



EVALUA DF

Consejo de Evaluación del
Desarrollo Social del
Distrito Federal

Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea

Anahely Medrano Buenrostro

México DF, julio de 2010

1. Introducción

Desde sus inicios, en 1997, el Gobierno del Distrito Federal ha planteado una estrategia de política social encaminada a la procuración del bienestar guiada por el propósito de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales de los habitantes de la capital. Este propósito se plasmó en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDSDF) aprobada por la Asamblea Legislativa. Entre otras características, al LDSF incluye los siguientes principios:

- i) La integralidad;
- ii) La participación, y
- iii) La exigibilidad de derechos.

Asimismo, la presente administración del Gobierno del Distrito Federal se ha planteado como propósito continuar con el proceso de institucionalización de esta estrategia de desarrollo social. Bajo este tenor, se creó el Consejo de Evaluación del Distrito Federal (Consejo, en adelante), cuya misión fundamental es evaluar la política social en su conjunto, así como a los diferentes programas que la integran. Esta labor se adscribe en el cumplimiento del principio de transparencia, así como de la obligación de rendir cuentas que debe cumplir todo gobierno democrático. De esta forma, entre las principales funciones y atribuciones del Consejo, se encuentra realizar un informe anual sobre avances y retrocesos del Distrito Federal en materia de desarrollo social.

El cumplimiento de esta atribución implica, entre otras tareas, la realización de una serie de estudios e investigaciones que sustenten al realización de un informe anual de esta naturaleza. En particular, es fundamental contar con un análisis que de manera integral y concisa exponga los principales fundamentos teórico-conceptuales que sustentan el paradigma de la política social impulsado por el gobierno de la Ciudad de México. En atención a esta necesidad, este estudio aporta un análisis de los principales enfoques u orientaciones el área de la política social contemporánea. Este análisis permitirá identificar de manera puntual y

concisa los principales fundamentos teórico-conceptuales para repensar el desarrollo y política social.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General

El objetivo general de esta propuesta es realizar un estudio para identificar de manera puntual los principales fundamentos teórico-conceptuales que constituyen la base de la propuesta de desarrollo y política social del Distrito Federal. Así, este estudio permitirá tener un panorama conciso sobre este tema, el cual pueda constituir un insumo importante para la realización del informe anual de desarrollo social. De esta forma, se busca que este estudio contribuya a que dicho informe se convierta en una referencia obligada para entender las características fundamentales del paradigma de política social del Distrito Federal.

1.1.2 Objetivos particulares

Los objetivos particulares son los siguientes:

1) Identificar y analizar de manera puntual y sistemática los principales fundamentos teórico-conceptuales para repensar el desarrollo y política social, tales como:

- El universalismo garantista
- El universalismo básico
- El desarrollo y seguridad humana
- La flexiseguridad
- El florecimiento humano

- La igualdad compleja

1.2 Metodología

La realización de este estudio se basa en dos partes principales. En primer lugar, se va realizar una búsqueda y selección de los trabajos publicados más influyentes o representativos en cada uno de los temas que abarca este estudio. Para ello, se consultaran las principales bases de datos electrónicas de publicaciones académicas en ciencias sociales, tales como JSTOR, que es una de las bases de datos más prestigiosas y una herramienta de enorme valor para la investigación. Asimismo, se consultaran los catálogos de bibliotecas públicas importantes, especialmente la del Universidad Autónoma de Metropolitana (UAM).

Una vez recaba y seleccionada la información relevante, se procederá a su análisis. Para ello, se buscará identificar los principales antecedentes, características esenciales, así como las limitaciones más destacadas de cada concepto analizado. De esta forma, se busca integrar un documento que incluya de manera sintética y breve los conceptos más relevantes en materia de políticas social, especialmente de aquellos enfoques que persiguen garantizar el pleno goce de derechos humanos de la población.

2. Principales fundamentos teórico-conceptuales para política social contemporánea

2.1 Universalismo garantista

2.1.1 Antecedentes

En Europa, durante la primera parte del siglo XX, se registró una preocupación por la desigualdad o los problemas sociales derivados de ella, la cual implícita o explícitamente se asociaba al problema de clase propuesto por Marx (Esping-Andersen, 2000: 17). En este contexto, después de la Segunda Guerra Mundial, se adoptó el modelo keynesiano de desarrollo económico, así como los llamados estados de bienestar (welfare states en inglés). De esta forma, se buscó resolver “la cuestión social de una vez por todas, y, por tanto, la igualdad se convirtió en el algo más individualizado, en cuestión de posibilidades de movilidad” (Ibídem). En este sentido, la construcción de los estados de bienestar tenía implícito o explícito una aspiración igualitarista.

Así, los estados de bienestar implicaron el desarrollo de formas de organización económica y social, guiado por una propuesta política que incluía, entre otros elementos, ése espíritu igualitario. Así, se creó el “capitalismo de bienestar”. Este capitalismo se convirtió el modelo dominante en los países desarrollados durante la segunda mitad del siglo XX (Esping-Andersen, 2000). El capitalismo de bienestar, no obstante, se llevó a la práctica de diversas formas. Sin embargo, (Esping-Andersen, 2000) identifica cuatro características institucionales del capitalismo de bienestar.

La primera y más importante característica de capitalismo de bienestar es, precisamente, la creación de los estados de bienestar, “con su promesa de ciudadanía social universal”. La segunda característica está íntimamente vinculada con la noción de un estado de bienestar: “la democracia plena”. En los estados de bienestar, la instauración de la democracia pasaba estaba estrechamente con el

goce de derechos por parte de la ciudadanía. La tercera característica se refiere al reconocimiento y consolidación de los sindicatos. Finalmente, el cuarto pilar del capitalismo de bienestar es el derecho a la educación y la expansión de los modernos sistemas de educación masiva (Ibíd.: 17-18).

De esta forma, los estados de bienestar europeos nacieron como un “nuevo proyecto igualitario”. Y este proyecto materializó el espíritu democrático que contiene la afirmación de T.H. Marshall (1950) acerca de que “los derechos civiles y políticos sólo resultan significativos si se contemplan con los derechos sociales” (Esping-Andersen, 2000: 17). En otras palabras, los estados de bienestar y la realización de la democracia se plantearon como indivisibles y parte del mismo proyecto. En realidad, el capitalismo de bienestar constituyó una síntesis de los igualitarismos liberal (que enfatizaba la libertad del individuo) y social-democrático (que apoyaba la solidaridad de clase) de esa época (Esping-Andersen, 2000).

No obstante de que los estados de bienestar compartieron en su origen un espíritu igualitarista, se desarrollaron distintos modelos. Sin embargo, una de las características distintiva (en menor o mayor medida) se refiere a la forma o principio para provisión de bienes y servicios públicos. Este principio es el universalismo. Este principio se erigió como parte esencial del espíritu igualitario de estados de bienestar. Como se explicará más adelante, el espíritu igualitarista tomó formas diversas en los distintos países en lo que se construyeron estados de bienestar durante la segunda mitad del siglo XX. Por tanto, el principio universalista se aplicó también de manera distinta.

El universalismo como principio es también un indicador para identificar las características un régimen de política social o bienestar. De hecho, la historia de la política social contemporánea ha girado en gran parte en torno a la elección del principio fundamental con base en la cual se proveen los beneficios o servicios sociales en una comunidad. Y dicha elección se hace entre el universalismo o la selectividad, es decir, selección de grupos determinados con ciertos criterios que los hacen merecedores de recibir beneficios sociales (Mkandawire, 2005). De hecho, en la famosa clasificación de los diferentes de regímenes de bienestar que

propuso Esping-Andersen (1990), uno de los ejes para identificar los distintos tipos de regímenes es, precisamente, la cercanía (o distancia) con cada uno de estos principios (universalismo o selectividad) para proveer o distribuir bienes sociales.

Aunque el universalismo garantizado por parte del Estado se hizo característica distintiva de cierto tipo régimen de bienestar surgido en Europa, la aspiración universalista ha estado presente en muchas latitudes, incluyendo México. De hecho, en la Constitución Mexicana de 1917, considerada la primera constitución socialista del mundo, se consagraron varios derechos sociales bajo este espíritu. Asimismo, durante las décadas de 1960 y 1970, el universalismo gozó de gran popularidad las sociedad occidentales como principio de política social (Mkandawire, 2005). Así, hasta antes de la década de 1980, en muchos países en desarrollo, los gobiernos impulsaron la provisión universal de algunos servicios, especialmente salud y educación.

De esta forma, el universalismo ha sido un principio fundamental en los enfoques de política social con enfoques igualitaristas o de derechos. A continuación se describe brevemente la noción de universalismo garantista.

2.1.2 Características principales

El universalismo garantista como enfoque de política social está vinculado a una aspiración igualitaria. Como se mencionó antes, esta aspiración influyó la creación de estados de bienestar en Europa. Este igualitarismo, en general, se vinculó esencialmente a la idea de que todas las ciudadanas y los ciudadanos tengan los mismos derechos. Para hacer efectiva esa aspiración había que adoptar un principio para proveer de ciertos bienes y servicios que se consideren socialmente necesarios para que las personas se desarrollen y participen en su comunidad (por ejemplo, acceso a servicios de salud, educación, protección ante situaciones adversas, entre otros). Este principio fue el universalismo. Bajo este principio, la provisión de tales bienes y servicios debe hacerse para todas las personas que

son parte de una sociedad, sin tener en cuenta su nacimiento, sus relaciones, su situación laboral o económica.

En este sentido, el universalismo constituye fundamentalmente un principio para proveer bienes sociales; bajo este principio, toda la población de una sociedad debe tener acceso a tales bienes. Además, en los estados de bienestar, el Estado constituye el principal responsable de la provisión de tales bienes, es decir, el acceso se garantizaban por medio de la acción estatal (es decir, por medio de leyes y programas gubernamentales). Asimismo, el acceso a los servicios sociales se considera como un derecho ciudadano. Por tanto, bajo el universalismo, la provisión de ciertos bienes o servicios se considera como un derecho ciudadano. Así, bajo el universalismo garantista, el Estado debe garantizar el acceso a ciertos servicios o bienes que se consideran como derechos o garantías sociales de todos los habitantes de un país.

La provisión de derechos sociales a partir del principio universalista y garantista por parte del Estado tiene su principal expresión en uno de los regímenes o modelos de bienestar que incluye la famosa clasificación de Esping-Andersen (1990). Este modelo es denominado como social-demócrata. Para entender mejor a que refiere el principio de universalidad garantista, se explicará brevemente en qué consisten este tipo de modelo de bienestar.

Como se mencionó antes, los estados de bienestar adquirieron formas variadas. De acuerdo con Esping-Andersen (2000), un factor fundamental para determinar las características particulares del modelo de bienestar en cada país fue el *ethos* dominante. Este *ethos* se refiere principalmente al conjunto de valores o ideas dominantes, tales como liberalismo y socialdemocracia, pero también a enfoques conservadores, estatistas, corporativistas o incluso, de corte religioso (Esping-Andersen, 2000). La clasificación que propuso Esping-Andersen (1990) establece tres principales modelos: liberal, conservador-comparatista y social-demócrata (ver recuadro 1).

Recuadro 1. Los tres modelos de estado de bienestar según Gøsta Esping-Andersen

| Modelo | Características más importantes | Ejemplos |
|--------------------------|--|--|
| Social-demócrata | El Estado garantiza la provisión de una amplia gama de servicios sociales para toda la ciudadanía, de tal forma que se asegura un determinado nivel de bienestar para todos. Los principios de igualdad y solidaridad son fundamentales en este modelo. Con este modelo se logra un alto grado de desmercantilización del acceso a bienes y servicios sociales. | Países nórdicos (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega). |
| Conservador-corporatista | En este modelo, la provisión de bienes y servicios sociales por parte del Estado se diferencian por tipo de ocupación y/o por tipo de organización en la que se labora (pública o privada). Además, los beneficiarios deben aportar contribuciones para acceder a los beneficios. En consecuencia, el acceso a los bienes no depende únicamente de que tales bienes se consideran derechos sociales, sino del cumplimiento de las reglas para acceder a los mismos. Por tanto, en general, el tipo seguridad social está fuertemente vinculada a la pertenencia a de un grupo (o corporación) determinado. Este modelo no garantiza de manera automática la desmercantilización de acceso a bienes sociales. | Europa continental (especialmente, Alemania y Francia). |
| Liberal | El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse de los bienes y servicios sociales que se consideran necesarios para tener un nivel de vida aceptable. Además, las personas deben comprobar que no cuentan con los recursos necesarios, según los criterios que el gobierno establece, para ser merecedores de ayuda estatal. Por tanto, los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. En algunos casos, el estado puede proveer de manera universal ciertos servicios (sobre todo educación). En este modelo el grado de desmercantilización de acceso a bienes y servicios sociales es muy bajo. | Países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra). |

Fuente: Esping-Andersen (1990)

Así, el universalismo es el rasgo más distintivo del modelo social-demócrata. De hecho, el universalismo constituye la piedra angular de este modelo. Aunque lo que resulta específicamente característico de los regímenes social-demócratas

son dos formas en la que se ha llevado a la práctica el universalismo: la “fusión del universalismo con la generosidad” y la “socialización global de los riesgos” (Esping-Andersen, 2000: 109). Esto significa esencialmente que en este tipo de regímenes el Estado brinda coberturas generales de los beneficios sociales (tales como salud, educación, pensiones, entre otros). Además de que se privilegia la provisión de dichos beneficios por parte del Estado, éstos son relativamente más generosos en los regímenes social-demócratas que en otros modelos.

De esta forma, en el modelo social-demócrata, los derechos sociales comprenden a toda la población y el Estado es la principal institución en la gestión del riesgo. La protección frente a situaciones de riesgo o vulnerabilidad que puedan enfrentar las personas la realiza el Estado a través de las instituciones de bienestar (welfare state), regulados por ley, de tal forma que se garantice el disfrute de sus derechos. En otras palabras, la provisión de derechos se realiza a partir del principio universalista y garantista por parte del Estado (ver recuadro 2).

Recuadro 2. La garantía de derechos sociales

La noción de garantía se refiere esencialmente a los métodos, mecanismos o dispositivos, que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Establecer tales mecanismos o métodos tiene el fin de que los derechos establecidos en una sociedad se conviertan en derechos ejecutables y exigibles. De otra forma, tales derechos quedarían como simple expresión de buena voluntad en el mejor de los casos.

Con el fin de construir garantías adecuadas para los derechos sociales, se deben asumir tales derechos como derechos plenos, y para ello deben estar debidamente establecidos en el cuerpo legal aplicable en una sociedad, como la Constitución o leyes específicas.

Fuente: Courtis (2007).

Además, la idea de ciudadanía está íntimamente relacionado este enfoque de universalismo garantista. En los sistemas de bienestar “social-demócratas” la provisión de servicios y los beneficios sociales están “basados en ciudadanía”, como sucede en estados de bienestar de países nórdicos (Esping-Andersen

1990). Es decir, en los modelos social demócratas, el acceso a tales beneficios se adquieren por el hecho de ser ciudadana o ciudadano de un país. Asimismo, este modelo también implica una noción de seguridad basada en derechos, en el sentido de que el acceso a beneficios constituye un derecho adquirido con la ciudadanía.

Bajo los principios de universalismo y socialización de los riesgos a través de la acción del Estado, los estados de bienestar nórdicos se convirtieron en “estados de servicios” (Esping-Andersen, 2000: 109). En países como Dinamarca, por ejemplo, sobre los servicios de salud se construyó una estructura integral de gran escala dirigida a atender las familias necesitadas. De esta forma, la atención a menores de edad y adultos mayores resultó especialmente privilegiada. Así, en el modelo social demócrata, el universalismo garantista a través de la acción estatal hizo realidad el elemento igualitarista que buscaba impulsar este modelo. De tal forma que “para muchos el elemento igualitario es simplemente la práctica del universalismo”, es decir, “todo el mundo disfruta de los mismos derechos y subsidios, se ha pobre o rico” (Ibídem). En otras palabras, el igualitarismo y universalismo, en la práctica, se fusionaron en este tipo de regímenes.

