ORBIS
Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas / Scientific e-journal of Human Sciences /
PPX200502ZU1935 / ISSN 1856-1594 / By Fundación Unamuno /
Jorge Arzate Salgado, Dídimo Castillo Fernández, Edith Cortés Romero, José Antonio Trejo Sánchez (2016)
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL BIENESTAR EN MÉXICO: INEFICIENCIA Y PROBLEMAS DE ORDEN INTRADEMOCRÁTICO
www.revistaorbis.org.ve / núm 33 (año 11) 4-32

MEXICAN WELFARE INSTITUTIONS STRUCTURE: NON–EFFICIENCY AND INTRA–DEMOCRATIC ISSUES.

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL BIENESTAR EN MÉXICO: INEFICIENCIA Y PROBLEMAS DE ORDEN INTRADEMOCRÁTICO

Jorge Arzate Salgado[1], Dídimo Castillo Fernández[2],
Edith Cortés Romero[3], José Antonio Trejo Sánchez

Resumen
El artículo tiene como objetivo analizar las formas y sentidos institucionales de la Estructura Institucional del Bienestar de México para pensar su capacidad para producir bienestar y cambio social. Para ello se presenta un ejercicio analítico en donde el sistema se analiza en relación a cuatro dimensiones de naturaleza político estructural; para luego, analizarlo en relación a tres modelos teórico-normativos. Se concluye que la Estructura Institucional del Bienestar mexicano presenta dos conjuntos problemáticos: es ineficiente para atender la cuestión social y las formas de desigualdad-violencia existentes, así como adolece de problemas de orden intrademocrático. Este último concepto se fundamenta la idea de la democracia como sistema institucional que garantiza derechos ciudadanos plenos, al respecto se retoma la obra en torno al concepto de democracia de Guillermo O´Donnell.
Palabras clave: Instituciones de bienestar, desigualdades sociales, ciudadanía, derechos sociales, violencia.

Abstract
This paper has the goal of analyse the institutional manners and meanings of the Mexican Welfare Institutional Structure to think about the production of welfare and social change skills. An analytic approach is showed in which the system is analysed referred to four political–structural dimensions; furthermore it is also analysed through three theoretical and normative models. This works concludes that Mexican Welfare Institutional Structure has two main problems: is not sufficient to attend the social environment and violent forms of inequality that persist, the system also has intrademocratic issues. This last concept is based the idea of democracy as institutional system which guarantees full citizenship rights, in this respect is revisits the work around the concept of democracy of Guillermo O´Donnell.
Key words: Welfare institutions, social inequalities, citizenship, social rights, violence.

DOI:http://doi.org/10.5281/zenodo.5225261

[1] Es Doctor en Sociología por la Universidad de Salamanca. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador SNI. E-mail: arzatesalgado2@gmail.com. www.jorgearzatesalgado.com.
[2] Es Doctor en Estudios de Población por El Colegio de México. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Investigador SNI. E-mail: didimo99@prodigy.net.mx.
[3] Es Maestra en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. E-mail: cortes_08@yahoo.com.mx.

ORBIS
Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas / Scientific e-journal of Human Sciences /
PPX200502ZU1935 / ISSN 1856-1594 / By Fundación Unamuno /
Jorge Arzate Salgado, Dídimo Castillo Fernández, Edith Cortés Romero, José Antonio Trejo Sánchez (2016)
LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL BIENESTAR EN MÉXICO: INEFICIENCIA Y PROBLEMAS DE ORDEN INTRADEMOCRÁTICO
www.revistaorbis.org.ve / núm 33 (año 11) 4-32

Communication + Management + Education + Leadership + Informing Science + Peace Culture + Politics + Sociology + Economy +
REVISTA indizada, incorporada o reconocida por instituciones como:
LATINDEX / REDALyC / REVENCYT / CLASE / DIALNET / SERBILUZ / IBT-CCG UNAM /EBSCO Directorio de Revistas especializadas en Comunicación del Portal de la Comunicación InCom-UAB / www.cvtisr.sk / Directory of Open Access Journals (DOAJ) / www.journalfinder.uncg.edu / Yokohama National University Library jp / Stanford.edu, www.nsdl.org / University of Rochester Libraries / Korea Fundation Advenced Library.kfas.or.kr / www.worldcatlibraries.org / www.science.oas.org/infocyt / www.redhucyt.oas.org/ fr.dokupedia.org/index / www.lib.ynu.ac.jp www.jinfo.lub.lu.se / Université de Caen Basse-Normandie SICD-Rèseau des Bibliothéques de L'Université / Base d'Information Mutualiste sur les Périodiques Electroniques Joseph Fourier et de L'Institutè National Polytechnique de Grenoble / Biblioteca OEI / www.sid.uncu.edu.ar / www.ifremer.fr / www.unicaen.fr / www.science.oas.org / www.biblioteca.ibt.unam.mx / Cit.chile, Journals in Electronic Format-UNC-Chapel Hill Libraries / www.biblioteca.ibt.unam.mx / www.ohiolink.edu, www.library.georgetown.edu / www.google.com / www.google.scholar / www.altavista.com / www.dowling.edu / www.uce.resourcelinker.com / www.biblio.vub.ac / www.library.yorku.ca / www.rzblx1.uni-regensburg.de / EBSCO /www.opac.sub.uni-goettingen.de / www.scu.edu.au / www.docelec.scd.univ-paris-diderot.fr / www.lettres.univ-lemans.fr / www.bu.uni.wroc.pl / www.cvtisr.sk / www.library.acadiau.ca /www.mylibrary.library.nd.edu / www.brary.uonbi.ac.ke / www.bordeaux1.fr / www.ucab.edu.ve / www./phoenicis.dgsca.unam.mx / www.ebscokorea.co.kr / www.serbi.luz.edu.ve/scielo./ www.rzblx3.uni-regensburg.de / www.phoenicis.dgsca.unam.mx / www.liber-accion.org / www.mediacioneducativa.com.ar / www.psicopedagogia.com / www.sid.uncu.edu.ar / www.bib.umontreal.ca www.fundacionunamuno.org.ve/revistas / www.aladin.wrlc.org / www.blackboard.ccn.ac.uk / www.celat.ulaval.ca / / +++ /Universal Impact Factor

No bureaucracy / not destroy trees / guaranteed issues / Partial scholarships / Solidarity /
/ Electronic coverage guaranteed in over 150 countries / Free Full text /Open Access www.revistaorbis.org.ve /

INTRODUCCIÓN

El conocimiento sobre cómo se construye el bienestar en una sociedad supone, entre otras cosas, explorar las instituciones que lo producen; sin este saber no es posible plantear alternativas a las formas de desigualdad-violencia existentes. Creemos que esta es una premisa central de lo que podría ser una sociología del bienestar.

Para comprender el entramado institucional del bienestar en una sociedad como la mexicana (su funcionamiento y capacidades de cambio social) es necesario asumir una postura crítica. Esto, en la medida que en el país la institucionalidad democrática es débil, las formas de desigualdad (exclusión, discriminación y explotación económica) son una constante dentro de la estructura social y el territorio, así como las formas de violencia (psicológica, cultural y directa) también son muy extensas a la vez que lacerantes.

En este artículo se realiza un análisis de la institucionalidad para el bienestar mexicano o lo que denominamos Estructura Institucional del Bienestar (EIB). En términos metodológicos y teóricos-normativos partimos de lo que llamamos economía política de las desigualdades sociales y económicas, es decir, de la concepción de que las desigualdades sociales-económicas y sus formas de violencia(s) asociadas se producen y reproducen como sistema de relaciones entre sujetos sociales y Estado, en medio de las cuales existen procesos de dominación pero también de construcción de autonomías.

De esta forma el asunto del poder, el control social y sus tensiones son un elemento fundamental para comprender la manera en que se construye bienestar dentro de las diversas instituciones de la sociedad en contextos larvados de desigualdad-violencia (2005).

