

# **State, Social Development, Social Policy, Public Expenditure and Citizenship. The importance of Trust in the case of Mexico.**

## **Sumario:**

*Introducción. 1. La Constitución, la Ley General de Desarrollo Social y el gasto público. La transformación del Estado Mexicano ¿a favor de los derechos sociales y la política social?. 1.1. La Constitución y los derechos sociales. 1.2. La Ley General de Desarrollo Social y la política social. 1.3. Gasto público en desarrollo social. 2. Confianza y ciudadanía. Un análisis exploratorio. 2.1 Un déficit de ciudadanía. 2.2. Confianza, gobierno y ciudadanía. Conclusiones. Bibliografía.*

## **Resumen:**

*La modificación a la Constitución Política de México en 1983, generando un cambio en la asignación de gasto público, pasando de un Estado eminentemente económico, a uno, aparentemente interesado en la promoción del desarrollo social, donde se esperarían efectos en la construcción de ciudadanía. Para esta hipótesis, se realiza un análisis exploratorio de la Encuesta de Percepción de la calidad de Vida en el Distrito Federal (2012), utilizando un modelo Probit, los resultados muestran que la confianza en las instituciones es un elemento determinante para el ejercicio de la ciudadanía, y con ello tener menor probabilidad que las personas consideren a los programas sociales no como un instrumento de control político sino como parte de sus derechos sociales.*

**Palabras clave:** *Ciudadanía, Calidad de vida y Desarrollo Social.*

## **Abstract:**

*The amendment to the political Constitution of Mexico in 1983 resulted in a change in the allocation of public spending, changing from a predominantly economic state vision, one apparently interested in the promotion of social development, with effects in the construction of citizenship. To test this assumption, An exploratory analysis of the perception survey Quality of Life in the (2012) Federal District was performed, using a Probit model. The results show that trust in institutions is a key element for the exercise of citizenship, and thus it is less likely that people consider social programs as an instrument of political control but as part of their social rights.*

**Keywords:** *Citizenship, Quality of Life and Social Development.*

**Artículo:** *Recibido el 05 de Junio de 2015 y aprobado el 01 de Octubre de 2015.*

**J. Mario Herrera Ramos:** *Doctorado - London School of Economics Magister en Desarrollo Urbano - El Colegio de México. Licenciado en Relaciones Industriales - Universidad de Guanajuato, México. Docente-Investigador de la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales Sede Académica de México*

**Correo electrónico:** *mherrera@flacso.edu.mx*

# Estado, Desarrollo Social, Política Social, Gasto Público y Ciudadanía. La Importancia de la Confianza en el Caso de México.

J. Mario Herrera Ramos

## Introducción

La construcción de ciudadanía depende de diversas acciones diferentes y adicionales al otorgamiento de derechos civiles, políticos y sociales. Una parte importante de la literatura sobre el tema sugiere que existe una relación positiva entre política social (y desarrollo social) y ciudadanía. En este documento proponemos que en caso de que exista esa relación, esta no es lineal ni tiene por qué serlo.

Encontramos dificultades importantes para analizar esa relación. Desde el punto de vista jurídico el concepto de ciudadanía, de acuerdo con Fausto Venegas Trejo (1989) en el Diccionario jurídico mexicano, "...es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre o mujer- estatal o "nacional" de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado" (p. 100) Es, pues, una categoría que permite a un individuo tratar con el poder político del Estado.

En términos socio-políticos, la concepción de ciudadanía más influyente desde mediados del siglo pasado afirma que es un concepto de inclusión social igualitaria, y para garantizarla es indispensable el otorgamiento del mayor número posible de derechos ciudadanos - civiles, políticos y sociales- a los individuos (T. H. Marshall, 1950, Kymlicka y Norman, 1994). Existen divergencias en relación con el concepto de ciudadanía, sin embargo, podemos decir que encontramos una especie de acuerdo en relación con la noción de inclusión y pertenencia -con derechos y obligaciones- en términos igualitarios a un cuerpo social.

Este tipo de acuerdo es difícil de encontrar en conceptos como desarrollo social y política social. Sin embargo, se presume una estrecha relación entre desarrollo social, política social y derechos sociales al grado tal que su presencia pareciera anunciar la existencia de ciudadanía. Las diferentes definiciones de desarrollo social, y de política social tienen dos características comunes (Kanbur 2007). En primer lugar, de acuerdo con Kanbur, se elaboran con referencia a (ya sea en relación con, o en oposición a) los conceptos de desarrollo económico y política económica, no obstante la ausencia notable de una definición convincente de desarrollo económico. La segunda característica consiste en que esas diferentes definiciones tienden a mezclar objetivos, instrumentos y mecanismos. Las diferencias basadas en objetivos y en instrumentos carecen de valor analítico, y es en relación con los mecanismos y métodos que encontramos diferencias

analíticamente útiles (*Ibid.*). Comenta Kanbur, por ejemplo, que carece de sentido analítico señalar que la política económica promueve el crecimiento económico, y que la política social promueve la equidad y la justicia. Tampoco es útil una separación entre política social y política económica en función de las diferencias disciplinarias involucradas en el análisis. Las diferencias radican en los mecanismos y métodos que ambas perspectivas proponen para entender la relación de causalidad entre instrumentos y objetivos de política. Para construir ciudadanía tanto la política social como la económica deben tener ese objetivo en común, y no funcionar por separado, aun cuando se consideren complementarias.

En este documento argumentamos que es inconveniente, cuando no equivocado, esperar que la política social por sí sola contribuya y sea determinante para la formación de ciudadanía. Es importante considerar que existen otras variables que contribuyen al mismo tiempo, en el proceso de formación y reforzamiento de la ciudadanía. También hay factores que afectan negativamente dicho proceso, e incluso pueden desincentivar el ejercicio de la ciudadanía. La separación entre objetivos sociales y económicos – entre política económica y política social; entre desarrollo social y desarrollo económico- la encontramos en la Constitución; se encuentra también entre la Ley General de Política Social (LGDS) y en la asignación del gasto público social. La construcción de ciudadanía también involucra a los individuos y resulta de interés analítico preguntar por los factores que tienen un mayor efecto sobre la probabilidad de que una beneficiaria de un programa social se considere “ciudadana”. El proceso de ejercicio pleno de la ciudadanía no es lineal (como parece sugerirlo Marshall).

El documento consta de dos apartados, El apartado 1, esta integrado por cuatro secciones, argumenta que el Estado social de derecho se constituye formalmente a partir de 1983. México como otros países latinoamericanos a partir de la década de los 1990 (la evidencia sobre México muestra que esta transformación tuvo lugar desde 1983) se transformó al Estado de uno predominantemente económico a otro fundamentalmente de “desarrollo social”. La argumentación sobre este tema se basa en el contenido del artículo 25 constitucional, el reconocimiento sucesivo de diferentes derechos sociales, principalmente en el artículo 4° constitucional y la LGDS y la asignación de gasto público. En medio de estas transformaciones en

la segunda mitad de la década de los noventa se modifican los rubros de gasto público relacionados con el gasto social. La principal modificación se refiere al rubro “trabajo” que se elimina de la clasificación de gasto social. Sin embargo, es el trabajo, el derecho al trabajo lo que permite fortalecer el ejercicio de la ciudadanía. La publicación en 2004 de la LGDS reafirma la importancia de los derechos sociales en el diseño de políticas de desarrollo social, establece los derechos sociales e introduce legalmente un criterio de justicia distributiva, igualdad de oportunidades, como elemento fundamental en el diseño de las políticas sociales. La promulgación de esta ley, donde se menciona el derecho al trabajo como un derecho social solamente muestra con mayor precisión la tensión entre las decisiones económicas relacionadas con la asignación de presupuesto, y los derechos sociales. Estas transformaciones, de acuerdo con el argumento tradicional, tendrían que haber afectado al proceso de ciudadanización. Sin embargo, la evidencia sugiere que no ha sido así.