Como se ha dicho antes, el universalismo está íntimamente relacionado con la noción de derechos. Al respecto, es importante mencionar el fundamento normativo de estos derechos sociales, en el marco del enfoque de derechos humanos. En este enfoque, la universalidad constituye, precisamente, un principio básico. Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948, se crearon un conjunto de compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Estos compromisos se plasmaron en la emblemática Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, estos compromisos significaron el establecimiento un marco normativo en este tema, el cual ha venido evolucionando en las décadas siguientes a su establecimiento. Así, en 1966, se creó Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Estos derechos se han llamado de segunda generación e incluyen, entre otros beneficios relacionados con el disfrute a de un estándares de vida digna, tales como, salud, educación,

asistencia social, entre otros. Como se mencionó antes, estos derechos se generalizaron en muchos países a través de la institucionalización de los estados del bienestar.

En 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, se aprobó una Declaración y un Plan de Acción en el que se establecieron definiciones y alcance de derechos humanos. En particular, el segundo artículo de la referida Declaración define la universalidad como ausencia de exclusión y eliminación de toda forma de discriminación. Al respecto el primer párrafo dice que: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Así, el principio de universalidad de los derechos humanos establece derechos son para todas personas, sin excepción alguna. (Ver recuadro 3).

Recuadro 3. Características de los derechos humanos

La Declaración de Viena de 1993, en su punto quinto, señala las características básicas de los derechos, el cual dice lo siguiente:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Fuente: Naciones Unidas, Declaración de Viena.

En resumen, el universalismo surge bajo la guía de una aspiración igualitaria. En particular, en los regímenes de bienestar socialdemócratas se busca que los ciudadanos tengan en efecto garantizados el goce de derechos sociales. En este sentido, el universalismo garantista implica un principio y enfoque para la provisión

de beneficios sociales, el cual dicta que dicha provisión se hace como derechos de los que toda la población es beneficiaria y cuya realización es responsabilidad primordial del Estado. En otras palabras, el criterio para acceder a beneficios sociales es la ciudadanía. De esta manera, el universalismo garantista está estrechamente vinculado a las nociones de igualdad, ciudadanía y derechos humanos.

Así, las características de del enfoque del universalismo garantista (espíritu igualitarista, la provisión de beneficios sociales como derechos adquiridos por ciudadanía, los cuales son garantizados por la acción del Estado) se materializaron en los llamados regímenes de bienestar social-demócratas. En otras palabras, bajo el universalismo, toda la población disfruta de los beneficios sociales como un derecho básico. Aunque estos regímenes siguen vigentes en los países nórdicos, en las últimas décadas, han pasado por momentos difíciles (Esping-Andersen, 2000). El siguiente apartado, algunas limitaciones del enfoque del universalismo garantista se describen brevemente.

2.1.3 Limitaciones más importantes

A finales de la década de 1970, la oleada de crisis económicas registradas en el mundo llevó a poner el énfasis en el problema de la restricción de recursos públicos. En este contexto, los gobiernos comenzaron a voltear la mirada hacia formas de ajustar sus finanzas, lo cual tuvo impacto directo en la política y gasto social (Mkandawire, 2005). En este marco de crisis fiscales, se adoptaron medidas que contradecían el espíritu universalista que prevaleció en décadas anteriores. En este marco, el enfoque universalista ha sido objeto de varias críticas. La principal crítica es que las políticas universalistas son de alto costo, ya que exige muchos recursos tributarios (Ocampo, 2008).

Además, en un contexto de recursos escasos, el alto costo se consideró un grave limitación, especialmente por parte de detractores del universalismo que impulsan la eficiencia en uso de los recursos y la focalización de recursos, con la idea de

ello favorece la disminución de pobreza (Mkandawire, 2005). De esta forma, la deficiente focalización de los recursos en las personas que se consideraban en mayor desventaja se señaló como otra de las grandes deficiencias del universalismo (Ocampo, 2008). Esta crítica directamente pone en tela de juicio el espíritu igualitario que impulsó el universalismo garantista en décadas anteriores. La idea subyacente en esta crítica es que se injusto otorgar beneficios a aquellas personas que tienen los recursos para pagarlas en el mercado. Por tanto, desde esta óptica, el universalismo se considera indeseable porque no focaliza la provisión de servicios en aquellas personas que no pueden adquirirlas con recursos propios (es decir, los pobres).

En concordancia con la idea anterior, los proponentes de los enfoques que privilegian la selectividad para distribuir de bienes y servicios sociales (focalización) sostienen que el universalismo puede generar mayores desigualdades. En línea con este argumento, se dice que clases medias “cuentan con capacidad para lograr que los recursos públicos se distribuyan a su favor, excluyendo así a los sectores más desfavorecidos” (Ocampo, 2008: 46), trayendo como consecuencia más desigualdad. Uno de los ejemplos de concentración de los beneficios por parte de las clases la que se realiza a través de las asociaciones sindicales o de su influencia sobre los partidos políticos.

Sin embargo, la idea de que el universalismo genera más desigualdad es deficiente por varias razones. En lo que respecta al caso de América Latina, Ocampo (2008) sintetiza tres de las más importantes razones. En primer, si bien algunos beneficios sociales se pueden considerar una “conquista” de las clases medias, esto no necesariamente se traduce en que sean los beneficiarios exclusivos, en detrimento de los sectores en situación menos favorecida. Por el contrario, el hecho de que las clases medias logren ciertos beneficios podría crear una sinergia positiva e impulsar la expansión de estos beneficios a otros sectores de la población. Esta es, de hecho, la historia de los Estados de bienestar de los países industrializados” (Ocampo, 2008: 46).

De hecho, “los sistemas democráticos generan una presión” para que los beneficios se generalicen posteriormente a toda la población. Además, el apoyo de las clases medias a las políticas universalistas es esencial para que se logre su expansión y sustentabilidad en el tiempo, ya que tales políticas requieren esquemas de tributación que generen recursos públicos suficientes para su financiamiento. Por tanto, resulta fundamental que las clases medias apoyen “los niveles de tributación necesarios para financiar el alto gasto público social imprescindible para sostener estos sistemas” (Ibídem).

En segundo lugar, antes de descartar *a priori* las políticas universalistas, se debe considerar el estado inicial de distribución inicial del ingreso en una sociedad. En Latinoamérica, muchos (si no es que la mayoría) de los hogares pertenecientes a los sectores considerados “medios” perciben ingresos relativamente bajos. “Esto resulta evidente cuando se mira a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso. Esto refleja, a su vez, un hecho ampliamente reconocido: que la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico (v., por ejemplo, Cepal 2006b, cap. I)” (Ocampo, 2008: 47). A juzgar por este hecho, en esta región, las llamadas clases medias también tendrían motivos para apoyar políticas universalistas, ya que dichos sectores se encuentren entre “los que experimentaron algunas de las tensiones más fuertes en las últimas décadas, asociadas, por ejemplo, a los retornos decrecientes de la educación secundaria en términos de mayores ingresos, o a la contracción que experimentó el empleo formal hasta comienzos del nuevo siglo” (Ibídem).

Por tanto, las ideas de que universalismo a promueve desigualdad tiene poco fundamento empírico. Asimismo, tampoco tiene mucho sustento la crítica relacionada con esta idea acerca de que las políticas universalistas podrían representar desventajas mayores para los que viven en situación más desfavorable. De hecho, hay estudios que muestran que en países pobres la pobreza se ha disminuido a través de enfoques universalistas para la provisión de servicios básicos (Mkandawire, 2005).

Otra de las objeciones que se argumentan a las políticas universalistas es que consumen muchos recursos públicos y que los países en desarrollo no hay recursos suficientes para financiarlo. Al respecto, Huber (2006) muestra que cuando los países europeos (especialmente, los escandinavos) decidieron implementar la cobertura universal en seguridad social en la década 1950, tenían niveles de ingreso *per cápita* inferiores a los que tienen ahora la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo México. Sobra decir que los países con coberturas universales lograron los índices de bienestar más avanzado en el mundo.

Otro problema es el que se refiere al tipo de estructura impositiva que exige un sistema universalista. Como ya se mencionó antes, para financiar políticas universalistas se necesita contar con sistema tributario que efectivamente pueda recaudar impuestos suficientes, especialmente sobre la renta, a todos los ciudadanos (Huber, 2006). Dicho sistema debe tener tales características que realmente pueda fungir como un mecanismo redistributivo. En el caso latinoamericano, la construcción de un sistema como este implica dos grandes retos: uno técnico y otro político. En reto técnico es, después de todo, superable. Por el contrario, el reto que se antoja casi insalvable es el político (Huber, 2006). En cuanto que toda la ciudadanía debe pagar impuestos que le corresponde, incluyendo aquellos en los deciles más bajos y los que concentran la mayor riqueza, se intuye que objeciones y resistencias a el sistema impositivo requerido pueden ser generalizadas.

Justo aquí comienza la dimensión más complicada del problema político: cómo hacer para que aquellos que tienen la información y recursos no únicamente para evadir o eludir impuestos, sino para influir en las autoridades que deciden la política fiscal, paguen los impuestos que les correspondería un esquema fiscal que pretenda ser redistributivo. Esta cuestión sí se puede convertir en el verdadero obstáculo para el avance hacia nuevos enfoques de política social que tengan aspiraciones universalistas.

2.2 Flexiseguridad

2.2. Antecedentes

La noción de “flexiguridad” o “flexiseguridad”¹ tomó fuerza en el continente europeo, especialmente en los países escandinavos, desde principios de la década de 1990. Hay que recordar que esos tiempos fueron marcados por procesos de globalización económica mundial profunda. Así, por un lado, la flexiseguridad se gestó en el marco institucional de los sistemas de seguridad social característico de los estados de bienestar, y por otro lado, en un ambiente internacional muy distinto al que originó tales sistemas. Antes de discutir la definición de este concepto, en este apartado se describen de manera sucinta el contexto en el que surgió el mismo.

Los procesos de globalización han implicado, entre otros efectos, un aumento de la competencia económica en el mundo. Asimismo, entre otras consecuencias, la globalización ha acarreado también una competencia entre los distintos estados de bienestar en Europa (Deacon, 2000). En este continente, los estados de bienestar se fundaron esencialmente sobre la base de una serie de principios y aspiraciones social-democráticos. En general, los estados de bienestar buscaban implementar esquemas comprensivos de redistribución, pleno empleo y crecimiento económico (Yeates, 2007). Estos propósitos, más allá de las diferencias y particularidades encontradas en país, trajeron consigo el desarrollo de modelos de seguridad social que buscaban proteger a prácticamente toda la ciudadanía.

Para algunos autores, la globalización, amenaza los sistemas de bienestar a consecuencia de la liberalización económica y la competencia férrea por atraer inversión férrea (Beck, 2000). De esta forma, el entorno económico mundial

¹ En este documento se utilizará el segundo término; en la literatura se utilizan indistintamente ambos términos. Ambas palabras son anglicismos que se derivan de la palabra “flexicurity”, que a su vez se compone de dos vocablos de la lengua inglesa: “flexibility” y “security”.

caracterizado por una lucha por los mercados ha representado serios retos (en mayor o menor medida) para los sistemas de protección social. Así, en el fondo de esta preocupación está la cuestión de las formas y alcances para garantizar los derechos sociales, especialmente laborales, de la ciudadanía, en el marco de un nuevo orden mundial. Este orden ha impuesto varios retos para los sistemas de seguridad social. Uno de estos retos se deriva, precisamente, de que el aumento de competencia económica mundial ha llevado a que empleadores o empresas busquen maneras de mejorar su eficiencia y reducir costos laborales (Vickerstaff, 2007).

Otro de los factores en los que surgió el concepto de flexiseguridad es la llamada crisis de empleo en Europa (Míiguelez, 2007). Asimismo, los mercados laborales europeos se ubicaron en una posición desfavorable frente al mercado de los EUA, el cual se ha puesto como ejemplo de flexibilidad laboral en el mundo (Auer, 2007). Esta crisis puso de manifiesto las severas dificultades de continuar un modelo de bienestar que se basaba en el pleno empleo. En este contexto, los gobiernos europeos han buscado soluciones que permitan preservar o garantizar la seguridad social y, al mismo tiempo, ser economías competitivas. De esta forma, la idea de la flexiseguridad surgió como una posible solución a los retos del momento histórico.

En síntesis, ante el nuevo orden mundial en el que priva la competencia económica globalizada, los países que tenían la intención más o menos generalizada de proteger los derechos ganados en los estados de bienestar buscaron formas de adaptarse a las presiones de dicho contexto. En tales países, se llegó a una propuesta que busca conciliar la flexibilidad que exige la competitividad económica y la seguridad que ofrecen los sistemas de bienestar europeos. Así surgió la flexiseguridad. En el siguiente apartado se describen las características más sobresalientes de este concepto.

2.2.2 Características del concepto

En principio, la flexiseguridad surge a partir de la combinación de dos nociones: flexibilidad y seguridad. Por si esto no hiciera suficientemente compleja la idea de flexiseguridad, los dos conceptos de los cuales se deriva son en sí mismos multidimensionales. Sin pretender discutir los alcances de estos dos conceptos (flexibilidad y seguridad), se describirán ambos brevemente en el contexto de la flexiseguridad. En lo que respecta a flexibilidad, ésta se refiere a “las prácticas que permiten a las empresas adaptarse a los retos que les impone las demandas del entorno” (Atkinson, 1984). A partir de esta definición, este autor distingue cuatro formas diferentes de flexibilidad:

- a) la flexibilidad numérica (por ejemplo, cuando las empresas recurren a contratos de tiempo parcial, a contratos temporales, a contratar a trabajadores que trabajan por cuenta propia);
- b) la flexibilidad de la jornada laboral (principalmente, en lo que respecta a horarios o días laborables);
- c) la flexibilidad funcional (se refiere a los puestos o funciones que desempeñan las y los empleados dentro de una empresa);
- d) la flexibilidad salarial.

En el caso de la noción de seguridad, ésta se refiere de manera general al conjunto de derechos sociales, particularmente laborales, de los que gozan la ciudadanía en un país dado. En el caso particular de Europa, como se mencionó antes, la seguridad se refiere concretamente a los sistemas de protección sociales que se han institucionalizado a través de los distintos estados de bienestar. La flexiseguridad, por tanto, intenta articular la flexibilidad y la seguridad. Así, como Madsen (2008) sostiene, el aspecto innovador de este nuevo concepto es que vincula las cuatro formas de flexibilidad anteriormente mencionados con cuatro formas de seguridad, las cuales son:

- a) la seguridad en el puesto de trabajo (la seguridad de poder permanecer en el mismo puesto o protección de mantener el empleo con la misma empresa);
- b) la seguridad en el empleo (la seguridad de seguir empleado, aunque no necesariamente en el mismo puesto);
- c) la seguridad de los ingresos o tener garantizados unos ingresos en caso de desempleo, enfermedad o accidente, y se expresa a través de los sistemas públicos de transferencia de ingresos, como los sistemas de prestaciones económicas y por desempleo;
- d) la seguridad combinada: “las posibilidades disponibles de combinar la vida laboral y privada, por ejemplo mediante programas de jubilación, bajas por maternidad, trabajo no remunerado en el sector del voluntariado, etcétera“(Madsen. 2008: 18).

La característica fundamental del concepto de flexiseguridad es la intención de capturar este doble propósito que se antoja en principio antagónico: hacer combatible la flexibilidad que exigen la competitividad económica con la seguridad social. Así, la idea fundamental de esta noción es que la “flexibilidad y la seguridad no son nociones contradictorias, sino que se pueden apoyarse mutuamente en muchas situaciones” (Madsen, 2008:17). De hecho, en opinión de algunos, seguridad y flexibilidad son combinables e incluso perfectamente complementarios o que se apoyan mutuamente (Auer, 2007).

Incluso, la flexiseguridad se puede plantear como una respuesta a las necesidades o demandas tanto de empleados como empleadores en el contexto de creciente competencia económica, sino de las exigencias del modo de vida occidental contemporáneo. En lo que respecta a las empresas, en general, hay interés en mantener relaciones laborales estables, así como conservar a empleados leales y calificados. Por su parte, también se han identificado posibles ventajas desde la perspectiva de los empleados. Esta ventajas, ya que en muchos casos, los empleados “se han dado cuenta de que, para poder amoldar su vida laboral a unas preferencias más individualizadas, también les interesa que existan

formas más flexibles de organizar el trabajo, por ejemplo para equilibrar la vida laboral y la familiar" (Madsen, 2008: 17).

