Rev. Ciencias Sociales 187: 13-26 / 2025 (I)
ISSN ELECTRÓNICO: 2215-2601

EN BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD: PRINCIPIOS FILOSÓFICOS DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN POLÍTICA SOCIAL

IN THE PURSUIT OF EQUALITY: PHILOSOPHICAL PRINCIPLES OF AFFIRMATIVE ACTIONS IN SOCIAL POLICY

Eunice Arias Arias*

Tipo de documento: ensayo académico
Fecha de ingreso: 29/07/2024 • Fecha de aceptación: 22/05/2025

RESUMEN

La política social, por antonomasia, tiene distintos principios intrínsecos que gestan la mejoría de la democracia en el país. Las políticas públicas de este ramo buscan la reducción de privilegios específicos, lo cual desembocaría en un acceso a derechos justo y equitativo. Al respecto, se toma a México como estudio de caso para formular propuestas de política pública que busquen la incorporación efectiva de las poblaciones históricamente discriminadas, y que, además, reconozcan el principio de igualdad como fundamento normativo hacia la búsqueda de un piso mínimo garantizado por el Estado, como podría ser el Ingreso Básico Universal (IBU) en el país.

Palabras clave: bienestar social, justicia social, ingreso, política social, derechos humanos, democracia

ABSTRACT

Social policy, by itself, has different intrinsic principles that lead to the improvement of democracy in the country. Public policies in this field seek the reduction of specific privileges, which would lead to fair and equitable access to rights. In this regard, Mexico is taken as a case study to formulate public policy proposals that seek the effective incorporation of historically discriminated populations, and that, in addition, recognize the principle of equality as a normative foundation towards the search for a minimum floor guaranteed by the State, such as the Universal Basic Income (IBU, by its Spanish acronym) in our country.

* Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Estado de México, México.
https://orcid.org/0000-0003-1472-6921
arias.euni@gmail.com

Keywords: social welfare, social justice, income, social policy, human rights, democracy

INTRODUCCIÓN

Cualquier sociedad, por principio ético y moral, debería aspirar a garantizar la igualdad entre sus miembros. La afirmación anterior descansa en principios filosóficos, que incluso, dieron origen al sistema democrático. Arendt (2009; 2013), por ejemplo, sostenía que el acceso a los derechos consagrados por el sistema democrático era una condición *sine qua non* para poder transitar a un régimen nacional que protegiera a los ciudadanos, con independencia del origen de quienes conforman a la misma sociedad.

Esa búsqueda de isonomía[1], como la referían los griegos, o igualdad jurídica, según Ferrajoli (2007), es la búsqueda de igualdad ante la ley, como principio fundamental de la democracia representativa. Rawls (1971) y Tocqueville (2000), entre otros autores, quienes dieron origen al análisis de los elementos imprescindibles para garantizar que los regímenes democráticos sean sistemas garantes de oportunidades, han planteado que la democracia existe, en tanto exista su relación con la libertad y la igualdad. El carácter inexorable de la igualdad ante la ley es algo que ha provocado distintos estudios alrededor de cuáles son las condiciones y los principios que justifican la inclusión de acciones afirmativas no solamente en la ley, sino en las políticas públicas[2].

Pero ¿cómo entendemos la igualdad? Autores como Barrère (2003), Barrales y Gómora (2013), y Amorós (1994), han tratado de definir este concepto, en tanto se postula que los regímenes democráticos solo pueden considerarse como tales en la medida en que garanticen el derecho a la igualdad. No es lo mismo la igualdad jurídica que postula Ferrajoli (2007), a la igualdad de oportunidades sustantiva, porque la segunda reconoce la importancia de las políticas públicas para garantizar la desigualdad basada en diferencias sexuales, por ejemplo. Amorós (1994), por otro lado, hizo la precisión sobre la insuficiencia de que la similitud sea igualdad, más bien, postuló que la similitud no es algo que se analiza de manera esencialista, en cambio, propone una igualdad que se apoya en las diferencias, y que reconoce la igualdad a partir de la diferencia, sin reducirlos a posiciones argumentativas que solamente utilicen la diferencia sexual para mantener a las mujeres en sus roles sociales. Barrère (2003) consideró que no hay juicios de igualdad neutral, en tanto se tome como relevante lo que sirve para lograr objetivos (instrumentalidad). Esta característica adquiere relevancia para concluir que a) los argumentos que se plantean como "lógicos" son más bien ideológicos y 2) que cada quien, a partir de su distinto juicio, tiene criterios relevantes diversos.

Las políticas públicas, y en sí, el actuar gubernamental, debiesen regirse por la búsqueda de reducción de privilegios específicos, desembocando en diseño de política pública diferenciada, como postula Rawls (1971), el sistema institucional no puede ser consecuencia de las condiciones naturales de los individuos, mismas que, además, no han sido elegidas por los individuos, sino otorgadas por las condiciones sociopolíticas y naturales del entorno en el cuál se nace. Las sociedades justas, por tanto, adquieren ese carácter, son reflexivasy conscientes de las desigualdades que merman el desarrollo pleno y acceso a derechos de todas, así como todos aquellos que no forman parte de la élite dominante[3]. Sin embargo, el reconocimiento de la desigualdad se interseca con el principio de otredad, puesto

1 Si bien, la *polis* excluía a quienes no consideraba como ciudadanos, fueron los atenienses quienes, con la idea de reparto y el igualitarismo agrario griego, esbozaron el conflicto que persiste en sociedades democráticas cuando no se garantiza el pleno acceso a derechos.

2 Según Dye (2008), las políticas públicas son las acciones o inacciones del Gobierno ante los temas públicos.

3 Entiéndase el concepto sociológico de las élites dominantes acuñado por Mosca (1948).

que, en una relación simbiótica, se reconoce una desigualdad cuando se identifica una prebenda o prerrogativa propia. El reconocimiento de la sola existencia de la desigualdad significaría, entonces, que hay un acceso diferenciado a los derechos sociales. Las desigualdades, como postuló Piketty (2023), están vinculadas a trayectorias socioeconómicas, políticas, culturales, civilizatorias o religiosas distintas, debido a que son dependientes a la historia y culturas humanas.