La parte 3 la integran dos secciones, y presenta evidencia sobre lo que denominamos déficit de ciudadanía, relacionada con la falta de confianza de las mexicanas tanto en que viven bajo un sistema democrático, como en el gobierno y sus acciones. La segunda sección la integra el análisis empírico de algunas variables asociadas con la probabilidad de que un ciudadano considere los programas sociales como un derecho, como un medio para reducir la pobreza, como una dádiva del gobierno o como un mecanismo de control político. El análisis se basa en la información de la Encuesta de Percepción de la Calidad de Vida en el D. F. (ENCAVI D. F.) 2012. El nivel de educación y la confianza en el gobierno, en este caso, en el gobierno del D. F., son los factores determinantes para que un ciudadano beneficiario de un programa social considere que está ejerciendo un derecho. La confianza en las autoridades o en los promotores sociales son factores determinantes para que las beneficiarias no consideren al programa social como un instrumento de control político. La confianza en autoridades o en trabajadores vinculados con los programas sociales son elementos determinantes para el ejercicio de la ciudadanía.

Es conveniente señalar dos cosas importantes en relación con el análisis de este apartado. La dependencia que elaboró la encuesta, EVALUA D. F. no ofrece una presentación formal de la encuesta. Se desconoce el marco muestral y ello limita las



posibilidades de generalización. En segundo lugar, y a pesar de esta gran limitación es la encuesta más reciente que contiene preguntas sobre la percepción de los ciudadanos sobre la política social, y sobre confianza que es un elemento muy importante en la concepción del ciudadano sobre el programa social así como para el ejercicio de la ciudadanía. El documento finaliza con las conclusiones y las referencias.

### **1. La Constitución, la Ley General de Desarrollo Social y el gasto público. La transformación del Estado Mexicano ¿a favor de los derechos sociales y la política social?**

La elección del año 2000, y la victoria de un partido de oposición por primera vez en poco más de setenta años, se consideró como la culminación de un largo proceso por democratizar a México. Como resultado de este proceso, los ciudadanos y las instituciones democráticas dominarían las estructuras y las decisiones de gobierno. La ciudadanía del Instituto Federal Electoral, en 1996 (Woldenberg, 2010), promovió la idea de que México, efectivamente, se encaminaba hacia una sociedad democrática donde se ejercería a plenitud la ciudadanía. A principios de la década de 1990, sin embargo, se identificaban algunos problemas importantes para el ejercicio de la ciudadanía. Entre ellos se encontraba la denominada transición de la población en condiciones de pobreza (principalmente) de clientes (clientelismo autoritario) a ciudadanos (Fox, 1994). La transición del clientelismo autoritario hacia el ejercicio pleno de la ciudadanía no sería, de acuerdo con Fox, un proceso lineal, sino que resultaría en la existencia de tres sistemas políticos: uno con los resabios del autoritarismo clientelar, otro semi clientelar moderno propiciado por los burócratas encargados de los programas sociales, y finalmente uno caracterizado por un pluralismo tolerante con elementos de ciudadanía (183).

La publicación de la Ley General de Desarrollo Social en enero de 2004 trajo consigo nuevas expectativas sobre la formalización de la ciudadanía en el sentido de T. H. Marshall. El concepto de ciudadanía de este autor ha sido el más influyente a partir de la segunda mitad del siglo pasado (Kymlicka y Norman 1994), y propone que los derechos sociales constituyen una especie de etapa final de un proceso por lograr el ejercicio de una forma plena, incluyente,

de ciudadanía. Más aún, Marshall consideraba que la ciudadanía era un principio de igualdad (1950, p.33). El creciente abstencionismo electoral, la falta de confianza ciudadana y la insatisfacción con la democracia, así como su falta de apoyo a la democracia se convirtieron, y se han convertido en un problema, podríamos decir inesperado, en ese camino hacia la ciudadanía de los mexicanos (Ochoa, 2008, LATINOBARÓMETRO, 2013, Crow, 2010, Sales 2013, CESOP 2014).

La transición a la democracia ha sido incompleta, desigual, y mantiene la cultura antidemocrática del antiguo régimen, y como dice Olvera (2010) a pesar de que la sociedad civil ha incorporado algunas innovaciones democráticas en la agenda política, el hecho es que los partidos políticos controlan incluso esas pequeñas innovaciones. Los partidos políticos carecen de legitimidad política pues conservan intactas las prácticas clientelares y antidemocráticas del antiguo régimen (*Ibid.*).

Entre las críticas importantes al concepto de ciudadanía propuesto por Marshall encontramos las corrientes de pensamiento que favorecen el predominio del mecanismo de mercado para enfrentar las demandas colectivas de bienes y servicios públicos, entre ellos las relacionadas con los derechos sociales. Para esta corriente de pensamiento el reconocimiento de los derechos sociales reduce las responsabilidades de los ciudadanos. El uso del mecanismo de mercado para la oferta de los bienes y servicios que amparan los derechos sociales favorece la responsabilidad individual frente a sus decisiones, es menos oneroso, más eficiente, justo y dicha oferta se realiza de acuerdo con las preferencias de los consumidores (de los ciudadanos como consumidores). En este sentido encontramos autores que ven en el predominio de políticas de este tipo, una disminución de la ciudadanía (Kurtz, 2004). Esta crítica es importante pues, paradójicamente, en México especialmente a partir de 1983 ha sido el periodo en el que se han reconocido la mayor parte de los derechos sociales. Frecuentemente, en relación con estos derechos se menciona que el Estado proporcionará los mecanismos para acceder y garantizarlos, Dicho mecanismo, generalmente es la promoción de la competencia y la eficiencia del mercado<sup>1</sup>.

A fines del siglo XX las mexicanas habíamos logrado los derechos políticos y los derechos sociales. En la euforia de la democracia y del predominio de la sociedad civil sobre los

<sup>1</sup>En el extremo de la opinión relacionada con la disminución de la ciudadanía encontramos autores que con argumentos sólidos muestran su inexistencia desde el siglo XIX, así como el fracaso para construirla (Escalante 1992, 2002).

mecanismos de gobierno se pensaba que la política social, el desarrollo social contribuiría a la consolidación de la ciudadanía. La política social basada en derechos sociales debería contribuir a la construcción de ciudadanía.

### 1.1. La Constitución y los derechos sociales

La constitución diseña al Estado. En México la relación entre este y el mercado se encuentra definida en los artículos 25, 26, 27 y 28 de su Constitución Política<sup>2</sup>. Para los fines de nuestro argumento es suficiente que nos concentremos en el artículo 25. En este artículo encontramos las bases conceptuales de la relación entre Estado y mercado en México a partir de que se incorpora en la Constitución con las reformas de 1983, su modificación en 1999 y las adiciones resultantes de la reforma constitucional de 2013.

El artículo 25 diseña la acción del Estado en materia social y económica. El artículo original se refería a la garantía individual de circulación libre de la correspondencia, que se incorporó al artículo 16. En su lugar, en 1983, se incluyó este artículo que presenta formalmente los principios fundamentales, constitucionales del sistema económico y social de México, y señala, además, diversos aspectos de la acción económica y social del Estado<sup>3</sup>. En 2013, como parte de la reforma constitucional en materia de energía se modificaron el primero y último párrafo de este artículo y se agregó lo relacionado con competitividad y la promoción de la actividad privada.

