

# Equidad y justicia social\*

SARA GORDON R.

**E**L OBJETIVO DE ESTE TRABAJO ES REFLEXIONAR sobre algunos criterios que subyacen en la concepción de justicia social y sus relaciones con la equidad. El propósito es que estos apuntes contribuyan a integrar un marco de reflexión amplia sobre los criterios distributivos en México, sobre todo a partir de que el ajuste estructural y la crisis, así como las modificaciones normativas en el aparato estatal, han alentado nuevos criterios y modalidades de distribución.

La visión que ofreceremos es parcial, dado que expondremos sólo las concepciones gubernamentales predominantes. Las diferentes concepciones de justicia en México no han sido sistematizadas, ni tampoco ha sido elaborada una historia social de las mismas.

La concepción de justicia social que privaba en México hasta antes de la crisis de los años ochenta se halla ligada a una visión en la que el Estado se asume como tutelar de los sectores más vulnerables de la población y se autorreconoce y afirma como responsable de la protección social, función sancionada en la Constitución de 1917. No se trata sólo del reconocimiento de derechos universales a la población nacional, sino de una declarada voluntad de tutela a los sectores más desprotegidos.

Esta concepción es cercana a los postulados socialdemócratas en lo que concierne al papel del Estado como compensador de las desigualdades que produce el mercado. Sin embargo, difiere de los planteamientos universales contenidos en la visión de ciudadanía según la concepción de T. H. Marshall<sup>1</sup> que caracterizara el Estado benefactor en los países de Europa occidental a raíz de la segunda guerra mundial.

Marshall parte de distinguir la desigualdad económica o cuantitativa de la cualitativa, y señala que si bien la primera no es susceptible de desaparecer, la segunda sí. De ahí la necesidad de que el Estado garantice los derechos sociales, cuya universalidad se pretende afirmar ligándolos a la ciudadanía, para darles la misma fuerza y legitimidad que a los derechos civiles y a los derechos políticos. Marshall plantea tres dimensiones de la ciudadanía: la civil, donde se

\* Este trabajo fue presentado en el coloquio Relaciones entre gobierno, justicia y cultura, que se llevó a cabo el 4 y el 5 de octubre de 1994 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Heineman Educational Books, Londres, 1963, pp. 67-127.

incluyen los derechos que componen la libertad individual (desplazamiento, prensa, pensamiento, fe, propiedad, derecho a firmar contratos, y derecho a la justicia), la política (derechos de participación en el ejercicio del poder político) y la social, donde se incluyen el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, y el derecho de participar en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones sociales prevaletentes.<sup>2</sup> Estos derechos representan un conjunto de disposiciones y facultades que capacitan a las personas para funcionar conforme a la dignidad de tales. Los individuos dotados de tales dispositivos aumentan su información, sus oportunidades y sus posibilidades de decisión. En algunos países europeos se plantea el derecho universal a un ingreso que no es proporcional al valor en el mercado del beneficiario.

En el caso de México, la concepción de justicia social del Estado post-revolucionario estuvo muy permeada por el origen popular de la Revolución y por objetivos de desarrollo. Las concepciones que sostenían los ideólogos revolucionarios se guiaban por una lógica en la que la igualdad de oportunidades para todos favorecería el desarrollo, y éste a su vez traería consigo la justicia social. Desarrollo y justicia social eran vistos como componentes de la misma ecuación: para satisfacer las demandas de las masas populares que habían hecho la Revolución, sobre todo las de los trabajadores del campo, era preciso impulsar el crecimiento económico del país, lo cual se lograría con más facilidad si se daba a los trabajadores la oportunidad y los medios, es decir, si algunos bienes de la nación se distribuían equitativamente y otros eran explotados y administrados por el Estado, representante del interés público: mientras más personas pudieran aprovechar el suelo y sus recursos, mayores posibilidades de desarrollo tendría el país.<sup>3</sup> El artículo 27 constitucional es una nítida expresión de este objetivo de incorporación de amplias capas de la población a la tarea del desarrollo.

En estrecha relación con la voluntad de proporcionar igualdad de oportunidades a los trabajadores, la concepción de justicia social estuvo permeada por la actividad del Estado dirigida a conducir el desarrollo económico por medio de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones y por su función de articulador de amplias capas sociales.