Siguiendo esta postulación, se puede inferir que la democracia es "mejor" en tanto garantiza a sus integrantes un acceso pleno a sus derechos humanos. Es decir, "la calidad de la democracia", como la definió Morlino (2014), mejora sustantivamente cuando la legítima aspiración es la búsqueda de la garantía de la igualdad. Pero ¿cómo podemos transitar hacia un régimen que brinde igualdad de oportunidades, si como postula Arendt (2006), no nacemos iguales, sino que nos convertimos en pares a partir del reconocimiento igualitario de los derechos de todos los miembros del grupo? La interrogante anterior, sin duda, responde entonces al esfuerzo activo que realizan los gobiernos y las sociedades para garantizar pleno acceso a los derechos sociales y la búsqueda de garantía de estos a través de políticas públicas.

Cuando se menciona el acceso diferenciado a los derechos humanos, se plantea el método de discriminación positiva o acciones afirmativas, según el enfoque filosófico del abordaje. Al referir que existen las intervenciones gubernamentales que tienen como base la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad se habla de grupos específicos que debido a la lotería natural[4], enfrentan condiciones de desigualdad. Entonces, la función gubernamental debería estar enfocada a identificar prebendas y desventajas sociales, con la intención de brindar herramientas tangibles de acceso a derechos. Al respecto, Revilla (2015) pone en énfasis dos cosas: a) la pertinencia de que el Estado considere implementando políticas públicas afirmativas, y b) la necesidad de que las políticas públicas diagnostiquen con perspectiva interseccional de género para poder erradicar las divisiones sexo-genéricas que persisten, como roles sociales.

Se entiende la política social como la elaboración de programas e intervenciones públicas, intersecada con la perspectiva de derechos humanos y dirigida a garantizar el bienestar de toda la población, sin distingo de su origen; se infiere que la política social es el medio de la incorporación de los derechos humanos a la resolución de problemas públicos. Al mencionar las garantías para ejercer los derechos, no solamente se refiere a lo relativo a su judicialización y sistema normativo, sino a las políticas públicas e intervenciones dirigidas por los Gobiernos para ese propósito. El trabajo gubernamental debe garantizar que la normativa nacional se convierta en una protección plena, y diferenciada de aquellos que forman parte del colectivo nacional.

La política social, *ergo*, debe aspirar a ser la herramienta gubernamental mediante la cual se identifican y subsanan las desigualdades persistentes que desembocan en dificultades de acceso y ejercicio de derechos por parte de grupos que históricamente han sido abandonados por el Estado. Por lo anterior, no se puede entender una política pública en material de desarrollo social y bienestar, al no identificar los problemas públicos que son interseccionales, y por ello, deben abordarse de manera integral para incorporar efectivamente a la vida pública aquellos grupos sociales que han quedado rezagados.

La identificación, y resolución, de problemas públicos, no solamente se refiere a la acción activa del Estado, sino a la acción pasiva. Con ello se hace referencia a que, si existe un problema público, el Estado no presenta una respuesta al respecto. En cambio, al continuar este postulado, las políticas públicas

4 Rawls (1971), en su "Teoría de la Justicia", acuñó el término para referirse a las condiciones naturales asignadas a un individuo (lugar de nacimiento, raza, etnia), mismos que no deberían ser condicionante, ni impedimento, para su desarrollo personal. Por lo anterior, postula que, con base en la distinción entre las prebendas existentes, se realicen acciones afirmativas dirigidas a nivelar las desigualdades preexistentes.

son la acción o inacción frente a un problema social, como postuló Aguilar (2010).

Definir la acción pública a través de la inacción, es postular que el Estado decide activamente no responder a un problema público, exacerbando, en muchos casos, la desigualdad que persiste, al no ser abordada a través de acciones gubernamentales. Lo anterior, podría contraponerse con el espíritu constitucional de búsqueda y garantía de igualdad, de esta manera el Estado no promueve el reconocimiento de las barreras que enfrentan los grupos tradicionalmente excluidos, a pesar de que México cuenta con una normativa nacional y supranacional enfocada al reconocimiento del individuo, incorporación social plena, y recientemente, la inclusión de acciones específicas enfocadas al desarrollo de grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas con discapacidad o las mujeres indígenas. Favorecer a grupos sociales que han enfrentado problemas de acceso a derechos, entonces, corresponde al Estado a través de métodos que permitan, de manera equitativa, acompañar las barreras fácticas que dificultan el pleno goce de los derechos humanos en el país.

Aún con grandes avances normativos y en política pública, todavía siguen presentes las desigualdades sexo-genéricas en la actualidad, lo que cuestiona Revilla (2015), al exponer que "el orden social masculino, según Bourdieu en Lamas 2000:94" (p. 106) está profundamente arraigado y se impone como auto-evidente, producto de la organización social del espacio y tiempo, así como la división sexual del trabajo, conceptualizando la relación entre el dominante y el dominado como algo "inmediato".

En México, hay legislaciones que representan, en una primera etapa, la incorporación de grupos históricamente rezagados, como la inclusión de mujeres en la vida pública, a través de la cuota de género aprobada en años recientes, y que corresponden a la baja tasa de representación directa democrática de nuestro género. Asimismo, en política pública hay priorizaciones que se incorporan en los documentos normativos de los programas (reglas de operación, lineamientos), que tienen como objetivo incorporar la discriminación positiva. Un ejemplo de lo anterior podría ser la priorización de acceso a personas indígenas y afromexicanas, en algún programa de tenencia de la tierra o de alfabetización, enfocándose a niños y niñas provenientes de familias en situación de pobreza o exclusión social. Como observó Amorós (1994), la similitud no es la única condición para generar igualdad; y la igualdad no es algo que se analiza de manera esencialista, en tanto, más bien, conduce a una igualdad que se apoya en las diferencias y que se reconoce a partir de la diferencia, sin reducirlos a posiciones argumentativas que solamente utilicen la diferencia sexual para mantener a las mujeres en sus roles sociales. Tal como postularon Barrales y Gómora (2013), la diferencia sexual ha sido usada para justificar, en todo caso, la discriminación en contra de las mujeres, lo cual, en consecuencia, la ha llevado a la exclusión en asuntos públicos y en la esfera política que aún se pregunta qué tanto una mujer puede, y debe, participar en la esfera pública.