En este artículo encontramos cuatro temas importantes. En primer lugar, expone un concepto de desarrollo nacional, diferente al desarrollo económico, y proponemos que también diferente al desarrollo social. El fin último del desarrollo nacional es: "...el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...". Es decir, el desarrollo nacional es un proceso que permite a los habitantes de un país como individuos, como grupos y como clases sociales, la oportunidad de ejercer plenamente su libertad y su dignidad. Es una obligación constitucional para el Estado proteger la seguridad del ejercicio de la libertad y la dignidad individual. Si bien no se define "dignidad", en su concepción más amplia se refiere a las características del individuo que lo hacen diferente al resto de los

seres vivientes, lo que lo hace humano. La libertad como fin último del desarrollo, como la forma más aceptable de evaluar el progreso de una sociedad es un concepto muy cercano al propuesto por Amartya Sen (1980, 1981, 1999)<sup>4</sup>.

En segundo lugar, establece que la obligación del Estado para "gobernar", dirigir, ser rector del desarrollo nacional es garantizar que individuos, grupos y clases sociales tengan la oportunidad de ejercer plenamente la libertad y dignidad. El Estado tiene la obligación de garantizar que el desarrollo tenga cuatro características: debe ser integral, sustentable, debe fortalecer la soberanía y debe fortalecer el régimen democrático. En este caso podemos entender por desarrollo nacional el mejoramiento constante de las condiciones de vida, y bienestar económico, social, político, cultural, es decir "integral y sustentable". Sin estos elementos es imposible lograr el ejercicio del desarrollo como libertad y dignidad. Para el cumplimiento de esta obligación no hay separación de diferentes procesos de desarrollo: el económico, el político y el social. Independientemente de la concepción de desarrollo, este abarca todas las facetas de la actividad humana.

En tercer lugar, encontramos los mecanismos que debe usar el Estado para garantizar el desarrollo como libertad y dignidad. Estos son la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Al final del primer párrafo, cuando nos explica qué debemos entender por competitividad, señala claramente cuáles son los mecanismos económicos, los mecanismos de mercado: crecimiento económico, inversión y empleo. Distribución del ingreso y de la riqueza serían, de acuerdo con nuestra interpretación parte del desarrollo social. El fomento de mercados competitivos sería la base de la promoción del crecimiento económico, la inversión y el empleo. Empero, es una falla importante no hacer mención alguna sobre el o los instrumentos de política para incidir sobre la distribución del ingreso y la riqueza. La promoción del crecimiento, la inversión y el empleo mediante mercados competitivos no tiene por qué lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza.

Finalmente, su sexto párrafo establece un rompimiento conceptual con la tradición del desarrollo que favorece la eficiencia

<sup>2</sup> Estos artículo, junto con el 123 conforman la base constitucional del derecho económico en México.

<sup>3</sup> Se puede consultar en la siguiente dirección <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/25.pdf>.

<sup>4</sup> No deja de ser extraño que en medio de las reformas del país tendientes a reducir, o eliminar el papel del Estado en la economía, y a promover el predominio del mercado, se introduzca este concepto de desarrollo como libertad. Tampoco es claro si hubo o no influencia de las ideas de Amartya Sen y su crítica al utilitarismo lo que está detrás de la concepción de desarrollo en este artículo 25.



exclusivamente. En esta parte señala que la acción del Estado para promover, fomentar y apoyar a las empresas privadas así como a las que pertenecen al sector social deberá hacerlo cumpliendo, al mismo tiempo, con criterios de equidad social y eficiencia. Para las acciones de fomento de las empresas privadas y del sector social no hay preeminencia de un criterio sobre el otro. En este sentido la norma constitucional ordena que se abandone el enfoque que favorece la eficiencia, a cambio de sacrificar todos los demás elementos relacionados con la equidad social.

En este ordenamiento encontramos una renuncia al principio esencial del fundamentalismo económico que, en efecto dominó, y domina la formulación de política económica basada en la interpretación conservadora de los teoremas del bienestar. En estricto sentido el ordenamiento constitucional tampoco se puede interpretar como que favorece una intervención incontrolada del gobierno. Como señala Basu (2011, p. 23) intervencionismo y anti-intervencionismo más que fundarse en las pasiones ideológicas de los respectivos creyentes, tendría que estar determinado con base en la razón y en el conocimiento científico, no en la fe. En este artículo constitucional se dejó la puerta abierta para que en materia de desarrollo social se incorporaran los avances posteriores relacionados con el efecto negativo de la desigualdad y la pobreza sobre el crecimiento económico. En suma, en el artículo 25 constitucional encontramos que el objetivo del desarrollo es permitir el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de los individuos; la rectoría del Estado en el desarrollo nacional tiene por objetivo garantizar que sea integral (entre otros atributos); para lograrlo usará el mecanismo de mercado (mediante la promoción de mercados competitivos) para promover el crecimiento económico, la inversión y el empleo; en las acciones de promoción económica se guiará con criterios de eficiencia y equidad social.

En relación con los mecanismos distributivos la Constitución no hace ningún comentario, sin embargo, creemos que estos elementos son la base del desarrollo social, en contrapartida del desarrollo económico (Kanbur 2007). Finalmente, ambos tipos de desarrollo, como otros no mencionados (político, cultural) son parte del desarrollo nacional que expresamente se entiende como el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales.

Toda acción de un Estado democrático (y por tanto toda decisión de un gobierno democrático) tiene al menos seis elementos. Un marco jurídico que proporciona legitimidad a dicha decisión; un presupuesto; una burocracia encargada de llevar a cabo la decisión; una población hacia la que se dirige dicha acción; un criterio de bienestar y un concepto de equidad y justicia. Los dos últimos pueden ser explícitos o implícitos. El diseño del Estado que introduce el artículo 25 constitucional hace explícito y tanto la necesidad de un criterio de bienestar como un criterio de igualdad en toda acción del Estado tendiente al desarrollo nacional. El criterio de bienestar que propone este artículo es el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad humana. El criterio de equidad se incorpora hasta 2004 en la Ley General de Desarrollo Social.

El artículo 25 constitucional introduce una enorme diferencia en relación con el diseño del Estado, y las decisiones respectivas relacionadas con la política social. La política social de México en los últimos 25 años tiene un soporte institucional en el diseño del Estado que obliga a hacer explícito un criterio de equidad y justicia en toda acción del Estado que tenga por objetivo el ejercicio de su rectoría para promover el desarrollo nacional integral, sustentable soberano y democrático. Si el fin último del desarrollo nacional integral y sustentable es el ejercicio pleno de la libertad y la dignidad humana, individual y colectiva, entonces la ausencia de pobreza se puede considerar como uno de los objetivos implícitos de dicha rectoría.

## **1.2. La Ley General de Desarrollo Social y la política social**

La ley reglamentaria sobre desarrollo social, la ley que tendría que haber reglamentado ese primer párrafo del artículo 25 constitucional, se aprobó veinte años después. La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) publicada en enero de 2004, como era de esperar, ha generado una serie de efectos importantes sobre el concepto (que no necesariamente se corresponde con la acción de gobierno) y la práctica del desarrollo social, el diseño y ejecución de la política, la aparición de nuevos actores, así como la demanda de diferentes enfoques para diseñar esas políticas. Entre los efectos más importantes para el tema de este ensayo destacan siete. Señala los derechos sociales; establece un criterio específico de justicia distributiva como el criterio de justicia de la política social; definen los tipos y formas mínimas de las acciones que debe

considerar la Política de Desarrollo Social; establece un límite inferior para el financiamiento del gasto social; establece la obligatoriedad de medir la pobreza con criterios multidimensionales, la obligatoriedad de la evaluación de los programas sociales, y la necesidad de diseñar todos los programas sociales para que sean evaluados; crea un organismo autónomo responsable de la evaluación de la política social, así como de medir oficialmente la pobreza con criterios multidimensionales, y promueve la participación de los beneficiarios, y de las organizaciones sociales (interesadas en la promoción del desarrollo social) en la formulación, ejecución y evaluación de la política de desarrollo social.

