades de acceso a los bienes sociales que han prevalecido en México. Pretendemos con ello dar cuenta de las dificultades y discutir los obstáculos y las implicaciones que se plantean al postular la ciudadanía como base de la atención al bienestar, a fin de evaluar las posibilidades que tiene este concepto de servir como principio de aplicación en México. Se trata de un estudio preliminar, cuyas conclusiones son necesariamente provisionales.

La ciudadanía

Como es sabido, el concepto sociológico de ciudadanía al que se alude proviene de la formulación de T.H. Marshall, quien sostuvo que la ciudadanía es un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). El ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Y por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

El incluir distintos tipos de derechos en un solo concepto, el de ciudadanía, permite a Marshall conciliar los valores y principios de la democracia liberal (civiles y políticos) con preocupaciones por el bienestar material (sociales), e incorporar a la pertenencia que da la ciudadanía la posibilidad de compensar los efectos del mercado. La idea central es que hay un tipo de igualdad social asociado al concepto de pertenencia total a una comunidad, que no es consistente con las desigualdades que distinguen a los diversos niveles económicos de una sociedad. Así, la igualdad humana básica de pertenencia es enriquecida con nuevos contenidos, dotada de un conjunto de derechos, e identificada con el status de ciudada-

nía. La viabilidad económica de la aplicación universal de los derechos sociales está dada en lo fundamental a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, lo cual se explica porque Marshall sistematizó su concepción en una etapa de pleno empleo.

El concepto de ciudadanía social fundamentado por Marshall contempla, de manera paralela a los derechos, una dimensión de obligaciones: un ciudadano debe trabajar, pagar impuestos, enviar a sus hijos a la escuela y cumplir con el servicio militar, entre otras responsabilidades.

Varios autores han señalado las debilidades teóricas del postulado de Marshall. La principal reside precisamente en el hecho de confundir en un mismo concepto derechos que tienen una estructura distinta. Los derechos sociales no pueden ser colocados en el mismo plano que los civiles y los políticos, que en la tradición liberal son universales. Aunque no todos los derechos civiles son universales, ya que los derechos de propiedad y de firmar contratos no se aplican a todos, dado que se puede ser titular o no, esos derechos y los políticos le crean al Estado obligaciones de respeto: a la inmunidad de las personas, a la inviolabilidad del domicilio. En ese sentido, su acción o falta de acción está claramente delimitada. En cambio, los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales. Preguntas tales como “¿cuáles servicios particulares deben ser incorporados a los derechos sociales y ser distribuidos bajo criterios no mercantiles?” o “¿cuál debe ser el nivel de los beneficios otorgados?” son cuestiones que no pueden establecerse con el mismo carácter metódico con el que se procede en los derechos civiles y los derechos políticos. Mientras que estos últimos establecen las reglas del juego, los derechos sociales representan el resultado del funcionamiento de estas reglas en interacción con el mercado (Sgritta, 1993).

Por otra parte, los derechos sociales no son en sí mismos derechos de participación en una comunidad nacional común, sino sólo condiciones prácticas que permiten esta participación. Además, a diferencia de los derechos civiles y los políticos, que son universales y formales, los sociales tienen sentido sólo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas, y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas. Ligado a este carácter específico se halla el hecho de que no está claro en qué deben concretarse los derechos a la salud, a la educación o a la vivienda. En general, estos derechos se definen en términos de prestaciones mínimas o medias, tales como nivel mínimo de instrucción o un nivel promedio de atención a la salud, pero el derecho al trabajo es una expectativa no formalizable, respecto de la cual el aparato público carece de medios efectivos de largo plazo a menos que intervenga en las reglas del mercado, de donde provienen en buena medida los recursos necesarios para pagar los servicios.

Adicionalmente, dado que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos. Su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y profesional, y un eficiente aparato fiscal.