En concordancia con lo anterior, flexiseguridad se puede definir como “una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo [...] de aquellos con más problemas de integración laboral” (Wilthagen & Rogowski, 2002: 205).

Esta definición admite de origen la tensión que implica lograr un balance entre los dos propósitos que encierra la misma. La flexiseguridad parte de la idea de que garantizar un cierto grado de seguridad en el lugar de trabajo, así como en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, otra exigencia es “una posición más débil en el mercado de trabajo” que facilite la inserción de esos mismo trabajadores, así como del desarrollo de su carrera profesional, a partir de conceder cierto grado de “flexibilidad numérica, funcional y salarial que permitan una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes (del mercado) con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad” (Wilthagen & Rogowski, 2002: 209). Por tanto, el punto crítico de la propuesta de flexiseguridad es establecer los grados adecuados u óptimos de cada uno de sus componentes: flexibilidad laboral y seguridad social.

Otra de los rasgos importantes del concepto de flexiseguridad es el papel central que se otorga al Estado, a pesar de que se reconoce el peso de la lógica de la economía del libre mercado y sus exigencias (competencia, eficiencia y maximización de la ganancia), en las relaciones de trabajo. De esta forma, se asume que no solo los gobiernos deben continuar desempeñando una función central: regular los mercados laborales, aunque con estas nuevas exigencias (Míiguelez, 2007). Esto significa que la flexiseguridad “no renuncia a la regulación, sino que la modula teniendo en cuenta la mayor flexibilidad que requiere una competitividad global” (ibíd.: 153). De esta forma, la flexiseguridad busca ser una alternativa la desreglamentación pura y dura, en cuanto busca reconciliar la creciente flexibilidad que se observa de facto en las economías europeas (y el

mundo) y la seguridad que plantean sus sistemas de bienestar (Klammer, 2007). En este sentido, la flexiseguridad resulta una suerte de dique ante la liberalización llana de los mercados laborales.

A partir de estas dos características fundamentales: una estrategia para balancear los objetivos de flexibilidad y seguridad laborales, y constituirse como una nueva forma de regulación conciliadora entre estos dos objetivos, la flexiseguridad involucra un nuevo modelo de seguridad. Este nuevo modelo parte de la idea de que se requiere un trabajo más flexible y en nuevas modalidades de contratos laborales, entre otras cosas (Klammer, 2007: 118). En Europa, continente donde se ha impulsado una agenda regional continental sobre el tema, se han ofrecido una propuesta con principios básicos que delimitan este nuevo modelo. En general, en esta propuesta europea, la flexiseguridad se plantea como un medio para impulsar productividad laboral en el marco de una economía globalizada y, al mismo tiempo, no dejar desprotegidos a los trabajadores y trabajadoras (ver recuadro 4).

Recuadro 4. Los principios comunes para la flexibilidad propuestos por la Comisión Europea en 2006.

En 2006, el Consejo Europeo estableció principios comunes, se pueden resumir de la siguiente forma:

- La flexiseguridad busca crear más y mejores puestos de trabajo, modernizar los mercados laborales y promover el empleo de calidad mediante el establecimiento de nuevas modalidades de flexibilidad y seguridad encaminadas a aumentar la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social.
- La flexiseguridad requiere la combinación deliberada de disposiciones contractuales flexibles y que inspiren confianza.
- Las estrategias de flexiseguridad no deben plantearse desde la perspectiva de un modelo único de mercado de trabajo o de vida laboral, ni de una única estrategia de actuación, sino que deben adaptarse a las circunstancias específicas de cada Estado miembro.
- La flexiseguridad debe promover la creación de mercados laborales más abiertos, más receptivos y más incluyentes que superen los problemas que supone la segmentación. Es un concepto que afecta tanto a quienes trabajan como a quienes están sin empleo.
- La flexiseguridad interna (dentro de la empresa) y la externa son igualmente importantes, y habría que tomar medidas para promoverlas. Una flexibilidad contractual suficiente ha de ir acompañada de mecanismos que permitan efectuar en condiciones de seguridad la transición de un puesto de trabajo a otro.
- La flexiseguridad debe favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.
- La flexiseguridad requiere un clima de confianza y de diálogo entre todas las partes, en el que todos estén dispuestos a asumir la responsabilidad del cambio para que puedan adoptarse políticas socialmente equilibradas.
- La flexiseguridad requiere una asignación de recursos en la que la relación coste eficacia sea satisfactoria, y debe ser siempre plenamente compatible con la existencia de presupuestos públicos saneados y viables desde el punto de vista financiero.

Fuente: Madsen(2008).

Como se puede observar, la propuesta de la Unión Europea se centra fundamentalmente en el “equilibrio perfecto entre flexibilidad y seguridad” (Klammer, 2007: 120). De esta forma, en el contexto europeo, la flexiseguridad es una estrategia que busca aumentar, “por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales; y por otro lado mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores”, sobre todo, de aquellos

con más problemas de integración laboral (Ramos, 2009: 80). En otras palabras, la intención del modelo europeo es establecer una estrategia de ganar-ganar o de equilibrio. Esto quiere decir que el resultado al que aspira la flexiseguridad es de ventajas tanto para los empleadores como para los trabajadores (Míguelez, 2007: 156).

De hecho, la propuesta europea reconoce la protección de los que están sin empleo como parte integral de la propuesta de flexiseguridad. Además, esta propuesta hace hincapié en la necesidad de desarrollar estrategias nacionales amplias basadas en un enfoque de ciclo de vida (Klammer, 2007: 120). En otras cosas, esto implica que los gobiernos apoyen a las trabajadoras y trabajadores a lo largo de su vida laboral para que puedan insertarse en mejores términos en la economía. En general, esta propuesta busca balancear las dos fuerzas (en principio, contrarias) que subyacen en el concepto de flexiseguridad, en el marco del terreno ganado en términos de protección social con la implementación de los estados de bienestar. Por ello, la flexiseguridad europea no sólo tiene como fin modernizar los mercados laborales, sino promover el empleo de calidad y la cohesión social (Madsen, 2008:22).

La propuesta europea admite que ambos propósitos (seguridad y flexibilidad) son indispensables y, al menos en principio, ninguno debería eclipsar al otro. No obstante, un aspecto subyace en la propuesta, y que de antemano contradice una de las formas tradicionales de seguridad laboral. Este aspecto es para que seguridad y flexibilidad se combinen mejor hay que tomar distancia de la idea de seguridad como permanencia en un mismo puesto de trabajo toda la vida (Míguelez, 2007). De esta forma, la noción de flexiseguridad se aleja de la idea de seguridad como permanencia indefinida en el empleo.

En cambio, el énfasis de concepto de seguridad está puesta en los salarios adecuados y buenas condiciones de trabajo y, especialmente, en la oportunidad de que las trabajadoras y trabajadores tenga la opción de elegir y progresar en el mercado laboral. En este sentido, la seguridad se concentra en la idea de protección: estar protegido contra abusos y, sobre todo, mantener los derechos

sociales básicos en el empleo y desempleo. Para ello, además de protección de derechos sociales en el trabajo, exige políticas públicas que faciliten a la gente obtener, mantener y desarrollar competencias y/o habilidades laborales a lo largo de sus vidas.

Sin embargo, como se anotó anteriormente, el grado en el que se logra el balance entre seguridad y flexibilidad laboral, incluyendo en lo que respecta a los ingresos de los trabajadores, ha diferido en cada caso nacional (Ramos, 2009). De hecho, en la práctica de este concepto donde está la principal fuente de debate. En el siguiente apartado se discute brevemente las principales limitaciones y retos del concepto de flexiseguridad.

2.2.3 Principales limitaciones

Hasta ahora, la flexiseguridad se ha planteado como una solución viable y óptima (todos ganan). Sin embargo, para algunos críticos, el aumento de la flexibilidad laboral equivale irremediabilmente a la disminución de la seguridad, ya que la práctica se puede incurrir simplemente a relajar la regulación laboral, dejando con pocos límites a la expansión de trabajos precarios (Auer, 2007). En otras palabras, la flexibilidad puede significar más un riesgo para la seguridad que una alternativa para balancear dos fuerzas en principio opuestas. Incluso, para otros, la flexiseguridad puede incluso llevar al fin del trabajo asalariado permanente (Ibíd.). Lo que es cierto es que la flexiseguridad niega que la única posibilidad de empleo lo constituyan los trabajos de tiempo completo permanentes o de largo plazo.

Además, la práctica siempre es más compleja que la teoría. La parte crítica de flexiseguridad radica, precisamente, en el diseño de la regulación para hacer posible el balance ideal entre seguridad y flexibilidad. Este diseño determina las características concretas que adquiere la flexiseguridad en cada país. Así, la forma en la que se operacionaliza este concepto, es decir, en la que se hace funcionar en la realidad la flexiseguridad, dicta los matices del mismo. Klammer (2007) sostiene que cada país europeo enfatiza una propuesta o idea clave en lo

que respecta en flexiseguridad. Por ejemplo, en los Países Bajos la meta es lograr crecimiento simultáneo de la flexibilidad y la seguridad, mientras que Dinamarca que se centra en la movilidad del mercado laboral (Klammer, 2007: 120). Por su parte, en Alemania, el gobierno persigue un concepto más amplio que engloba tanto los aspectos del mercado laboral como la flexibilidad y seguridad en la vida privada (Ibíd.). En consecuencia, en este país, el gobierno no sólo considera aspectos de la política laboral, sino familiar.

Por otra parte, la flexiseguridad por sí misma no necesariamente es una solución. Por ejemplo, el éxito de la regulación que ofrece esta propuesta es íntimamente relacionado con las características mismas de los sistemas de bienestar y los sistemas de relaciones laborales que operan en los diversos países (Míguelez, 2007). Así, según Míguelez (2007), el mejor escenario es en el que los sistemas de bienestar son fuertes y en las que en el mercado laboral “hay partes sociales con poder y tradición negociadora”, es decir, sindicatos y sistemas de seguridad fuertes (Míguelez, 2007: 156). En este caso, estarían principalmente (aunque no exclusivamente), los países escandinavos. En estos países, están cerca del modelo de flexiseguridad porque han puesto en práctica políticas en las que se intenta combinar seguridad y flexibilidad hace más de una década (Ramos, 2009). De manera similar, algunos países continentales, especialmente Alemania y Francia, “se están acercando a la flexiseguridad aunque tienen aún niveles bajos de flexibilidad” (ibíd.: 84).

Por otra parte, el avance de la flexiseguridad puede ser “ambivalente” en los países donde sólo uno de los dos sistemas es consistente. En este caso podrían ubicarse los países de Reino Unido e Irlanda, los cuales tienen más problemas de seguridad que de flexibilidad laboral (Ramos, 2009). Finalmente, “donde ambos son débiles”, la flexiseguridad no garantiza una estrategia de ganar-ganar o de ventajas para todos. Por el contrario, la flexiseguridad puede devenir en una práctica en la que los ganadores reales sean las empresas, “y algunos grupos de trabajadores, y los perdedores, un colectivo amplio de trabajadores” en empleos informales o precarios (Míguelez, 2007: 156). Según Ramos, esta parece ser la

situación de los países del sur de Europa, los cuales se caracterizan por tener una baja flexibilidad y una baja seguridad al mismo tiempo, “si bien España se estaría acercando al modelo británico en lo que a flexibilidad se refiere” (ibíd.: 84).

Además, de las características generales de los sistemas de bienestar social y las instituciones labores, hay que considerar el peso de actores clave en cada país, como los sindicatos. En los países en los que los sindicatos son actores clave y con poder real de influir en la política laboral, se convierten en actores que pueden o no obstaculizar las medidas de flexiseguridad. Para algunos autores, el apoyo de los sindicatos a estas medidas paso por un cambio en la percepción de lo que realmente conviene a sus representados. De esta forma, "los sindicatos deben aceptar la seguridad en el empleo en vez de la seguridad en el puesto. Sin embargo, aceptar este cambio puede ser difícil, “sobre todo en épocas de creciente inseguridad laboral debida, por ejemplo, a la deslocalización de puestos de trabajo”. Ante esta situación, se propone que las medidas que refuercen la políticas de flexiseguridad, tales como “mejorar la seguridad en el empleo para los grupos expuestos o vulnerables, por ejemplo con grandes inversiones en educación y formación profesional de adultos." (Madsen, 2008: 21)

Para otros autores, la flexiseguridad no debe concentrarse únicamente en el mercado de trabajo (Klammer, 2007). La flexiseguridad debe considerar que los intereses profesionales de las personas cambian a medida que lo hace su desarrollo personal. Estos cambios se deben no sólo a las exigencias del mercado, sino a los cambios socio-demográficos en la vida moderna occidental, sobre todo en el contexto europeo (tales como, aumento de expectativas de vida, más intensidad en la comunicaciones, cambios en vida familiar, entre otros. En consecuencia, se hace necesario integrar la flexibilidad y la seguridad en la vida personal (Klammer, 2007). Por ejemplo, el aumento de la tasa de divorcios y/o la baja el número de matrimonios, nuevos arreglos familiares, más transiciones en el ámbito personal, tiene impacto en las preferencias o necesidades laborales. En otras palabras, en cuanto que la flexiseguridad debería tener en cuenta tanto la vida personal como la profesional, estas son muchas las políticas implicadas en el

debate sobre la este tema (Klammer, 2007: 120). De tal forma que a la hora de juzgar si una política de este tipo es “correcta o no también se debe considerar la política familiar” (Ibídem).

Finalmente, la viabilidad de la flexiseguridad está vinculada a la estrategia económica general y al tipo de pacto social en cada país. Esto significa que las políticas de flexiseguridad deberían estar acompañadas de otro tipo de políticas, incluyendo las fiscales y aquellas diseñadas para impulsar el empleo y desarrollo económico. De tal suerte que "no sólo es necesario que el mayor número de personas estén empleadas, sino que también hace falta también mayor capacidad recaudatoria con la que poder afrontar con éxito el reto de un mundo más flexible y más seguro al mismo tiempo" (Ramos, 2009: 88). De hecho, la flexiseguridad requiere que el propósito del modelo económico no sea sólo aumentar la riqueza, “sino fomentar el desarrollo de la sociedad en conjunto. Sin esta condición, todos los planes para afrontar la globalización con éxito incluida la flexiseguridad,” no son viables (Ibídem).

2.3 Desarrollo humano y seguridad humana

2.3.1 Antecedentes

A partir de la década de 1980, un enfoque de política social en concordancia con los fundamentos del paradigma económico neoliberal comenzó a expandirse en el mundo occidental. De esta forma, durante las últimas décadas, y especialmente hasta los años noventa, una visión neoliberal dominó no sólo en el ámbito económico, sino el social, en muchos países incluido latinoamérica. La receta fundamental de este paradigma radicaba en la creencia de que el crecimiento económico por sí mismo generaría bienestar para la población, a través de un mecanismo de goteo o “trickle down”, es decir, una vez generada la riqueza, ésta llegaría a casi todos, como una cascada que corre de arriba (los dueños de las empresas, por ejemplo) hacia abajo (la mayoría de la población, incluyendo los pobres). La promesa era, entonces, que el desarrollo económico, medido como aumento en el Producto Interno Bruto, llevaría al desarrollo social.

Este paradigma neoliberal ha generado varias y diferentes respuesta críticas. Una de estas respuestas se concentra fundamentalmente en la idea misma de desarrollo, y surgió desde las agencias internacionales del Sistema de Naciones Unidas, particularmente en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir de 1990, este organismo ha publicado los Informes de Desarrollo Humano. En estos informes, el PNUD ha difundido las nociones de desarrollo humano (DH) y seguridad humana (SH), los cuales constituyen la base del enfoque para medir el desarrollo que han venido difundiendo en el orbe. A partir de estos conceptos se planteó una manera diferente de ver y medir el desarrollo. Así, el PNUD presentó una propuesta alternativa al desarrollo medido como incremento del Producto Interno Bruto (PIB), el cual es el indicador tradicional de visiones economicistas impulsados por organismos como el Banco Mundial.