Para ello, se analizará específicamente algún programa presupuestario: por ejemplo, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176 del Presupuesto de Egresos de la Federación), es un programa que, recientemente, se elevó a rango constitucional, en respuesta legislativa a la iniciativa preferencial que presentó el Ejecutivo Federal. Por lo tanto, para lograr la universalización en esta pensión, se priorizó el acceso inicial de aquellas personas adultas mayores, que además de dicha condición, se encontraran en situación de pobreza y rezago social. La política social debe de implementar mecanismos que traduzcan el espíritu constitucional en acciones específicas de inclusión en materia de derechos humanos.

Si bien, la política social configura una macro-acción afirmativa, hay elementos del diseño y la planeación de la política pública, que, en ocasiones, no se hace considerando las intersecciones de desigualdad que enfrenta un individuo o una población específica. Por ejemplo, debido a que las mujeres han sido excluidas de la vida pública, tienen una tasa

de horas trabajadas al día superior a la de los hombres, debido al tiempo que dedican a las labores del hogar. Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI al tercer trimestre de 2024, las mujeres invierten 42 horas al día en labores no remuneradas, frente a los hombres que dedican 19 horas al mismo rubro. Por lo anterior, históricamente hay menos mujeres dedicadas a la vida pública, que a la vida privada. Sin embargo, en la búsqueda de inclusión laboral, lo que ha sucedido también es que el "valor del trabajo", como lo definió Marx, ha decrecido con la inclusión de más mujeres al mercado laboral, lo cual ha derivado en salarios precarios y jornadas extendidas de trabajo (Arias, 2022). Lo anterior es un ejemplo de un efecto perverso[5], o efecto no deseado, de una política pública.

Pero ¿cómo disminuir los efectos perversos, o no deseados, de una planeación de política pública? Se postula que, a partir de la plena identificación de las problemáticas adyacentes a la desigualdad persistentes en esos mismos grupos, se puede esbozar una respuesta pública que atenúe las desviaciones de implementación, o efectos no deseados. Si bien, hay un límite de las proyecciones de política pública que se pueden realizar, será menos probable incurrir en errores de diseño si se consideran las distintas desigualdades que rodean a un individuo o a una población específica. Revilla (2015), por ejemplo, se propuso investigar si el diseño de las acciones afirmativas de género en México para generar igualdad entre hombres y mujeres ha tenido resultados, o, por otro lado, ha exacerbado la problemática a través de perpetuación de dinámicas sociales.

Existen distintas metodologías para la incorporación de derechos humanos en política pública. Tal como lo ha definido la Organización de Estados Americanos (OAS, 2018) o autoras como Arendt (2009), el enfoque de derechos humanos se sustenta en dos pilares fundamentales: 1) el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; 2) las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos. La obligatoriedad del Estado, para la incorporación del principio de igualdad, no solamente impactaría en la planeación de política pública, sino en todas las etapas[6] de esta, como en la evaluación y monitoreo.

El principio de igualdad es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático contemporáneo. Cuando se habla del principio de igualdad, se refiere a la igualdad ante la ley o igualdad de oportunidades ante las desventajas preexistentes. No es posible, en la etapa de problematización del problema público, dejar de lado las dificultades e impedimentos propios de la población en situación de marginación social. Hay una relación proporcionalmente directa: a mayor igualdad entre los individuos, hay una mejor calidad de la democracia según los postulados teóricos que se esbozaran en el presente texto.

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD: UNA CONDICIÓN *SINE QUA NON* HACIA UNA MEJOR DEMOCRACIA

Realizar un balance de la democracia en América Latina es impostergable y oportuno, como ha postulado Morlino desde 2014[7]. En la región, el problema persistente ya no es el ingreso, sino la distribución de la riqueza. Entonces, no se presenta un problema de pobreza, sino de desigualdad. La pobreza se genera, no por falta de recursos disponibles, sino por la falta de oportunidades que provoca la desigualdad, misma que impide que un sector poblacional pueda acceder a una mejor calidad de vida. Los derechos sociales han ido *in crescendo*: en la actualidad, se presentan más posibilidades para que una persona alcance un

5 De acuerdo con Hirschman (1989), "la tesis del efecto perverso proclama que el progreso alegado generará en efecto un retroceso" (p.84).

6 Según Lasswell (1953), las políticas públicas tienen distintas etapas, mismas que son intercambiables en orden entre sí, y se enlistas a continuación: inteligencia, recomendación, y prescripción.

7 Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para la IDEA Internacional*. San José, IDEA Internacional.

nivel educativo intermedio-alto, comparado a épocas anteriores.

Sin embargo, con la globalización y el acceso a medios digitales, también se manifiestan retos nuevos, puesto que el acceso a los nuevos derechos ha sido diferenciado en perjuicio de quienes, tradicionalmente, acceden en menor medida al goce de sus derechos. Es decir, si bien, ha incrementado la riqueza en todo el país, el problema ahora estriba en que, a pesar del crecimiento económico, se sigue presentando una relación dispar entre las distintas clases sociales y estratos económicos de la región.

La igualdad no es una condición natural, sino un artífice social que se logra a través de acciones diferenciadas. Para ejemplificar lo anterior, se puede tomar el estudio de caso de Suecia, al ser considerado uno de los países más igualitarios en el mundo. Para Piketty (2023), si las tasas de desigualdad son bajas, esto se identifica como consecuencia de la llegada al poder del Partido Socialdemócrata a principios de la década de 1930, y la puesta en marcha de un Estado demócrata sueco, y no como se puede pensar, a causa de una inclinación natural a la igualdad por parte de la sociedad sueca, la cual, más bien, es una de las sociedades naturalmente más desiguales del mundo.