Desde esta perspectiva la construcción social del bienestar no está dada de manera lineal, tiene que ver con la estructuración de las instituciones mismas, con sus fuerzas habilitantes y constrictivas, así como con los procesos sociales mediados por la subjetividad y las formas de racionalidad de los actores participantes. En este sentido el bienestar es un resultado social de múltiples tensiones que resulta en procesos normalmente inacabados.

Para la analítica de la Estructura Institucional del Bienestar se utilizan dos estrategias; una primera en donde el sistema se analiza en relación a cuatro dimensiones analíticas de naturaleza político estructural (ideología del bienestar, racionalidad política, racionalidad burocrática e impacto social).

Una segunda estrategia consiste en pensar el sistema en relación con tres modelos teórico-normativos típico ideales de sentido histórico social (liberal-estructural-funcionalista, economía política contemporánea, post-estructuralista del biopoder). La mayoría de los conceptos utilizados en este trabajo vienen de la sociología.

Lo que parece al final del trabajo es que la Estructura Institucional del Bienestar en México presenta dos conjuntos problemáticos significativos: es ineficiente en términos de su estructura para atender la cuestión social y las formas de desigualdad-violencia existentes, así como adolece de problemas de orden intrademocrático, los cuales significan una incapacidad para garantizar derechos sociales plenos. El contenido de estos dos conjuntos problemáticos supone una serie de incapacidades de la EIB para producir justicia social en términos jurídicos, redistributivos, e inclusivos.

LA EIB EN MÉXICO COMO UN SISTEMA DE BAJO IMPACTO EN LA PRODUCCIÓN DE BIENESTAR

Dentro del capitalismo avanzado, el modelo de bienestar más eficaz en términos de inclusión social y producción social de bienestar es el modelo de Estado de Bienestar (EB), el cual se encuentra funcionando desde la posguerra en los países de la Unión Europea, y que les ha permitido a estos países producir y mantener una amplia clase media (que sostiene mediante su consumo un robusto mercado interno), una ciudadanía activa y los menores índices de desigualdad (medidos por índice de Gini) en el ingreso a nivel mundial -el Coeficiente de Gini por región para el año de 2004, mostraba que América Latina y el Caribe era la región con mayores desigualdades a nivel global con un índice de 53.2, mientras que los países de Europa y Asia Central presentaban un índice de 33.6 (López-Calva y Lusting, 2011)-
.

El EB constituye un sistema institucional basado en los principios de ciudadanía y desmercantilización de la cuestión social (Esping-Andersen, 2000). El EB europeo

es posible sobre la base de un Estado democrático y la existencia de una economía mixta, en la cual el Estado funciona como un regulador de las fuerzas del mercado (Stigliz, 2000). En estos sistemas de bienestar lo público adquiere una centralidad como constructor de las oportunidades y como regulador de las formas de explotación (sobretodo mediante el establecimiento de salarios mínimos suficientes para la sobrevivencia de manera digna de los trabajadores), es decir, es un mecanismo estructural que modela las desigualdades sociales y económicas. Es a partir de esta función que tiene capacidad de producir bienestar.

En América Latina, a pesar de los esfuerzos por construir sistemas de bienestar basados en la ciudadanía y la desmercantilización de la cuestión social, en ningún caso se ha podido construir un EB en estricto sentido. Más que EB, existen sistemas institucionales de bienestar muy variados en su arquitectura institucional, los cuales permiten la existencia de múltiples zonas sociales de precariedad (Barba, 2006). Si bien hay dos modelos bien diferenciados en relación a la cuestión social, uno típicamente neoliberal (México, Colombia, Perú, Chile), y otro que podemos llamar progresista (Venezuela, Argentina, Bolivia), en ningún caso existe un sistema tan inclusivo como el de los EB europeos.

En todos los países de América Latina existen amplios contingentes excluidos del desarrollo y del bienestar, así como de las instituciones para el bienestar; y si bien la pobreza ha disminuido en la última década todavía existen enormes sectores de la población en pobreza moderada y en pobreza extrema, así como en situación de hambre. Según datos de la CEPAL (2014) la pobreza en América Latina para 2014 era del 28% de la población (167 millones de personas) y la indigencia era de 12,0% (71 millones de personas); mientras que México, para 2012, presentaba 37,1% y 14,2%, respectivamente, con lo cual es el país que menos abatió pobreza en la última década. En lo que toca a la situación de hambre en el país, según El Barzón y Oxfam en 2014 uno de cada cuatro mexicanos experimenta hambre (La Jornada, 7/10/2014).

Un problema en aumento es el de la violencia, sobre todo la delincuencial ligada a los cárteles de las drogas, la cual ha tenido una escalada importante en toda la región; a tal punto que hoy en día AL es una de las regiones más violentas y peligrosas del planeta, así siete países están entre los 14 más violentos del mundo (CEPAL, 2014).

El sistema de bienestar mexicano es un producto histórico-social específico, cuya lógica constructiva ha estado ligada al poder estatal, así como a las luchas y tensiones entre diversos sectores sociales y la clase política gubernamental. Su historia institucional comprende buena parte del siglo XX y el inicio de este siglo, años en los cuales su estructura y fisonomía institucional no ha dejado de

transformarse. Este trabajo no intenta reconstruir esta historia, sino que busca mostrar y pensar, *grosso modo*, sus formas y sentidos institucionales actuales.

La EIB mexicana se encuentra conformada por tres grandes sub sistemas o sub conjuntos sistémico-institucionales:

- Conjunto de Instituciones desmercantilizadas. Es decir, instituciones públicas y que, por lo tanto, funcionan desde una lógica típico ideal enmarcada en los derechos ciudadanos, pero que no se plantean bajo la lógica de la universalidad del servicio pues sus clientelas se encuentran acotadas al trabajo formal.

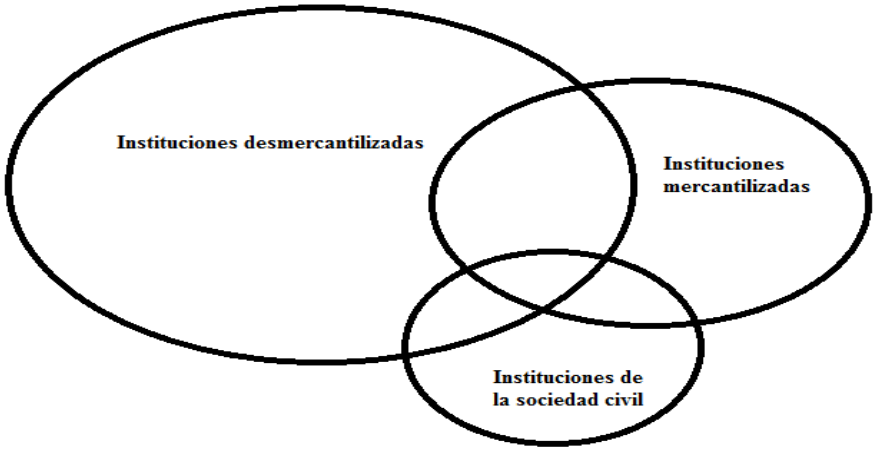
- Conjunto de Instituciones de la sociedad civil. Se trata de organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo a favor de la sociedad, en donde participan diversos actores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones religiosas y fundaciones privadas.

- Conjunto de Instituciones mercantilizadas. Se trata de instituciones que funcionan desde una lógica típico ideal de mercado. Estas instituciones configuran nichos de mercado.

Estos tres sub conjuntos, o segmentos institucionales, conforman una densa red de instituciones que trabajan la cuestión social en el territorio (Gráfico I).

Gráfico I

Sub sistemas institucionales del bienestar en México



Elaboración propia.

El segmento público es de grandes dimensiones y es muy diverso en cuanto a su institucionalidad. En su interior, existen otros sub subconjuntos de instituciones, mismos que trabajan espacios diferentes de la cuestión social. Este sub sistema del bienestar, más que ser una pieza de relojería, asemeja a un aparcamiento de automóviles en donde los hay último modelo junto con vetustos.