En general, el DH y la SH ubican como centro del desarrollo al ser humano. Específicamente, el DH parte de la idea de desarrollar las capacidades o

potencialidades de las personas. Esta idea se basa la propuesta teórica sobre las capacidades que desarrolló el reconocido economista hindú Amartya K. Sen. De esta forma, el desarrollo humano, y su posterior adaptación a la idea de seguridad humana, adoptaron como sustento teórico fundamental el desarrollo de las capacidades básicas de las personas.

Estos conceptos han gozado de una gran popularidad internacional, el cual se debe en parte al hecho de que se institucionalizaron pronto en el seno del sistema de Naciones Unidas (Griffin, 2001: 19), y de allí se han difundido con éxito a través de este sistema en todo el mundo. Esto sin mencionar que las ideas en las que se funda, como son la amplitud de capacidades, han gozado de gran respaldo, cuyo reconocido autor, el economista hindú Amartya Sen, ganó el Premio Nóbel de Economía en 1998, justamente por su trabajo sobre este tema. En el caso de México, en particular, el concepto de desarrollo humano ha tenido gran arraigo en el diseño de políticas sociales. En el siguiente apartado se describen los rasgos más importantes del enfoque de desarrollo y seguridad humana.

2.3.2 Características principales

En este apartado se describen las características principales de los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana, según la propuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

2.3.3 Desarrollo humano

En 1990, el PNUD comenzó a publicar sus ya famosos Informes de Desarrollo Humano. En su primer informe se planteó el concepto de “desarrollo humano”, el cual se concentra en la idea de ensanchar o ampliar las capacidades de las personas. Este idea, como dijo, parte de la propuesta teórica de Amartya K. Sen (1985; 1993) sobre las “capacidades” (el término original es “capabilities” en inglés, y del cual, de hecho, no hay una traducción exacta al español). Las

capacidades se refieren a lo que la persona puede ser o hacer, es decir, a las opciones u oportunidades, así como lo que pueden llegar efectivamente a ser o hacer, es decir, a sus logros. Este concepto se concentra, por tanto, en esas capacidades de ser o poder de los seres humanos, y no a los bienes de los que disponen.

Grosso modo, las capacidades comprenden todo aquello que permiten a una persona estar bien alimentado, escribir, leer y comunicarse, así como participar de la vida comunitaria. Asimismo, desde esta perspectiva de Sen, el hecho de gozar de buena salud, de contar con mayor educación o poseer dignidad personal que constituyen medios que permiten ampliar la gama de oportunidades de las personas para desarrollarse en su comunidad. En consecuencia, el acceso a bienes o servicios básicos es una condición necesaria, pero no suficiente, para ampliar esas opciones. Y desde la óptica, la idea central para lograr el desarrollo humano es, precisamente, ampliar las capacidades de las personas.

Con base en estas ideas, el PNUD propuso una noción de desarrollo en contraposición al concepto clásico del desarrollo, entendido en términos de mero crecimiento macroeconómico. De esta forma, este organismo definió el DH como:

[...]un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, en principio estas pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, sin embargo a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales muchas otras oportunidades serán inaccesibles (PNUD, 1990: 34)

En esta definición se observa que el énfasis está puesto en ampliar las oportunidades del ser humano, aunque se concentra en aquellas que se consideran más esenciales para del desarrollo humano. Al elaborar más el concepto de DH, el PNUD hace referencia explícita a la noción capacidades

elaborado por Amartya Sen. Para ello, se indica que el desarrollo humano tiene dos aspectos fundamentales:

[...] “la formación de capacidades humanas -tales como un mejor estado de salud conocimientos y destrezas -y el uso que la gente hace de sus capacidades adquiridas – para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas, si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana” (PNUD, 2000: 34).

Como se aprecia, este concepto incluye varias dimensiones: desde los aspectos de salud hasta cuestiones relacionadas con acceso a ocio y participación política. Sin embargo, la PNUD, advierte que, “por el momento, la medición del desarrollo humano debe centrarse en tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida”. De esta forma, el enfoque de desarrollo humano concentra en estos tres elementos o componentes básicos. Asimismo, para medir el avance en estos elementos, se proponen una serie de indicadores generales o áreas de atención con base en los cuales se podrían desarrollar los mismos, los cuales hacen referencia a los tres elementos mencionados. En el recuadro 5 se describe brevemente tales indicadores. Estos indicadores, a la postre, significarían el primer acercamiento de lo que después llegarían a hacer los Indicadores de Desarrollo del Milenio, propuestos por el PNUD en el año 2000.

Recuadro 5. Indicadores de desarrollo humano

| Componente | Indicador(es) | Criterio |
|-------------------------|----------------------------|--|
| Longevidad | Esperanza de vida al nacer | La vida prolongada en sí misma es valiosa, además de que varios beneficios indirectos están estrechamente relacionados con una mayor esperanza de vida |
| Conocimientos | Alfabetismo | Aunque se reconoce que el alfabetismo es sólo un crudo reflejo del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad, para el desarrollo humano básico, el alfabetismo merece el mayor énfasis. |
| Niveles de vida decente | Ingreso | Aunque se sugiere que son necesarios datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, y otros recursos, se sugiere el ingreso, ante la falta de información. |

Fuente: PNUD (1990: 37).

A partir de los indicadores que sugiere para medir o valorar el desarrollo humano, se observa que este concepto, además de concentrarse en los elementos más esenciales, considera los umbrales más básicos en cada componente. Por ejemplo, en el caso de educación, se toma las cifras de alfabetismo como principal indicador. Esto, a pesar de que se consideran “son sólo un crudo reflejo del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad”, y “tan necesaria para llevar una vida productiva en la sociedad moderna”. No obstante, se señala que “en un conjunto más variado de indicadores, también debe darse importancia a los beneficios de los niveles más altos de educación.” Aunque se hace la acotación de que “para el desarrollo humano básico, el alfabetismo merece el mayor énfasis” (PNUD, 1990: 37).

El caso del tercer componente, niveles de vida decente, el indicador que se propone es el nivel de ingreso. Se admite que el manejo de los recursos que se requieren para una vida decente, “es quizás el más difícil de medir de manera sencilla”. Y aunque se advierte que otros indicadores podrían considerarse para

medir un nivel de vida decente, únicamente se sugieren de manera general. Una de las razones que se da para justificar lo anterior es la escasez de información sobre las variables que podrían incluirse para medir este componente, por tanto, se sugiere utilizar un indicador de ingreso.

Además de ofrecer una propuesta conceptual para medir el desarrollo humano, el PNUD introdujo el Índice Desarrollo Humano desde 1990. Así, con base en las premisas de esta propuesta, este organismo ofreció una herramienta para comparar el avance en cada uno de los componentes que considera esenciales para el desarrollo humano por país. Aunque este índice retoma variables económicas, como ingreso, ha introducido otras variables para medir los componentes. De esta forma, el Índice Desarrollo Humano busca trascender la visión puramente economicista de medir desarrollo con base el PIB.

Años después, el concepto de desarrollo humano se retomaría para formular en enfoque de seguridad humana, el cual también ha gozado de gran popularidad hasta la fecha. A continuación se describe brevemente las características de este enfoque.

2.3.4 Seguridad humana

En 1994, el PNUD en su *Informe titulado Nuevas dimensiones de la seguridad humana* formula la idea sobre seguridad humana. Al igual que el concepto que le precede (desarrollo humano), “la seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz” (PNUD, 1994: 26). De hecho, desde la óptica del PNUD, ambos conceptos (desarrollo humano y seguridad humana) se complementan, ya que la idea es promover seguridad a través de un “desarrollo humano sostenible”.

Aunque la idea central en este informe es la “seguridad humana”, en realidad no se incluye una definición precisa, aduciendo que “la mayoría de las personas comprenden instintivamente el significado de seguridad” (Tortosa, 2006: 17). Sin embargo, se indican dos aspectos principales de la seguridad humana, las cuales son:

“En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país” (PNUD, 1994: 26).

Como se puede apreciar, el concepto de seguridad humana alude a un amplio espectro de dimensiones relevantes para el bienestar de las personas, desde salud hasta empleo y seguridad en la comunidad. Asimismo, todos aquellos factores que se consideran adversos en estas dimensiones, son considerados como amenazas. Este discurso belicista, sin embargo, pretendía enfatizar la idea de que “la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas”. Por tanto, la seguridad humana debe ser resultado de la combinación de paz y desarrollo, mediante el cual se debe lograr la satisfacción y las necesidades básicas de la población.

Además del énfasis en la paz y en la protección de las personas, de manera similar al concepto de desarrollo humano, la seguridad humana alude a la satisfacción de mínimos de bienestar (por ejemplo, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, entre otras). En otras palabras, aun cuando el concepto admite un vasto repertorio de dimensiones de bienestar, en realidad se concentra en los umbrales básicos de los mismos. Por otra parte, la seguridad humana adquiere una dimensión global, la cual se puso en concordancia con el enfoque de derechos humanos que impulsa Naciones Unidas. Para ello, el PNUD describe a la seguridad humana como una “preocupación universal”, entre otras características. El recuadro 6 se observan las cuatro características de la seguridad humana que estableció el PNUD.

Recuadro 6. Las características de la seguridad humana

- La seguridad humana es una preocupación *universal*. Es pertinente a la gente de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres. Hay muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos. Su intensidad puede variar de un lugar a otro, pero todas esas amenazas contra la seguridad humana son reales y van en aumento.
- Los componentes de la seguridad humana son *interdependientes*. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. El hambre, la enfermedad, la contaminación, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo, los conflictos étnicos y la desintegración social ya no son acontecimientos aislados, confinados dentro de las fronteras nacionales.
- Sus consecuencias llegan a todo el mundo.
- Es más *fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana* que con la intervención posterior. Es menos costoso hacer frente a esas amenazas aguas arriba que aguas abajo.
- La seguridad humana *está centrada en el ser humano*. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

Fuente: PNUD (1994: 25-26).

Así, la propuesta del PNUD parte de un enfoque de seguridad humana en un sentido amplio, entendido como "libertad frente a la necesidad". Este enfoque de seguridad humana se considera amplio, en contraposición con el enfoque restringido de la seguridad, el cual se centra en la "libertad frente al temor", es decir, en la protección ante la violencia física en contextos de conflicto (Pérez de Armiño, 2006). Al igual que el concepto de desarrollo humano, ha gozado de gran popularidad. Incluso, en 2001, se creó la Comisión para la Seguridad Humana.

Posteriormente, en 2003, esta Comisión publicó un informe titulado *La seguridad humana ahora*, en la que con retoma el concepto de seguridad humana a partir de lo formulado en 1994, pero le da un sentido más amplio o general, como “médula vital de la vida de todas las personas”. Así, para esta Comisión la seguridad humana significa:

- Proteger las libertades fundamentales que constituyen la esencia de la vida.
- Proteger al ser humano contra situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).
- Utilizar procesos que se basen en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.
- Crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, en conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

En general, esta propuesta parte de la idea de ver a la seguridad humana como una condición para que las personas puedan desenvolverse de forma libre y segura, es decir, libre de amenazas relacionadas con el hambre, el desempleo, el crimen o el conflicto social. De esta forma, crear seguridad humana implica establecer las condiciones adecuadas para que las personas puedan vivir y desarrollarse en un ambiente protegidas de tales riesgos. Así, la seguridad humana busca que “las personas ejerzan sus opciones de manera segura y libre, mientras que también se garantice que las oportunidades que trae hoy el desarrollo no se pierdan mañana” (PNUD, 2004). En este sentido, la seguridad humana es un requisito para el DH. En consecuencia, desde la perspectiva del PNUD, los conceptos de desarrollo y seguridad humana están estrechamente vinculados.

Sin embargo, estos conceptos han desarrollado diferencias de énfasis e, incluso, tomado incluso caminos distintos. De hecho, durante la década de 1990, predominó una visión universalista de la seguridad humana, en la que el desarrollo

y la seguridad eran consideradas “diferentes pero iguales”. Pero esta ha cambiado en los últimos años. Por ejemplo, “la seguridad humana se ha convertido más en un instrumento político que en un enfoque del desarrollo humano” (Tadjbakhsh, 2008:1). Al respecto, destaca el caso de Japón, país que adoptó oficialmente el concepto como objetivo de sus políticas exterior. De esta forma, la SH está utilizando cada vez más en documentos de organizaciones internacionales en el contexto de construir la paz, prevenir conflictos y en intervenciones internacionales, a nombre de la “responsabilidad de proteger” (Tadjbakhsh, 2008).

Incluso, se ha observado un problema latente, tanto de conceptualización como de uso del concepto de SH, el cual radica en una cierta distorsión reciente para darle un uso político en la arena internacional. Esta distorsión se refiere al creciente énfasis en uno de sus componentes, el de seguridad, en contraposición a otro, el de desarrollo. El énfasis en la cuestión de la seguridad se ha observado de manera más evidente a partir de la guerra contra el terrorismo, de tal forma que “se ha restado peso al desarrollo a favor de una visión “más dura” de la seguridad, entendida como la seguridad de la economía e infraestructuras nacionales, del propio país” (Pérez, 2007: 71). El recuadro 7 se pueden observar principales diferencias entre ambos conceptos que se ha desarrollado en los últimos años.

Recuadro 7. Las diferencias entre desarrollo humano y seguridad humana

| | Desarrollo humano | Seguridad humana |
|--------------------------------|--|--|
| Esencia de definiciones | Ampliar el rango de opciones humanas, sean estas económicas, sociales, culturales o políticas (Mahbub Ul Haq). Ampliar las libertades de las personas como un medio y un fin del desarrollo (Amartya Sen) | Permitir que las personas ejerzan sus opciones de manera segura y libre, mientras que también se garantice que las oportunidades que trae hoy el desarrollo no se pierdan mañana (PNUD 2004). Ausencia de temor, ausencia de carencias y una vida digna. |
| Valores | Bienestar | Seguridad, estabilidad, sustentabilidad de las ganancias generadas por el desarrollo |
| Orientación | Avanza, es progresivo y acumulativo. “Juntos crecemos” | Da un vistazo a quien quedó atrás en el ámbito individual. “Separados fracasamos” |
| Marco de tiempo | Largo plazo | Combina medidas de corto plazo para enfrentar riesgos con esfuerzos de prevención de largo plazo |
| Objetivos generales | Crecimiento con equidad. Expandir las opciones y oportunidades de las personas para que lleven la vida que ellas valoran. | “Garantizar” las desaceleraciones económicas con seguridad. Identificación de riesgos, prevención para evitarlos, enfrentando las causas básicas, preparación para mitigarlas y amortiguación cuando el desastre golpea |

Fuente: Tadjbakhsh (2008).

Por otra parte, los conceptos de DH y SH se han aplicado para cuantificar ciertos objetivos en materia social, especialmente relacionados con la reducción de la pobreza, poniendo plazos y estableciendo indicadores para saber su cumplimiento. El ejemplo más sobresaliente de esta aplicación lo constituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos objetivos se establecieron en el año

2000, durante la Cumbre del Milenio. Junto a otros objetivos, los países firmantes se proponen “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día” o “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”. De esta forma, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se presentan como la traducción operativa del marco conceptual de del desarrollo humano y seguridad humana (Tortosa, 2006).

En resumen, los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana coinciden en poner a los seres humanos como eje del desarrollo. En particular, ofrecen una forma de ver y medir el desarrollo, vinculado a la idea de desarrollo de potencialidades o capacidades de las personas. De esta forma, estos conceptos intentan capturar otros indicadores de bienestar que trasciendan las meras cifras de crecimiento económico, las cuales dicen poco o nada sobre la satisfacción de necesidades de los seres humanos concretos (Tortosa, 2006: 16). En el siguiente apartado se mencionan brevemente las principales limitaciones de estos conceptos.