La LGDS señala los principios que determinan y definen a la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS): libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a

la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y transparencia. De acuerdo con esta ley los derechos sociales son universales, en tanto que los beneficios de programas y políticas de desarrollo social solamente los reciben los ciudadanos que cumplen las condiciones para considerarse “beneficiarios”. El artículo 6 señala los derechos para el desarrollo social: educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relacionados con la no discriminación de acuerdo con la Constitución. Como se muestra en la *Tabla 1*, la mayoría de estos derechos se encuentran en el artículo cuarto constitucional, y se aprobaron paulatinamente a partir de 1983. ¿Qué determina que un derecho sea reconocido como social? La pregunta es de interés porque en el artículo cuarto constitucional se incluyen otros derechos como el relacionado con la cultura y la cultura física y el deporte, que se reconocen en la LGDS.

*Tabla 1.* Reformas al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<b>Año</b>	<b>Derecho social que se reconoce</b>
1974	Igualdad ante la ley del varón y la mujer
1980	Obligación de los padres para proveer el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.
1983	Derecho de la familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa. (LGDS)
1992	Reconocimiento de la composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas de la Nación mexicana. (LGDS)
1999	Derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. (LGDS)
2000	Derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades alimentarias, de salud, de educación y de sano esparcimiento para su desarrollo integral. (LGDS)
2001	El reconocimiento de la composición multicultural de la nación mexicana se pasa al artículo 2.
2009	Reconocimiento del derecho de toda persona a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios y que presta el Estado, así como al ejercicio de sus derechos culturales.
2011	Reconocimiento del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.
2011	Reconocimiento del derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. (LGDS)
2012	Se amplía y precisa el derecho a un medio ambiente sano. Se reconoce el derecho que tiene toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, saludable, aceptable y asequible. (LGDS)
2014	Derecho a la identidad y a ser registrado inmediatamente a su nacimiento.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Cámara de diputados.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm).

Adicionalmente, y como resultado de las reformas constitucionales de 2013, el artículo sexto de la Constitución aprobó un nuevo

derecho para las mexicanas, y es el que se refiere al acceso a banda ancha e Internet, y establece específicamente que el Estado garantizará a la



población su integración a la sociedad de la información y del conocimiento a través de una política de integración digital universal con metas anuales y sexenales. El tema es más complicado porque ni la Constitución, ni la LGDS definen qué es un derecho social, qué es la política social y qué es el desarrollo social. Estas faltas son una gran debilidad en los ordenamientos legales relacionados con los temas mencionados.

El artículo 11 de LGDS establece los objetivos de la PNDS así como varios temas de importancia para nuestro argumento. Primero, se establece con claridad el principio de justicia distributiva con el que debe diseñar la política social: igualdad de oportunidades. Este es un concepto de justicia distributiva que asume responsabilidad del individuo respecto a sus propias acciones, y que se incorporó por primera vez como criterio de justicia social en el diseño de Oportunidades en 1997. En particular se eligió el enfoque de “nivelar el terreno de juego” como el criterio de justicia distributiva en el diseño de política social. Este criterio de justicia distributiva tiene dos ventajas. De acuerdo con Ann Phillips (2006) es el concepto de justicia favorecido por las democracias liberales, y ello se basa en dos razones. La primera, consiste en que en principio resuelve el problema relacionado con la pregunta “¿igualdad de qué?” (Sen, 1980) al reconocer que diferentes cosas importan a diferentes individuos, y por tanto el criterio de equidad sugiere que esta no se logra asignando cantidades similares de bienes o servicios a los individuos. La segunda, consiste precisamente en reconocer la responsabilidad de los individuos respecto a sus acciones (Phillips, 2006). Con mayor precisión podemos señalar que esta ley (artículo 6) reconoce las dos vertientes de interpretación de justicia distributiva como igualdad de oportunidades. Una se refiere a “igualar el terreno de juego”, y la otra como el principio de “no discriminación” (Roemer, 1998).

Finalmente, la PNDS tiene como objetivo eliminar la exclusión social. El objetivo de la PNDS es muy amplio pues tiende a eliminar toda aquella circunstancia ajena al individuo por la que no puede ser responsable y que le impide beneficiar y beneficiarse de la vida en sociedad. En este sentido, creo que los derechos sociales se deberían corresponder con lo que implica el objetivo de eliminar la exclusión social.

Los derechos sociales, amparados por esta ley son un sub - conjunto de las diferentes circunstancias que pueden incidir en la

exclusión social. Por otra parte, pareciera que existe una contradicción entre los derechos sociales que ampara la LGDS, y los que, en principio incluyen la Constitución. Solamente por señalar dos de ellos, la cultura es un derecho social que se incluye en la Constitución, y sin embargo no aparece en la LGDS. La cultura también puede ser un medio, un instrumento de exclusión social. Por otra parte, la LGDS establece que el trabajo es un derecho social, y el artículo 25 constitucional lo considera como uno de los resultados de la competitividad. Como veremos más adelante, en la asignación de presupuesto el trabajo no se considera como una de las funciones de desarrollo social.

### 1.3. Gasto público en desarrollo social

La aprobación del artículo 25 constitucional marca el inicio de un cambio estructural del Estado mexicano y su gobierno. Uno de los efectos de ese cambio lo encontramos en la asignación del gasto público y sus rubros prioritarios. Un cambio similar lo encontramos en el resto de los países de América Latina.

México, como otros países de América Latina en la década de los años 1980, enfrentó situaciones de crisis económica relacionada con deuda externa que lo llevó a modificar sus prioridades de gasto. Después de la década de 1980 el gasto público en América Latina muestra tres características: la tendencia hacia un gobierno de mayor tamaño medido en términos del gasto público como porcentaje del PIB, el rubro predominante del gasto público es el relacionado con las funciones de desarrollo social, y el predominio del gasto social en su estructura funcional (Herrera Ramos 2013, 2015a). La modificación en la concepción del Estado en América Latina, resultante de las crisis económicas de la década de 1980 fue a favor de dar prioridad al gasto social. Este es el tema que trataremos a continuación concentrándonos en el gobierno mexicano, el gasto público y en particular en el gasto social.

A partir de 1983 el Estado Mexicano se transformó en uno que prioritariamente gasta en desarrollo social, y dejó de ser uno que construye, invierte y produce. Las funciones de gobierno que integran su clasificación funcional, en consecuencia, también se modificaron. La *Tabla 2* consigna los rubros que integran la clasificación funcional del gasto público: gasto en funciones económicas, gasto en funciones de desarrollo social, y funciones administrativas. Cuatro puntos son importantes para nuestra exposición.



Desde principios del siglo XX y hasta 1988 el gasto en comunicaciones y transportes (al menos una parte) se consideraba dentro de las funciones de gasto social. A partir de 1989 se redefinen las funciones y dicho gasto se asigna a las funciones económicas. Segundo, desde inicios del siglo XX y hasta 1994 las funciones de trabajo y previsión social estaban consideradas dentro de las funciones sociales. Tercero, hasta 1988 las funciones relacionadas con asentamientos humanos y obras públicas constituían parte del gasto social. Finalmente, a partir de 1989 se introducen las funciones de desarrollo regional dentro del gasto social, y a

partir de 1995 además de desarrollo regional se incluyen urbanización y vivienda.