El segmento de la sociedad civil es relativamente pequeño para las dimensiones del país; por sus características tiene vinculaciones con el Estado y con el mercado, aunque en las últimas décadas ha mostrado un mayor dinamismo en sus iniciativas e influencia mediática en la sociedad. Comprende a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), las cuales pueden realizar trabajo para el desarrollo e investigación en torno a la cuestión social; pero también comprende a las fundaciones privadas y organizaciones de caridad de las iglesias.

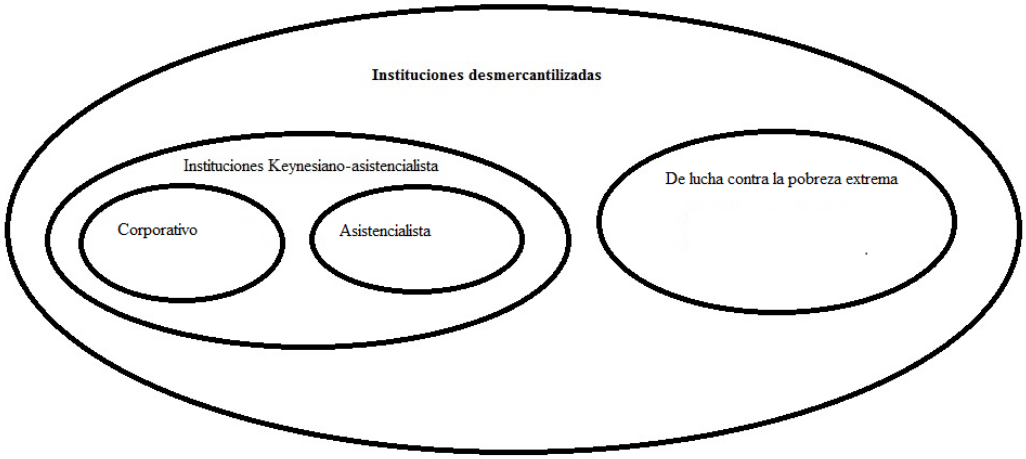
El segmento de mercado responde a las leyes de la oferta y la demanda, es un sub sistema mercantilizado que ofrece servicios en torno a la cuestión social. Destaca por su tamaño, como segmento de mercado, los servicios privados educativos, de salud, de vivienda popular y el sistema de fondos de pensiones individuales, conocido como Afores. Si bien se trata de empresas que prestan servicios privados, no hay que perder de vista que éstas se encuentran vinculadas con el Estado, tal es el caso de las empresas que administran Afores o de las que ofrecen créditos hipotecarios de vivienda popular.

Los tres sub sistemas de Instituciones del Bienestar antes mencionados conforman un sistema heterogéneo, en donde lo público comienza a perder, de manera paulatina, importancia relativa.

Dentro del sub sistema de bienestar público es posible identificar dos conjuntos de instituciones: instituciones keynesiano-asistencialistas y de lucha contra diversas formas de pobreza. En el conjunto keynesiano-asistencialista, existen dos grupos de instituciones bien diferenciados: sub sistema institucional corporativo y sub sistema asistencialista (Gráfico II).

Gráfico II

Sub sistema institucional del bienestar público mexicano



Elaboración propia.

Las instituciones keynesiano-asistencialistas son aquellas que se desarrollaron durante el modelo económico de sustitución de importaciones y que fueron construidas bajo los principios de los derechos ciudadanos sociales; pero que, a pesar de sus gigantismo, así como por la imposibilidad del modelo económico de alcanzar el pleno empleo, nunca pudieron llegar, ni llegarán, a la universalización de sus servicios.

Los saldos de este sub sistema son importantes, el rezago educativo en 2010 ascendía a 23.2 millones de personas (20.6 por ciento de la población), mientras que el acceso a la seguridad social era del 60.7 por ciento (68.3 millones de personas) (Presidencia de la República, 2011). Y a partir de 2006, con la privatización del sistema de pensiones público este grupo de instituciones ha perdido un segmento importante (según investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México sólo 35% de cada 100 mexicanos tendrá pensión al terminar su vida laboral, La Jornada, 03/11/2014).

El sistema institucional corporativo se encuentra conformado por una serie de grandes instituciones burocrático-corporativas que atienden, básicamente, tres cuestiones sociales fundamentales: educación, salud y pensiones. La educación está organizada en torno a la Secretaría de Educación Pública (SEP); la salud, al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) –principal institución de salud del país que en julio tenía una afiliación de 15 millones de trabajadores (Presidencia de la República, 2011)- y al Instituto de Seguridad Social y Salud para Trabajadores del

Estado (ISSSTE) como dos de sus instituciones más importantes; el sistema de pensiones público es hoy en día residual, pues ha sido sustituido por el sistema de fondos de pensiones individuales, no obstante, continúa representando una importante carga para el gasto público. El gasto programable en seguridad social del Estado en 2011 fue de 322,077.5 millones de pesos (Ramo 19, IMSS, ISSSTE, PEMEX y CFE), un monto importante considerando que el gasto en salud fue de 385,598.9 millones de pesos (Presidencia de la República, 2011).

Por su parte, el sistema asistencialista se conforma por una serie de instituciones que tienen como objetivo trabajar con la población excluida del mercado de trabajo formal y, por lo tanto, con una fuerte probabilidad de estar fuera de la atención de las instituciones burocrático-corporativas o lo que se denomina “población abierta”. Una de sus principales instituciones es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

El DIF cuenta con diferentes instancias institucionales (federal, estatal y municipal), las cuales conforman una importante red, mediante la cual desarrollan una gran cantidad de programas de asistencia social, con los que logra cubrir prácticamente todo el territorio nacional; tiene ámbitos privilegiados en términos de bienestar, como la atención hacia los adultos mayores, infancia vulnerable, discapacitados y población en riesgo alimentario (DIF, 2006).

El sub sistema institucional de lucha contra la pobreza constituye el segmento más reciente del sub sistema público. Como política y conjunto de programas comienza a configurarse a principios de los años ochenta y continúa su construcción hasta el día de hoy. Su contexto histórico social es el acenso del neoconservadurismo y su proyecto político-económico, denominado neoliberalismo.

En tanto que corriente teórico-normativa parte de la idea de la primacía del mercado frente a lo público. Su institucionalidad se organiza en torno a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), los diseños de sus programas están centrados en una estrategia asistencial basada en transferencias económicas y de servicios básicos focalizados. Su principal programa es el Oportunidades, hoy denominado Prospera, el cual atendió en 2011 a 6 millones 500 mil familias (lo que representa 34 millones de personas).

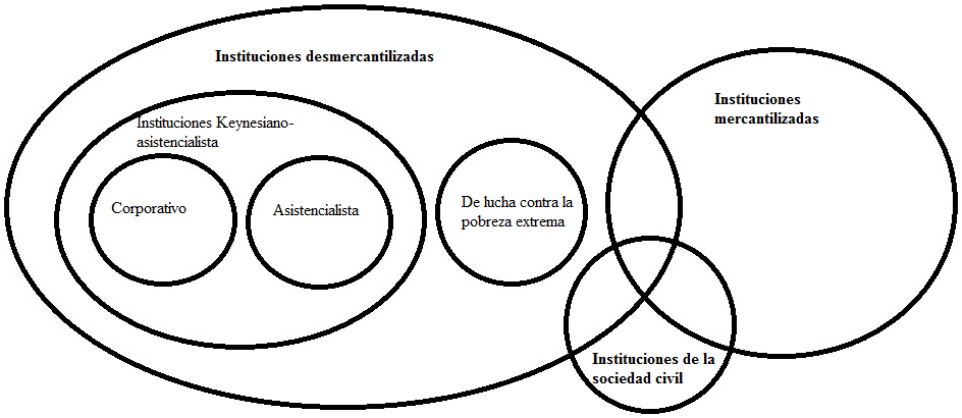
Existen muchos programas de este tipo en el país, como el Programa de Apoyo Alimentario (el cual atendió en 2011 a 670 mil familias), o el Programa 70 y más (el cual atendió en 2011 a 2 millones de adultos mayores (Presidencia de la República, 2011). En lo que se refiere a la atención de la salud está el Programa Seguro Popular, operado por la Secretaría de Salud, el cual atendía en julio de 2011 a 49.2 millones de afiliados (Presidencia de la República, 2011). Este subsistema es hoy

en día central, tanto por la cantidad de recursos que maneja como por la cantidad de población que atiende.