Así, se pueden ubicar dos grandes ámbitos de la justicia social: *a*) el de los derechos sociales sancionados en la Constitución política de 1917 y en leyes (Ley Federal del Trabajo, etcétera), *b*) el de la política social.

Entre los derechos sociales sancionados en la Constitución, destacan el derecho a la educación (artículo 3º), en el que se estipula la obligatoriedad de la educación primaria y se establece la responsabilidad del Estado en proporcionarla,<sup>4</sup> el derecho a la protección de la salud (artículo 4º), el derecho al trabajo y diver-

<sup>2</sup> Marshall, *op. cit.*

<sup>3</sup> Arnaldo Córdova establece un corte y sostiene que la justicia social concebida como igualdad de oportunidades para todos predominó entre 1910 y 1940. A partir de esta fecha dejó de predominar el ideal igualitario de la Revolución y predominó el desarrollismo. "Desarrollo, desigualdad y recursos naturales", en Pablo Pascual Moncayo y José Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, Cal y Arena, México, 1994, pp. 61-63, 67-68.

<sup>4</sup> *Ibid.* En los años noventa la obligatoriedad de la educación fue extendida a la secundaria.

sos derechos comprendidos en el ámbito laboral, como la jornada máxima (ocho horas), el derecho de huelga, la prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etcétera<sup>5</sup> (artículo 123). Se prevén, asimismo, las bases mínimas conforme a las que se debe organizar la seguridad social: cobertura de accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.<sup>6</sup>

Por lo que se refiere a la política social, hasta antes de que estallara la crisis de 1982, en México se aplicaba una política de bienestar que tenía como propósito fundamental abarcar a la mayor cantidad posible de beneficiarios. Sin embargo, no se establecieron políticas regidas por la lógica de funcionamiento del Estado benefactor, la cual se basa en el cobro generalizado de impuestos por medio de los cuales se financia la cobertura universal de los servicios.

En la política social aplicada por el régimen nacionalista revolucionario se combinaban dos modelos: uno que se caracteriza por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos.<sup>7</sup> Este último se aplicaba a la provisión insuficiente de servicios médicos a la población más pobre y a la educación, en las que el Estado financiaba el total del presupuesto. En cambio, el equipamiento urbano y la dotación de electricidad se han llevado a cabo con aportaciones de los beneficiarios y del Estado.<sup>8</sup>

Los beneficios de seguridad social que iban más allá de la atención curativa, vacunas, etcétera, tales como indemnizaciones relacionadas con enfermedad, accidentes de trabajo, jubilación, etcétera, sólo se aplicaron a trabajadores de la economía formal y del Estado, cuyas familias también estuvieron comprendidas en el esquema de atención médica, en tanto que el disfrute de elementos adicionales de bienestar, como el acceso a vivienda a bajos precios, o créditos con intereses reducidos y de largo plazo se reservaban en general a trabajadores agrupados en organizaciones sindicales que los encuadraban y representaban.<sup>9</sup>

Estas modalidades de aplicación de la política no lograron proporcionar bienestar a la mayoría de la población y conformaron núcleos de tensión. En la medida en que la política de seguridad social del Estado post-revolucionario otorgó beneficios estratificados, fue discriminatoria. Por una parte excluyó a todos aquellos que no trabajan en la economía formal y, por otra, a quienes laborando en la economía formal carecían de adscripción sindical.

<sup>5</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1992, artículo 123, pp. 177-197.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>7</sup> El primer modelo, llamado bismarckiano, ha sido aplicado en América Latina por las compañías extranjeras y por el Estado; el segundo es conocido con el nombre de beveridgiano por el promotor de políticas universales de bienestar en Inglaterra después de la segunda guerra mundial. Cf. Christopher Abel y Colin M. Lewis, "Introducción", en Christopher Abel y Colin M. Lewis (comps.), *Welfare, Poverty, and Development in Latin America*, MacMillan Press y St. Antony's College, Oxford, 1993, pp. 5-8.

<sup>8</sup> Peter Ward, *Políticas de bienestar social en México. 1970-1989*, Nueva Imagen, México, 1991.