La igualdad, además, se apoya en las diferencias, al reconocer que a partir de las diferencias es como se obtiene trascender visiones existencialistas del concepto (Revilla, 2015). Se debe entender que la igualdad no excluye la diferencia (Barrales y Gómora, 2013), *ergo,* el ser diferente no debe significar ser desigual.

Hay una serie de retos que acompañan a la globalización y el acceso a derechos, rumbo a una mejor calidad de la democracia:

1. La creciente brecha de desigualdad entre los deciles más altos, y más bajos, de la sociedad.
2. La persistencia de roles de género en la sociedad.
3. La desconfianza institucional, misma que deriva en falta de participación ciudadana en las distintas etapas de política pública.
4. La persistente discriminación hacia grupos específicos, como las mujeres y la población afromexicana e indígena.
5. La falta de incorporación plena de las minorías sociales en la legislación, a través de acciones afirmativas, para garantizar la igualdad en la sociedad.
6. La falta de herramientas efectivas de participación ciudadana, mismas que van desde la planeación participativa, hasta contraloría social.

La lista anterior no es limitativa, sino que configura solo algunos de los retos que los *policy-makers* de la región tienen que sobrepasar. Según la tesis de Morlino (2014), la democracia de calidad provee tres dimensiones de calidad:

a. Calidad en términos de resultados: es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos.
b. Calidad en términos de contenidos: es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad.
c. Calidad en términos de procedimientos: es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho.

La calidad en términos de contenidos postula que un ciudadano tiene la capacidad, con independencia de su origen, de poder aspirar de manera libre a participar de manera igualitaria en todos los ámbitos de la vida social. Es decir, la etnia o cualquier otra condición natural, no es un condicionante para poder aspirar a la libertad y la felicidad. Entonces, la democracia debe ser aquel régimen que permite, a través de acciones de desarrollo específicas, que la población pueda aspirar, de manera libre, a decidir plenamente sobre su vida y su desarrollo, y no tener que limitarse a las condiciones estructurales que, en muchas ocasiones, perpetúan el *statu quo*.

La reproducción, a veces involuntaria, de normas y patrones sociales, dificultan la

modificación de roles asociados al género, a raza o etnia, por lo cual, la tendencia de las políticas públicas tendría que ser focalizada a disminuir las desigualdades, primordialmente. Si no se abordan los fenómenos de manera consciente y reflexiva, se aleja de la democratización de la región, así como postuló Morlino (2014). La modificación de las estructuras sociales[8], entonces, respondería a la intervención activa no solamente del derecho, sino de aquellas ciencias sociales que permiten que el Estado de derecho prevalezca y que no solamente atañe a las ciencias jurídicas.

Al respecto, postuló Rey (2019), el caso entre hombres y mujeres en España basta para decir que, a pesar de que hay una agenda legislativa de género, no se ha alcanzado aún la igualdad real, misma que se conseguirá cuando las mujeres entren de verdad en el espacio extradoméstico. Es decir, aún con reglas "antidiscriminatorias"[9], las mujeres no han logrado alcanzar la igualdad sustantiva ni la igualdad de resultados en la sociedad. Por ejemplo, en México, las mujeres reportan trabajar 42 horas a la semana[10] en trabajos del hogar y labores no remuneradas, mientras que los hombres dedican 19 horas a la semana a esos mismos trabajos. No obstante, la carga laboral y del hogar, las mujeres ganan 16% menos que los hombres, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2024).

Lo anterior, puede ser causado por los abordajes unidimensionales que, tradicionalmente, abordan la mayoría de las tesis sobre la desigualdad, en lugar de hacerlo a través de una metodología interseccional que reconozca las distintas aristas que convergen en un grupo poblacional, o incluso, en un solo individuo (Jiménez, 2022). Habría que entender la complejidad social de las mismas estructuras sociales, mismas en donde hay diversas y desiguales experiencias de las mujeres, en el caso de las acciones afirmativas de género.

LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA Y LAS ACCIONES AFIRMATIVAS

La política social "constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social, y empleo" (Moyado, 1996, p.132). Ante ello, el Estado moderno absorbe el papel garante de bienestar social como permanente, ante un sistema que reproduce las desigualdades sociales. Según Titmus (1981, citado en Moyado, 1996), existen tres modelos básicos de política social que pueden identificarse:

1. Modelo residual de la política social de bienestar: de carácter temporal, y considera que el mercado y la familia son medios naturales para la satisfacción de necesidades.
2. Modelo de la política social basado en el logro personal: el bienestar social es "auxiliar" del sistema económico y se privilegia los logros individuales.
3. Modelo de política social institucional-redistributivo: en este modelo el bienestar se considera algo básico del sistema social, y supone que el mercado es insuficiente para garantizar el acceso a las necesidades sociales, basándose en el principio de igualdad social.

El modelo de política social institucional-redistributivo, es entonces, aquel que se acerca más a los postulados del presente documento, en tanto que reconoce que es necesario generar un modelo redistributivo, y no solamente apelar a la acción individual. Al respecto, habría que identificar si la focalización de programas públicos se lleva a cabo con perspectiva de derechos humanos, principalmente, en lo que concierne a la inclusión del principio de igualdad sustantiva.

8 Según Durkheim (2004), las estructuras sociales no pueden explicarse en términos individuales, sino que corresponden a dinámicas grupales que impactan en las decisiones individuales, y no al revés.