Visto como un todo la EIB se va configurando como un régimen de bienestar -por régimen de bienestar se entiende la manera específica en que se distribuye la atención del riesgo entre Estado, mercado y familia (Esping-Andersen, 2000)- multi-institucional de naturaleza mixta (Gráfico III), el cual se aleja de un régimen de bienestar semejante al europeo. La cuestión importante, en términos de justicia social, es que en este régimen de bienestar mixto los segmentos públicos o desmercantilizados tienden a desdibujarse frente a los segmentos de mercado. La segmentación existente dentro de la EIB supone una segmentación en el servicio, lo que implica una construcción de clientelas de clase diferenciadas.

Gráfico III

Modelo del sistema institucional del bienestar en México, 2011



Elaboración propia.

La EIB como sistema de bienestar, a pesar de su tamaño y sus múltiples elementos institucionales, no logra incluir a toda la población y asegurar de esta forma sus derechos sociales en términos de educación, salud, alimentación, trabajo y seguridad social. Además, en su interior aparecen duplicaciones de servicios y beneficiarios; en este caso sobresale el subsistema de lucha contra la pobreza extrema, que adolece de problemas de focalización, además de que no ha podido construir un padrón nacional de beneficiarios que evite la duplicación de apoyos y permita conocer con exactitud la población beneficiaria de todos los programas asistenciales y/o de transferencias condicionadas.

LA EIB COMO SISTEMA INEFICIENTE

Se entiende por Estructura Institucional del Bienestar (EIB) al sistema de instituciones que trabajan en torno a la cuestión social, las desigualdades sociales-económicas y formas de violencia(s) asociadas entre las diversas clases sociales, grupos étnico-lingüísticos y regiones del país. La construcción de este sistema responde a condiciones históricas y sociales, por lo que tales sistemas son el resultado de un conjunto de relaciones de poder entre diversos actores sociales que estructuran lo social y económico.

Para el caso mexicano, en las últimas décadas, los principales temas de la cuestión social en torno a los cuales se ha construido una EIB han sido educación, salud y pobreza. Las acciones en torno a los mismos han permitido al Estado mexicano mejorar las condiciones de vida de la población, lo cual se refleja en un aumento de los años de vida promedio; pero, a pesar de ello, es evidente que existe un enorme déficit de bienestar, múltiples formas de desigualdades sociales y económicas, así como un aumento de las formas de violencia que afectan a las diversas clases sociales y regiones del país.

La dinámica constructiva del sistema se ha desarrollado sobre dos ejes diferenciados:

- Una relación horizontal entre clase política y clases sociales. Este sistema de relaciones histórico-sociales se puede comprender como una economía política de las desigualdades sociales y económicas, es decir, como una serie de acciones de poder/dominación determinadas por relaciones ideológico-políticas de clase, las cuales han permitido la construcción de instituciones del bienestar en momentos históricos coyunturales. En este sentido los sistemas de bienestar pueden ser entendidos como productos histórico-sociales consustanciales a la constitución misma del Estado y su legitimidad política (Arzate, 2010). Esta dinámica constructiva explica el surgimiento de las grandes instituciones del bienestar mexicanas.

- Una relación vertical entre Estado y sociedad civil. Nuestra hipótesis en este sentido es que este sistema de relaciones se puede comprender como *biopolítica* (Foucault, 2006), es decir, son una forma de plantear desde el Estado mecanismos de gestión de la vida nuda o condición de muerte o sacrificable de los más vulnerables (Agamben, 2003). Esta dinámica constructiva explica el surgimiento, diseño y operación dentro del territorio de las políticas compensatorias y sus programas dirigidos a atender las diferentes formas de la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad en general.

El concepto de biopolítica, desarrollado en la última etapa del pensamiento de Foucault, ayuda a pensar el ejercicio de la razón gubernamental desde una

perspectiva de población como acción de Estado, como "la forma de ejercicio del poder político que tiene por objeto la vida biológica de los hombres" (Castro, 2008: 187). En este trabajo colabora para plantear el problema de la relación entre ciudadanía y política social compensatoria (condicionada en algunos casos) en términos de relaciones de poder/dominación, como coordenada metodológica, ayuda a pensar la política y sus programas como una economía política de las acciones del Estado en torno a la desigualdad-violencia.

Desde una perspectiva biopolítica "el pobre" es entendido por el Estado y sus acciones como *homo sacer*, sacrificable, y es, por lo tanto, objeto de cuidado por parte del mismo, es decir, el poder soberano del Estado adquiere la potestad ("dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo", Diccionario de la lengua Española) del *homo sacer* (Agamben, 2003).

Las técnicas biopolíticas pueden tomar la forma de dispositivo, o sea, acciones de intervención dentro de la población de tipo red, con el objetivo de mantener la vida; por lo que las acciones del bienestar y sus instituciones adquieren una dimensión tecnológica en torno al mantenimiento de la vida de la población, por lo que trabajan aspectos puntuales del sistema de necesidades de la población vulnerable. La cuestión es que, en forma hipotética, los sujetos sociales vulnerables al ser objeto de dispositivos de intervención social desde una perspectiva de biopolítica tienden, mediante el dispositivo, a una disolución de su condición ciudadana.

La EIB es un sistema de diversas organizaciones institucionalizadas, por lo que para comprender sus componentes y sentido sistémico proponemos cuatro dimensiones analíticas:

I. Ideología del bienestar. Dimensión que ayuda a pensar los fines normativos en torno al bienestar que dan sentido a las instituciones, es decir, toda institución del bienestar está fundada en discursos ideológico-políticos y éticos en relación a lo que significa el bienestar. Tales discursos, como ya se ha mencionado, son productos históricos y hacen posible la identificación de metas así como configuran programas de acción. La ideología implícita en una política y sus programas determina el diseño de los mismos.

II. Racionalidad política. Dimensión que ayuda a pensar que toda institución del bienestar está construida en función de un juego de poder/dominación entre clase política y clases sociales, lo cual está determinado por las características del modelo político de una sociedad y la naturaleza del Estado. La racionalidad política define al tipo de clientela a la que puede ir dirigida una política, así como las formas de relación que se construyen entre sociedad y Estado (democrática o corporativo-patrimonialista) a

través de las políticas y sus instrumentos pragmáticos o programas específicos. La racionalidad política tiene una influencia en el diseño de las políticas y funcionamiento de las instituciones; así por ejemplo, en el caso de programas específicos tiene una determinación en los métodos de selección de beneficiarios, métodos de focalización, así como en lo que toca a reglas de operación de políticas y sus programas específicos.

III. Racionalidad burocrática. Dimensión que ayuda a pensar las formas de racionalidad burocrática de las instituciones en relación a su capacidad de intervención técnica en lo social. Lo que implica identificar las formas privilegiadas que asume su acción, en tanto que organización y objetivos, en torno a la cuestión social. Esta racionalidad determina la implementación y metodologías de evaluación de las políticas y sus programas específicos.