<sup>9</sup> *Ibid.*

El otorgamiento de beneficios estratificados a sectores de la población está vinculado con el intercambio de apoyo político por elementos de bienestar y con el papel de intermediarios que han desempeñado los sindicatos, en los cuales se ha concentrado la representación de la demanda social. En este modelo de organización sociopolítico, las agrupaciones sectoriales (obreras, campesinas, burocráticas, etcétera) se hallaban ligadas al partido oficial y al gobierno y, por esa vía, al Estado. El Estado se arrogaba la representatividad social y otorgaba privilegios corporativos selectivos, y el control sindical aseguraba la fidelidad política de amplios sectores de la población a cambio de políticas salariales y de empleo favorables, y de acceso a ciertas formas de bienestar material (vivienda, salud, educación) instrumentadas por el Estado, que voluntariamente se identificaba con los intereses populares.

Por la vía del corporativismo, la representación política se encontraba fundida con la representación social, es decir, los canales para formular y solucionar demandas sociales se procesaban fundamentalmente por las mismas vías: o bien las grandes centrales sindicales (CTM, CNC, FSTSE), que basaban su fuerza en su capacidad de interlocución con el Estado y en su capacidad de control vertical de las bases, o bien por medio de las diversas instancias del partido oficial, el PRI, sustentado en relaciones clientelares. En tanto organización política oficial, al PRI se le ha adjudicado el papel de gestor, a la vez que articulador del consenso.

La concentración de la demanda social y la representación política conformó un régimen fuertemente centralizado en lo político. Ello explica el fuerte uso legitimador y generador de apoyo que el Estado ha debido dar a su política asistencial y el acento que el régimen post-revolucionario ha puesto en propósitos de justicia social. Paradójicamente, a pesar de los postulados globales con pretensiones universales, la modalidad de instrumentación se ha traducido en un modelo que ha fomentado la desigualdad y ha convertido en privilegio el acceso a ciertos bienes.

Estas características influyeron en que la política social del régimen post-revolucionario estuviera sujeta a una continua paradoja entre, por una parte, sus postulados universales y sus criterios de asignación globales cada vez más abarcadores y, por la otra, sus fuentes de financiamiento limitadas, sus coberturas restringidas y sus modalidades de aplicación estratificadas.

Otro elemento central del modelo era la estrecha relación que existía entre la política económica y la política social hasta antes de 1982. Vale la pena recordar que la responsabilidad esencial en la conducción económica se atribuyó al Estado.<sup>10</sup> Durante mucho tiempo se concibió al gasto social como parte del proyecto de desarrollo, ya que se pretendía promover el consumo para expandir el mercado interno, a la vez que se buscaba impulsar la cohesión social y la legitimidad del Estado. La política social complementaba a la política económica, en la medida en que el modelo de sustitución de importaciones se proponía ampliar el mercado interno impulsando la demanda y manteniendo los salarios

<sup>10</sup> "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral ...", artículo 25 constitucional, Constitución, *op. cit.*, p. 24.

bajos, a la vez que una política proteccionista preservaba a la industria de la competencia internacional.

Los subsidios a los alimentos, transporte y a ciertos bienes colectivos (agua, electricidad) desempeñaban así un doble papel: mantener bajos los salarios, lo cual era una forma de ahorrar gastos a la industria, a la vez que el proteccionismo arancelario le garantizaba el mercado. Estos subsidios incluían precios de garantía a los productos agrícolas y créditos con bajos intereses a los agricultores. De este modo, el Estado sustituía al mercado como mecanismo regulador.

Sin que la política de desarrollo fuera un componente directo de la justicia social, en la medida en que el modelo económico se basaba en la ampliación del mercado interno aumentando la capacidad adquisitiva de la población, existía una estrecha relación entre ambos. Esta relación explica en parte el hecho de que hasta principios de los años ochenta predominara un discurso que ligaba la tutelaridad del Estado con una ideología nacionalista revolucionaria.