La *Tabla 3* muestra la composición porcentual del gasto público en su clasificación funcional. Considerando la función a la que se le asigna el mayor porcentaje encontramos tres grandes periodos: desde principios del siglo XX hasta 1946 predominó el gasto administrativo, de 1947 a 1982 predominó el económico, y de 1983 a la fecha predomina el gasto social. En 1990 al gasto en funciones de desarrollo social se le asignó 38.23% del gasto programable del sector público; en 2001 esa proporción aumentó a casi 62% para disminuir a 56.73% en 2011.

*Tabla 2 . Rubros que integran los diferentes componentes del gasto de acuerdo con la clasificación funcional*

<b>Gasto económico 1900-1988</b>	<b>Gasto económico 1989-1994</b>	<b>Gasto económico 1995 hasta la actualidad</b>
1. Agricultura y Recursos Hidráulicos	1. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	1. Energía
2. Industria y Comercio	2. Comunicaciones y Transportes	2. Comunicaciones y Transportes
3. Pesca	3. Comercio y Fomento Industrial	3. Desarrollo Agropecuario y Forestal
4. Patrimonio y fomento Industrial	4. Reforma Agraria	4. Temas Laborales
5. Turismo	5. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	5. Temas Empresariales
6. Inversiones	6. Energía	6. Servicios Financieros
7. Erogaciones adicionales	7. Turismo	7. Turismo
8. Desarrollo Regional	8. Previsiones Sociales y Económicas	8. Ciencia y Tecnología
	9. Erogaciones para Saneamiento Financiero	9. Temas Agrarios
	10. Tribunales Agrarios	10. Desarrollo Sustentable
<b>Gasto Social 1900-1988</b>	<b>Gasto Social 1889-1994</b>	<b>Gasto en Desarrollo Social 1995 hasta la actualidad</b>
1. Comunicaciones y Transportes	1. Educación Pública	1. Educación
2. Educación Pública	2. Salud	2. Salud
3. Salubridad y Asistencia	3. Trabajo y Previsión Social	3. Seguridad Social
4. Trabajo y Previsión Social	4. Aportaciones para Educación Básica en los Estados	4. Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
5. Reforma Agraria	5. Desarrollo Social y Solidaridad	5. Agua Potable y Alcantarillado
6. Asentamientos Humanos y Obras Públicas	6. Desarrollo Regional	6. Asistencia Social
7. Aportaciones a la Seguridad Social		
<b>Gasto Administrativo 1900-1988</b>	<b>Gasto Administrativo 1989-1994</b>	<b>Gasto de Gobierno 1995 hasta la actualidad</b>
1. Legislativo	1. Legislativo	1. Legislación
2. Presidencia de la República	2. Presidencia de la República	2. Soberanía
3. Industria militar	3. Judicial	3. relaciones Exteriores
4. Programación y Presupuesto	4. Gobernación	4. Hacienda
5. Contraloría General de la Federación	5. Relaciones exteriores	5. Gobernación
	6. Hacienda y Crédito Público	6. Orden, Seguridad y Justicia
	7. Defensa Nacional	7. Administración Pública
	8. Marina	8. Otros Servicios Públicos.
	9. Procuraduría General de la República	
	10. Contraloría y Desarrollo Administrativo	
	11. Órganos Electorales	
	12. Tribunal Fiscal de la Federación	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Estadísticas Históricas de México 2009, Tomo II, Nota del Cuadro 15.12



**Tabla 3: Porcentaje promedio de los gastos del Presupuesto Federal según clasificación funcional del gasto (1900-2008)**

<b>Años</b>	<b>Económicos</b>	<b>Sociales</b>	<b>Administrativos</b>
1900-1911	16.0	7.0	77.0
1911-1912	18.0	10.0	73.0
1912-1913	15.0	9.0	76.0
1917-1919	16.0	2.0	82.0
1920	17.0	2.0	81.0
1921-1924	18.0	10.0	72.0
1925-1928	25.0	10.0	65.0
1929	23.0	13.0	64.0
1930-1932	28.0	16.0	56.0
1933-1934	22.0	15.0	63.0
1935-1940	38.0	18.0	44.0
1941-1946	39.0	17.0	44.0
1947-1952	52.0	13.0	35.0
1953-1958	53.0	14.0	33.0
1959-1964	39.0	19.0	42.0
1965-1970	55.0	32.0	13.0
1971-1976	62.0	29.0	9.0
1977-1982	41.0	33.0	26.0
1983-1988	39.0	41.0	20.0
1989-1994	32.6	50.0	17.4
1995-2000	32.1	56.3	11.6
2001-2006	29.1	60.3	10.6
2007-2008	31.1	60.7	8.2

Fuente: INEGI: Estadísticas Históricas de México, Tomo II, 2009, Cuadro 15.12. Los datos del gasto son corrientes

Los principales rubros de gasto social son educación, salud y seguridad social, que en 1990 representaron casi 88% de dicho gasto; se redujo un poco en 2000 (87.13%) y en 2014 disminuyó a casi 85%. Sin embargo, la composición del gasto social ha sufrido modificaciones importantes en los últimos 25 años. En 1990 salud y educación recibieron poco más del 86% del gasto social

(40.70% y 45.50% respectivamente). Para el año 2000 la estructura presupuestal del gasto social se modificó. Educación recibió casi 40%, salud 23.50% y seguridad social (que en 1990 recibió solo 1.59%) 23.76%. Para 2014 la estructura sufrió otra gran modificación. A educación y seguridad social (protección social) se les asignó casi 31%, y a salud 23.04%.

Dentro del gasto social encontramos las partidas que se asignan a políticas y programas para reducir la pobreza, que si bien ha sido una partida creciente representa solo una fracción del gasto social. En 1990 el gasto asignado al combate a la pobreza representó el 4.7% del gasto público federal. En el año 2000 representó 7.1% del gasto programable total, y 11.77% del gasto social. En 2014 se asignó el 11.66% del gasto programable al combate a la pobreza, monto que representó casi el 20% del gasto social total. A pesar del aumento en el monto del gasto público en funciones de desarrollo social, de la institucionalización de la política social y del reconocimiento constitucional de los derechos sociales los indicadores de bienestar social en México no muestran mejoría. Los ciudadanos en condiciones de pobreza demandan más y mejores trabajos y el gobierno les otorga programas sociales de transferencias condicionadas (Herrera, Islas y Rodríguez 2013; Herrera e Islas 2014 y Herrera 2014), el número de individuos en condiciones de pobreza es similar al que se tenía al inicio de la década de 1990 (CONEVAL 2015). Los salarios reales per cápita y el premio a la educación han disminuido en relación con los niveles prevalecientes en 1990 (Herrera Ramos 2015b). No obstante la relación del salario con el bienestar social el gobierno, como vimos anteriormente, eliminó el trabajo como un componente del gasto social.

Es a partir de 1983 que México cuenta con un Estado Social, que asigna la mayor parte del gasto programable a las funciones de desarrollo social, cuando existe una LGDS que señala los derechos sociales y establece que uno de sus objetivos es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución, el acceso universal al desarrollo social<sup>5</sup>.

## **2. Confianza y ciudadanía. Un análisis exploratorio**

### **2.1 Un déficit de ciudadanía**

La condición de ciudadano, concomitante en la democracia, implica el derecho a tener y expresar preferencias diferentes a las del gobierno; también proporciona el derecho a expresar sus preferencias al gobierno, y a que este responda en consecuencia, y otorga el derecho a ejercer mecanismos que le permitan controlar las acciones y decisiones del gobierno.

La ausencia de alguno de estos derechos reduce el ejercicio de la ciudadanía.