IV. Impacto social. Dimensión que ayuda a pensar el impacto en términos de cambio social producido por una política en torno a un sistema de desigualdad-violencia preexistente Un sistema de desigualdad-violencia se entiende como el conjunto de relaciones sociales y económicas de exclusión, discriminación y explotación que al funcionar como engranaje, tanto en niveles estructurales como micro-sociales, se vuelven contextualmente determinantes en la producción social de formas de violencia(s) (Arzate, 2010). El cambio social debe ser entendido como un proceso histórico-social construido por los diversos actores involucrados pero modelado por los factores estructurales de desigualdad-violencia, así como por las intervenciones concretas producidas en lo social por parte de las políticas y sus programas. El impacto tiene múltiples formas de medición, que van desde la medición de la pobreza y sus dimensiones, hasta los diversos métodos que miden formas de privación.

El conocimiento del impacto social de las instituciones del bienestar supone una variedad de posibilidades, cada una de las cuales debe ser vista como un discurso normativo en torno a la cuestión social, es decir, según el actor que lo construya y lo emita, la valoración es, en algún momento, un mensaje mediático y, por lo tanto, tiene un contenido técnico, ideológico y político específico.

Para una lectura completa de nuestro modelo sistémico proponemos dos niveles analíticos más, los cuales se desagregan de la dimensión IV, impacto social, en dos sub dimensiones:

IV.1. Perspectiva adjetiva del impacto social. Dimensión que hace un balance general del impacto social de las instituciones del bienestar desde indicadores estructurales y objetivos de medición: índices de pobreza, marginación, entre otros basados en las teorías funcionalistas de estructura y movilidad social.

IV.2. Perspectiva sustantiva del impacto social. Dimensión que hace un balance sustantivo del impacto social de las instituciones del bienestar desde los conceptos analíticos de desigualdad social y económica, es decir, desde modelos analíticos y metodologías relacionales: sociología cualitativa, antropología del desarrollo.

Estas dimensiones analíticas, en su conjunto (Esquema 1), nos permitirán:

- Identificar las implicaciones que la EIB tiene para la construcción del bienestar.

- El impacto de esta institucionalidad en la reproducción de las desigualdades sociales y económicas en una sociedad y sus formas de violencia(s) asociadas.

- Pensar la coherencia del sistema como red funcional en torno a la cuestión social.

- Pensar la institucionalidad como artefacto político de intervención en lo social.

Esquema 1
Modelo analítico para interpretar los componentes de una Estructura Institucional del Bienestar

I. Ideología del bienestar.
II. Racionalidad política.
III. Racionalidad burocrática.
IV. Impacto social.
    IV.1. Perspectiva adjetiva.
    IV.2. Perspectiva sustantiva.

Elaboración Propia.

Para conocer la naturaleza del sistema en relación a su capacidad de producción social e histórica de bienestar y de gestionar y/o reproducir formas de desigualdades sociales-económicas y formas de violencia, haremos un ejercicio analítico del sistema, cuyo contenido aparece en la Tabla I.

Tabla I
Cualidades sustantivas de los principales segmentos de la EIB mexicana

	Segmento institucional corporativo	Segmento asistencialista	Segmento de lucha contra las formas de pobreza	Segmento de la sociedad civil	Segmento de mercado

Principal institucionalidad	- Secretaría de Educación Pública (SEP). - Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). - Comisión Federal de Electricidad (CFE). Petróleos Mexicanos (PEMEX) [y sus respectivos sindicatos]. - El sistema de pensión universal para adultos mayores. - El sistema de seguro laboral (ambos introducidos en 2014 como parte de las reformas estructurales).	- Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) [ordenes nacional, estatales y municipales], - Las diversas Secretarías de Desarrollo Social de los Estados subnacionales,	Secretaría de Desarrollo Social federal (SEDESOL) y su programa Oportunidades/Prospera. Secretaría de Salud y su programa Seguro Popular.	- Tercer Sector. - Iglesias. - Fundaciones privadas. - Universidades privadas.	La empresa privada [educación, salud, vivienda, crédito]. - Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).
Edad de oro	1940-1980	1950-1970	1980- a la fecha	No ha tenido	1980 a la fecha.
Ideología en torno al bienestar	Otorga atención estructural a la cuestión social desde una perspectiva de derechos ciudadanos sociales.	Atención a la vulnerabilidad de las familias.	Atención a la pobreza extrema.	Atención multidimensional a los problemas de vulnerabilidad social.	Trabaja según un esquema de mercado o de mercantilización de los servicios sociales. - Sus principales nichos de mercado, en expansión, son el sistema de pensiones, la vivienda

					popular, la educación, y la salud.
Racionalidad política	- Construcción de un estado social limitado ligado al mercado de trabajo formal. - En su momento su construcción supuso el apoyo corporativo de ciertas clases sociales hacia el Estado nacional.	- Atención a los grupos más vulnerables de la sociedad, que son al mismo tiempo los excluidos del sistema de trabajo formal. - Trabajo social a nivel federal, estatal y municipal, el cual busca legitimar a los respectivos poderes ejecutivos.	- Atención asistencial a los grupos identificados como pobres. - Trabaja las dimensiones de alimentación, salud y educación, bajo el supuesto de que los individuos pueden lograr una posición de mercado favorable y lograr movilidad social si obtienen capacidades básicas de funcionamiento en el mercado.	Acciones desde una lógica ciudadana y de derechos humanos.	Construcción de una ideología de empresas socialmente responsables, la cual legitima mediáticamente a las empresas.
Racionalidad burocrática	Institucionalidad burocrático-corporativa.	- Programas asistenciales de bajo impacto dirigidos a la familia, la niñez, el género y la discapacidad.	- Construcción de clientelas sociales específicas, construidas bajo el principio de prueba de medios. - Buscan el cambio social mediante el uso de dispositivos de intervención social, tales tecnologías son científicamente legitimadas por los diversos discursos de las ciencias sociales. - Construcción socio-política de una nueva relación de	- Estrategias diversas según el actor que las implementa. La Iglesia católica trabaja bajo el concepto de caridad; la iniciativa privada utiliza esquemas de marketing social; las Organizaciones de la Sociedad Civil trabajan muy diversas acciones asistenciales, de trabajo social e incluso de investigación en torno a lo social. - Algunas veces se trata de acciones mixtas	- Estrategias empresariales en lucha por segmentos de mercado. - Algunas veces se trata de acciones mixtas entre empresas y Estado.

			naturaleza neo-corporativa entre sociedad pobre y Estado. -Implementación de los programas bajo una lógica socio-fordista, la cual replica en el territorio con bajos costos un paquete de asistencia basada en transferencias condicionadas en especie y/o en efectivo.	entre Organizaciones de la Sociedad Civil, empresas y Estado.	
Impacto social adjetivo	- Su acción social y de intervención se sintetiza a través de indicadores de desarrollo de alto impacto mediático, tales como el Índice de Desarrollo Humano Alto, diseñado y generado de manera anual y a nivel global por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). - Principal logro: el aumento de la esperanza de vida promedio.	- Su acción social y de intervención se sintetiza a través de indicadores de desarrollo social específicos de bajo impacto mediático. - Principal logro: atención a grupos de niños, mujeres y adultos mayores que viven en situaciones de altísima	- Su acción social y de intervención se sintetiza a través de indicadores de medición de la pobreza. En el caso de México se ha institucionalizado la medición a través del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), el cual viene utilizando un método multidimensional de medición. - Principal logro: contención de las zonas de violencia social en los espacios periféricos de la sociedad	- En el caso de México se trata de acciones de bajo impacto estructural.	- En el caso de México se trata de acciones de bajo impacto estructural. - Paradoja y polémica: en el caso del sistema de pensiones, las empresas y el Estado son beneficiadas del dinero existente en los Fondos de retiro, ya que utilizan el dinero de los trabajadores para financiar su crecimiento empresarial y para financiar el déficit público.