La crisis vino a poner a la orden del día el hecho de que no hay una modalidad única ni un criterio exclusivo de distribución, y a cuestionar los criterios globales de asignación del gasto. La crisis de la deuda y la disminución del crecimiento económico desde principios de los años ochenta, influyeron en que el nivel del gasto público se convirtiera en un problema serio del financiamiento del gasto social y en un componente del empobrecimiento del Estado. En los años anteriores, el superávit había permitido extender la cobertura social y atenuar las desigualdades. Así, por ejemplo, entre 1970 y 1981 el porcentaje de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social respecto del total de la población aumentó del 24.4 al 49 por ciento.<sup>11</sup>

El enfoque de justicia basado en la equidad se ha difundido en los debates a partir de la crisis del Estado benefactor y se basa en una visión liberal, que atribuye al mercado el papel fundamental en la distribución. En esta concepción, el crecimiento económico depende de la capacidad competitiva de cada economía nacional sin recurrir a medidas proteccionistas internas o externas instrumentadas por el Estado, cuya intervención debe limitarse a proveer mecanismos que favorezcan el desempeño eficiente del mercado. A diferencia de la visión de justicia social que atribuye al Estado un papel esencial en las tareas distributivas para compensar las desigualdades que produce el mercado, la concepción que sostiene la equidad sustrae al Estado de una función tutelar y le retira la exclusividad en la función compensadora. La justicia se ubica en este caso también en el ámbito de la sociedad, la cual es concebida como integrada por individuos iguales. Supone además la vigencia de un régimen democrático y del Estado de derecho en el que los individuos son iguales ante la ley. En este sentido, la teoría de John Rawls que postula a la justicia como el producto de la elección racional de los individuos, ha servido de fundamento a la concepción de

<sup>11</sup> Julio Boltvinik, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los setenta y ochenta", en Moncayo y Woldenberg, 1994, *op. cit.*, p. 140. Estos datos se refieren a cobertura nominal del IMSS, basada en estimaciones del número de personas por hogar, en hogares con un solo perceptor de ingresos.

justicia social gubernamental en México a raíz de las modificaciones normativas ligadas al ajuste estructural y del cambio en la visión sobre el papel del Estado.

Rawls plantea la justicia como equidad [*fairness*] y parte del supuesto de que la sociedad es un sistema imparcial de cooperación social entre individuos libres e iguales que tienen un sentido de la justicia y una concepción personal del bien (altruismo limitado), en virtud de lo cual todos los bienes sociales primarios (derechos, libertades, oportunidades, ingreso y riqueza y la base social para el autorrespeto) se distribuyen por partes iguales a menos que una distribución desigual favorezca a los individuos que se encuentran en la peor situación. A esta preferencia por el individuo menos aventajado la llama Rawls el principio de la diferencia.<sup>12</sup>

La concepción general de justicia es el marco para una concepción particular de justicia que se atribuye a los individuos, la cual se conforma por dos principios y dos normas: 1) las libertades fundamentales deben distribuirse por igual entre todos; 2) las desigualdades económicas y sociales deben ser reguladas de modo que sean para *a*) mayor beneficio de los menos aventajados, y *b*) que los cargos y funciones sean asequibles a todos, bajo condiciones de justa igualdad de oportunidades. Rawls presenta una jerarquización muy clara: el principio de libertades iguales antecede a cualquier principio. A éste le sigue el de la igualdad de oportunidades y este último, a su vez, tiene preferencia sobre el de la igualdad de recursos. Detrás de esta jerarquización se mantiene como elemento distintivo el principio de diferencia. La igualdad de oportunidades es concebida en dos sentidos: tanto circunstancias naturales como sociales.

La propuesta de Rawls ha sido objeto de distintas críticas, provenientes de la filosofía política y de la sociología. Desde la sociología, Raymond Boudon<sup>13</sup> ha señalado que esa teoría descansa sobre una “representación reductiva de las sociedades ya que acepta que los sentimientos de justicia o injusticia engendrados por un sistema social están presentes en los fines explícitos de las instituciones, pero no incorpora los complejos efectos que provocan en la sociedad”.<sup>14</sup> De ahí la dificultad de esta teoría para analizar aquellos sistemas en los que la distribución según los criterios de Rawls (la desigualdad favorece al menos aventajado) implica una desigualdad creciente en la distribución de otros bienes.