9 Según la definición de Rey (2019).

10 Encuesta Nacional de Ocupación y Trabajo (ENOT) segundo trimestre 2024 del INEGI.

Por otro lado, las acciones afirmativas (o acciones positivas) han sido definidas en distintos textos, retomando a las Naciones Unidas (Bossuyt citado en Revilla, 2015)[11] señala, como única diferencia entre ambos términos, el origen de este. El primero se gesta en países de Europa y Reino Unido, en donde se usa el término relacionado a justicia compensatoria y políticas de preferencia, y el tratamiento preferencial en Estados Unidos. Sin embargo, se hará uso del término de "acción afirmativa" para definir aquellas medidas compensatorias de carácter transitorio, o temporal, mismas que se diseñan e implementan para lograr la igualdad sustantiva.

En México, paulatinamente, a través de distintas reformas legislativas y acciones gubernamentales, se ha empezado a institucionalizar la política social como una herramienta garante de la redistribución económica. Si bien, las bases legales existen desde la Constitución de 1917, aún hay administraciones que han sido reacias a incorporar la visión garantista a la planeación de política pública, especialmente en lo que respecta a la política social. La institucionalización de los derechos sociales, según Moyado (1996), avanzó por la siguiente ruta:

- Constitucionalización del derecho social
- Regulación del derecho social a través de leyes y códigos detallados
- Creación de la Secretaría de Asistencia Pública

Desde 1934, con las bases establecidas en la actual Constitución, la política social sentó sus bases para que en México existiera el diseño de una serie de políticas públicas con enfoque de bienestar social. Si bien, tradicionalmente el enfoque de derechos humanos se ha relacionado más estrechamente al proceso de judicialización, hay metodología para el aseguramiento de la accesibilidad a derechos humanos en la elaboración de política pública. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha llevado a cabo cooperaciones técnicas con distintos Estados miembros, con la intención de fortalecer institucionalmente los procesos de evaluación e implementación de políticas con perspectiva de derechos humanos.

La importancia de incorporar el principio de igualdad ante la ley estriba en que, a partir de modelos compensatorios de acciones afirmativas, se puede lograr el abordaje a problemas estructurales que impiden que la ciudadanía acceda, de manera igualitaria, al ejercicio de sus mismos derechos. Anteriormente, la administración pública federal se distinguió por emplear métodos de focalización de subsidios y desarrollar corresponsabilidades dentro de los programas sociales, como producto de la incorporación de las ciencias económicas a las etapas de planeación y evaluación de políticas públicas. El programa PROSPERA fue diseñado incorporando métodos aleatorios[12], mismos que llevaban a cabo una selección de población específica para el desarrollo y diseño de la política pública.

En México, sin embargo, también ha coexistido el modelo de transferencias no condicionadas en lo local. La Ciudad de México, en 2001, implementó un modelo universal de transferencias no condicionadas para las personas de setenta años y más, a pesar de que, en ese mismo periodo de tiempo, el Gobierno Federal decidió implementar metodologías focalizadas, transferencias condicionadas y programas de carácter temporal como método de la política social.

El caso de la Ciudad de México fue el precursor del actual modelo de política social federal en el país, en tanto que situó en la esfera nacional el debate inacabado de la política social: si las transferencias deben incorporar corresponsabilidades, o por el otro lado, migrar hacia un sistema de universalización que incorpore de manera permanente a los

11 Políticas públicas para la igualdad de género: acciones afirmativas en México ¿generadoras de igualdad o políticas sexistas?

12 Para ampliar el tema, consultar: https://www.academia.edu/43541915/Advantages_of_using_Randomised_Control_Trials_RCTs_as_a_tool_of_policy_making_and_evaluation_case_study_of_PROGRESA

programas sociales, en reconocimiento a las desigualdades persistentes que provoca el modelo económico actual.

TRANSFERENCIAS NO CONDICIONADAS: HACIA LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

En política social, persiste un debate ideológico respecto al abordaje de los problemas públicos, existiendo, primordialmente, tres modelos de atención[13]:

1. Transferencias condicionadas (modelo de bienestar liberal)
2. Transferencias no condicionadas (modelo de bienestar socialdemócrata)
3. Políticas sociales con corresponsabilidad (modelo de la tercera vía[14])

El debate se fundamenta en ideologías económicas, principalmente. Es decir, el modelo de bienestar liberal, por ejemplo, parte del supuesto de que el mercado es suficiente para garantizar el acceso a los derechos sociales, y entonces, la política social es vista como un apoyo temporal, en tanto el individuo puede tener acceso al ejercicio pleno de sus derechos. Por otro lado, el modelo de bienestar socialdemócrata postula que la política social debe ser un componente fundacional del Estado, en tanto Este debe asumir el papel garante de bienestar para todas y todos los ciudadanos.

El modelo de la tercera vía, por otro lado, pone énfasis en la corresponsabilidad, y promueve la incorporación de acciones como servicio comunitario para la promoción de responsabilidad cívica e incorporación política de la sociedad. Este modelo incorpora elementos analíticos de la globalización y sus impactos, en tanto se reconoce la enorme proporción que han adquirido los mercados financieros en los intercambios económicos a nivel mundial, así como, la revolución informática producto de la revolución tecnológica globalizadora (Giddens, 1999). Si bien, autores como Bobbio (1998) y Córdova (2008) postularon que la izquierda y la derecha deben abordar fenómenos que van más allá de su ideología tradicional. Giddens (1999) enmienda la teoría y señala que la izquierda no solo se debe de ocupar por aumentar la igualdad o la justicia social, sino que debe de garantizarla y promoverla, en lo que se denomina política de la emancipación.

La tercera vía, entonces, incorpora elementos económicos de la globalización, así como problemáticas públicas transfronterizas y transnacionales. Asimismo, propone un replanteo de las relaciones económicas, sociales y estatales, las cuales desembocan en un modelo de economía mixta que promueve la regeneración de la vida comunitaria (Prati, 2000). Al respecto, se identifica que en México aún no hay modelo imperante, en tanto que existen programas públicos que podrían categorizarse dentro de modelos distintos. Por ejemplo, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es una transferencia no condicionada (modelo socialdemócrata), en tanto programas como La Escuela Es Nuestra incorporan elementos de corresponsabilidad (modelo de la tercera vía). Por otro lado, existen también programas como Jóvenes Construyendo el Futuro, mismo que es una transferencia condicionada (modelo de bienestar liberal). Pero ¿cuál es más eficiente en la disminución de las tasas de pobreza y deprivación de las carencias sociales?