	- Principal debilidad: el Índice no puede expresar las desigualdades sociales y económicas como proceso situado en el territorio, así como no puede captar en forma adecuada las inequidades distributivas en cada una de sus dimensiones.	vulnerabilidad, que incluso se encuentran en zonas de penumbra social e invisibilidad social. - Principal debilidad: Sus programas son de poco alcance territorial y sus diseños son de bajo costo con poca intervención de trabajo social en campo.	mexicana; construcción de una economía doméstica multi-ingreso que ayuda a generar estrategias de sobrevivencia dentro de la lógica de reproducción familiar y comunitaria; mejora en los índices de inclusión educativa en los niveles de primaria y secundaria; mejora de los índices epidemiológicos en el caso de enfermedades infecciosas y de transmisión. - Principal debilidad: la pobreza y sus diversas formas no cede en el espacio social y territorial, sólo se contiene o gestiona, pero no se reduce de manera sustancial. - Las estrategias de contención de la pobreza obvian las relaciones de desigualdad(es)-violencia(s), por lo cual son incapaces de actuar en torno al aumento exponencial de		

			las formas de la violencia. La violencia supone actuaciones de distinta naturaleza, es decir, acciones desde la perspectiva de seguridad y cultura de paz. - Las estrategias de evaluación externas no logran comprender el sistema de relaciones que se teje entre ideología institucional, implementación socio-fordista y los sujetos que intervienen en el desarrollo de los programas, o sea, no pueden develar la lógica de dominación y poder implícitas en torno a la satisfacción de necesidades básicas que realizan estos programas.		
Impacto social sustantivo	- Producen acciones estructurales que generan tendencias o fuerzas sociales a favor de la Inclusión. - Su acción privilegia a ciertos segmentos y clases sociales,	- Produce acciones remediales, no estructurales, pero con efectos sustantivos ante situaciones de exclusión absoluta y discriminación.	- Produce soluciones no estructurales en diversas dimensiones de la pobreza. Así, por ejemplo, las tecnologías de intervención social utilizadas produce efectos de mejora inmediatistas y de	Acciones de bajo impacto en el sistema de desigualdades y violencias de la sociedad, pero en ocasiones sustantivas para el caso de ciertas situaciones de discriminación a nivel de personas discapacitadas,	- Acciones de bajo impacto en el sistema de desigualdades y violencias de la sociedad. - Acceso diferenciado a los servicios según estamentos y clases sociales,

	con lo cual produce diversas formas de exclusión dentro de la estructura social.		bajo impacto en las situaciones de vulnerabilidad social y económica de las familias y personas., las cuales funcionan bajo una lógica de cadenas causales producidas por múltiples actores sociales involucrados, los cuales colaboran sustantivamente para producir micro-zonas de bienestar. - Los débiles y modestos efectos de bienestar producidos o no estructurales tienden por su naturaleza a la reproducción inercial de las estructuras de desigualdad social y económica que sostienen y reproducen la pobreza.	para el género y las familias en pobreza extrema e indigencia.	por lo cual genera nuevas desigualdades sociales por exclusión social. - En el caso de empresas monopólicas es posible una explotación del usuario en el uso de los servicios. - En el caso del sistema de pensiones, el uso de los recursos de los trabajadores para financiar a empresas y Estado, puede suponer una forma de explotación del sistema financiero hacia los trabajadores.

Elaboración propia.

En esta analítica se destaca:

- Principal institucionalidad: las instituciones centrales del sistema son: por su tamaño en términos de cobertura SEP. IMSS, SEDESOL; mientras que por su importancia económica están los Afores, los cuales para diciembre de 2014 gestionaban un volumen de recursos o fondos para el retiro equivalentes al 13% del PIB.

- Edad de oro: las organizaciones de la sociedad civil son el segmento más débil de todo el sistema; nunca han tenido una edad de oro en términos de su presencia en la sociedad mexicana.

- Ideología del bienestar: cada subconjunto trabaja bajo un planteamiento específico de la cuestión social, con lo cual no es posible pensar en un sistema coherente, eficaz y ordenado en términos normativos.

- Racionalidad política: toda delimitación de objetivos en torno al bienestar, así como en la forma de delimitar clientelas supone relaciones políticas entre estas clientelas y el Estado. Lo que se ve en el caso de México es una fragmentación, y por lo tanto, delimitación de clientelas en torno a los diversos segmentos del bienestar, en donde las clases sociales menos aventajadas tienden a ser tratadas desde una lógica de ciudadanía restringida, situación de la que pueden transitar con facilidad a una posición de no agencia o clientelar (Castillo, 2011).

- Racionalidad burocrática: la lógica de trabajo vis a vis, así como de implementación de las diversas estrategias o programas de intervención en lo social están directamente relacionadas con la ideología del bienestar y la racionalidad política implícitas en cada subsistema, por lo que su eficacia siempre supone una dimensión de resultado político, es decir, de control de la población.

- Impacto social adjetivo: las tecnologías de medición sintéticas que intentan expresar los logros sociales de esta institucionalidad del bienestar presentan problemas epistémicos, es decir, no pueden expresar la complejidad del cambio social que se introduce en las poblaciones intervenidas, lo cual cuestiona de raíz el mismo planteamiento e ideología institucionales que les dan sentido y realidad. Las tecnologías de medición del logro social forman parte del discurso de poder e ideológico que animan la institucionalidad, por lo que su contenido epistémico y heurístico tiende a la producción de explicaciones tautológicas de la realidad, o sea, tienden a invisibilizar ciertas zonas de las cadenas causales de desigualdad-violencia realmente existentes, así como a obviar el problema de la dominación implícita en las relaciones sociales que se producen dentro de esta institucionalidad entre grupos vulnerables y Estado.

- Impacto social sustantivo: los procesos de cambio social sustantivos que producen estas institucionalidades, al no ser universales, desmercantilizados ni solidarios en ningún caso, se mueven a una escala micro, es decir, generan micro-regiones de bienestar dentro de las familias y dentro de los cursos biográficos de las personas en vulnerabilidad, pero dichas cadenas-causales virtuosas siempre resultan modestas, aisladas y son, en forma regular, precarias en sí mismas.

Según lo expuesto hasta ahora, la EIB tiene una naturaleza compleja que presenta numerosas contradicciones: entre lo público y lo privado, con poca presencia de la sociedad civil organizada, duplicidad de instituciones y acciones, diferenciación jerárquica de las diversas instituciones, gran heterogeneidad a la vez que la existencia de importantes zonas de desafiliación, desmercantilización *vs.* mercantilización, constructora de orden social según una lógica de clase social, constructora de orden social según una lógica de dominación y subordinación de la población pobre con relación al Estado.

Por todo esto y en términos generales la EIB es un sistema ineficiente para atender y atajar las diversas formas que asume la desigualdad-violencia en la sociedad mexicana, teniendo como principales características estructurales las siguientes: segmentación institucional, heterogeneidad en el desarrollo institucional, dualización entre público y privado, producción ampliada de desigualdad-violencia.

CAPACIDADES PARA PRODUCIR CAMBIO SOCIAL Y BIENESTAR DE LA EIB

Ahora pondremos a prueba analítica las capacidades para para producir cambio social y bienestar del EIB mexicano contemporáneo, para ello le hacemos una serie de preguntas desde diversos modelos típico ideales teórico-normativos provenientes, básicamente, de la teoría sociológica.

¿Cuáles son las capacidades para producir cambio social de la EIB mexicana?, ¿qué tipo de bienestar puede producir a mediano y largo plazo? Para responder a estas preguntas, en términos metodológicos, recurrimos a la elaboración de tres modelos teórico-normativos típico ideales, derivados de diversas tradiciones sociológicas, los cuales nos permiten una lectura general e hipotética de los alcances en términos de cambio social de la EIB. Estos modelos analíticos son denominados como teóricos-normativos porque suponen elementos de sentido de naturaleza sociológica (qué es y cómo se construye el bienestar en tanto que producto de relaciones complejas de lo social), así como elementos de naturaleza ideológica y política, los cuales suponen el manejo de sistemas de valor en torno al poder/dominación.

Los modelos teórico-normativos típico ideales que se desarrollan son: liberal-estructural-funcionalista, economía política contemporánea y post-estructuralista de biopoder.