Más que profundizar en las críticas que ha recibido la teoría de Rawls, para los objetivos de nuestra reflexión cabe analizar los obstáculos que encuentra la aplicación de tales postulados en el caso de México.

Ecos de la concepción formal de justicia se escuchan en las formulaciones de equidad que animan algunos discursos sobre política social y diversos proyectos de reforma en México, a partir del cambio de modelo económico y de la concepción del papel del Estado. La concepción formal de justicia parece haber sido modificada poniendo el acento en el desarrollo de capacidades básicas, más que en la dotación de bienes, según la propuesta de Sen, quien apunta que las

<sup>12</sup> John Rawls, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1985.

<sup>13</sup> Raymond Boudon, *Efectos perversos y orden social*, Premiá Editores, México, 1980.

<sup>14</sup> Boudon, *op. cit.*, p. 158.

sociedades son muy diversas y complejas como para que un solo conjunto de bienes básicos se convierta en la base social para la elección individual. Por esta razón plantea que se debe proporcionar a los individuos menos favorecidos una serie de capacidades básicas que les den la posibilidad de elegir. Estas capacidades se refieren al conjunto de funciones básicas que cualquier individuo debe ser capaz de desempeñar para participar en las diferentes esferas sociales. Entre otras, una nutrición adecuada, salud y educación básica.<sup>15</sup>

La concepción de justicia emanada de criterios formales se adopta en estrecha relación con el cambio de modelo económico y los cambios en la concepción de la función de Estado, cuyo papel interventor en la economía se cuestiona. Así, a partir de la idea de que el Estado no debe sustituir la acción ni la iniciativa de los individuos en distintos campos de la vida económica (industria, servicios, inversión, etcétera), se recomienda que se limite a hacerse cargo de aquellas áreas no rentables que no asume el mercado. Entre ellas, la de proporcionar a los individuos capacidades básicas para que puedan competir en el mercado.

De este modo, los individuos podrán contar con una dotación inicial de capacidades básicas, independientemente de su origen social. A partir de éstas, serán su iniciativa, sus méritos, capacidades personales y las decisiones que tomen, las que les darán acceso a una mejor situación en el mercado. Con el fin de desarrollar esas capacidades en los individuos, hay dos áreas esenciales de la intervención permanente del Estado: la salud y la educación, en tanto que la creación de lo que se ha llamado un piso social básico de bienestar, se concibe como temporal, de mediano plazo.

Los criterios de equidad están dados ya no por una iniciativa de tutela por parte del Estado para compensar los resultados de las desigualdades que produce el mercado, o por objetivos de globalidad en el bienestar, sino por una acción tendente a igualar las capacidades básicas para la competencia. El acceso a mejores niveles de vida será resultado de la productividad y creatividad de cada individuo, las cuales serán calificadas por el mercado.

Se trata de igualar las circunstancias sociales de los individuos, con el fin de que sus desigualdades sean producto de las decisiones que tomen y no del azar o de una situación anterior, es decir, el objetivo es atenuar en lo posible las diferencias que no provengan directamente de la elección individual, y proveer a los individuos de la base social necesaria para que sean ellos mismos quienes decidan las modalidades de su participación en la sociedad. El Estado se encarga de crear las condiciones para que los individuos adquieran las capacidades básicas.

Por lo que concierne a política social, los criterios globales y universalistas de asignación de los recursos son sustituidos por criterios restrictivos en dos sentidos, tanto porque sugieren limitar el alcance de la acción del Estado, como porque implican reducir la cantidad de población atendida. El Estado debe limitar su acción en dos ámbitos: por un lado, proveer condiciones básicas de nutrición, salud, vivienda y servicios a los grupos más vulnerables; y, por el otro, generar las

<sup>15</sup> Amartya Sen, "Equality of what", en *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell and MIT Press, Massachusetts, 1982, pp. 367-369.

condiciones necesarias para que la población de las regiones más atrasadas del país tenga oportunidades de empleo.<sup>16</sup> El núcleo de la acción estatal en política social es abrir oportunidades para que la iniciativa individual sea el motor de los logros del bienestar de la población.