En la relación ciudadano-Estado aparece uno de los elementos más básicos de la ciudadanía: la existencia de deberes y derechos que supone una situación de pertenencia a una comunidad. Sin embargo, frecuentemente encontramos situaciones donde los ciudadanos desconocen, o por lo menos pareciera que desconocen, que en una sociedad democrática la relación entre los ciudadanos y el Estado es una agencia donde el segundo está subordinado al primero.

En México tenemos diversas fuentes que permiten explorar a lo largo del tiempo, la confianza de las ciudadanas (beneficiarias o no de programas sociales) en el gobierno y sus instituciones. En 2003 casi 37% de la población en condiciones de pobreza patrimonial desconocía sus derechos como ciudadana. La situación de desventaja social que enfrentaban la atribuían a una decisión divina o era consecuencia de una fatalidad social. No obstante ser beneficiarias de algún programa social desconfiaban que ese beneficio les ayudara a superar la condición de pobreza (SEDESOL 2003). En 2006, un tercio de la población mayor de 18 años consideró que los programas sociales eran voluntad del gobierno y no un derecho. Esta proporción aumentó a casi 40% entre beneficiarias del programa más importante de combate a la pobreza: Progresas –Oportunidades (PNUD 2006). Cuando las beneficiarias de un programa social reconocen que están ejerciendo un derecho tienden a tener poca o nula confianza en el gobierno federal (INE 2014).

La Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012) muestra que en algunos años (2003, 2005 y 2012) alrededor de un tercio de los ciudadanos consideró que México vivía una democracia. Las distintas encuestas de LATINOBARÓMETRO desde 1995 hasta 2015 muestran que el indicador de confianza en el gobierno (salvo 2006 que alcanzó el máximo, 47%) siempre ha sido menor a 40%. México, por otra parte, es el país de América Latina más descontento con su democracia.

El Instituto Nacional Electoral, INE (previo a la reforma política de 2013 era el Instituto federal Electoral, IFE) diseñó Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, uno de sus objetivos era la promoción de la ciudadanía. Este programa

<sup>5</sup> Luis F. Aguilar define al Estado social como eminentemente fiscal "...dado que el Estado social es esencialmente un Estado fiscal, un Estado de gasto, al estar obligado a ser el productor, comprador y proveedor de los bienes y servicios materiales que implica el cumplimiento de los derechos sociales de los ciudadanos, y al hacerse cargo de las diversas actividades que fomenten la economía de los sectores y las regiones del país para impulsar la producción, el crecimiento y el empleo." (2014, p.11)



muestra la falta de un ejercicio pleno de la ciudadanía. Como resultado de dicho programa, en 2014, el INE presentó los resultados del estudio denominado *El Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Su conclusión más importante es la siguiente: "...México se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia" (199). La conclusión de este informe se refuerza con el Informe sobre Justicia Cotidiana elaborado por el CIDE, que en esencia señala que la mayoría de los mexicanos carecen de acceso adecuado a la justicia y la ignorancia de los mexicanos sobre sus derechos y la forma de ejercerlos. Existe pues, una falta, un "déficit" de ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de la población mexicana.

## 2.2. Confianza, gobierno y ciudadanía

Es importante explorar las condiciones que pueden afectar la probabilidad de que una ciudadana considere un programa social como un derecho o no. La ciudadanía es un concepto multidimensional y este tipo de estudios exploratorios puede proporcionar información que permita entender la formación y conceptualización por parte de las ciudadanas de la ciudadanía.

Al principio del documento afirmamos que en la relación ciudadano-Estado un elemento básico era la existencia de deberes y derechos, y que su consecuencia inmediata era la existencia de una situación de pertenencia a una comunidad. Existe un elemento igualmente importante, cuya existencia se suele subestimar: la confianza. Parafraseando a Dasgupta (2000) la confianza es un concepto central para cualquier relación (transacción). La ciudadana se relaciona con el gobierno confiando que puede ejercer sus derechos, cumpliendo las obligaciones respectivas. En el extremo, si la ciudadana carece de confianza en el gobierno no ejercerá sus derechos, tampoco aceptará sus obligaciones. El ejercicio de la ciudadanía requiere por lo menos un cierto grado de confianza.

Sin embargo, dicho lo anterior nos enfrentamos al problema de definir que es la

confianza. En la síntesis de su libro Gambetta (2000) resume las diversas definiciones de confianza propuestas por varios de los autores. Señala que parece haber una especie de convergencia en torno a la definición de confianza.

Confianza (o, simétricamente desconfianza) es un nivel particular de probabilidad subjetiva con la que un agente evalúa que otro agente o grupos de agentes desempeñarán una acción, tanto antes de que pueda darle seguimiento a tal acción (o independientemente de que su capacidad en algún momento le permita darle seguimiento) como en el contexto en que afecta su propia acción. Cuando decimos que confiamos en alguien o que alguien es confiable, implícitamente queremos decir que la probabilidad de que desempeñará una acción que sea benéfica, o al menos no perjudicial, para nosotros es lo suficientemente elevada como para considerar comprometerse en una forma de cooperación con él. (p.217)

La ciudadana, al relacionarse con el gobierno en el caso de los programas sociales como beneficiario, confía, espera con una probabilidad alta que llevará a cabo una acción que es benéfica para ambos. Con mayor claridad, la ciudadana espera con una alta probabilidad que el gobierno llevará a cabo una acción que cumpla con lo que le demanda. Esta confianza la podemos medir como una probabilidad. (Sapienza, Toldra-Simats & Zingales, 2012)

En 2012 el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evalúa, llevó a cabo la Encuesta de percepción de la calidad de vida en el Distrito Federal. Este organismo puso a disposición del público los registros de la encuesta pero no ha facilitado un documento metodológico que facilite su comprensión.

A pesar de ello, y considerando el carácter exploratorio de esta parte del documento se decidió usarla por dos razones. Hasta donde conozco sobre el tema esta es la primera encuesta de este tipo que levanta un gobierno local para analizar algunos de sus programas sociales<sup>6</sup>. En segundo lugar, la pregunta central está dividida en cuatro alternativas. La pregunta es la siguiente ¿Por qué cree que existen estos programas?. La

<sup>6</sup> El CONEVAL en sus *Inventario Nacional CONEVAL de programas y acciones de desarrollo social 5904 programas y acciones de desarrollo social, 233 federales, 3788 estatales y 1883 municipales.*

pregunta se refiere al Programa de adultos mayores, Programa Prepa sí y Programa de atención médica y medicamentos gratuitos. Las alternativas de respuesta son las siguientes (entre paréntesis se encuentra el porcentaje de respuesta).

1. Son un derecho de los mexicanos (31.92).
2. Son un instrumento para salir de la pobreza (13.88).
3. Son ayudas del gobierno (33.31).
4. Son formas que utiliza el gobierno para controlar políticamente (20.33).

El análisis se basa en la estimación de un modelo probit, y en los resultados marginales de un cambio en la probabilidad de que se elija cualquiera de las cuatro alternativas ante modificaciones en cada una de las covariables, y se presentan en la *Tabla 4*.

En relación con la consideración de los programas sociales como un derecho encontramos los siguientes resultados. La probabilidad de que un beneficiario considere que está ejerciendo un derecho es 8 puntos porcentuales más elevada que un ciudadano que no sea beneficiario. Sin embargo los varones tienen una mayor probabilidad de considerar que son un derecho (4.3 puntos porcentuales).