El modelo teórico-normativo típico ideal liberal-estructural-funcionalista permite realizar una lectura ideológica y política progresista de la acción de la EIB. La idea central de este modelo es la de una sociedad progresista meritocrática que genera

oportunidades mediante la introducción sistemática y universal de una atención pública de la cuestión social.

En este caso el Estado debe asumir un papel fundamental en la construcción democrática de una sociedad de clases medias mediante la política económica y social, dentro de este proyecto de sociedad la educación es uno de los principales mecanismos de movilidad social (teorías políticas liberales progresistas y teorías sociológicas estructural-funcionalistas de antecedentes Durkheimnianos, incluso algunos autores tardíos de la teoría crítica). El bienestar es una cuestión central pues es uno de los principales objetivos de la democracia, por lo que los derechos sociales son uno de los pilares de la ciudadanía entendida como acción, participación y exigibilidad de tales derechos, a la vez que garantizados por el Estado a través de un aparato jurídico e institucional.

El modelo teórico-normativo típico ideal de economía política contemporánea permite realizar una lectura normativamente crítica de la EIB. Este modelo supone la producción de una sociedad en donde los sujetos económicos no sean explotados en la división social del trabajo, en la circulación de bienes y servicios, así como en la relación Estado-sociedad. En este caso el Estado debe ser un árbitro en las relaciones económicas mediante una política redistributiva y de regulación de las relaciones capital-trabajo entre las diversas clases sociales.

El asunto político medular se encuentra en la regulación de las formas de dominación-autoridad que se dan entre las clases sociales (marxismo analítico y algunas versiones neoweberianas de las clases sociales). El bienestar es planteado como subproducto de las condiciones de no explotación, en donde el Estado debe garantizar el acceso a las fuentes de bienestar a toda la población desde instituciones desmercantilizadas solidarias, universales y de calidad, sobre todo en lo que toca a la educación, la salud y la seguridad en el trabajo.

El modelo teórico-normativo típico ideal post-estructuralista del biopoder permite realizar una lectura crítica de la EIB. Este modelo cuestiona el paradigma de legitimidad del Estado nacional basado en la idea de poder soberano, en donde éste asume el cuidado de la población pobre desde perspectivas biopolíticas, es decir, el poder que sobre la vida adquiere el Estado es el elemento político originario y no el contrato social; el asunto político relevante de esta perspectiva es que la biopolítica supone al individuo como *homo sacer* (en situación de *nuda vida* o vida sagrada) y al implementar dispositivos de intervención para tal fin tiende a la construcción de sistemas sociales de control social autoritarios/totalitarios, en donde el estado de excepción se convierte en norma y mecanismo de dominación, inclusive en contexto institucionalmente democráticos (Michel Foucault-Giorgio Agamben) -un ejercicio de este modelo analítico para el caso de América Latina fue desarrollado en: Arzate, 2009-.

El bienestar en este caso es construido como subproducto de las acciones de intervención técnicas por parte del Estado, acciones que trabajan en espacios acotados del sistema de necesidades complejo de los así denominados pobres o vulnerables. La producción y dotación de bienes de bienestar (económicos o de acceso a satisfactores básicos) suponen diversos grados de anulación o cosificación de los sujetos sociales e incluso acciones de naturaleza patrimonial en torno a los beneficiarios. Las acciones no son solidarias, por lo que son legitimadas por tecnologías de medición de las formas de precariedad y evaluación de las mismas acciones emprendidas por el Estado.

Para que los modelos permitan pensar la EIB de manera amplia les agregamos cuatro dimensiones analíticas transversales, las cuales no son más que las mismas características estructurales de la EIB: segmentación institucional, heterogeneidad en el desarrollo institucional, dualización entre público y privado, producción ampliada de desigualdad-violencia. De esta forma cada modelo permite una lectura hipotética de las capacidades de cambio social de la EIB, a la vez que de producción de bienestar (ver Tabla II).

Tabla II
Capacidades para producir cambio social y bienestar de la EIB mexicana. Una lectura teórico-normativa

	Segmentación institucional y sus implicaciones para la producción de bienestar	**Heterogeneidad en el desarrollo institucional y sus implicaciones para la producción de bienestar**	**Dualización entre público y privado y sus implicaciones para la producción de bienestar**	**Producción ampliada de desigualdad-violencia**
Lectura normativamente progresista del modelo: Perspectiva liberal-estructural-funcionalista.	Desde esta perspectiva la EIB escapa a la tipología de Estado de Bienestar en cualquiera de sus formas.	La heterogeneidad intrínseca de la EIB reduce la realización de los derechos ciudadanos sociales.	La dualización entre público y privado reduce las oportunidades de acceso al bienestar de los ciudadanos, por lo tanto, no garantiza procesos de movilidad social ascendente en los estratos sociales.	La enorme desigualdad que genera la EIB produce y reproduce diversas formas de exclusión social, discriminación, así como todo esto gatilla múltiples formas de violencia(s). Al reducir las oportunidades obstaculiza la libertad de los individuos para funcionar en el mercado.
Lectura normativamente crítica del modelo: Perspectiva de economía política contemporánea.	La segmentación institucional de la EIB genera un modelo de sociedad neo corporativo, el cual se desarrolla a dos velocidades: a nivel de clases sociales y a nivel de grupos subalternos.	La heterogeneidad intrínseca de la EIB produce una exclusión selectiva del bienestar en donde la clase política y burocrática predomina sobre el resto de clases sociales.	La extinción de lo público es considerada como una forma de explotación por parte del Estado hacia la sociedad.	La enorme desigualdad que genera la EIB produce y reproduce diversas formas de exclusión social, así como diversas formas de explotación por parte del Estado y el mercado (tanto en la división social del trabajo como en la esfera de la circulación de bienes y servicios).

				Además de que la expansión de lo privado colabora en la construcción de grupos de privilegio.
Lectura normativamente crítica del modelo: Perspectiva post-estructuralista del biopoder.	La segmentación institucional de la EIB, **s**obre todo en lo que respecta al sub sistema de lucha contra la pobreza, puede producir estados de excepción; es decir, zonas de lo social en donde el Estado puede actuar fuera de las reglas democráticas y producir acción social y política e ideológica de diversa índole en donde los pobres son entendidos como *homo sacer* (como vidas suprimibles impunemente y que el poder soberano tiene el deber de cuidar como parte de su cuerpo político). Esto es, el pobre es construido por el Estado como objeto y anulado como sujeto político.	Heterogeneidad en el desarrollo institucional supone una segmentación de las clientelas, lo cual representa un escenario ideal para la introducción de tecnologías de intervención social tipo dispositivo-red, con lo cual se tiende a un control vertical por parte del Estado, así como a la despersonalización de la cuestión social. Por lo tanto, los sujetos sociales tienden a desaparecer como sujetos políticos dentro de la acción de las instituciones del bienestar.	La reducción paulatina de lo público genera dentro de la EIB significa una biopolítica radical por parte del Estado, es decir, las políticas públicas son planteadas como estrategias de control social biopolítico sobre la vida de los más desprotejidos y vulnerables.	La enorme desigualdad que genera la EIB produce diversas formas de estigma social, esto a través de diversas formas de etiquetamiento social. Además de que su actuar centrado en lógicas tecnológicas no dialógicas produce sistemas sociales tendientes al autoritarismo, este último como principio político de acción social y de relación entre sociedad vulnerable y Estado.

Elaboración propia.

Este ejercicio nos permite identificar, desde diferentes referentes analíticos, una constelación de efectos negativos propios de la EIB realmente existente en México en relación con temas como lo son la justicia social, la movilidad social, la construcción de ciudadanía, el pleno ejercicio de derechos ciudadanos sociales, la producción y reproducción de diversas formas de exclusión, discriminación y explotación, así como la producción y reproducción de diversas formas de violencias, entre otras cosas. Con esta analítica lo que aparece es una radiografía

problemática del sistema en donde si bien cada tema responde a la pregunta direccionada por cada dimensión, en su conjunto las problemáticas no son mutuamente excluyentes.