En estrecha relación con la restricción de recursos, se da la necesidad de racionalizar los criterios distributivos, y dirigir el suministro de bienes y capacidades básicas hacia sectores y grupos más vulnerables, determinados previamente; es decir, se requiere dirigir la acción por medio de programas *ad hoc*.

Cabe preguntarse si esos criterios formales —pensados a partir de sociedades en las que la igualdad de los individuos ante la ley es una realidad, el Estado de derecho tiene plena vigencia y la ciudadanía en tanto condensación de derechos y obligaciones individuales está arraigada<sup>17</sup>— pueden ser eficaces en México, donde no se dan la igualdad efectiva de los individuos ante la ley, ni la plena vigencia del Estado de derecho, ni un completo ejercicio de la ciudadanía. No hay que olvidar que para Rawls la libertad tiene prioridad sobre la igualdad, de ahí que jueguen un papel esencial las libertades básicas efectivas (civiles, políticas y las libertades físicas e integridad de la persona) incluidas en el principio de legalidad. Pero el Estado de derecho y la aplicación universal de la ley no están plenamente afianzados en México.

La aplicación particularista de la ley adquiere graves consecuencias ante las profundas desigualdades sociales y la heterogeneidad social que existen en México. Estas consecuencias se expresan, en el mejor de los casos, en conductas discriminatorias de autoridades intermedias contra miembros de los grupos indígenas,<sup>18</sup> o en la discriminación de que son objeto los campesinos analfabetas, sobre todo los migrantes a las zonas urbanas; y en el peor, en abusos de autoridad que dejan impunes ataques y despojos contra indígenas.

En el plano de la política social, las conductas discriminatorias llevan a los encargados de aplicar las políticas de subsidio o asistenciales a considerar a estas últimas como dádivas que deben ser retribuidas por lo menos en el plano simbólico, mediante el agradecimiento personal o el silencio ante la arbitrariedad. Esto contribuye a reproducir relaciones de sujeción personal inscritas en el orden de la violencia simbólica o “suave”, como señala Bourdieu.

Por otra parte, el hecho de que predominen criterios adscriptivos, es decir, de origen social o de pertenencia a determinados grupos u organizaciones, y no

<sup>16</sup> Los discursos pronunciados por Ernesto Zedillo, candidato del partido oficial a la presidencia durante su campaña proselitista, expresan claramente esta concepción. Véanse entre otros el discurso pronunciado el 15 de junio de 1994, en el Foro Nacional de Combate a la Pobreza, en *Ernesto Zedillo. Propuestas y compromisos*, México, LIMUSA, 1994.

<sup>17</sup> A pesar de que algunos críticos del Estado benefactor insisten en la necesidad de hacer hincapié en la ciudadanía como ejercicio de virtudes cívicas y no sólo como goce de derechos, este argumento no resta validez a la vigencia de la ciudadanía en países desarrollados como Estados Unidos.

<sup>18</sup> Denuncias de la discriminación de que son objeto los indígenas aparecen con frecuencia en la prensa. Entre otras, las de los mazatecos ante E. Zedillo, candidato a presidente por el partido oficial, demandando un trato justo y digno, y la liberación de indígenas encarcelados injustamente. *Cf. Proceso*, núm. 916, 23 de mayo de 1994, p. 42.



meritocráticos, hace mucho más desiguales las condiciones de la competencia, al igual que la necesidad de contar con redes de relaciones comunitarias o personales para acceder a la provisión de algún bien colectivo o a la satisfacción de una demanda, a pesar de que se trate de tareas de responsabilidad pública que atañen el cumplimiento de las funciones de las instancias administrativas del Estado.

El intercambio de apoyo político por solución de demandas que estas prácticas traen consigo hace que se dificulte y desaliente la autonomización de los ciudadanos y se propicie la reproducción de relaciones clientelares y los cacicazgos, rurales y urbanos.

En este sentido, persiste la fusión-confusión de la representación política con los canales para formular y acceder a la solución de demandas sociales, a pesar de que diversas reformas apuntan al debilitamiento de los mecanismos sindicales de intermediación. El proceso que parece estar en curso es la transferencia de las intermediaciones políticas de los organismos sectoriales hacia modalidades territoriales, sin que ello signifique la autonomización de esferas.