2.3.5 Limitaciones o desafíos

En realidad, se ha dicho que la seguridad humano no constituye una estrategia de desarrollo, sino que forma parte de un diagnóstico o método para diagnosticar ciertos problemas sociales, como pobreza (Tortosa, 2006). En este sentido, la SH propone dimensiones (incluyendo indicadores) a partir de los cuales se puede medir el avance de una sociedad en términos de ciertos aspectos, tales como pobreza o violencia. De esta forma, el concepto de SH ha permitido cuantificar (según los indicadores propuestos) el avance en disminución de la pobreza, pero no necesariamente el desarrollo social de un país (Tortosa, 2006: 17). Asimismo, los Indicadores de Desarrollo Humano significan un avance importante para medir pobreza, y sobre todo para hacer comparaciones internacionales, pero en realidad no brinda recomendaciones claras para lograr el desarrollo pleno de un país.

De hecho, una crítica importante al enfoque de DH es su neutralidad en lo que respecta al tema de justicia social. El enfoque de desarrollo humano en realidad no especifica aspectos sustantivos sobre las capacidades, es decir, no brinda una guía clara o un fundamento normativo para definir cuáles son las capacidades centrales en la que una sociedad debe concentrarse, de tal forma que se logre una sociedad justa (Nussbaum, 2003). Tampoco hay un parámetro claro sobre el cual debe ser el mínimo nivel de capacidades que se considera justo en una sociedad. De tal forma que los informes sobre desarrollo humano del PNUD tienen un uso esencialmente comparativo. En otras palabras, estos informes permiten comparar el nivel educativo alcanzado entre los países. Pero no se dice prácticamente nada acerca de la calidad y cobertura de la provisión de servicios de educación o salud que se deberían proveer como un derecho fundamental para todos los ciudadanos (Nussbaum, 2003: 35).

Por otra parte, en la práctica, bajo el concepto de desarrollo humano, el énfasis se ha puesto en la satisfacción de necesidades básicas de las poblaciones en situación de pobreza, más que en el cumplimiento de derechos como parte de un deber de la sociedad en su conjunto. Asimismo, en cuanto que el desarrollo humano promueve el desarrollo de capacidades, se ha concentrado en la idea de desarrollo de oportunidades, la cual se ha traducido, como el caso de México, en acceso a ciertos servicios para satisfacer necesidades básicas bajo un esquema de focalización.

En este sentido, a pesar de que las Naciones Unidas promueven el cumplimiento de derechos humanos, en muchos de los países en los que se ha adoptado el discurso de desarrollo humano, todavía no se logra transitar de una visión concentrada en apoyar para acceder a necesidades básicas a otra que sí promueva garantizar el ejercicio pleno de derechos. De esta forma, un verdadero enfoque de derechos requiere que proponer formas para que los derechos ciudadanos sean efectivamente exigibles y garantizados con respaldo jurídico pertinente, así como la acción del gobierno a través de políticas públicas diseñadas bajo este enfoque. Y este fin no se cubre con la idea de igualdad de oportunidades.

Finalmente, el concepto de seguridad humana es impreciso, ya cuenta con diversas definiciones, las cuales resultan ser muy amplias (Pérez, 2007). Asimismo, la clasificación que formula el PNUD de diferentes componentes de la seguridad humana “carece de una explicación sobre las interconexiones causales existentes entre todos ellos”, por ejemplo entre la pobreza y la violencia (Pérez, 2007: 70). Por otro lado, “existe el riesgo de que, por su carácter multidimensional y amplio, el enfoque de la seguridad humana sirva como excusa para la militarización de diferentes políticas públicas, tanto en el plano nacional como internacional” (Ibídem). En relación con este punto, es posible que las fuerzas armadas de ciertos países utilicen el discurso de la seguridad humana para legitimar su intervención en las políticas nacionales en las respectivas áreas relacionadas con la seguridad humana. Y debido a este concepto incluye varias áreas (desde salud hasta estabilidad política), este riesgo es importante. Además esta posibilidad podría ser más factible “en países en situación de conflicto o fuertemente militarizados” (Ibídem), como ocurren en algunos países latinoamericanos o de Medio Oriente.

2.4 Igualdad compleja

2.4.1 Antecedentes

El uso del concepto de *igualdad compleja* se inserta discusión actual sobre la relación entre ciudadanía, cohesión social e igualdad (Ottone, 2004). En particular, este concepto ha gozado de popularidad en ciertos organismo internacionales, como la CEPAL (2000), en los que se lo ha usado como parte del sustento teórico de su propuesta de desarrollo social. En el caso particular de esta propuesta, la igualdad compleja aparece en el escenario en el contexto de importantes cambios en mundo. Estos cambios se refieren a aquellos generados por los procesos de globalización e integración económica, así como por la tercera revolución industrial, cuya característica esencia es el uso intensivo de tecnologías de la información y otras tecnologías como factor clave del desarrollo económico. En el caso de Latinoamérica, estos procesos han avanzado generalmente de manera desigual y desequilibrada, trayendo como resultado perdedores y ganadores en cada país (Mota, 2002).

En este contexto, los temas de igualdad y cohesión social han recobrado importancia en América Latina. De esta forma, se ha vuelto la mirada a la contradicción que se vive en la región, donde al mismo tiempo que la democracia y la ciudadanía han gozado de gran atención en las agendas nacionales y regionales se registran altos índices de pobreza y desigualdad. De tal suerte que se ha reconocido que el interés democrático de fortalecer la ciudadanía se concentrado en avances en materia de protección de derechos civiles o políticos, mientras que los problemas de cohesión social o de cumplimiento de derechos sociales se han, en general, dejando de lado (Ottone, 2004). Esto, a pesar de que el concepto de ciudadanía se define a partir de la posesión y ejercicio de derechos humanos inalienables. Y estos derechos incluyen tanto derechos civiles y políticos como derechos sociales, económicos y culturales (DESC).

Por otra parte, el ejercicio ciudadano ha sufrido transformaciones descomunales a consecuencia de la globalización y un orden mundial, en la que economía privilegia la aplicación de información y conocimiento, y “en el que la información, las imágenes y los símbolos diluyen la idea de la nación o de fronteras nacionales, y gana espacio el consumo material (de bienes y servicios) y simbólico (de conocimientos, información, imágenes, íconos)” (Ottonne, 2004: 156). En consecuencia, los roles, hábitos y deseos de la ciudadanía se han alterado. Y estos cambios también han ocasionado que también se modifiquen:

Las formas de ejercicio ciudadano que ya no restringen a derechos y deberes consagrados constitucionalmente, sino que expanden a prácticas cotidianas como interlocución a distancia, el uso de la información para conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores (Ibídem).

En resumen, el tema de la igualdad se ha tornado más complejo a consecuencia de circunstancias actuales marcadas por la globalización y avance tecnológico. De tal forma, que las ciudadanas y ciudadanos se definen y redefinen en un mundo altamente globalizado y con múltiples formas de interacción. De esta forma, la igualdad compleja aparece como concepto que se adecua para entender mejor los retos que impone este contexto en materia de desarrollo social. En el siguiente apartado se describen las características más importantes de este concepto.

2.4.2 Características principales de concepto

El concepto de igualdad compleja está ligado a la una noción de justicia distributiva que propone Michael Walzer (1983). La intención de la igualdad propuesta por este autor no es que todos tengan las mismas cosas y en la misma cantidad, lo que implicaría igualdad simple (Ibíd.: 14). En cambio, Walzer plantea el tema de la justicia como un conjunto de esferas correlacionadas en función de la igualdad, a partir de una visión democrática y pluralista de la sociedad. A

continuación se describen brevemente las principales premisas teóricas en la que se sustenta este concepto.

El pluralismo para determinar los bienes sociales que son susceptibles de ser distribuidos en la sociedad es una de esas premisas. Para determinar las distintas esferas, la igualdad compleja toma en cuenta la diversidad de bienes sociales que se intercambian dentro de una sociedad dada. Asimismo, se asume que la sociedad humana es ante todo una comunidad distributiva. Y, Con bases en esta idea de justicia “guarda relación tanto con el ser y el hacer como con el tener”, con la producción y el consumo, con la identidad y el status, así como con el capital o las posesiones personales (Walzer, 1983: 3-17). El autor, por tanto, incluye entre estos bienes no sólo los materiales, sino los valores espirituales, los honores, los cargos y otras distintas formas de poder (Navarrete, 2004). Así, se reconoce que la realidad en sí misma es compleja o conformada de distintos ámbitos en la que la vida humana cobra significado.

En concordancia con esta premisa, este autor introduce la idea de que hay múltiples esferas o ámbitos de justicia, en las cuales los miembros de una sociedad dada protagonizan disputas concretas por bienes concretos. Además, las distintas esferas, están relacionadas con distintos bienes materiales (por ejemplo, dinero o acceso a servicios de salud o vivienda) e inmateriales o simbólicos (por ejemplo, reconocimiento, cultura o información, poder). De esta forma, Walzer parte de una visión pluralista de los bienes. En efecto, para este autor “el mundo social ya está hecho y de lo que se trata es de interpretarlo”. Así, el concepto de igualdad compleja parte del entendimiento de la realidad social está estructurada por diversas esferas o ámbitos de la vida, como son la cultural, la económica, la política, etc.

A partir de esta premisa básica, se deriva la idea toral de su propuesta: la existencia de distintos criterios de justicia distributiva. Walzer rechaza la validez de criterios únicos o universalistas de justicia. Así, este autor rebate tanto las ideas igualitarias existentes en la cosmovisión marxista, así como en la concepción vigente en John Rawls (1971), si bien retoma aspectos importantes

(Navarrete, 2004). En relación con la primera, Walzer considera incompleta la máxima marxista de “a cada quien de acuerdo con sus necesidades”, ya que la justicia no se rige por un criterio único de distributividad, (Walzer, 1983: 25-38).

De esto deriva que un solo criterio (por ejemplo, la necesidad o el mérito), no es suficiente para justificar la distribución de muchos bienes cuya carácter indispensable o necesario sea debatible, tales como poder político, honor y fama u objetos de arte. En otras palabras, para Walzer, los criterios para distribuir los distintos bienes sociales inmateriales o simbólicos (por ejemplo, honor o cultura) son distintos que aquellos para distribuir servicios básicos de salud o educación.

En esta crítica subyace la premisa principal de la cual se desprende el concepto de igualdad compleja: no hay una ley universal de justicia. Y por tanto, a partir de esta premisa también toma distancia de la propuesta filosófica de Rawls acerca de la “justicia como equidad” o “justicia distributiva, la cual adquiere un cariz de principio universal (Pizarro, 2005). Para Walzer, la cuestión no es “inventar ideales filosóficos que tengan validez universal”, sino analizar y comprender los “significados compartidos de lo que son los bienes sociales y de lo que representan cada uno de ellos en nuestras sociedades” (Gil, 2004: 146). En consecuencia, en las distintas esferas se aplican principios o criterios distributivos distintos.

De hecho, para Walzer, la igualdad sólo se puede llevar a la práctica en su versión *compleja*. Esto significa que, en la realidad, la igualdad se hace posible en las diversas esferas o ámbitos determinados de la vida de las personas. Y, en concordancia con esta diversidad, la propuesta de la igualdad compleja sostiene que no existe un criterio único para la distribución de los bienes y servicios. Por el contrario, en cuanto que cada esfera es independiente, dentro de cada una de ellas se establecen un criterios normativo de distribución (Walzer, 1983,4-16). Además, este autor considera las diferencias culturales que pueden existir en una comunidad al momento de establecer los criterios de justicia en justicia en cada esfera.

Así, la construcción de la idea de la igualdad compleja se funda en el reconocimiento en un contexto histórico particular, y no en principios abstractos, en el cual adquieren y se refiere al sentido que los bienes susceptibles de ser distribuidos (Cámara, 2007). Precisamente en el marco de contextos históricos concretos se define el carácter justo o injusto de la distribución de bienes sociales en cada esfera. Y, a partir de la idea de que cada esfera es distinta y particular, las distribuciones deben basarse en un criterio autónomo. Por tanto, la lógica de distribución de una esfera no debería interferir en otra. De aquí se deriva que la desigualdad sólo es ilegítima cuando es opresora o "tiránica", es decir, cuando un tipo de bien, como por ejemplo, el dinero, domina o influye sobre los otros bienes. En otras palabras:

La distribución desigual de un bien es legítima dentro de su propia esfera de influencia. Pero un tipo de bien no debería influir sobre otras esferas. Se pueden comprar muchas cosas con el dinero, pero no bienes como la salud o el poder político, cuya distribución obedece a otras reglas, que están en función de su significado social. La desigualdad de riqueza se justifica en la medida en que no ejerce influjo sobre ámbitos que no deberían poder ser comprados con dinero. En esto consiste la igualdad compleja. (Aguilar, 1999:136).

En síntesis, la igualdad compleja encierra una concepción de la justicia distributiva autónoma y pluralista. A partir de la pluralidad de bienes y valores, así como su relativa autonomía (o separación), propone que la distribución de los mismos responde a diversos criterios. Por tanto, el criterio para distribuir los distintos bienes no puede ser siempre uno y el mismo. Así, la "igualdad es una compleja relación de personas regulada por los bienes que hacemos, compartimos e intercambiamos entre nosotros; no es una identidad de posesiones" (Walzer, 1983: 31). Y aun cuando puede haber una "infinitud de pequeñas desigualdades, la desigualdad no será multiplicada" [...], pues la autonomía de la distribución tenderá a producir una variedad de monopolios locales, sustentados por grupos diferentes de hombres y mujeres (Ibíd.: 30)

2.4.3 La propuesta de la CEPAL: equidad, ciudadanía e igualdad compleja

A partir del reconocimiento de los altos índices de pobreza y desigualdad que han prevalecido de manera crónica en América Latina, la CEPAL (2000) lanzó una propuesta de desarrollo social en la región a principios de esta década. Esta propuesta plantea la necesidad de una “reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones”. Para la CEPAL, este propósito se revela como “la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo”. Así, la equidad se propuso como el objetivo central del desarrollo en la región.

Para lograr sociedades más equitativas, la CEPAL dice que la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) debe ser una prioridad. Asimismo, plantea que los valores detrás de este propósito son la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Además, se resalta la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos sociales con los civiles y políticos. De esta forma, lanza una propuesta de política social que califica de universal, solidaria y eficiente, defendiéndola como:

La búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000: 16).

Con base en lo anterior, la CEPAL indica que la exigibilidad de los derechos sociales es condición de ciudadanía. De tal manera, que este organismo alude a la indivisibilidad de los derechos humanos para explicar que garantizar los

derechos sociales permite transitar de la “libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción) a la libertad positiva (derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida)”. También la CEPAL explica que la exigibilidad de derechos, sobre todo los económicos y sociales, depende de grado de desarrollo en cada país. Y, al mismo tiempo, enfatiza que dicho desarrollo deben traducirse en mayores conquistas sociales para la población en su conjunto, las cuales se deben reflejar en más bienestar y “oportunidades de mayor productividad para todos los ciudadanos”.

Con estas ideas, la CEPAL retoma una concepción ampliada de los derechos que trasciende la concepción liberal de los derechos civiles, “cuyo énfasis se ubica en la autonomía privada de los individuos respecto de la acción y el poder del Estado. La ciudadanía no es sólo una condición de libertad privada y derechos políticos básicos, sino también una condición que atañe la calidad de vida de todos aquellos que forman parte de la sociedad.” Asimismo, enfatiza que la ciudadanía como no se refiere exclusivamente a titularidad de derechos económicos, sociales y culturales, sino que también implica participación.

De esta forma, la CEPAL puso el énfasis no sólo en la parte de la exigibilidad de derechos, sino en la idea de que la ciudadanía desempeña una parte activa, cuyo ejercicio de derechos le exigen también responsabilidades y obligaciones. Por ello, se concibe a la ciudadanía desde la perspectiva de que está asociada a la “cosa pública”. En otras palabras, la ciudadanía tiene también un compromiso con hacer cumplir los fines sociales, en participar en vida comunitaria y del control ciudadano sobre los poderes públicos, así como en los procesos de deliberación y discusión de ideas y opiniones en el espacio público. Por tanto, las ciudadanas y ciudadanos no son únicamente receptores de prestaciones que responden a la titularidad de derechos, sino que también se interesan por los asuntos públicos y participan en su comunidad, en los problemas locales, regionales, nacionales y hasta globales.