El ejercicio permite una visión de la EIB descentrada del paradigma de la eficiencia institucional y del bien común como algo dado; en su lugar nos plantea una serie de anomalías que podemos denominar de naturaleza intrademocrática.

Lo intrademocrático es un concepto que se refiere a lo relativo a los procesos de democratización de las instituciones y su quehacer, por lo que las anomalías intrademocráticos son, a final de cuentas, las formas que asumen la no garantía y/o la no existencia de derechos sociales plenos. Esto tiene implicaciones para el concepto agencia ciudadana, ya que la no garantía y/o no existencia de derechos sociales puede suponer la persistencia de formas ciudadanas no plenas (restringidas).

Las anomalías intrademocráticas plantean enormes retos a la EIB, no sólo de eficiencia y eficacia, es decir de naturaleza técnica, sino de naturaleza política o sentido profundo del sistema y, por tanto, en términos de su sentido histórico-social como productor de realidad social: ¿la institucionalidad para el bienestar cumple con criterios democráticos que garanticen plenos derechos sociales a la vez que mediante su acción social produzca agencia ciudadana y política entre los más vulnerables?

Esta polémica, de naturaleza político-estructural del sistema, supone una premisa normativa fundamental para pensar la producción de bienestar en contextos democráticos: no es posible pensar la producción de bienestar desligado este último de su dimensión política. En otras palabras la producción de bienestar, en todas sus dimensiones, debe habilitar a los sujetos sociales como agentes, es decir, debe habilitar a los sujetos con las capacidades necesarias para pensar y actuar como ciudadanos, o lo que es lo mismo para ejercer de manera plana sus derechos y libertades.

El concepto de agencia de O´Donnell (2010) ayuda a comprender el sentido profundo de un régimen democrático como aquel que garantiza de manera legal derechos y libertades para todos:"un agente es alguien dotado de razón práctica y discernimiento moral, que hace uso de su capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son en principio razonables en función de su situación y metas de las cuales, […], se considera que es el/la mejor jueza" (O´Donnell, 2010: 30). El individuo como agente es aquel que es un agente moral, un ser intencional, no puramente reactivo, responsable de sus decisiones.

El problema de la pobreza no sólo es el de la satisfacción de necesidades básicas sino, además, el de procurar acabar con la formas de estigma social que subyacen en la categoría de "pobre", es decir, satisfacer necesidades al tiempo que esto produce un ciudadano, no un objeto, no un cliente, no un votante cautivo. Este dilema de lo intrademocrático está presente, sobre todo, en casi todas las políticas de naturaleza compensatoria y asistencialista (trabajadas desde los ámbitos públicos y privados), se encuentra enraizado en los diseños, así como en los procesos de implementación, e incluso de evaluación de las políticas y sus programas específicos en donde se encubre bajo discursos científicos de medición los déficit de ciudadanía.

Los dilemas intrademocráticos, producidos por la EIB son uno de los temas centrales en discusión de la viabilidad de la política social contemporánea en países como México y sus similares en América Latina.

CONCLUSIONES

En relación a las analíticas del EIB se concluye:

- El sistema aparece desdibujado, sin una estructura clara y sin rumbo preciso. A pesar de su gigantismo y complejidad, no puede producir bienestar para todos.

- La EIB en México presenta una arquitectura que configura una serie de puntos de tensión entre Estado y sociedad que derivan en una lógica ambigua; aparecen zonas en donde lo público pierde definición a favor de lo privado, con lo cual se sucede un efecto en donde los derechos sociales ciudadanos son difusos, con todo lo que ello supone para la no agencia ciudadana.

- En algunos segmentos del sistema, además del déficit de ciudadanía, lo que parece configurarse son zonas de excepción en donde los beneficiarios se convierten en clientelas políticas del Estado, de esta forma el "pobre" se convierte en patrimonio político del Estado.

- Es posible que el dilema intrademocrático de la no garantía plena de derechos sociales y la tendencia a producir clientelas políticas a través de la política asistencial y focalizada de Estado sea acompañada, por lo tanto, de una incapacidad de las instituciones de producir formas de bienestar pertinentes, sistemáticas, sustentables e inclusivas.

- Los dilemas intrademocráticos del sistema y sus instituciones representan una situación preocupante pues las anomalías de déficit democrático del sistema es posible que oculten formas de acción social autoritarias (diversas formas de control social/dominación) implícitas en el quehacer de las instituciones del bienestar (y sus programas específicos) de Estado.

Lo que parece al final del trabajo es que la Estructura Institucional del Bienestar mexicano presenta dos conjuntos problemáticos importantes: es ineficiente para producir bienestar y para atender la cuestión social de manera amplia, así como adolece de múltiples dilemas intrademocráticos, o sea, no garantiza la plena garantía de derechos sociales a toda la población, a la vez que no genera agencia ciudadana mediante su acción y quehacer social.

El contenido de estos dos conjuntos problemáticos supone una serie de incapacidades de la EIB, pero sobre todo en sus segmentos públicos de Estado, para producir cambio social, es decir, para transformar de manera radical las relaciones de dominación y explotación entre clases sociales, razas, grupos de edad, sexos y regiones existentes en el país. La EIB se convierte, de esta forma, en una superestructura que impide la construcción de justicia social dentro de la estructura social y el territorio nacional. En este sentido se puede decir que la EIB tiende a reproducir, por omisiones e ineficiencia, los sistemas de desigualdad-violencia existentes.

Bibliografía

Agamben, Giorgio (2003), *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, España: Pre-textos.

Arzate Salgado, Jorge (2005). "Elementos conceituais para a construcao de uma teoria sociológica da carencia", en: *Desigualdades na América Latina. Novas perspectivas analíticas*, Mota D., Laura Mota D. y Antonio D. Cattani [Organizadores], UFRGS Editora, Brasil.

Arzate Salgado, Jorge (2009). "Arquetipos de política compensatoria en América Latina", *Reflexión Política*, vol. 12, núm. 24 (diciembre), Colombia: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga.

Arzate Salgado, Jorge (2010). "El Estado Mexicano y la reproducción social de la pobreza", en: Arzate Salgado, Jorge, Alicia B. Gutiérrez y Josefina Huamán [Coordinadores], *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*, Argentina: CLACSO-CROP.

Barba Solano, Carlos (2006), "Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición", en Ordoñez Barba, Gerardo *et al.* (coord.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, México: Colegio de la Frontera Norte-ITESO-Universidad de Guadalajara.

Castillo Fernández, Dídimo 2011, "Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales", en Theotonio Dos Santos (Ed.), *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO: Uruguay.

Castro, Edgardo (2008), "Biopolítica: de la soberanía al gobierno", en: *Revista Latinoamericana de Filosofía*, Vol. XXXIV, Núm. 3, primavera.

CEPAL (2014), *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago de Chile: CEPAL.DIF (2006), *Programa Institucional anual 2006*, México: DIF.

Esping-Andersen, Gøsta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, España: Ariel.

Foucault, Michel (2006), *Defender la sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República (2011). *Quinto Informe de Gobierno*, México: Presidencia de la República.

López-Calva, Luis F. y Nora Lusting (2011), "La disminución de la desigualdad en la América Latina: cambio tecnológico, educación y democracia", en: López-Calva, Luis F. y Nora Lusting [compiladores], *La disminución de la desigualdad en la América Latina. ¿Un decenio de progreso?*, México: Fondo de Cultura económica.

SEDESOL (2014), *Guía de Programas Sociales 2014*, México: SEDESOL.

O´Donnell, Guillermo (2010), *Democracia, agencia y Estado*, Argentina: Prometeo Libros.

Stigliz, Joseph E. (2000). *La economía del sector público*, España: Antonio Bosch Editor.