En México, donde el mercado funciona de manera imperfecta y el Estado ha desempeñado y sigue desempeñando un papel central en el establecimiento de criterios distributivos, y el criterio de justicia ha estado muy permeado por necesidades de legitimación del régimen, es conveniente tener en cuenta enfoques que permitan deslindar los criterios que se emplean para distinguir los bienes que dependen del mercado de los que no dependen de él, y eviten extender la lógica del mercado a todas las esferas de la vida social y política.

En ese sentido, reviste un especial interés la propuesta de Walzer, quien sostiene una concepción de justicia de carácter plural, en la que la sociedad es vista como un vasto sistema de distribución que proporciona todo tipo de bienes, materiales y no materiales, económicos y no económicos, como la salud, la educación, la seguridad, la identidad nacional, la ciudadanía, e incluso la pertenencia, el poder, el honor, etcétera.

Walzer parte de la idea de que la igualdad es una compleja relación de personas regulada por los bienes que se producen, se comparten e intercambian, y no una identidad de posesiones;<sup>19</sup> de ahí que los bienes sociales tengan significados distintos y los criterios y procedimientos distributivos sean intrínsecos respecto al bien social. Cuando los significados son distintos, las distribuciones deben ser autónomas. En ese sentido, todo bien social o conjunto de bienes “constituye... una esfera distributiva dentro de la cual sólo ciertos criterios y disposiciones son apropiados”.<sup>20</sup>

Aunque no existe una norma única según la cual se deban medir todas las distribuciones, “sí las hay para cada esfera distributiva en toda sociedad particular” (*ibid.*:24). Por ello, “convertir un bien en otro cuando no hay conversión intrínseca entre ambos es invadir la esfera en la que otra facción de hombres y mujeres gobierna con propiedad” (*ibid.*:32). Cuando se da la invasión de esferas,

<sup>19</sup> Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, FCE, México, 1993, p. 31.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 23.

surge la injusticia, por ejemplo, pretender utilizar el poder político para tener acceso a otros bienes.

A pesar de que habría que discutir si en cada esfera rige sólo un criterio y se aplica sólo un conjunto de normas, este enfoque permite tomar en consideración la naturaleza de los bienes que se van a distribuir, ya que no se deben distribuir de la misma forma bienes como la educación, la salud y los artículos de consumo; beneficios ciudadanos tales como la asociación, la libertad de expresión, el derecho a la seguridad. Plantea por ello diferencias respecto de la aplicación de reglas formales de distribución, como las que postula Rawls. Implica el hecho de no pretender aplicar un criterio único de distribución, ni una sola lógica, que en el caso del mercado serían los de la competencia a ultranza. El mercado es una técnica de regulación económica, cuya sola lógica no garantiza el bien colectivo de una sociedad. Tampoco el mérito o la necesidad pueden constituirse en reglas de distribución.

La idea de Walzer de que la invasión de una esfera por otra es lo que determina la injusticia, parece peculiarmente pertinente para reflexionar en el caso de México. Sobre todo porque se ha tendido a mezclar y confundir esferas, a aplicar valores y criterios de una esfera de bienes a otra u otras. Por ejemplo, la fidelidad política a una determinada organización como criterio para acceder a la satisfacción de ciertas demandas o a la propiedad de algunos bienes. El recurso al corporativismo en México ha influido en la injusticia e ilegitimidad que, en términos de Walzer, entraña la invasión de esferas.

Por último, el proponer la separación de esferas para delinear los parámetros de equidad y justicia social en términos de la política social es sólo un punto de partida en la discusión de los criterios de distribución, lo cual no sustituye la confrontación con las condiciones técnicas, económicas y sociales de su aplicabilidad.

Lo que se debe evitar en la formulación y aplicación de la política social es la tentación de establecer de manera indiscriminada, haciendo tabla rasa, las reglas del mercado y la competencia como los sucedáneos de las formas corporativas. De no ser así, cambiarían el criterio y las modalidades de distribución, pero la lógica seguiría siendo igual. Y, como el horizonte, las metas propuestas se alejarían a medida que avanzáramos.