La confianza en las autoridades y en personal clave de los programas sociales como los promotores tiene un efecto muy importante en el reconocimiento ciudadano como un derecho. De acuerdo con los resultados encontramos una situación contra - intuitiva, por lo menos en principio. La confianza en el gobierno del D. F. y en las delegaciones reduce la probabilidad de que un ciudadano considere a los programas sociales como un derecho. Mayor el efecto de la confianza en las delegaciones pues reduce en 5 puntos porcentuales la probabilidad de que un individuo considere los programas sociales como un derecho. La confianza en el

promotor social tiene un efecto equivalente a la mitad del señalado para las delegaciones. Sin embargo, un concepto de “confianza potenciada” es la que tiene el efecto esperado. La variable “confianza (interacción)” es la multiplicación de los tres tipos de confianza (gobierno del D. F., delegaciones y promotores sociales). Cuando coinciden los efectos de estos tres tipos de confianza encontramos un efecto positivo sobre la probabilidad de que un ciudadano considere a los programas sociales como un derecho. El ciudadano que cuenta con esta “confianza potenciada” tiene una probabilidad 6 puntos porcentuales más alta para considerar que los programas sociales son un derecho que un ciudadano que carece de dicha confianza. La confianza en las diferentes instancias de gobierno que interactúan genera una mayor probabilidad de que un ciudadano reconozca los programas sociales como un derecho. La confianza, en última instancia, es determinante para el ejercicio de la ciudadanía.

En el caso de los ciudadanos que consideran a estos programas como un instrumento para reducir la pobreza encontramos lo siguiente. A mayor confianza en el gobierno del D. F. un ciudadano tendrá una probabilidad de 5.26 puntos porcentuales más elevada de considerar que los programas sociales son un instrumento para reducir la pobreza que otro ciudadano que carezca de ella.

Un beneficiario tiene una probabilidad dos puntos porcentuales más elevada de considerar que los programas sociales no son un instrumento para reducir la pobreza que otro ciudadano que no es beneficiario. Pareciera que los no beneficiarios tienen mayores expectativas sobre los efectos de un programa social que quienes ya los conocen y son beneficiarios. Los hombres tienen una mayor probabilidad que las mujeres (casi cinco puntos porcentuales) de considerar que los programas sociales son un instrumento de combate a la pobreza.

*Tabla 4.* Efectos marginales sobre la probabilidad de que el ciudadano considere que los programas sociales del gobierno del Distrito Federal sean...

Variable	Un derecho dy/dx	Para resol. pobreza dy/dx	Una ayuda del gobierno dy/dx	Para control político dy/dx
Beneficiario	0.0781 *	-0.0173 *	0.0545	-0.1158 *
	(0.018)	(0.0155)	(0.0187)	(0.0148)
Confianza en el gobierno del DF	-0.0131	0.0529 *	0.0384 *	-0.0605 *
	(0.0129)	(0.0153)	(0.0248)	(0.0103)



Variable	Un derecho dy/dx	Para resol. pobreza dy/dx	Una ayuda del gobierno dy/dx	Para control político dy/dx
Confianza en la delegación	-0.0517 *		0.0258 *	
	(0.0255)		(0.0262)	
Confianza en promotores Soc.	0.0025 *		0.0138 *	-0.0451 *
	(0.021)		(0.0214)	(0.0158)
Confianza (interacción)	0.0609 *		-0.0803 *	
	(0.0383)		(0.0345)	
Sexo	-0.043 *	0.0476 *		
	(0.0178)	(0.015)		
Salario	0.00005		-0.0002	
	(0.0001)		(0.00001)	
Edad		-0.000135		
		(0.00038)		
Primaria			0.3044 *	
			(0.3090)	
Secundaria			0.076 *	
			(0.0271)	
Media sup.			0.0601	
			(0.0265)	
Hogar cuenta con Internet	-0.084			
	(0.0358)			
Hogar cuenta con computadora	0.1093			
	(0.0352)			
Núm de focos en casa		0.0022		
		(0.0012)		
Satisfacción con el servicio de Transp. en la colonia	-0.0568 *			
	(0.357)			

(\*) dy/dx es para el cambio discreto de la variable categórica de 0 a 1.  
 1)  $y = \text{Pr}(\text{Derecho})$  (pronóstico) = 0.3167  
 2)  $y = \text{Pr}(\text{salir de la pobreza})$  (pronóstico) = 0.13574439  
 3)  $y = \text{Pr}(\text{ayuda del gobierno})$  (pronóstico) = 0.3305  
 4)  $y = \text{Pr}(\text{control})$  (pronóstico) = .19576779  
 Error estándar entre paréntesis.  
 \*  $p < 0.05$

Los problemas de interpretación los encontramos al analizar los resultados relacionados con los programas sociales como una “ayuda del gobierno”. Los hombres tienen una probabilidad de 11 puntos porcentuales mayor que las mujeres de considerar que los programas sociales no son una ayuda del gobierno. La “confianza potenciada” reduce la probabilidad de que un ciudadano considere a los programas sociales como una ayuda de gobierno. En este caso encontramos que un ciudadano con este tipo de confianza tiene una probabilidad de 8.3 puntos porcentuales mayores que otro ciudadano que carece de esa confianza,

de considerar que los programas sociales no son una ayuda de gobierno.

En ninguno de los casos anteriores encontramos que la escolaridad tuviera algún efecto sobre las variables dependientes. Encontramos que entre más bajo sea el nivel de educación la probabilidad de que el ciudadano crea que un programa social sea una ayuda de gobierno es 30 puntos porcentuales más elevada comparada con la situación de un ciudadano con niveles superiores de estudio.

Educación y confianza parecen ser clave para que un ciudadano tenga mayor probabilidad

de no considerar un programa social como una ayuda de gobierno; educación y confianza, en otras palabras, parecen ser variables claves para que el ciudadano tienda a ejercer su ciudadanía en materia de política social.

Finalmente, en relación con los programas sociales como un instrumento de control político encontramos lo siguiente. Ser beneficiario, tener confianza en el gobierno del Distrito Federal o en los promotores sociales son variables que aumentan la probabilidad de que un ciudadano no considere que los programas sociales sean un instrumento de control político. El efecto más elevado lo genera la condición de ser beneficiario: un ciudadano en este caso tendrá una probabilidad 12 puntos porcentuales más elevada de no considerar un programa social como un instrumento de control político que un ciudadano no beneficiario.

### Conclusiones

Política social, desarrollo social, derechos sociales, gasto público, democracia y ciudadanía son temas muy relacionados. Este hecho debe ayudarnos a reflexionar sobre un tema que parece claro y muy simple pero que solemos hacer a un lado: la política social es solo uno de los elementos que pueden ayudar a construir ciudadanía, y también puede ser un instrumento para inhibir su desarrollo.

El concepto de ciudadanía es un elemento vital de las democracias reales. Sin embargo, es un concepto que enfrenta tensiones y propuestas conceptuales que buscan incorporar elementos emergentes como la globalización y derechos humanos por ejemplo. La noción de ciudadanía basada en obligaciones y derechos enfrenta tensiones incluso en el ámbito laboral. La idea de un derecho por un trabajo seguro y permanente parece ser una situación del pasado con una fuerte tendencia a desaparecer. En las discusiones sobre ciudadanía parece no tener cabida la relación Estado–mercado (ciudadano-cliente) y sin embargo la forma como se modifica esta relación presenta nuevos problemas para los conceptos tradicionales de ciudadanía.