Se postula que no hay un modelo unívoco de resolución de problemas públicos. Al contrario, el análisis propio de los *policy-makers*, debe ser, precisamente, identificar los elementos estructurales que caracterizan a las poblaciones a intervenir, y desde las etapas diagnósticas[15], incorporar causalidades propias de la desigualdad. Es decir, la técnica diagnóstica debe, forzosamente, incorporar como uno de los problemas centrales la desigualdad social, y con ello, formular los efectos provocados por esta. Por formular un ejemplo: en

13 Según Navarro (2005), existen tres modelos de atención de política social en el país.

14 Giddens (1999).

15 Según la Metodología de Marco Lógico (MML), se refiere a la etapa de identificación de problema público, cuantificación de población objetivo y elaboración de árboles de problemas.

México persisten las desigualdades de género; aún persiste una brecha salarial de género en horas laborales. Según datos del INEGI, a través de la Encuesta nacional de Ocupación y Trabajo (ENOT) al segundo trimestre de 2024, la brecha salarial de género era del 16%, lo que se traduce en aproximadamente 2mil pesos mexicanos menos que los hombres, aún frente a la misma labor. Adicionalmente, las mujeres reportan trabajar 42 horas al día en trabajos no remunerados, y el 56,1% de las mujeres (13 millones de mujeres), trabajan en la economía informal, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2024).

Si se pretende abordar el problema del *gender pay gap* (brecha de desigualdad salarial), se podría apelar a distintas "causalidades":

1. Según el INEGI (2020), la tasa de alfabetización es mayor en hombres, que en mujeres en el país (96,06% frente a 94,5% según datos del Censo de Población y Vivienda 2020).
2. El porcentaje de población femenina ocupada de 15 años o más, que contaba con empleos de carácter informal, ascendió y se sitúa en 56,1%. Es decir, más mujeres que hombres, están en la economía informal.

Según los datos expuestos, podría inferirse que las mujeres ganan menos porque ostentan un menor nivel educativo. Sin embargo, lo que podría ser una "causalidad", en realidad es una consecuencia del acceso diferenciado, en negativo, al acceso al derecho a la educación. Sin embargo, no se considera que las mujeres tienen una tasa más baja de educación, porque muchas veces y por roles tradicionales de géneros, son subsumidas a ejercer roles de cuidado, provocando que más hombres que mujeres se incorporen en la vida social del país, en tanto que las labores de cuidado no han sido plenamente reconocidas en la región.

Entonces, el análisis de las causas se interseca profundamente con la desigualdad que persiste en el acceso a derechos, y lo anterior se traduce en un acceso dispar a la educación, específicamente. Sería fútil, en términos de resolución del problema público, no centrarse en la génesis del problema, que es la desigualdad social en acceso a derechos sociales.

Al respecto, la universalización de derechos ha funcionado, históricamente, para visibilizar el acceso a la política social como un derecho de carácter permanente, por el hecho de ser ciudadanos y ciudadanas, y ante el fenómeno económico mundial que ha provocado desigualdades persistentes y brechas enormes, incluso, al interior de las mismas ciudades. El reto público será, entonces, centrarse en la reducción de brechas a través de acciones concretas, que permitan visibilizar que la mayor parte de la población, por distintas intersecciones, tiene alguna vulnerabilidad que puede ser propensa a ser tratada a través de acciones públicas diferenciadas.

LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y SOCIAL: ALGUNOS APRENDIZAJES Y RETOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La evidencia sobre la distribución de la riqueza demuestra, que, en tiempos recientes, la desigualdad económica (que normalmente se mide con el coeficiente de Gini), ha decrecido de manera poco significativa estadísticamente (Atkinson, 2016). Al respecto, se han formulado críticas a las visiones totalmente economicistas[16], mismas que realmente responden a elementos contemporáneos (globalización, tecnologías de la información, crecimiento de los servicios financieros). La lista anterior no es limitativa, y como postula Atkins (2016), los fenómenos sociales enunciados anteriormente, en realidad también corresponden a decisiones políticas tomadas por la élite dominante. La hipótesis, entonces, indica que, a mayor involucramiento y compromiso político, habrá mejores resultados en el combate a la desigualdad, y por ello, los fenómenos sociales son vistos como resultado y origen de las brechas que persisten.

Los aprendizajes rumbo a un análisis de política comparada, forzosamente se intersectan con el régimen político de la demarcación

16 Ver a Alvarado (2016) y Boltvinik (2006).

a analizar, en tanto que el mercado, como institución social, no es suficiente para poder regular equitativamente la distribución de la riqueza personal.

Una posible formulación de *policy transfer*[17], entonces, no puede desligarse de la "política de las políticas públicas"[18], como lo definió el Banco Interamericano de Desarrollo, es entonces, el enfoque de análisis político e institucional que debe de considerarse en las decisiones públicas (incluyendo el tema de desigualdad).

Existen, adicionalmente a los elementos relacionados con las estructuras y Gobiernos nacionales, otros aprendizajes que han mostrado efectividad en mejorar el acceso a derechos, a través de distintas intervenciones públicas:

1. El subsidio (o ingreso) básico universal (IBU)
2. Seguridad social para economía formal e informal
3. La remuneración económica de los trabajos de cuidados
4. Impuestos progresivos o reformas fiscales progresivas

El Ingreso Básico Universal[19] es una respuesta del Estado ante el reconocimiento de que todas y todos los ciudadanos, tienen elementos de desventajas que, con independencia de su origen, pueden traducirse en obstáculos para el acceso pleno a los derechos sociales. Si bien, existen debates ideológicos (véase los debates sobre políticas de bienestar social vs. políticas antipobreza), sobre si la política social debe ser considerada universal, en este texto se postula que, todas y todos los ciudadanos contemporáneos requieren de inversión social (algunos menos que otros), pero, al final, el postulado adyacente es que el mercado no satisface, por sí mismo, la necesidad de redistribución de la riqueza, y por tanto, el Estado debe implementar políticas sociales universales. La sola existencia de este habla de que el Estado asume un papel garante de derechos y, adicionalmente, se involucra en "la economía la desigualdad", de manera frontal.