De esta forma, la CEPAL planteó promover la ciudadanía de una manera integral, en la dimensión civil o política y en lo que se refiere a la vigencia de los derechos

económicos, sociales y culturales. Para ello, este organismo admite que se requieren “políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su adscripción de género y de cultura”. De esta forma, la CEPAL sostiene que para lograr este objetivo se necesitan “formas de reparto social que respondan a distintos aspectos de la “igualdad compleja”. De esta manera, se propone que los gobiernos de la región atiendan la idea de promover o construir ciudadanía a partir de una visión de igualdad compleja. En el cuadro 8 se observa la forma en la que la CEPAL introduce el concepto de igualdad compleja en esta propuesta.

Recuadro 8. El reparto social desde la perspectiva de la igualdad compleja y de los derechos ciudadanos

| Objetos de reparto social | Aspectos de igualdad | Derechos ciudadanos |
|---|---|--|
| Distribución del acceso al nivel de bienestar que la sociedad está en condiciones de suministrar de acuerdo con su desarrollo productivo medio | Igualdad social y menor desigualdad material | Derechos sociales y derechos económicos |
| Distribución del empleo productivo, de la capacitación para el empleo y de recursos productivos diversos | Igualdad social y menor desigualdad productiva | Derechos económicos y derechos sociales |
| Distribución del acceso a la educación, el conocimiento, la información y la comunicación, que tiende a abrir oportunidades futuras de bienestar social | Igualdad simbólica | Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo “público-mediático” |
| Distribución de control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida mediante el poder de intervenir en decisiones que afectan el entorno vital en que dicha situación y proyecto se desenvuelven | Igualdad “volitiva”, también definible como libertad positiva | Derechos civiles (poder deducir), derechos políticos (poder incidir) y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y al uso de la información estratégica |
| Distribuir del acceso a redes sociales que constituyen capital social, que promueven el empoderamiento y que contribuyen con mecanismos de promoción social | Igualdad “vinculante” | Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y de asociación); ciudadanía en sentido republicano |
| Distribución del poder para afirmar visiones del mundo y prácticas culturales, culturales propias en el marco de un diálogo público pluralista | Igualdad “Identitaria” | Derechos culturales y derechos políticos |
| Distribución de “voz pública”, de presencia en el diálogo político y en las instancias deliberativas | Igualdad política | Derechos políticos, ciudadanía en sentido republicano |

Fuente: CEPAL (2000).

Así, la CEPAL enfatiza que la promoción de la equidad como propósito fundamental en la región, pasa por el reconocimiento de que las “fuentes de desigualdades se encuentran en distintos ámbitos de la vida social y económica y, por lo mismo, las intervenciones en pro de la equidad deben contemplar esta variedad de ámbitos”. Es importante notar que la propuesta de este organismo se concentra en promover la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio. Desde esta perspectiva, la equidad se vincula con:

[...] las trayectorias de los ciclos educativos y del empleo; con la igualdad de oportunidades para acceder al bienestar material pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole (CEPAL, 2000: 302).

De esta forma, la CEPAL parte del concepto de igualdad compleja para justificar la idea de que se debe impulsar la equidad definida como la igualdad de oportunidades al inicio. A partir de estas premisas, la propuesta de este organismo es promover la equidad, es decir, la igualdad de oportunidades. Por lo tanto, esta propuesta se concentra en lograr una igualdad de inicio, es decir, se refiere a que todos tienen en principio las mismas oportunidades de acceder a diferentes bienes sociales. Para ello, la promoción de equidad implica reconocer que las inequidades no se producen con la misma intensidad en todos los ámbitos. Es precisamente aquí donde se aplica la noción de (des) igualdad compleja: en reconocer que “no somos igualmente desiguales”, en la que las asimetrías varían en los distintas dimensiones de la vida. Por tanto, se propone que los gobiernos traten de manera diferenciada las distintas dimensiones para potenciar la “igualdad de oportunidades”, según se requiera.

Asimismo, sugiere que la promoción de igualdad de oportunidad en ciertos ámbitos puede crear sinergias positivas. De tal suerte que si, por ejemplo, las

personas logran un mayor acceso al conocimiento, la información y la educación, en consecuencia aumentan sus posibilidades de movilidad social ascendente. Pues, se asume que la “igualdad simbólica (inmaterial) presente puede constituir el medio privilegiado para lograr una mayor igualdad material en el futuro”. Además, la igualdad compleja se usa como un concepto para articular una propuesta de desarrollo social que parte del reconocimiento del diversas fuentes de inequidad. Sin embargo, esta propuesta tiene algunas limitaciones. Este punto se discute brevemente el siguiente apartado.

2.4.4 Principales limitaciones

Es importante notar que la propuesta de la CEPAL (2000) se concentra en la promoción de la equidad, no igualdad. Puede parecer que utiliza de manera indistinta ambos términos, ya que en dicha propuesta retoma la idea de igualdad compleja, aunque se trata de temas distintos. Como se anotó antes, la equidad en la propuesta de este organismo es promover la igualdad de oportunidades de inicio. Y esta idea tiene algunas objeciones. Al respecto, Ottone (2004) advierte que, por ejemplo:

[...]los más pobres por ingreso y empleo productivo son también los menos provistos de capital simbólico: tienen menos años de escolaridad, menos acceso a nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos), a interlocución y poder públicos, a redes de promoción social y profesional. Resultaría necesario no sólo el reclamo de equidad (mayor igualdad de oportunidades) sino de igualdad en sentido amplio: la igualdad de oportunidades no parece suficiente para lograr una sociedad más igualitaria, y hacen falta políticas que compensen a los menos meritorios para lograr niveles aceptables de igualdad de resultados (Ottone, 2004: 169).

Este punto tiene serias implicaciones en términos del tipo y alcances de políticas públicas que habrán de ponerse en práctica para hacer posible la igualdad compleja. Según Ottone, este concepto “implica, normativamente, intervenir en diversos eslabones donde se generan desigualdades, y no sólo en el impulso “al inicio” (Ibídem). Si, por ejemplo, se estableciera el mérito por sí mismo como factor de movilidad social, entonces se generaría a una “movilidad descendente y reproduciría la desigualdad de oportunidades. “ De allí la necesidad de políticas de compensación en la “desigualdad de trayectorias” y no sólo de oportunidades al inicio” (Ibídem). Por tanto, desde esta perspectiva, la idea de igualdad compleja asociada al concepto de equidad resulta insuficiente para hacer realidad el ejercicio pleno de derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, la propia CEPAL reconoce que generar condiciones equitativas al inicio del aprendizaje o de la carrera productiva no es suficiente, ya que “las desigualdades se originan en distintos eslabones” o etapas de la vida de la persona. Por tanto, es necesario intervenir en esos distintos eslabones para evitar la desigualdad de oportunidades se reproduzca al cabo de un tiempo. Asimismo, este organismo también advierte que se debe tomar en cuenta las distintas áreas en las que ciertos grupos dentro de cada sociedad experimentan discriminación. Estas discriminaciones por grupo implican inequidades de origen o de adscripción por diversos factores, tales como etnia o género. En particular, la CEPAL menciona el sexo o género como uno de estos factores que provocan discriminación de origen. De esta forma, la discriminación de género obstaculiza el desarrollo de los grupos afectados, como las mujeres, y la cual se insertan dentro de otras dimensiones de inequidad o desigualdad.

2.5 Universalismo básico

2.5.1 Antecedentes

En 2005, a partir de una reflexión acerca de la realidad latinoamericana en lo que respecta a la dimensión de desarrollo social, el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lanzó una propuesta en la que se establecen las bases de una nueva política social para la región. Esta propuesta se denomina universalismo básico (UB). La reflexión que origina el UB parte de dos aspectos interrelacionados. El primero se refiere a los atrasos que hay en materia de desarrollo social en Latinoamérica, vistos desde una perspectiva de satisfacción de derechos humanos, especialmente sociales. El otro aspecto se refiere a los factores estructurales que lo acompañan, específicamente instituciones políticas y económicas características de la región, así como del paradigma ideológico dominante de política social observado en la región.

En lo que respecta al paradigma dominante, en esta propuesta se identifica un modelo de desarrollo social neoliberal, el cual se ha considerado prácticamente único en América Latina, sobre todo en la décadas de 1980 y 1990 (Filgueira et al., 2006). Los orígenes de este modelo dominante se ubican en las recomendaciones que el llamado consenso de Washington hizo en materia social, en el marco del modelo económico neoliberal que impulsó a partir de la década de 1980 (Addison & Cornia, 2001). En breve, dichas recomendaciones se concentraron en hacer uso eficiente de escasos recursos públicos al momento de implementar políticas sociales, por lo que se debía privilegiar los mecanismos competitivos y modalidades de focalización que dirigieran las acciones públicas hacia la población más pobre. En consecuencia, bajo el paradigma neoliberal, se tuvo como premisa un repliegue del Estado, limitando así su participación y responsabilidad en la garantía de algunas de las prestaciones básicas.

De esta forma, con el fin de plantear una alternativa a este modelo único, se lanzó la propuesta del universalismo básico (Filgueira et al., 2006). Además de que esta

propuesta se planteó como visión de política social que presentara una alternativa al modelo neoliberal que se percibía como único en la región, y al que se identifica como un enfoque residual, se intenta distinguir de otras propuestas. En particular, el UB pretende alejarse de del “el contenido y el destino de las prestaciones contra la visión corporativo-laboral del modelo universalista”, así como de la “visión individualista posesiva del modelo minimalista” y el enfoque “pobre-centrista” del planteamiento residual (Sojo, 2005: 15). El eje a partir del cual el UB busca diferenciarse de estas perspectivas es una aspiración “ciudadanista”, la cual supone “reconocer una oferta mínima de prestaciones integradas y universales” (Ibídem).

En el siguiente apartado se discute con más detalle las características de esta propuesta.

2.5.2 Características del concepto

El universalismo básico consiste fundamentalmente en el reconocimiento de “una oferta mínima de prestaciones integradas y universales, precisamente como los derechos ciudadanos sustantivos” (Sojo, 2005: 15). La idea es que los habitantes de cada país tengan acceso a tales derechos, al margen de su ubicación en las estructuras “organizativas, de la producción y del consumo”. Así, la esencia del universalismo básico es que la cobertura del conjunto de prestaciones esenciales que lo definen sea universal. Por tanto, se busca que la cobertura de prestaciones alcance a las categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan (Filgueira et al., 2006). Además, tal cobertura debe estar garantizada por Estado.

A partir de esta definición, el UB se plantea tanto como una “visión” de política social, como una agenda que propone estrategias concretar para hacer realidad esta visión (Filgueira et al., 2006). A continuación se describen estos dos planteamientos:

1. *El universalismo básico como visión.* Bajo la premisa de que América Latina necesita de una nueva política social, la cual debe tomar en cuenta lo que aprendido de la experiencia pasada, el núcleo conceptual del UB tiene dos ideas principales. La primera idea es que el principio normativo para acceder a una serie de prestaciones sociales básicas y cobertura de riesgos esenciales es la ciudadanía (Ocampo, 2008). Esto significa que tales prestaciones y coberturas de riesgos deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos, por el hecho de ser ciudadanas y ciudadanos de un país, y sin importar su estatus laboral o pertenencia a algún grupo o adscripción. En otras palabras, con se busca dejar atrás criterios de acceso a garantías sociales que se refieren a la pertenencia de alguna corporación o sector de la economía, es el caso de la visión corporativo-laboral del modelo universalista, o la pertenencia a ciertos grupos considerados como merecedores de la asistencia social, tal como sucede el enfoque residual.

De esta forma, el UB implica “un retorno a la visión universalista”, la cual está cimentada en los principios que se “conciben como derivaciones de las formulaciones sobre derechos humanos y ciudadanía social (Ocampo, 2008: 42). Asimismo, en cuanto el UB pone en el centro estas ideas, ubica a la política social en el centro “del pacto y la cohesión social” (Ibídem).

Otra idea central de UB es que el acceso a prestaciones sociales y cobertura de riesgos se limita a los que se consideran básicos u esenciales. Según Ocampo (2008), la identificación de estos elementos que deben ser prestados sobre la base del principio de ciudadanía se basa en el concepto de “merit goods” de la teoría del bienestar, los cuales pueden traducirse al español como “bienes de valor social” (Ibíd.: 45). Estos bienes son aquellos “bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos”. Por tanto, estos bienes y servicios pueden entenderse “como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y manifiestan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales” (Ocampo, 2008: 45). En otras palabras, UB retoma la idea de garantizar derechos sociales, económicos

y culturales (DESC) como fundamento normativo de la propuesta, aunque se enfoca sólo en aquellas garantías sociales que, de acuerdo a las circunstancias de cada país, se consideren como básico o esenciales.

2. *El universalismo básico como concepto de aplicación gradual con múltiples estrategias.* El UB se plantea como un concepto cuya aplicación se debe hacer de manera gradual y progresivamente en cada país (Filgueira et al., 2006). Al respecto, se reitera que la implementación debe atender “redefiniciones sistemáticas del conjunto de las prestaciones básicas”, así como del alcance de cada una de ellas, de tal forma que en cada nación se vaya asegurando, a través del tiempo, el cumplimiento de sus objetivos y fines. Por tanto, el UB es un concepto que admite en su “implementación múltiples estrategias (formas diferenciadas de intervenciones sociales), las cuales responden a “las especificidades históricas, sociales, políticas, culturales y económicas propias de cada país” (Ibídem). De aquí la idea de que el UB presupone muchas y variadas estrategias de acción, tantas como el número de países que decidan a adoptar esta visión de política social.

En concordancia con lo anterior, otra premisa de la instrumentación del UB es el reconocimiento puntual del grado de desarrollo de la sociedad donde se quiera implementar. De tal forma que dicha instrumentación debe ser compatible con el grado de desarrollo alcanzado en un país determinado. Y otro factor quizá más relevante es que la implementación del UB debe ser ad hoc con “el ‘pacto fiscal’ imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger” (Ocampo, 2008: 43). Por tanto, el UB asume que los objetivos de la visión de política social implementada deben hacerse de tal forma que constituyan metas que “la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo”. En otras palabras, esta visión debe tener como “su punto de referencia es lo *realizable*” (Ibídem). Sin embargo, también se debe considerar el principio de *lo máximo entre lo realizable*” al momento de poner en práctica el UB (Ibídem). Cabe mencionar que este

principio rige el cumplimiento de los DESC, según establece el enfoque de derechos humanos establecido por la ONU.

Con el fin de hacer más claro el argumento de que el UB debe instrumentarse a partir de estrategias variadas, se incluye la idea de “umbrales de universalismo básico”. Estos umbrales están relacionados con la discusión sobre viabilidades político-institucionales y financieras que existan en cada país en los que se pretenda llevar a cabo políticas dirigidas hacia el UB. En otras palabras, los umbrales hacen referencia a la posibilidad real que hay de que se creen acuerdos políticos, “coaliciones sociales y condiciones fiscales que la sustenten” el UB (Sojo, 2005). De esta forma, la posibilidad de que el UB se instale en una sociedad como un paradigma compartido, como parte del “imaginario social”, se evalúa con base en los distintos umbrales para su realización en dicha sociedad, según criterios sociales, fiscales y estructurales. En el recuadro 9 se describen brevemente tales umbrales.

Recuadro 9. Los tres umbrales para la adopción del UB

El universalismo básico propone la identificación de tres tipos de umbral, entendidos como margen de maniobra político para la adopción de reformas encaminadas a hacer realidad esta visión de política social. Estos umbrales son:

Umbral social: Este umbral es que procura ponderar la magnitud de la necesidad por persona de cada país. En el caso de América Latina, las inversiones sociales son altamente deficitarias en dos tercios de los países. Las necesidades correlacionan indirectamente con la insuficiencia de recursos.

Umbral fiscal: Este umbral pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes. En el caso latinoamericano, la baja carga tributaria sugiere espacios todavía amplios para la expansión de los recursos disponibles en procura de una reforma hacia el UB. Ello es particularmente evidente a la vista de que en varios países la participación de las inversiones sociales en el gasto público es ya significativa. En unos pocos países es evidente la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales.

Umbral estructural: Este umbral macroeconómico que se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Al parecer, en Latinoamérica, el esfuerzo macroeconómico no parece bajo en contraste con las anteriores dimensiones. Lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos nominalmente disponibles para inversión en reformas sociales (UB), sin alterar en lo sustantivo la relación proporcional. Esto es una evidencia de las debilidades de la distribución directa en la región. No obstante, algunos países deben procurar alcanzar la barrera del 10%. P.14

Fuente: Sojo, 2005, P.9-14

Así, estos umbrales están directamente relacionados con las diferencias de desarrollo económico y social existentes entre los países de la región. En consecuencia, las estrategias concretas del UB deben responder a esos distintos grados de desarrollo y particularidades nacionales. Por tanto, los gobiernos nacionales tendrán que incluir diversas acciones que respondan a umbrales diferenciados de universalismo básico (Sojo, 2005).

De esta forma, los umbrales sirven para guiar el diseño de las estrategias que, además de ser variadas en atención de las especificidades de cada país donde se aplican, sean realizables. De hecho, la viabilidad del UB está condicionada por las especificidades propias de cada país, ya que el paquete de prestaciones esenciales que lo conforman “es particular para cada contexto, principalmente debido a los factores culturales y los imaginarios sociales predominantes, así como también por la disponibilidad de recursos fiscales, políticos e institucionales disponibles” en cada caso. De aquí la importancia de considerar como se ubica una sociedad determinada en cada uno de los umbrales.

En el caso de la viabilidad fiscal, la propuesta incluso plantea recomendaciones generales en materia de política fiscal y tributaria. Por ejemplo, el financiamiento de las prestaciones de servicios requiere utilizar mecanismos combinados de impuestos directos y contribuciones (Filgueira et al., 2006). En el recuadro 10 se describen algunas de estas recomendaciones en este tema.

| Recuadro 10. Condiciones de política fiscal y tributaria para implementar el UB | |
|---|---|
| Hay condiciones de política fiscal y tributaria que pueden hacer posible la viabilidad financiera del UB, tales como: | |
| (i) | La disminución drástica del gasto tributario, es decir, de las exenciones y las exoneraciones fiscales. |
| (ii) | El mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las administraciones tributarias (internas y aduaneras); |
| (iii) | El control efectivo de la evasión y elusión tributaria y ataque a la economía informal; |
| (iv) | El mejoramiento del perfil de ingresos tributarios e incorporación de bases impositivas; |
| (v) | El mejoramiento de los recursos fiscales destinados a la gerencia de los programas. |
| Fuente: (Sojo, 2005) | |

Otro aspecto de diseño de políticas sociales que plantea el UB es el que se refiere al seguimiento y evaluación de las mismas. Al respecto, la idea principal es “reconstruir un horizonte de políticas de Estado pero con seguimiento y

evaluación” (Filgueira et al., 2006 p. 18). Esto quiere decir que al momento de establecer las estrategias concretas también se deben establecer “metas acotadas en el tiempo, indicadores estandarizados para poder efectuar evaluaciones periódicas y establecer la capacidad dinámica de ajuste, corrección y transformación de las políticas de Estado” (Ibídem).

Otra característica del modelo de UB es el papel del Estado. En este punto se plantea que el papel del Estado frente al universalismo básico en los siguientes términos. A partir del reconocimiento de que en el contexto de las sociedades latinoamericanas, el Estado, el mercado y la familia tienen “responsabilidades y papeles definidos y complementarios”, se propone estrechar el vínculo entre el Estado y el cumplimiento de derechos sociales. Así, el Estado debe asumir frente un papel de garante de las prestaciones básicas, asegurando que éstas lleguen a todos los ciudadanos con calidad aceptable. En particular, “el Estado deberá cumplir con las funciones de dirección, regulación, evaluación y financiación de los servicios, sin que necesariamente le corresponda prestarlos” (Filgueira et al., 2006: 16). De esta forma, el UB hace al Estado un actor fundamental pero no exclusivo en la provisión de servicios básicos.

Con base en lo anterior, las características fundamentales del UB se puede resumir de la siguiente forma: garantizar un conjunto de un conjunto básico de bienes sociales, las cuales deben ser realizables a través de estrategias diseñadas ad hoc a la realidad de cada país, y con base en metas claras y evaluables. A partir de las características fundamentales, el UB busca ser una visión que guíe la política social en América Latina, la cual, según sus proponentes, ofrece importantes *aportes* (Filgueira et al., 2006: 17). Estos aportes se pueden resumir de la siguiente manera:

- Contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía activa.
- Reconoce y garantiza un conjunto de derechos fundamentales.
- Instituye el principio de inclusión bajo un principio de búsqueda de equidad (y por ende de reducción de la desigualdad social).
- Promueve una cultura pública de redistribución y solidaridad.

- Rescata el interés público, generando con todo esto cohesión social.

Finalmente, para hacer posible estas potenciales beneficios del UB se sugiere que se destine la totalidad del gasto público para financiar exclusivamente el acceso gratuito (o a precios subsidiados) del conjunto de prestaciones básicas. Los proponentes de UB sostienen que esta vía representa una estrategia realista (Filgueira et al., 2006: 2). Asimismo, se dice concentrar los recursos públicos en esta forma permite una mejor utilización del gasto público social, particularmente en países pobres o en desarrollo. Una vez más, el UB enfatiza la necesidad de tomar en cuenta la situación financiera de cada país, en particular de aquellos que tienen dificultades importantes en este aspecto. Por tanto, la concentración del gasto social se considera “la mejor vía para maximizar la eficiencia del gasto público social”, y de esta forma se financia la gratuidad (o subsidio) de “prestaciones sociales básicas elevadas en cantidad y calidad, para todos los ciudadanos o residentes permanentes, con independencia del nivel de sus ingresos y de su poder adquisitivo” (Narbondo, 2006: 151).

En resumen, el UB aspira a contribuir a la construcción y reforzamiento de la ciudadanía a partir de la garantía de derechos fundamentales. Asimismo, el UB propone dicho logro que debe ser conceptualizado mediante un conjunto de parámetros específicos que refuercen la ciudadanía y garanticen derechos fundamentales. Con esta propuesta, el UB ofrece nueva visión de política social que busca contribuir a superar “el sesgo funcional e instrumental de la política social vigente, la cual se funda en un paradigma neoliberal. En el próximo apartado se describen sucintamente algunos de los principales retos o limitaciones de esta visión de política social.

2.5.3 Principales retos o limitaciones

Uno de los principales retos del UB radica en la viabilidad financiera del conjunto de prestaciones que lo conforman. De hecho, las objeciones que se hacen en

general a las propuestas de corte universalistas giran en torno a esta preocupación. Según el planteamiento del UB, la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeta a los límites de lo que es posible en un país determinado, dado desarrollo económico y otros factores estructurales. Es importante notar que esta acotación está supeditada al principio del enfoque de derechos humanos que dicta que un Estado está obligado a invertir los máximos recursos posibles para hacer efectivos tales derechos.

El espíritu de este principio es evitar que la sempiterna limitación de recursos, sobre todo en caso de países pobres o en desarrollo, se convierta en una excusa insalvable para garantizar tales derechos. Sin embargo, y a pesar de aludir a dicho principio, no están claros los mecanismos concretos para verificar que cada país efectivamente invierte los máximos recursos disponibles para garantizar los DESC. Sin estos mecanismos, los ideales que plantea el UB puede correr el riesgo de terminar siendo sólo buenos deseos. En otras palabras, la falta de mecanismos efectivos para comprobar que un gobierno está cumpliendo o no con este principio, puede propiciar que se utilice el argumento de la restricción económica para descartar el UB (o cualquier otro enfoque universalista).

Otro punto importante para hacer verdaderamente efectivos las prestaciones sociales que propone el UB es la cuestión de garantizar la exigibilidad de las mismas. En general, la exigibilidad *de los derechos* implica que sea jurídica, es decir, que sea debidamente establecida por ley. Pero en el caso de los DESC “es igualmente –o quizás incluso más– importante la exigibilidad “política” (Ocampo, 2008: 44). Esto se refiere a que es necesario que las autoridades políticas (por ejemplo, el Congreso) especifiquen claramente cuáles son los logros o metas en materia de derechos económicos y sociales que se deben alcanzar. De hecho, en América Latina, donde las instituciones democráticas padecen una creciente falta de credibilidad (ver Latinobarómetro, 2008), la exigibilidad jurídica y política se revelan como requisitos indispensables.

Una objeción diferente al UB parte de la idea misma de que esta visión sólo se concentra en las prestaciones básicas o esenciales en una sociedad dada. Para lograr garantizar el acceso a tales prestaciones, el UB propone una concentración del gasto público social en este fin. En consecuencia, “la aplicación del UB exige el retiro de la financiación de la gratuidad (o del subsidio de los precios) de las prestaciones no básicas” (Narbondo, 2006: 152). Los impulsores del UB argumentan que esto no perjudica a las personas ubicadas en los estratos más bajos. Sin embargo, “la mercantilización” de los servicios que no se consideren básicos puede ocasionar “desigualdad de acceso de los distintos estratos de ingreso” a tales servicios (Narbondo, 2006: 153). Esto implica que los potenciales beneficios del UB sean más limitados de lo en principio se puede observar.

El UB se distingue claramente del sistema de bienestar residual porque otorga a todos los ciudadanos el derecho de acceder a servicios sociales gratuitos (o a precios subsidiados), con independencia de su poder de compra. Hay que recordar que en un sistema residual sólo se proporcionan ciertas prestaciones gratuitas a quienes tengan, y demuestren tener, ingresos inferiores a determinado nivel. Por tanto, quienes no cumplen con este requisito no tienen acceso a tales prestaciones (Esping-Andersen, 1990). Sin duda, desde una perspectiva de derechos humanos, el UB significa un avance importante en relación con un enfoque residual o minimalista. Sin embargo, el UB no garantiza acceso a “la totalidad de las prestaciones técnicamente posibles y socialmente demandadas de los servicios sociales generales, sino solamente a una parte de ellas” (Narbondo, 2006:154).

En este sentido, el UB ofrece una propuesta limitada en comparación con los modelos con una visión universalista más amplia. En estos modelos, la universalización de los derechos sociales se realiza con base en un enfoque que garantiza el acceso, “por medio de la financiación pública, el acceso gratuito, o los precios subsidiados, a la totalidad de las prestaciones o servicios” técnicamente posibles y socialmente demandados (Narbondo, 2006:154). Este tipo de modelos corresponderían al social demócrata o nórdico, según las clasificación de Esping-

Andersen (1990). Y estos tipos de modelos generan “una desmercantilización de las prestaciones. La desmercantilización, a su vez, “corta o limita la reproducción” de las desigualdades que causan “el mercado laboral y de capitales” (Ibídem). Desde esta perspectiva, la desmercantilización garantiza que todas las ciudadanas y ciudadanos, sean pobres o ricos, “tienen derecho a acceder gratuitamente, o a precios subsidiados, a la máxima cantidad y calidad de prestaciones de los servicios sociales generales”. Siendo esta justamente la aspiración de los modelos que intentan crear o fortalecer ciudadanía en toda la extensión del significado.

Finalmente, aun cuando los temas de viabilidad financiera y de exigibilidad pueden ser limitaciones importantes al momento de implementar el UB, hay retos que se antojan más complicados. Uno de estos desafíos es que el universalismo básico pueda “articularse con la economía y con las instituciones. De ello depende, en buena medida, que logre una verdadera construcción de largo plazo” (Filgueira et al., 2006:22). A este respecto, los impulsores del UB advierten que una condición necesaria para alcanzar esta construcción de largo plazo es de carácter político. Esta condición se refiere a que “existan imaginarios colectivos, realmente respaldados por toda la población”, los cuales “se traduzcan en pactos sociales y estrategias igualmente aprobadas y consensuadas socialmente” (Ibídem). El establecimiento de un pacto social de esta naturaleza como condición *sine qua non* para instaurar un nuevo modelo de desarrollo económico y social resulta lógico. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, el verdadero desafío es que esto suceda.

2. 6 El florecimiento humano

2.6.1 Antecedentes

El florecimiento humano (FH) surge como una visión alternativa para entender el desarrollo humano y el progreso social (Boltvinik, 2007). De manera similar a otras propuestas surgidas en la Latinoamérica, el florecimiento humano representa una crítica la visión de política social fundada en principios neoliberales. Esta visión hasta hace poco fue hegemónica en la región, y aún lo es el caso mexicano. Sin embargo, a diferencias de otras propuestas, también realiza una crítica profunda a las raíces teóricas de tal visión hegemónica. De esta forma, el FH ofrece una propuesta teórica-conceptual que plantea no sólo un enfoque de política social, sino un modelo de progreso social.

El FH exhibe, por ejemplo, las limitaciones de enfoque de política social en México. En nuestro país, el gobierno federal centra dicho enfoque en el combate a la pobreza. En particular, desde 1997, las políticas anti-pobreza se han diseñado en conformidad con la llamada “Nueva Agenda para la Pobreza” (NAP), la cual promovió el Banco Mundial en toda el orbe (Boltvinik, 2006). Al respecto, Boltvinik señala que es “indispensable discutir la idea del florecimiento humano como una forma amplia de mirar la pobreza”.

Así, el FH se inscribe en las discusiones sobre la pobreza, el bienestar humano y el florecimiento de las personas inscritas dentro del pensamiento liberal igualitario, y las cuales han surgido alrededor del tema de justicia distributiva. Este pensamiento otorga “un lugar prioritario a la libertad pero conceden una importancia similar a la igualdad (Dieterlen, 2000: 148). Así, en el seno de las teorías distributivas yace el fundamental aspecto de los principios que deben regir la distribución de bienes sociales. Así, con base en la noción de bienes primarios, es decir “aquellos que permiten que las personas se respeten a sí mismas y sean respetadas por los demás, se elabora la concepto del FH (Ibíd.: 149). En el siguiente apartado se describen las características del FH.

2.6.2 Características principales

El FH parte de la noción de bienes primarios como aquello que permite que las personas se respeten a sí mismas y sean respetadas por sus congéneres. Y, por tanto, este “respeto es una condición para lograr el florecimiento humano”, ya que “el fracaso y la falta de confianza no permitirían que una persona se desarrollara de la manera en que lo exige la idea de florecimiento humano” (Dieterlen, 2007: 149). De esta forma, la posesión de los bienes primarios tienen las siguientes implicaciones para la gente:

dan a las personas el sentimiento de su propio valor, la convicción firme de que su concepción del bien y su proyecto de vida valen la pena de ser llevados a cabo. También el respeto implica una confianza en la propia capacidad, en la medida en que de ella depende el poder para realizar los planes de vida. Cuando creemos que nuestros proyectos son de poco valor corremos el riesgo de sentirnos fracasados y sin confianza (cfr. Rawls, 1995: 398) (Ibídem).

Otra de las ideas de las que parte el enfoque del FH es el compromiso con trascender la dimensión puramente racional de la discusión sobre justicia distributiva. En este sentido, el FH retoma la crítica que hace Charles Taylor (1985) al respecto. Este autor señala que cuando se discute sobre justicia, “lo que está en juego es el proyecto de una sociedad diferente en la que se desarrolle una solidaridad mayor y una autogestión colectiva (Dieterlen, 2007: 152). De esta forma, se incorpora un elemento fundamental para el paradigma del FH: “el reconocimiento del otro” . Asimismo, este paradigma retoma la idea de Taylor de que se debe tomar en cuenta las diversidad de estructuras comunitarias en las que “el ser humano desarrolla sus potencialidades”. Estas estructuras incluyen a “la familia, el vecindario, la comunidad, el municipio, el Estado, hasta el país” (Dieterlen, 2007: 151). Así, el FH parte de la premisa de que los seres humanos se desarrollan en el marco de una diversidad de estructuras de vida comunitaria, las cuales otorgan sentido a su existencia.

Además, el conocimiento de dichas “estructuras nos da la pauta para saber qué es el bien común (Dieterlen, 2007: 151). En consecuencia, al momento de pensar en los criterios de distribución de bienes, se debe considerar las necesidades, “los derechos y a los deberes que los individuos tienen unos con otros y con su comunidad, y los que la comunidad tiene con sus miembros” (Dieterlen, P: 151). Con base en estas premisas, Boltvinik define al florecimiento humano como:

la realización de la esencia humana en la existencia individual concreta, la medida en la cual el individuo se despliega libre y multilateralmente a través del desarrollo y ampliación de sus necesidades y capacidades, que tienden, como su conciencia y su ser social a la universalidad” (Boltvinik, 2007: 56)

Es importante notar que Boltvinik retoma los conceptos de necesidades y capacidades de los seres humanos en el “sentido lato”, y no en el que le ha dado Amartya K. Sen. De acuerdo con Boltvinik, los conceptos de “capabilities” y “functionings” de Sen (que se traduce generalmente al español como capacidades y funcionamientos, respectivamente) se refiere a un aspecto económico (es decir, a la dimensión material) del desarrollo humano. De tal forma que las “capabilities” están vinculadas simplemente a las “oportunidades abiertas por el ingreso” y las “functionings” no responden al tiempo libre sino a la posibilidad de elegir entre diversos estados deseables de consumo (Arizmendi, 2007: 121). Y si bien el aspecto material es necesario, no es suficiente para el florecimiento humano (Dieterlen, 2007: 150). Así, el enfoque del FH retoma la idea de Marx sobre la unidad de los conceptos de necesidades y capacidades, quien las denominó “las fuerzas esenciales humanas”. Según este autor, las necesidades y las capacidades, mutuamente condicionadas determinan al “individuo concreto activo. Como ser activo, el ser humano sólo puede satisfacer necesidades mediante el desarrollo de sus capacidades” (Boltvinik, 2006: 317). De acuerdo con esta visión,

[...] el individuo no es individuo humano sin en la medida que se apropia de las capacidades, formas de conducta e ideas creados por las generaciones

precedentes y las asimila a su actividad. La persona rica es la que necesita mucho (cualitativa y cuantitativamente) y ha desarrollado sus capacidades a profundidad y en extensión (se ha apropiado ampliamente de las capacidades generadas por las generaciones precedentes) (Ibídem).

Así, la unidad necesidades-capacidades de las fuerzas esenciales humanas está en el centro del FH. Asimismo, el eje del enfoque del FH tiene dos niveles. El primer nivel se refiere al progreso social, el cual se refiere a “la constitución de los presupuestos de un desarrollo irreprimido y rápido de las fuerzas esenciales humanas” (Boltvinik, 2007: 58). El segundo nivel se refiere al ámbito individual, el decir, al desarrollo de las fuerzas esenciales humanas. Este eje a nivel individual se subdivide en el ser y el estar de la pobreza y riqueza. Asimismo, a nivel societal se distinguen la creación de las condiciones para el desarrollo de las necesidades y capacidades y la creación de las condiciones para satisfacción de las necesidades y para la aplicación de las capacidades.

A partir de lo anterior, Boltvinik identifica dos obstáculos del florecimiento humano: “pobreza económica y alienación” (Boltvinik, 2007: 57). De hecho, la pobreza económica es el primer obstáculo a vencer que los seres humanos alcancen el florecimiento humano. La pobreza económica vista desde el eje conceptual del nivel de vida del estar está relacionada con el tipo de empleo o condiciones de trabajo, por ejemplo. El otro problema importante es el de la alienación. Si las personas se ven obligadas a vender lo único que posee, que es su cuerpo, su mente, las capacidades y conocimientos, y si en el uso que hacen del producto generado a partir de su trabajo no se sienten realizadas, ¿cómo podrán sentirse realizadas tales personas? Si las personas no sienten que sus fuerzas esenciales están transformando al mundo ni transformándose a sí misma, si en ellas domina el cansancio o tedio, ¿qué sentido tiene la paga que recibe por su trabajo, si al día siguiente y de manera recurrente se sentirá igual?. En estas condiciones, el florecimiento humano no es posible.

Finalmente, otra idea asociada al enfoque del FH es la de la utopía. Tal como afirma Ruth Levitas (2007), el florecimiento humano es un concepto intrínsecamente utópico, ya que plantea la transformación del orden social como una condición para el florecimiento. De esta forma, la utopía se vuelve un instrumento indispensable para criticar al sistema político y económico , así como para buscar alternativas que permitan el desarrollo del florecimiento humano. Levitas coincide con Boltvinik, primero en que el objeto de una política social debe ser la promoción del florecimiento humano y, segundo, en que la realización de las potencialidades humanas no debe confundirse con la abundancia material (Levitas, 2007: 154)

Por otra parte, el marco conceptual del FH también ofrece una nueva mirada para discutir la pobreza. Esta mirada ofrece un marco-teórico a partir de cuatro principios: totalidad, transdisciplinariedad, economía moral y soberanía (ver cuadro 11). En general, con base en estos principios, la pobreza se analiza desde una perspectiva amplia, la cual trasciende por mucho su relación con un límite o umbral de ingreso. A partir del enfoque del FH, el propósito es entender los impactos históricos de la pobreza tanto en el plano del estar como del ser de las personas. De esta forma, este enfoque constituye una visión crítica en relación con las corrientes dominantes para definir y medir la pobreza. Sin embargo, el FH no se limita a ser método para medir pobreza, sino que ofrece una visión para entender el progreso social.

Recuadro 11. Los cuatro principios decisivos para mirar la pobreza

Principio

Característica fundamental

Totalidad

Implica reconocer el total de necesidades y capacidades económicas, políticas, culturales y psicológicas del ser humano en un contexto histórico determinado. Este total tiene varias dimensiones (tales como: el ingreso corriente, los servicios gubernamentales, el patrimonio básico, las capacidades educativas, la propiedad de activos básicos y no básicos junto con la capacidad de endeudamiento y el tiempo libre). Por tanto, la pobreza sólo no sólo se mira en relación con una magnitud de ingreso sin contenido, sino que su impacto en las necesidades sociales. En otras palabras, los que se trata de explorar es el daño al valor de uso social que implica la pobreza. Y esto implica que hay que analizar el valor de uso que rige el proceso de reproducción social en una época y sociedad determinada.

Transdisciplinariedad

En cuanto el ser de la humanidad constituye una totalidad también tiene que constituir su saber. Por tanto, el FH exige una mirada transdisciplinaria, es decir, explorar los límites de las disciplinas sociales para aportar a la trascendencia de la unificación del conocimiento sobre el ser humano.

Economía moral

Retoma la idea de economía moral de E. P. Thompson (2002). Con esta idea se convierte el concepto de dimensión histórico moral o histórico-cultural de Karl Marx en plataforma de una concepción de la historia económica. Esta concepción pone al descubierto que el valor de uso que rige el proceso de reproducción social de una época, esto es, el bien económico, constituye un fundamento con el que siempre se correlaciona la noción social del Bien moral que se erige en ella.

Soberanía

El florecimiento individual y social exige reivindicar el contenido histórico-moral de una sociedad histórica, esto es, el derecho de toda la nación a satisfacer el sistema social medio de necesidades que ha desarrollado en una época determinada. Por tanto, la recuperación de la autodeterminación nacional (o soberanía) es una condición histórica estratégica para lograr el FH.

Además, la autodeterminación nacional no sólo debe remitirse a los marcos de acción de una estrategia capitalista nacionalista, sino que se tiene que redimensionar transcapistamente el ejercicio de la soberanía del Estado nacional. De tal forma que el ejercicio de la soberanía se convierta en un medio estratégico superior a la mera redistribución del ingreso, esto es, que sirva para desarrollar una desmercantilización social históricamente creciente.

Fuente: Arizmendi (2007: 115-123)

2.6.3 Limitaciones más importantes

De acuerdo con el Levitas (2007), el enfoque del FH es utópico en el sentido que no es realista. Esto se debe a que la visión implícita de la sociedad en la que pretende desarrollarse este enfoque es desorientadora, ya que la sociedad misma no se da cuenta de y/o se manifiesta por los niveles actuales de desigualdad. Al respecto, el paradigma del florecimiento humano tiene que proveer de acciones para que se aleje de esta visión utópica y lo acerque a una visión política.

Por otra parte, Levitas (2007) menciona que el enfoque de FH se concentra en el desarrollo de capacidades y necesidades, pero no toma en cuenta los niveles de satisfacción que perciben las personas. Y de hecho, los reportes de satisfacción son una variable ampliamente usada en índices de bienestar humano. Además, el carácter económico es necesariamente un factor importante en el nivel de satisfacción que reportan las personas. El florecimiento humano deberá estimar este problema, en función de la viabilidad de la construcción de este proyecto. Cuando las expectativas son elevadas, la percepción de la satisfacción suele ser bajo; además, existe una relación directa entre la percepción de felicidad y el PIB, a excepción de los países latinoamericanos debido a una cuestión cultural. Lo que determina una variable por el contexto que no está debidamente explicada. Esto hace que el modelo tenga un sesgo importante en la valoración de sus resultados. En este caso, en los niveles de bienestar esperados.

También Levitas (2007) sugiere que el enfoque del FH ignora el tema de la propiedad de los medios de producción de la tierra e inmuebles. Este tema constituye un eje principal del desarrollo del capital neoliberal. En un contexto en el que hay una baja en los niveles salariales, la cual se origina por el movimiento de capital y de los puestos de trabajo, ¿cuál sería el papel que desempeñan estos medios dentro del nuevo modelo?

En el potencial de desarrollo del “ser”, en lo que se refiere al nivel societal del florecimiento, se presta poca atención a las actividades que son propicias para

generar un cambio. El modelo del FH debe dar cuenta de cuales actividades de las existentes se deben mantener y cuales suspender. Asimismo, la decisión sobre qué actividades conservar, se debe tomar en cuenta que su impacto ecológico sea positivo. En otras palabras, el enfoque del FH debe tomar en cuenta la sustentabilidad ambiental. También, y más importante aún, este enfoque debe considerar la cuestión de cómo generar las condiciones para imponer estos cambios en el contexto neoliberal, el cual la justicia social es ignorada.

Por otra parte, Levitas (2007) menciona que la conceptualización del bienestar en términos del enfoque del FH se ve limitada por lo que se entiende como bienestar en el capitalismo. Al respecto, Levitas (2007) menciona la asección de William Leiss, (1978): “El capitalismo es un sistema en el que existen límites intrínsecos a la satisfacción”. El capitalismo genera constantemente nuevas necesidades y apetencias, además de que se introducen de satisfactores a un ritmo vertiginoso en el mercado. Esto causa una constante insatisfacción, ya que las personas tienen que elegir entre muchas necesidades, las cuales son necesariamente son básicas. Esto se debe a que las necesidades funcionan como una construcción histórica concreta, en la cual los medios para enfrentar las necesidades tienen en sí mismo un significado social, así como una creciente brecha de escasez. En este sentido el florecimiento humano debe promover una articulación social distinta de las necesidades.

Sin embargo, proponer una utopía no es sí el problema. De hecho, el problema del discurso público de carácter anti-utópico es que restringe las discusiones de la felicidad y el bienestar a un margen economicista, capitalista. En este sentido, según este discurso, el intento de imaginar la utopía, la sociedad en que el florecimiento humano se torna posible, es necesariamente un fracaso. Pero una de las funciones de lo utópico es mantenerse atentos a la posibilidad de la transformación social. Dentro de los límites de lo posible, el intento de realizar una idea de necesaria concepción utópica, en los confines de una sociedad alejada de esta noción utópica en un marco de pobreza y desigualdad, siempre enfrenta este problema.

3. Bibliografía

- Aguilar S. A. (1999). "La teoría de la justicia de Michael Walzer frente a los retos del pluralismo y la igualdad educativa en México". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 29, 133-150.
- Arizmendi, L. (2007). El florecimiento humano como mirador iconoclasta ante la mundialización de la pobreza. *Desacatos*, 23, 101-124.
- Atkinson, J. (1984): *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*. Brighton: Institute of Manpower Studies.
- Auer, P. (2007). *Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work*. Geneva: International Labour Office (ILO).
- Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Bolívar, A. (2005). Equidad educativa y teorías de la justicia. *REICE Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 3, 42-69.
- Boltvinik, J. (2006). "Autodeterminación y florecimiento humano. Reflexiones sobre desarrollo, política social y pobreza". En S. Hurtado Martín (Comp.), *Justicia, Políticas y Bienestar Social* (pp.315-342). México: UNAM.
- Boltvinick, J. (2007). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Desacatos* 23, 53-86.
- Courtis, C. (2007). Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. México: Ideas para una construcción garantista. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Deacon, B. (2000). *Globalizacion and Social Policy: the Threat to Equitable Welfare, occasional paper 5*. Genova: UNRISD.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópulos, J. & J. Tobar (2006). *Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington, D.C.: Documentos de Trabajo del INDES.

- Gil, S.J. (2004). "Una reflexión en torno al concepto de libertad como no-dominación en Walzer y Pettit". *Enfoques*, primavera, 16, 141-150.
- Griffin, K. (2001). Introducción. Desarrollo Humano: origen, evolución e impacto. En: IBARRA, P. & UNCETA, K. (Coord.) *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp.25-40). Barcelona: Icaria.
- Huber, E. (2006). Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región. En C. G. Molina (Ed.). *Universalismo Básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D. C.: BID.
- Klammer, U. 2007. Flexiseguridad: perspectiva europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, N° extra 1,117-144.
- Levitas, R. (2007). Florecimiento humano: ¿una agenda utopista? *Desacatos*, 23, 87-100.
- Madsen, K. (2008). Flexiseguridad. ¿Un nuevo programa para la reforma del mercado laboral en Europa? *Boletín económico de ICE*, 2950, 17-24.
- Marks, N., Shah, H. & Westall, A. (2004). *The power and potential of well-being indicators: Measuring young people's well-being in Nottingham*. London: New Economics Foundation.
- Míguez, F. (2007) Flexiguridad, bienestar y cohesión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N° extra 1, 145-160.
- Mkandawire, T. (2005). *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) .
- Mota, D.L. (2002). Globalización y pobreza: Dicotomía del desarrollo en América Latina y México. *Convergencia*, 9, 163-170.
- Narbondo, P. (2006). Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15,151-72.
- Navarrete, P. J. (2004). Michael Walzer y la "Igualdad Compleja". *Derechos y libertades*, *Revista del instituto Bartolomé de las casas*, 9, 241-260.
- Nussbaum, M. C. (2003). Capabilities as Fundamental Entitlements: Sen & Social Justice, *Feminist Economics*, 9, 33-59.
- Ocampo, J.A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 35-61.
- Ottone, E. (2004), "Las nuevas dimensiones de la igualdad", *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1, 155-176.

- Pérez de Armiño, K. (2006). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 76, 59- 77
- Pérez, K. (2007). Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 76 .p. 59-77.
- Pizarro, R. (2005). Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10, 1-15.
- Ramos, D.J. (2009) Flexiseguridad: Seguridad laboral y modernización de la protección social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° Extra 1, 77-89.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Sen, k.A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen A. K. (1993). Well being and capability. En M. Nussbaum. & K. A. Sen (Eds.), *The Quality of Life* (pp. 30-53). Oxford: Oxford University Press.
- Sojo, C. 2005. *¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Stanford, J. & Vosko, L.F. (2004). Challenging the Market: The struggle to regulate work and income. En J. Stanford & L.F. Vosko (Eds.), *Challenging the Market: The struggle to regulate work and income* (pp. 3-30).: McGill-Queen's University Press.
- Supiot, A. (2001). *Beyond Employment. Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tadjbakhsh, S. (2008). *Seguridad Humana*. Paris: Oficina del Informe de Desarrollo Humano Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Taylor, C. (1985). The Nature and Scope of Distributive Justice. C. Taylor (Ed.), *Philosophy and the Human Science* (Philosophical Papers, 2). (pp. 289-315), Cambridge: Cambridge University Press.
- Tortosa, J. (2006). *Ciudadanía, desarrollo y violencia: Algunas conexiones*. Universidad de Alicante: Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo.

Vickerstaff, S. (2007). Work and Walfe. En J. Baldock, N. Manning & S. Vickerstaff (Eds.), *Social Policy* (3^a ed) (pp. 171-199). New York: Oxford University Press.

Walzer, M. (1983). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.

Wilthagen, T. & Rogowski, R. (2002). Legal Regulation of Transitional Labour Markets'. En: G. Schmid & B. Gazier, (Eds). , *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets* (pp. 233-238). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Yeates, N. (2007). Globalizacion and Social Policy. En J. Baldock, N. Manning & S. Vickerstaff (Eds.), *Social Policy* (3^a ed) (pp. 627- 653). New York: Oxford University Press.