En este trabajo he argumentado que la modificación constitucional de 1983 que dio lugar al derecho económico en la Constitución, propuso un concepto diferente de ciudadanía, asociado con un concepto, en ese entonces muy novedoso de desarrollo como libertad. El ejercicio pleno de la libertad y la dignidad humana son la única justificación para que el Estado intervenga en el proceso de desarrollo

nacional. Por razones en principio ajenas a este mandato, el Estado mexicano, al igual que otros en América Latina inició un proceso de cambio en la asignación de gasto público. El Estado dejó de ser productor, eminentemente económico, y se transformó en uno aparentemente interesado en la promoción del desarrollo social. Se pensó que este cambio tendría efectos importantes en la construcción de ciudadanía, y sin embargo, tenemos grandes déficits de ella y esta parece que debe enfrentar un nuevo problema o, mejor dicho, uno muy viejo, pero ahora con otra cara. El presupuesto asignado a gasto social puede ser “capturado” por los políticos, por los partidos políticos, y con ello perderíamos la oportunidad de reducir, y eliminar las causas estructurales, institucionales, que generan exclusión, y eliminan con ello a la ciudadanía y por ende reducen el ámbito de la democracia.

En la segunda parte de este documento se presentó un análisis exploratorio de la ENCAVID. F. 2012 con el propósito de mostrar algunas variables que pueden incrementar o reducir el ejercicio de la ciudadanía. Entre estas variables destacamos dos: la confianza de los ciudadanos en todas las instituciones y personajes claves, la de política social, y la educación. Una conclusión importante es la siguiente: la confianza en las instituciones es un elemento determinante tanto para la formación como para el ejercicio de la ciudadanía. El reconocimiento de los derechos sociales es una condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio pleno de la ciudadanía. La pobreza es una manifestación de la existencia de individuos que no ejercen plenamente sus derechos civiles, políticos y sociales. El ejercicio de estos derechos no es un proceso lineal como se desprende de algunas teorías influyentes sobre el tema de ciudadanía. La falta de confianza limita, y puede eliminar el ejercicio pleno de la ciudadanía. La disponibilidad a comprar y a vender el voto, y la existencia de mecanismos para evitar esa práctica, y su evidente fracaso son el ejemplo extremos de esta situación.

### Bibliografía

Aguilar, Villanueva L. F. (2014). Prólogo. En L. F. Aguilar Villanueva y J. A. Alatorre (Coords.) *El futuro del Estado Social* (7-23). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, MAPorrúa.

Basu, K. (2011). *Beyond the invisible hand. Groundwork for a new economics*, Princeton, N. J. : Princeton University Press.



Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP) (2014). *Encuesta Nacional de opinión pública: derechos sociales, ciudadanía y calidad de vida*. México: Cámara de Diputados.

Centro de Investigación y Docencia Económica (2015). Justicia cotidiana. Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana. D. F.: México: Autor.

Consejo Nacional de Evaluación (2012). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social. Presentación y análisis del Inventario 2011-2012*. D. F., México: Autor.

Consejo Nacional de Evaluación (2015) *Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. D. F., México: Autor.

Crow, D. (2010). The Party's Over: Citizen Conceptions of Democracy and Political Dissatisfaction in Mexico. *Comparative Politics*, 43 (1), 41-61.

Dasgupta, P. (2000). Trust as a commodity. En Diego Gambetta (Ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations* (pp. 49-72). Oxford, England: Oxford University Press.

Escalante, Gonzalbo F. (1992). Ciudadanos Imaginarios. México: El Colegio de México.

Escalante, Gonzalbo F. (2002). El ciudadano inexistente. *Nexos*. 1 de octubre. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=10604>.

Fox, J. (1994). The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, 46 (2), 151-184.

Gambetta, D. (2000). Can we trust trust?. En D. Gambetta (Ed.) *Trust: Making and breaking cooperative relations* (pp.213-237). Oxford, England: Oxford University Press.

Herrera, Ramos J. M. (2014). Gobierno, Participación y confianza en México. Un análisis empírico. En M. Morales Casseti y J. Molinet Malpica (Comps.) *Participación ciudadana. Entre la pasividad y la efervescencia*, Tomuco, Chile: Universidad de Tomuco.

Herrera, Ramos J. M. (2015a). Sozialpolitik in Mexiko: Institutionalisierung, Spannungen und Verzerrungen. En Barbara Schröter (Ed.) *Das politische system Mexikos* (pp. 453-470), Weisbaden, Alemania, Springer VS.

Herrera, Ramos J. M. (2015b). Habilidades específicas, empleo y desigualdad salarial en México 1990-2010. En Alicia Puyana Mutis (Comp.) *Paradojas de la globalización y el desarrollo latinoamericano* (pp. 119-156). México, D. F.: FLACSO.

Herrera, Ramos J. M. y A. Islas Camargo (2014). *The relation between citizen satisfaction and good government. The case of the beneficiaries of social programs in Mexico*. Manuscrito en dictamen de publicación.

Herrera, Ramos J. M., A. Islas Camargo y M. Rodríguez Vargas (2013). *Satisfacción de beneficiarios de programas sociales como indicador de buen gobierno*. El problema de identificar lo que demanda el ciudadano. Manuscrito en dictamen de publicación.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía & Secretaría de Gobernación (Varios años). *Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP)* [en línea]. México: Autor. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>.

Instituto Nacional Electoral y Colegio de México (2014) *El Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Autor.

Kanbur, R. (2007). What's social policy got to do with economic growth. *Indian Journal of Human Development*, 1 (1), 3-19.

Kurtz, M. J. (2004). The Dilemmas of Democracy in the Open Economy. *World Politics*, 56 (1), 262-302.

Kymlicka, W. y W. Norman (1994). Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104 (2), 352-381.

LATINOBARÓMETRO (2015). *Informe 1995-2015* [en línea]. Santiago, Chile: Autor. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Ley general de desarrollo social (2004). En *Diario Oficial de la Federación Actualizada el 7 de noviembre de 2013* [en línea]. Poder Ejecutivo Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2004, 20 enero). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>. Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Ochoa, León S. M. (2008). *Construcción de Ciudadanía y derechos sociales*. (Documento de Trabajo núm. 38). Centro de Estudios de Opinión Pública. México: Cámara de Diputados de México.

Olvera, A. J. (2010). The Elusive Democracy: Political Parties, Democratic Institutions, and Civil Society in Mexico. *Latin American Research Review*, 1, 79-107.

Phillips, A. (2006). "Really" equal: Opportunities and autonomy. *Journal of Political Philosophy*, 14 (1), 18-32.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2006). *Encuesta nacional sobre la protección de los programas sociales, PNUDS*. México: Autor.



Roemer, J. (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Sales, Heredia F. (2012). *Construcción de ciudadanía. Una mirada a los jóvenes*. (Documento de Trabajo núm. 156). Centro de Estudios de Opinión Pública. México: Cámara de Diputados de México.

Secretaría de Desarrollo Social (2003). *Encuesta "Lo que dicen los pobres"*. D. F., México: SEDESOL.

Sen A. K. (1980). Equality of What? *The Tanner lectures on human values, Vol. I*, University of Utah press and Cambridge University Press. Reimpreso en Amartya Sen (1982). *Choice welfare and measurement* (pp. 353-369). Oxford, England: Basil Blackwell.

Sen, A. K. (1981). *Poverty and famines*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. New York, USA: Knopf.

Venegas, Trejo F. (1983). Ciudadanía. En Instituto de Investigaciones Jurídicas *Diccionario jurídico mexicano. Tomo II* (pp. 100-103). Serie E; Varios Núm. 18, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1169/6.pdf>.

Woldenberg, Karakowsky J. (2010). La evolución del Instituto Federal Electoral. En Centro para el Desarrollo Democrático del Instituto Federal Electoral (Coord.), *Instituto Federal Electoral 20 años* (pp. 156-177). México: Instituto Federal Electoral y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Singales, Paola, Anna Toldra-Simats and Luigi Zingales (2013). Understanding trust, Documento aceptado para publicación en *Economic Journal*, 123 (573), 1313– 1 3 3 2 , DOI: 10.1111/eoj.12036.