Otro reto importante es la necesidad de dotar de seguridad social a toda la población. En México, por ejemplo, las mujeres trabajan más horas que los hombres, según datos recientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2022, del INEGI (2022). Lo anterior encuadra a más mujeres dentro de labores de la economía informal, mismos que sitúan de frente el reto de dotar de seguridad social a las personas trabajadoras de la economía informal, también. Al respecto, ha habido propuestas de taxación aplicadas al gasto (y no al ingreso), para poder sostener el sistema universal de seguridad social, mismo que se tiene que intersecar con la creación de un Sistema Nacional de Cuidados que, a través de una implementación progresiva de impuestos a quienes más tienen, pueda brindar financiamiento a una política eminentemente redistributiva y de reconocimiento a labores de cuidado no remuneradas, actualmente.

Como postuló Salazar (2016), los cambios sociales se deben acompañar de transformaciones culturales que superen la construcción de las subjetividades masculinas y femeninas, en tanto que la democracia paritaria no abarca solo la dimensión sexual, sino que el sistema de poder deba superar las construcciones subjetivas de lo masculino y lo femenino, y así, incidir en el corazón de la democracia. Es decir, si se aspira a una democracia paritaria, se debe considerar que la dimensión cualitativa de esta no solo implica la presencia de mujeres en el ejercicio del poder sino la influencia en procesos de decisión.

La remuneración económica de un Sistema de Nacional de Cuidados, y la relación que guarda con la taxación progresiva, es directamente proporcional. En México, las tasas

17 Transferencia de políticas (*policy transfer*), corresponde a un enfoque de formulación de políticas públicas, que se define como el proceso en el que los conocimientos acerca de una política, disposiciones administrativas e instituciones se usan en el desarrollo de otra política en otro momento o lugar (Fuentes, 2014).

18 Ver el enlace: https://publications.iadb.org/es/publicacion/16950/la-politica-de-las-politicas-publicas-progreso-economico-y-social-en-america

19 Haagh, 2019.

de impuestos, en muchas ocasiones, no corresponden al nivel de ingreso diferenciado que tienen los ciudadanos y las ciudadanas, por lo cual, rumbo a una economía que genere bienestar social, aún hay pendientes sustantivos que el Estado, en su conjunto, debe de abordar. Lo anterior esboza reflexiones que pueden ser sujetas de mayor estudio, y pretende ser un texto ilustrativo de cómo se puede poner en acción un sistema jurídico, social y político más igualitario para todas y todos. Si bien, la búsqueda de la igualdad no se logra a través de un camino unívoco, hay lecciones de política pública comparada para establecer un modelo de protección social equitativo y justo en México.

Como postula Piketty (2023), lo cierto es que en los últimos siglos se observa un movimiento de fondo: una tendencia a la mayor igualdad social. La distribución nacional de la riqueza, *ergo*, recae en políticas fiscales y medidas de protección social universal, mismas que, a través de programas presupuestarios recientes, han podido consolidarse como herramienta para ir disminuyendo, paulatinamente, los coeficientes de Gini y otros indicadores de deprivación social asociados a la desigualdad y la falta de pleno acceso a derechos.

Según Atkinson (2016), el Estado de Bienestar ha jugado un papel importante en la reducción de desigualdades en el pasado, y una de las razones para el autor, es que se ha reducido la escala de protección social en un momento, en el cual, las desigualdades están aumentando en todo el mundo. Al respecto, postula Revilla (2015), aunque parezca lo contrario, si bien, las políticas públicas están racionalmente correctas, se implementan desde un sesgo de las ideas pre-concebidas de lo que se considera como positivo y negativo de las poblaciones objetivo.

En el caso de México, la Secretaría de Desarrollo Social, tuvo, entre otras observaciones específicas, "la reproducción de símbolos y significados sexistas[20]" a través del extinto programa *Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras*" (PEI), puesto que la política social era concebida desde una perspectiva menos universalista. Entonces, la hoy Secretaría de Bienestar implementó transferencias no condicionadas, que, en materia de acciones afirmativas reportan lo siguiente: incorporación de más mujeres al Padrón Unico de Beneficiarios[21], siendo 1 de cada 2 derechohabientes (actualmente hay 8193 610 beneficiarias) con una inversión social de 2 926 49 mdp[22], según datos del Padrón Único de Beneficiarios[23].

Como postuló Revilla (2015), lo que se pretende erigir como acción afirmativa, muchas veces, puede fundarse en estereotipos que crean divisiones sociales basadas en sexo o género, por lo cual es importante migrar a una visión universalista del bienestar, en tanto se reconoce que la división persistente ha arraigado el rol femenino en el ámbito de lo privado-doméstico. Estos efectos negativos previamente señalados, podrían disminuirse

20 "De las tres acciones afirmativas, se encontró que la primera acción, Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras (PEI) es la que más símbolos y significados sexistas contiene, desde el diseño, nombre, imágenes y la forma de operar de la política, además, al hacer una revisión para la elección de este tipo de acción afirmativa, se encuentran otras del mismo tipo que al igual que esta, contienen símbolos y significados que refuerzan los estereotipos de género, tal es el caso del programa Oportunidades y el Seguro de Vida para Jefas de Familia. Este tipo de políticas públicas, al igual que el de Estancias Infantiles son operados desde la Secretaría de Desarrollo Social, donde de entrada, son acciones para las personas más vulnerables de la población y se ha mantenido una forma de operar que no resuelve la condición de pobreza o vulnerabilidad desde la estructura social, sino que otorga transferencias monetarias a quienes cumplan los requisitos establecidos sin generar un cambio real en las condiciones y, además reforzando estereotipos no solo sexistas, sino de condición de clase, etnia y de la construcción social positiva o negativa con que cuenta dicha población objetivo" (Revilla, 2015).