La definición de los contenidos y del monto de las prestaciones sociales depende, en mayor medida que los derechos civiles y políticos, de la disponibilidad de recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza, y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva, en la sociedad. En virtud de su elevado costo y de su incidencia en los mecanismos de acumulación de la riqueza y de la captación fiscal, los derechos sociales tienen un carácter mucho más aleatorio que las acciones dirigidas a proteger los derechos civiles y los políticos. Así, mientras que la no-efectividad del derecho al trabajo es un rasgo totalmente normal en el estado social de derecho, no lo son la inviolabilidad del domicilio o las garantías a la propiedad privada.

Por otra parte, es preciso distinguir entre la noción de ‘derecho social’ (entendida como demanda de atención pública garantizada por la posibilidad de recurrir a juicio para lograr su satisfacción) y la noción de ‘servicio social’ (entendida como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público). En ese mismo sentido, es necesario diferenciar el reconocimiento de los derechos sociales del ciudadano y las políticas sociales. Estas también desempeñan importantes funciones en el plano de la integración social, de la seguridad política y del desarrollo económico, y en gran medida están subordinadas a estos objetivos. Por este motivo, algunos autores sugieren que más que derechos, las prestaciones de atención pública deben ser consideradas como condiciones de oportunidad (*conditional opportunities*), es decir, instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos.

Derechos sociales y ciudadanía en México

El actual postulado de derechos sociales en México, en tanto código relacionado con los principios para asignar recursos y con los criterios distributivos, evoca tres fuentes fundamentales: la definición de ciudadanía de Marshall, en la que se concilian los valores y principios de la democracia liberal ligados a las libertades individuales con preocupaciones por el bienestar material, que ya hemos abordado; la concepción de justicia social emanada de la Revolución, plasmada

en varios artículos de la Constitución de 1917 y desarrollada por los gobiernos del régimen nacionalista revolucionario; y por último, concepciones que extienden los derechos humanos al ámbito del desarrollo, cercanas a organismos internacionales y a una corriente de la investigación social en América Latina.

La concepción de justicia social del Estado posrevolucionario fue moldeada por el origen popular de la Revolución y por objetivos de desarrollo. Las concepciones que sostenían los ideólogos revolucionarios se guiaban por una lógica en la que la igualdad de oportunidades para todos favorecería el desarrollo, y éste a su vez traería consigo la justicia social. Desarrollo y justicia social eran vistos como componentes de la misma ecuación: para satisfacer las demandas de las masas populares que habían hecho la Revolución, era preciso impulsar el crecimiento económico del país, lo cual se lograría con más facilidad si se daba a los trabajadores la oportunidad y los medios. Es decir, si algunos bienes de la nación se distribuían equitativamente y otros eran explotados y administrados por el Estado, representante del interés público (Córdova, 1994).

Esta concepción se expresó en la vocación tutelar del Estado revolucionario, dirigida a conducir el desarrollo económico, e implicó insertar cuestiones sociales en la definición política de la Nación, es decir, en la Constitución de 1917. Los derechos sociales comprendidos en la Constitución abarcaron la regulación de las relaciones obrero-patronales, condiciones de trabajo y garantías cuya aplicación implicaba la intervención en el mercado, como el derecho al trabajo y al salario remunerador¹.

Ligada a esta concepción del desarrollo como producto de la actividad tutelar de Estado y a su función de articulador de sectores sociales, la legislación concerniente al acceso a derechos sociales privilegió a las organizaciones por encima de los individuos. Además de la Constitución, las leyes reglamentarias relacionadas con los trabajadores, y diversas prácticas políticas, desalentaron la figura de ciudadano y fomentaron la de masas, sectores organizados en agrupaciones reconocidas por y relacionadas con el Estado.

La consolidación política del predominio de las masas por encima de la figura del individuo se llevó a cabo en el cardenismo, como concluyen conocidos especialistas en el análisis del régimen posrevolucionario. A. Córdova pone el acento en la capacidad organizativa de las corporaciones que contribuyeron a formar el Partido de la Revolución Mexicana, antecesor del PRI, y en el hecho de que las agrupaciones hayan sido la base organizativa, no los individuos (1986: pp. 147-149). Por su parte, A. Gilly señala como elemento central el recurso de Cárdenas a la movilización de las bases de los grandes sindicatos para dirimir el conflicto de poder con Calles (1985: p. 24).

La concepción de la justicia social como tutela estatal y como principio que privilegia a la colectividad por encima del individuo fue sostenida por diversos

gobiernos del régimen nacionalista revolucionario, a pesar de que la justicia social concebida como igualdad de oportunidades para todos predominó sólo entre 1910 y 1940. A partir de esta fecha dejó de prevalecer el ideal igualitario de la Revolución y predominó el desarrollismo (Córdova, 1994: pp. 61-63, 67-68.).

A principios de los años sesenta encontramos la concepción tutelar claramente expresada en el discurso del presidente Adolfo López Mateos (1964), para quien la justicia social significaba "... ampara (r) a los menos capacitados y garantiza (r) al pueblo su progreso dentro de la paz y la concordia" (p. 144). La libertad individual debía ser ejercida "... como una función colectiva; las garantías que lo protegen (al individuo) y los deberes que se le imponen lo conducen a estrechar su solidaridad con los demás..." (p.145).

Estas características influyeron en el hecho de que la ciudadanía, en el sentido de acceso a diversas y variadas formas de bienestar, sólo se adquiriera de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado, y que se aceptara socialmente el privilegio de la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales.

Por otra parte, esta modalidad de acceso a satisfactores por la vía organizada influyó en que no se especificaran formas universales de acceso individual excepto en el caso de la seguridad social, que se basó en contratos individuales cuyo acceso depende sobre todo del empleo formal. De ahí que excluyó a quienes no estaban vinculados al mercado formal de trabajo o participaban en él de manera precaria y marginal (trabajadores rurales y mujeres).

De esta combinación de concepciones y prácticas queremos destacar que el dar prioridad a formas colectivas por encima de formas individuales tuvo dos efectos. Por una parte, favoreció el que no se hiciera énfasis en la contraparte de los derechos de ciudadanía, aspecto subrayado por Marshall: las obligaciones. Por la otra, como ya hemos señalado, influyó en que no se diseñaran mecanismos universales para el acceso individual a los derechos excepto en servicios relacionados con requerimientos del desarrollo, como la educación básica y la atención primaria a la salud.

El tercer referente del planteamiento de los derechos sociales en México abrevia de postulados de autores latinoamericanos, algunos de ellos difundidos en publicaciones de organismos regionales, como la CEPAL. Estas concepciones también parten de la tríada de derechos postulada por Marshall, y ven a los derechos sociales como una extensión de los derechos humanos individuales a una escala social, sin cuestionar sus diferencias de naturaleza. Asimismo, dan por sentado que en la definición de ciudadanía debe incorporarse también la acepción que alude a las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación. Es decir, incluyen en la definición de ciudadanía tanto la igualdad formal de los individuos como las condiciones que permiten la igualdad. Se confunden así de-

rechos con objetivos de integración. De ahí que se afirme, por ejemplo, que el desarrollo es un derecho, como lo aprobó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993 (Demo y Nunes de Aranha Oliveira, 1997: 19). Cabe señalar que aunque esta corriente de pensamiento se ha extendido fundamentalmente en la década de los noventa, ha influido en la creciente utilización de los derechos y la ciudadanía por parte de diversos actores sociales y políticos. No obstante las confusiones a que hemos hecho referencia, su creciente utilización se explica porque expresa objetivos a alcanzar y porque hace visible una problemática muy grave de carencias, pretendiendo dar al mismo tiempo un argumento fuerte para abordarla y resolverla.

Las dificultades de instrumentación

La concepción que resulta de estas tres fuentes trae consigo que determinadas metas ideales se conviertan en normas orientadoras de la convivencia social cuya eventual contraposición al funcionamiento del mercado es pasada por alto, distanciándose del diseño de formas específicas de atención al bienestar elaboradas tomando en cuenta los límites que se establecen en virtud de: la conformación del mercado, la restricción de los recursos fiscales, las relaciones de fuerza, y reivindicaciones políticas y sociales.

Una muestra de las dificultades para precisar los derechos sociales en México se halla en el hecho de que ninguno de los actores políticos, sociales y de la administración pública (la Corriente Renovadora del PRI, el PRD, la Sedesol y diversas organizaciones no gubernamentales) que ha propuesto 'derechos sociales exigibles' como criterio de distribución, haya planteado una reglamentación adecuada para establecer medios que permitan hacer efectivos esos derechos. Tampoco se especifican los derechos que estarían comprendidos, ni los mínimos, ni las circunstancias en que pueden reclamarse.

Revisamos las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados, en la LVI Legislatura, que trabajó entre 1994 y 1997. De las 98 iniciativas aprobadas, seis trataron asuntos sociales: tres se referían a la Ley del Seguro Social, una al INFONAVIT, una a los Sistemas de Ahorro para el Retiro y a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y una a la Ley General de Salud. Los partidos opositores presentaron cuatro iniciativas sobre temas del ámbito social que fueron desechadas: tres el PRD en 1995, concernientes a la Ley del Seguro Social, la Ley del INFONAVIT y la Ley de Seguridad y Servicios de los trabajadores del Estado, y una el PAN, referente a reformas a la ley del INFONAVIT, en 1996². Ninguna de las iniciativas abordó algún mecanismo que permitiera especificar la aplicación de derechos sociales.

A las dificultades para precisar los derechos se agregan las que se refieren al cumplimiento de derechos establecidos. Ejemplo de este problema es que el derecho a un salario remunerador, sancionado en la Constitución de 1917, entra en tensión con requerimientos económicos, dado que el bajo salario está considerado como una de las ‘ventajas comparativas’ de la producción nacional en la competencia internacional. De este modo, la fijación del salario remunerador no puede cumplirse a pesar de que así se haya estipulado constitucionalmente.

Por otra parte, la continua expansión de la fuerza de trabajo en México debido a la migración rural-urbana y al crecimiento demográfico, ha conducido a abaratar el costo de la mano de obra no calificada. La población que reside en las ciudades pasó de representar 46% del total en 1970 a significar 58% en 1995, en tanto que la población ocupada en el sector agropecuario se redujo de 57 de cada cien personas en 1950 a 22.5 de cada cien en 1996 (CONAPO, 1999, p. 113). Respecto del crecimiento de la población, las cifras son elocuentes: de 1960 a 1999 la población pasó de 36 a 98.1 millones. El aumento de la población sólo empezó a registrar reducciones notables desde mediados de los años setenta, que llevaron la tasa de crecimiento de 3.2 a 1.8% anual entre 1974 y 1999 (Ibid, 12). Así, la tensión entre la tendencia hacia la igualdad y el mercado se ha resuelto en favor de este último.

Sin embargo, ciertos servicios que se han incorporado a la Constitución en calidad de derechos sí dependen de mecanismos que están bajo la influencia del Estado y de la infraestructura y recursos públicos, como la educación y los servicios de atención a la salud. Estos servicios se han hecho cargo del aumento de la cobertura educativa de la población en edad escolar y han logrado la reducción del analfabetismo en la población mayor de 15 años, cuya incidencia pasó de 26% en 1970 a cerca de 11% en 1995 (CONAPO, 1999). Respecto de la educación, cabe recordar que el esfuerzo de extensión de la matrícula escolar de primaria en México sólo se lleva a cabo de manera sistemática y acelerada a fines de la década de los años cincuenta, con el Plan Nacional de Once Años. Las cifras calculadas a partir de datos censales son elocuentes: en 1960, de los 8.5 millones de niños de 6 a 14 años que había, sólo 2.9 millones, es decir, alrededor de la tercera parte, asistían a la escuela. Para 1990, la población de esas edades había aumentado a 18.8 millones y asistían a la escuela 16.3 millones, es decir, 5 de cada 6 niños (Mier y Terán y Rabel, 1999: p. 27).

Por otra parte, el financiamiento de los servicios de atención implica, además de una extendida economía de mercado, un aparato fiscal muy sólido que logre obtener los recursos necesarios. Esto remite tanto al tema de las obligaciones de los ciudadanos como al de una estructura en la que el empleo formal esté suficientemente extendido. Aunque no hay acuerdo sobre cómo definir el empleo informal, en general se acepta que éste representa una parte sustancial de la población económicamente activa. Si tomamos la definición de INEGI, que lo define como la parte proporcional de la población ocupada que es propietaria de negocios carentes de registro de sus trabajadores, en 1996 se calculaba que el empleo informal llegó a 21.7% de la población ocupada.

Una definición más amplia de empleo informal sugiere que éste se integra por todos los empleos no delictivos que están al margen de las regulaciones laborales. Para calcularlo, se resta del total de la PEA a los trabajadores inscritos en el IMSS, a los trabajadores del sector público y a los desempleados. Como resultado, se obtienen cifras más altas: en 1990 representó alrededor de 34% de la PEA, y en 1995 52.4% (Ibarra, 1996: p. 20A). Según datos de la CANACO, en 1996 la economía informal contribuyó con 30% del PIB (*El Financiero*, 29 de noviembre de 1996: p. 26). Como quiera que se calcule la economía informal, destaca el hecho de que esta población no paga impuestos, pero tampoco es sujeto de derechos sociales universales, en la medida en que no hay mecanismos universales de acceso a servicios de bienestar.

La tributación en México ha sido comparada con la de países miembros de la OCDE. En términos porcentuales, México sólo recauda 16.9% del PNB, y en dólares por habitante, sólo recauda 724. En ambas listas ocupó el último lugar de tributación en 1997 (OCDE, 1997).

Si analizamos la estructura del ingreso del gobierno federal, acumulado a diciembre de 1998, de un ingreso total de 540 mil 184.8 millones de pesos, 397 mil 417.4 millones, es decir, el 73.57% proviene de ingresos tributarios, en tanto que 142 mil 767.4, o sea 26.43%, son no tributarios. Los tributarios están compuestos por seis rubros, de los cuales tres son fundamentales: Impuesto sobre la Renta, que grava los ingresos y representa 41%; IVA, que es impuesto al consumo y significa 30%; y el impuesto especial a la producción y a los servicios, que recauda 19.3% de los impuestos tributarios.

Ingresos tributarios del gobierno federal, acumulado a diciembre de 1998

	Millones de pesos	Porcentaje
Tributarios	397 417.0	100.0
Renta	162 952.0	41.0
IVA	119 247.7	30.0
Impto. esp. prod. y serv.	76 718.8	19.3
Comercio exterior	21 829.2	5.5
Otros	16 669.7	4.2
No tributarios	142 767.4	100.0
Derechos	105 629.4	74.0
Hidrocarburos	(89 124.3)	(62.4)
Otros	(16 505.1)	(11.6)
Productos	11 747.9	8.2
Aprovechamientos	25 390.1	17.8

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, Dirección General de Investigaciones Económicas, junio de 1999.

Por otra parte, la elevada incidencia de la pobreza determina la necesidad de instrumentar programas dirigidos a los sectores de menores ingresos, tanto para desarrollar capacidades individuales como para ampliar las oportunidades de esos sectores. En efecto, de 1970 a 1995 la población ocupada que obtiene ingresos monetarios insuficientes para adquirir una canasta básica aumentó de 55% a 64% (CONAPO, 1999: p. 133). Pero además las graves disparidades sociales en amplios sectores de la sociedad requieren de políticas específicas para remontar el bajo lugar en la distribución del ingreso, y dadas las características de acceso a los derechos en México y el carácter de las desigualdades, éstas no pueden ser abordadas sólo como derechos sociales universales. Las cifras al respecto son elocuentes: en tanto que en las zonas metropolitanas los hogares ubicados en el decil de menor ingreso obtuvieron 3.3 mil pesos, los hogares ubicados en el decil de mayor ingreso alcanzaron un promedio de 50.2 mil pesos, y aunque en las localidades con menos de 2.500 habitantes las diferencias son menores, pues los hogares del decil con menor ingreso ganaron 1.3 mil pesos y los hogares con mayor ingreso obtuvieron 18.4 mil, las distancias sociales siguen siendo considerables (CONAPO, 1999: p. 95).

Reflexiones finales

La revisión de las principales críticas al concepto de ciudadanía social ha mostrado las dificultades teóricas inherentes al mismo. Además, el análisis sobre las modalidades de acceso a la ciudadanía social prevalecientes en México apunta a tres observaciones fundamentales:

- El patrón corporativo de distribución dio acceso a bienes colectivos fundamentalmente por la vía de las organizaciones, sin que prevalecieran criterios universales en la entrega de satisfactores de bienestar.
- Insuficiencia de recursos fiscales, debido tanto a la escasa capacidad impositiva del Estado como a que las características de la economía favorecen la informalidad.
- La alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por derechos sociales.

La dificultad de otorgar prestaciones por la vía de derechos universales enunciados pero no especificados, una opción interesante para sustentar criterios distributivos que permitan la explicitación, se encuentra en el planteamiento de Bellamy, quien propone que se especifiquen derechos que llama 'institucionales', en lugar de derechos sociales emanados de los derechos humanos. Según este autor, los derechos institucionales nacen de las deliberaciones políticas y se traducen en leyes particulares y en convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos

que participan en el proceso político, y permiten retomar la dimensión de obligaciones y deberes contenida en la ciudadanía. Estos derechos presentan ventajas respecto de los derechos del hombre ya que, a diferencia de estos últimos, expresan fines determinados socialmente que pueden ser reformulados cada vez que sea necesario hacer frente a cambios de circunstancias en lugar de apelar a una forma idealizada de comunidad y de actividad humana. Además, es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social, como en el caso de los derechos reproductivos de las mujeres, en lugar de limitarse a un estándar homogéneo. Por otro lado, cuando los derechos se institucionalizan, los deberes correspondientes pueden ser ubicados con precisión para resolver los conflictos. Estas características de los derechos 'institucionales' los hacen más adaptables que los derechos del hombre a la heterogeneidad social (Bellamy, 1994).

En el caso de México, donde diversos derechos se encuentran consignados en la Constitución más como objetivos a alcanzar que como derechos claramente especificados aplicables a los individuos, sin mecanismos para convertirlos en exigibles, un conjunto de acuerdos de las principales agrupaciones políticas y organizaciones sociales favorecería la especificación de derechos y la instrumentación de diversas prestaciones. Dado que la magnitud de las carencias en México es muy elevada -la incidencia de la pobreza pasó de 58.5% de la población en 1984 a 65.2% en 1992- (Boltvinik, s/f)³, en estos acuerdos deberían tomarse en cuenta parámetros estandarizados de necesidades a fin de formular los derechos 'institucionales' y diseñar mecanismos que hagan viable su aplicación.

Habría que contemplar los principales elementos que componen las necesidades individuales, como los materiales necesarios para la existencia, de manera acorde con el estándar que la sociedad ha alcanzado -nutrición, vestido, vivienda, recursos económicos, educación, salud- así como los que se refieren a condiciones ambientales que constituyen el entorno biológico y físico en que habitan los individuos. Estos elementos materiales comprenden los de uso o consumo inmediato y aquellos que propician el desarrollo de capacidades, como la educación, la cual favorece también el desarrollo social y condiciones que facilitan la viabilidad económica del país. Los acuerdos a que nos hemos referido tendrían que especificar de cuáles necesidades se debería hacer cargo la sociedad para convertirlas en derechos, así como cuáles recursos y en qué magnitud deberían utilizarse para dar cumplimiento a estos derechos. Asimismo, tendrían que aclarar a cuáles grupos de población se aplicarían. De igual modo es preciso establecer mecanismos jurídicos que permitan hacer aplicables los derechos, y asegurar la positividad del derecho, es decir, el cumplimiento de las leyes.

Sería preciso además tomar en cuenta que el panorama actual es de nuevas y más complejas necesidades en virtud de las nuevas tecnologías, la intensificación de los flujos de comunicación y comerciales, el incremento de la economía infor-

mal, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los cambios demográficos, y el creciente proceso de diferenciación social. Estos acuerdos tendrían que traducirse en sólidos compromisos de carácter institucional.

Por otra parte se debe impedir que la satisfacción de las expectativas sociales y la tutela misma de las libertades fundamentales de cada ciudadano dependan de sus posibilidades de afiliación corporativa; éstas influyen para que cuanto más poderosa sea la organización a la que se pertenece, más eficaz sea la satisfacción de las expectativas, llevando a la exclusión de hecho de quienes tienen escasa capacidad de afiliación.

Por último, conviene tener presente que el desarrollo, antes que un derecho, es un componente del bienestar. Se debe distinguir los derechos de los objetivos de política social. El igualitarismo social requiere construcción de autonomía.

Bibliografía

- Alejo, Francisco-Javier 1999 “Corriente Renovadora y renovación nacional (II)”, en *El Universal* (México) 12 de Agosto.
- Bellamy, R. 1994 “Tre modelli di cittadinanza”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).
- Boltvinik, J. (s/f) “Dinámica y características de la pobreza en México”, en Gómez de León, José y Cecilia Rabel (coordinadores) “*La población de México: tendencias sociodemográficas y perspectivas hacia el siglo XXI*” (México: Fondo de Cultura Económica).
- CONAPO 1999 *La situación demográfica de México, 1999* (México: CONAPO).
- Córdova, A. 1994 “Desarrollo, desigualdad y recursos naturales”, en Pascual Moncayo, P. y Woldenberg, J. (coordinadores) *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente* (México: Cal y Arena).
- Córdova, A. 1986 (8^{va}. edición) *La política de masas del cardenismo* (México: ERA) Serie Popular, N° 26.
- Demo, Pedro y L. Nunes de Aranha Oliveira 1997 “Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas”, en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 79.
- Ferrajoli, L. 1994 “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).
- Gilly, A. 1985 “El PRI. La larga travesía”, en *Nexos* (México) N° 91, Julio.
- Gobierno del Distrito Federal 1998 “Documento Marco del Programa de Acción de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México”.
- Hernández Laos, Enrique 1992 *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación* (México: CIIH-UNAM).
- López Mateos, A. 1964 *Seis informes de gobierno* (México: Talleres Gráficos de la Nación).
- Marshall, T.H. 1950 *Citizenship and Social Class* (U.S.A.: University of Cambridge)
- Mier y Terán, M. y C. Rabel (s/f) “Condiciones de vida de los niños en México, 1960-1995. El entorno familiar, la escolaridad y el trabajo”, en Gómez de León Cruces José y Cecilia Rabel Romero (coordinadores) *La población de*

México: tendencias sociodemográficas y perspectivas hacia el siglo XXI (México: Fondo de Cultura Económica) en prensa.

Sgritta, Giovanni 1993 “Politica sociale e cittadinanza”, en Donati, Pierpaolo, *Fondamenti di politica sociale* (Roma: La Nuova Italia Scientifica).

Sistema Integral de Información y Documentación. Biblioteca del H. Congreso de la Unión 1997 *Iniciativas presentadas al Congreso. Cuadernos de apoyo, 1994-1997*.

Zolo, D. 1994 “La strategia della cittadinanza”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).

Notas

1 El artículo 123, vigente hasta ahora, estableció el derecho al trabajo y diversos derechos comprendidos en el ámbito laboral, como jornada máxima (ocho horas), derecho de huelga, prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc.

2 Sistema Integral de Información y Documentación. Biblioteca del H. Congreso de la Unión, *Iniciativas presentadas al Congreso. Cuadernos de apoyo, 1994-1997*.

3 La pobreza disminuyó entre la primera mitad de los años sesenta hasta fines de los años setenta; en 1977 se calculaba que 58% de la población era pobre, del cual casi 35% vivía en condiciones de pobreza extrema (Hernández Laos, 1992: pp.126-127).