21 Padrón Único de Beneficiarios, disponible para consulta en https://pub.bienestar.gob.mx

22 Millones de pesos mexicanos.

23 Consultado el 1 octubre de 2024.

mediante la transversalización de la perspectiva de género y la implementación de políticas públicas prácticas. Un ejemplo destacado es el programa de "Viajemos Seguras", desarrollado por la Red de Transporte Público (RTP) de la Ciudad de México, el cual constituye uno de los casos que podría replicarse en otros estados de la República a través de una transferencia de políticas.

El caso mexicano es relevante, en tanto, ha sido pionero en los dos modelos de atención (transferencias condicionadas y no condicionadas), como lo fue en su caso la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y más, en el año 2001, en el entonces Distrito Federal, y, por otro lado, en la teoría, las transferencias condicionadas como PROGRESA y su metodología cuantitativa[24]. En términos de política pública comparada, se esboza como un estudio de caso para su análisis local y regional.

La importancia de no reforzar términos opuestos a la igualdad (como la diferencia), sino más bien enfocarse en la desigualdad, radica en que comprender la igualdad es trascendente puesto que no excluye la diferencia (Barrales y Gómora, 2013), *ergo*, el ser diferente no debe significar ser desigual. La no reproducción de roles a través de las políticas públicas (o transferencia de políticas), es crucial para la disminución paulatina de la desigualdad entre hombres y mujeres.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (2010). *Política Pública*. 1ª edición. Siglo XXI.

Alvarado (2016). Debate internacional sobre pobreza. *Revista de Ciencias Sociales* XXII (2), 104-121. https://www.redalyc.org/pdf/280/28049146008.pdf

Amorós, C. (1994). *Feminismo: igualdad y diferencia*. UNAM.

Arendt, H. (2006). *Los Orígenes del Totalitarismo*. 5ª edición. Alianza Editorial.

Arendt, H. (2009). *La Condición Humana*. Paidós.

Arendt, H. (2013). *Los Orígenes del Totalitarismo*. Alianza Editorial.

Arias, E. (2022). "Dialogic Feminisms: A Methodological Approach Toward Guaranteeing the Rights Articulated in Constitutional Regimes". En Vidal-Correa (ed), *Political Representation and Gender Equality in Mexico* (pp. 37-51). Palgrave Macmillan.

Atkinson, A. (2016). *Desigualdad, ¿qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.

Barrales, P. y Gómora, S. (2013). *Participación política de la mujer en México. Acciones afirmativas y partidos políticos*. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33926.pdf

Barrère, M. (2003). Igualdad y discriminación positiva, un esbozo de análisis teórico-conceptual. *Cuadernos electrónicos de filosofía del Derecho*, 9. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=759143

Bobbio, N. (1998). *Derecha e izquierda*. Taurus.

Boltvinik, J. (2006). Elementos para la crítica de la economía política de la pobreza. *Saberes y razones* (23). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2007000100003

Córdova, A. (3 de febrero de 2008). La izquierda tal como es. *La Jornada*, edición impresa.

Durkheim, È. (2004). *Las Reglas del Método Sociológico*. Colofón.

Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. 12va. edición. Pearson Prentice Hall.

Ferrajoli, L. (2007). *Derechos fundamentales y democracia*. Centro de Estudios Carbonell.

Fuentes, F. (2014). La transferencia de políticas públicas. *Políticas Públicas* 7(1), 24-31.

Giddens, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Taurus.

Haagh, L. (2019). *The Case for Universal Basic Income*. Polity Press.

Hirschman, A. (1989). Doscientos años de retórica reaccionaria: el caso del

24 Ver Arias (2020). Disponible en https://www.academia.edu/43541915/Advantages_of_using_Randomised_Control_Trials_RCTs_as_a_tool_of_policy_making_and_evaluation_case_study_of_PROGRESA

efecto perverso, *El trimestre económico*, 221(1), pp. 81-105.

Instituto de Estadística y Geografía (2024). Encuesta Nacional de Ocupación y Trabajo (ENOT), segundo trimestre de 2024. México, INEGI.

Instituto de Estadística y Geografía (2024). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), tercer trimestre de 2024. México, INEGI.

Instituto de Estadística y Geografía (2020). Censo Nacional de Población y Vivienda 2020. México, INEGI.

Jiménez, M. (2022). Políticas de igualdad de género e interseccionalidad: estrategias y claves de articulación. *Convergencia*, 29(1).

Lasswell, H. (1953). The decision process. En Polsby, N., Dentler, R. y Smith, P. (eds.), *Politics and social life: An introduction to political behavior.* Houghton Mifflin Harcourt.

Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para la IDEA Internacional*. IDEA Internacional.

Moyado, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Estudios Políticos*, 12(1).

Navarro, M. (2005). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos, y América Latina. *Desacatos*, 21(1).

Organización de Estados Americanos (OAS) (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Piketty, T. (2023). *Naturaleza, cultura y desigualdades: Una perspectiva comparada e histórica*. Anagrama.

Prati, D. (1999). Reseña de la tercera vía. *Sociohistórica*, 7(1), 327-336.

Rawls, J. (1971). La *Teoría de la Justicia*. 4ª edición. Fondo de Cultura Económica.

Revilla, T. (2015). Políticas públicas para la igualdad de género: acciones afirmativas en México, ¿generadoras de igualdad o políticas sexistas? *Estado, Gobierno, y Gestión Pública*, 13(25).

Rey, F. (2019). *Derecho antidiscriminatorio*. Thomson Reuters Aranzadi.

Salazar, O. (2018). Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España. *Revista Comunicación y género*, 1(1), 5-24.

Tocqueville, A. (2000). *La Democracia en América*. 10ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica.