

LAS INSTITUCIONES IMPORTAN: ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO Y FINLANDIA

Manuel Ignacio Martínez Espinoza*

*El punto de partida de cualquier elaboración crítica
es la toma de conciencia de lo que uno es.*

Antonio Gramsci

Introducción

La génesis de este texto se halla en dos ámbitos, en teoría claramente delimitados, pero en la práctica profundamente imbricados: la profesión y la vida cotidiana o, formulado más pormenorizadamente, por un lado, el bagaje doctrinal-pragmático en el que enmarco la especialización de los análisis de mi alrededor y, por otro lado, mi existencia en un tiempo y espacio particulares. Con más precisión, la ciencia política y mi etapa de residencia en Finlandia durante cinco años.

Rincón remoto y difuso —casi inexistente— al visualizarse desde Chiapas, Finlandia es un país radicalmente opuesto a lo vivido, ya no sólo en el sureste, sino en todo México. Ubicado en el norte más norte de Europa —de hecho, geográficamente es el miembro más lejano de la Unión Europea—, entre Rusia y Suecia, en este país nórdico habitan poco más de cinco millones de personas —o sea, la misma cantidad de población que en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Tlalpan juntas—, de los que el 92% habla finlandés —una de las pocas lenguas de la Unión Europea que no descende de la familia indoeuropea y que, al escucharse, se asemeja más al japonés que a cualquier lengua romance o germánica— y viven en un clima caracterizado por inviernos que pueden durar hasta 170 días, con su consecuente descenso de temperatura hasta los 40 grados bajo cero, y con sólo tres horas de luz solar durante la época más aciaga.

* Cátedra CONACyT en el Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Pero esta experiencia extrema en Finlandia, casi rozando los niveles de prueba de vida, no es el germen de esta ponencia, sino más bien su marco. Este escrito comenzó a gestarse en un autobús de Helsinki hacia Kirkkonummi, cuando al mirar por la ventana y divisar entre los tonos grisáceos del exterior barricadas de nieve, niños patinando sobre lagos congelados y adultos paseando sus mascotas, me surgió una pregunta a caballo entre la melancolía, la contrariedad y la admiración: ¿por qué es así aquí y no en México? Lógicamente, mi cuestionamiento no iba dirigido a comparar las condiciones climáticas entre ambos países, sino a aquello que para quienes lo viven tiene mayor incumbencia: el tipo de sociedad.

Toda pregunta general entraña preguntas específicas. La mía se desagregaba en unas más puntuales pero no menos amargas: ¿por qué en México hay pobreza tan lacerante y desigualdad tan escandalosa, pero en Finlandia no existe nada de eso?; ¿por qué en Finlandia toda la población está suficientemente nutrida a pesar de que el clima hace improductiva la tierra durante casi seis meses, mientras que en México hay gente que muere de hambre aunque en su territorio crecen cientos de tipos de frutas y verduras durante todo el año?; si Finlandia no es de ninguna forma un lugar turístico y depende enormemente de las importaciones para abastecerse de materias primas, ¿por qué no hay gente pidiendo dinero en la calle, asaltando, secuestrando, traficando con todo tipo de cosas, y en México sí?; ¿por qué en México coexisten municipios con niveles cercanos a los cantones suizos y a las chabolas africanas y en Finlandia todas sus regiones cuentan con un índice de desarrollo humano caracterizado como “muy alto”? Y así seguí especificando cuestionamientos y acrecentando mi indignación.

Como buen inmigrante mexicano, académico y ávido de respuestas, compartí mis preguntas con quienes se dejaron. Obtuve muchas respuestas pero prácticamente ninguna me satisfizo: que si se debe al apoyo de la Unión Europea —de ser cierta esa premisa, no existirían Grecias—, que si todo es porque México fue colonizado —lo que omite el ínfimo detalle de que Finlandia también fue colonia, en este caso, de Suecia—, y la cabeza de turco por excelencia, la cultura cívica —que es una respuesta tan laxa como para ser causa y consecuencia al mismo tiempo, o sea, explica muy poco—.

Intento ser sensato, por eso mismo no esperaba —ni aún espero— una típica respuesta omniabarcadora y metateórica. Pero sí aspiro a obtener elementos concretos, lógicos y contrastables que me permitan articular una hipótesis pertinente mediante la cual proponer un acercamiento coherente a mi cuestionamiento comparativo. Por eso decidí iniciar por el sendero que menos desconozco y asirme del método que más he utilizado: el análisis politológico; con mayor concreción, el campo de las políticas públicas.

Como todo campo analítico que se precie, el de las políticas públicas ha desarrollado múltiples y hasta rivalizadas corrientes, perspectivas y enfoques. Lo que me interesa comparar entre México y Finlandia, vale la pena recordarlo, es el desarrollo social pero no desde la numeralía, sino observando las estructuras sistémicas construidas desde los Estados para tal fin —el desarrollo social—, enfoque que se entronca en lo que se ha denominado en el campo de las políticas públicas como la perspectiva analítica institucional o neoinstitucional.

En este texto expongo un primer acercamiento a dicho análisis: un estudio comparativo de los sistemas de protección social de México y Finlandia. Consta de tres acápites principales. En el primero de ellos asiento los conceptos nodales del análisis y los elementos que permiten el ejercicio comparativo entre ambos sistemas. En el segundo detallo las características de cada sistema de protección social y, finalmente, en el tercero comparo ambos sistemas de protección social y propongo algunas conclusiones al respecto.

Bases conceptuales y metodológicas

Acotando la polisemia del término “política” a su acepción de plan de acción para conseguir un determinado objetivo,¹ y entendiendo que el universo de lo público engloba pero supera los ámbitos estatal y gubernamental para posicionarse como un espacio de convergencia de los distintos sectores políticos, sociales y económicos,²

¹ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “política” tiene al menos cinco acepciones entre los hispanoparlantes: 1) arte o doctrina referente al gobierno de los Estados, 2) actividad de gobierno, 3) técnica y métodos con los que se conduce un asunto, 4) orientación o directriz, y 5) habilidad de trato. Tal polisemia del término no se encuentra en el mundo anglosajón, donde existen cuatro conceptos diferenciados vinculados al universo de lo político: 1) *polity*, que se refiere a las estructuras en donde se desarrollan los procesos políticos; 2) *politics*, que remite esencialmente a todas las actividades vinculadas a la competencia política; 3) *policy*, que versa sobre los contenidos programáticos para ejecutar acciones planeadas, y 4) *polite*, que expresa los comportamientos socialmente correctos. En el caso de las políticas públicas, surgidas en el mundo anglosajón, éstas son denominadas dentro del ámbito de la *policy*. Para discusiones sobre el concepto de las políticas públicas, véase Aguilar Villanueva (2007), Canto Chac (2000), De Kostka (2009), Grau (2002), Meny y Thoenig (1992), Parsons (2007) y Velásquez (2009).

² Lo público como una de las grandes dicotomías en las ciencias políticas que, a pesar de su connotación habitual enclaustrada en lo gubernamental y opuesta a lo privado, deviene en un concepto en constante definición y ensanchamiento de sus fronteras según los contextos políticos. Reflexiones ilustrativas sobre el concepto de lo público se pueden

en este texto se concibe a las políticas públicas como “un proceso articulador de recursos, actores y saberes llevado a cabo para atender una situación identificada como digna de atención por las autoridades públicas”.

Siguiendo la hoja de ruta planteada, las políticas públicas enfocadas al desarrollo social —denominadas como políticas sociales— surgieron con el objetivo de modificar ciertas cuestiones sociales, según Marshall (1975): la eliminación de la pobreza, la maximización del bienestar y la búsqueda de igualdad. Según desarrollos normativos recientes, la nueva generación de las políticas sociales está fundamentada en los derechos ciudadanos y, desde la participación de los beneficiarios, éstas se orientan a aumentar el bienestar y la cohesión social.³

Concretamente, en el escenario latinoamericano, dado el fracaso de los modelos de políticas sociales previos y el contexto socioeconómico,⁴ se discute actualmente sobre el diseño de un nuevo tipo de políticas sociales, también llamadas de “tercera generación”, que recuperen la preponderancia del Estado pero que también incluyan las exigencias sociales de eficiencia, transparencia y profesionalismo, así como la eliminación de la corrupción y el clientelismo (Kliksberg, 2006).

Una revisión atenta sobre estos debates permite argumentar que lo que está al fondo de estos planteamientos no es sólo un mero cambio de apariencia o de enfoque de las políticas sociales, sino una renovación conceptual que, si se respeta una lógica mínima, debería implicar una refundación de las estructuras que enmarcan, cimentan, procesan y materializan a las propias políticas sociales; esto es, a los sistemas de protección social. Estos últimos me llaman poderosamente la atención. Y es que, de lo que he podido examinar al respecto, en las reflexiones sobre la nueva generación de las políticas sociales en América Latina abundan ponderaciones y propuestas centradas en el diseño —perspectiva, organización, actores—,⁵ pero las referencias a los sistemas de protección social son, cuando no

hallar en Aguilar (2007), Bobbio (1994) y Uvalle (1996).

³ Esclarecedores resúmenes sobre los modelos de políticas sociales, con énfasis en América Latina pueden revisarse en Arriagada (2006), Cardozo Brum (2003) y Kliksberg (2006).

⁴ Por mencionar sólo algunas dimensiones: altos niveles de desigualdad, desempleo, deserción escolar e ineficiencia sanitaria, que redundan en exclusión social, congelamiento de la movilidad social y desarticulación de familias. Ver Kliksberg (2006).

⁵ Como detalla Kliksberg (2006), la discusión sobre el nuevo tipo de políticas públicas en América Latina se enfrasca, cuando menos, en seis ejes: 1) ¿plantearse como ayuda o derechos?, 2) ¿políticas sociales o focalizadas?, 3) ¿asistencial o creadora de empleos?, 4) ¿manejada con una organización central o con una red de organizaciones?, 5) ¿acción

inexistentes, escasas o difusas. De ahí que no sólo me ha interesado analizar este régimen social en México, sino además compararlo con el de Finlandia.

En su vasto y minucioso estudio al respecto, Valencia, Foust y Tetreault (2012: 7) definen los sistemas de protección social como aquellos esquemas que se han confeccionado entre el mercado, los hogares, las comunidades y el Estado para enfrentar los riesgos de enfermedad, desnutrición, ausencia o insuficiencia de ingresos, vejez, vivienda indigna y falta de conocimientos para integrarse en la sociedad, y para desarrollar las potencialidades de las personas.

En mi interpretación, los sistemas de protección social no son las diversas instituciones y las políticas sociales que desde ellas se promueven, sino el ordenamiento que las enmarca orientando la vinculación entre esas partes según uno o varios objetivos nucleares. Esto será precisamente lo que exploraré a continuación para los casos de México y Finlandia.

Los sistemas de protección social en México y Finlandia

México

Las visiones más recientes en cuanto a la renovación conceptual de las políticas sociales abogan porque los derechos sean el criterio fundamental en la orientación de éstas (Artigas, 2005). Reconocido tal planteamiento, la pregunta es inmediata: ¿cuál es la situación de los derechos sociales en México? O, más precisamente, para entroncarlos al sistema de protección social, ¿cuáles derechos sociales se asientan en su columna estructural?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce explícitamente los derechos —que no adjetiva como “sociales”— a la igualdad y no discriminación, salud, educación, vivienda, trabajo, alimentación, agua, cultura, información y a un medioambiente adecuado.

La seguridad social en México se define constitucionalmente condicionada a la situación laboral de las personas, y además segmentada para los trabajadores públicos —con diversos subsistemas— y privados.

Por lo atrás expuesto, en México no se define un sistema de seguridad social como derecho social. Ello es consecuente con la historia social del país puesto que no ha existido un proyecto general de incorporación

prioritaria del Estado o concertada con la sociedad civil? y 6) ¿cuál debe ser el foco de la política social: el individuo o la familia?

integral de los derechos sociales en la Constitución para fundamentar el sistema nacional de protección social. Es más, como recuerdan Valencia, Foust y Tetreault (2012: 12), hay numerosos casos en los que primero se crearon las instituciones correspondientes y posteriormente se codificaron los derechos sociales.⁶

Los derechos sociales, entonces, se han ido incorporando paulatinamente en la Constitución sin una definición clara ni de su alcance, ni de su exigibilidad y justiciabilidad, situación que, en cuanto vicio de origen, se reproduce en diversas leyes secundarias, planes y programas específicos: “Se enuncian cada vez más los derechos sociales pero no se especifican con precisión las estrategias, los objetivos y las metas para hacerlos vigentes” (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 20).

Esta carencia de los derechos sociales como vertebradores de la política social en México ha sido destacada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, que ha afirmado que, dado que no hay una clara definición de los derechos sociales en la Constitución del país —alcance, exigibilidad y atención del Estado—, “los derechos sociales no son una guía explícita de los planes de gobierno” (CONEVAL, 2008).

En cuanto al sistema de protección social en sí mismo, éste tiene dos características sustanciales que son determinantes para su funcionamiento. En primer lugar, y de forma relevante, en México no existe formal o explícitamente un sistema de protección social, aunque las leyes específicas sí definen, además del Sistema Nacional de Planeación, un Sistema Nacional de Salud, un Sistema de Desarrollo Social, un Sistema Nacional de Educación y un Sistema Nacional de Vivienda, y en los planes de gobierno se habla de un Sistema Nacional de Pensiones. Esto es, más que un único sistema de protección social, lo que hay es un sistema de planeación general y cinco subsistemas sociales.

La segunda característica es que tampoco existe un patrón oficial específico que indique las formas concretas de interacción entre estos diferentes sistemas, más allá de los planes de gobierno y de lo señalado en la Ley de Planeación.

Recapitulando: en México, si bien existen sectores de protección social como los de salud, educación, vivienda, pensiones y desarrollo social, éstos no cuentan con un sistema de protección social —es decir, específico— que los encuadre, oriente y guíe su interacción en torno a un plan central. Pero esto es sólo el fundamento, porque cada subsistema cuenta con sus propias características, igualmente

⁶ Para mayor detalle al respecto, consúltese el cuadro que detalla la cronología de los derechos sociales elaborado por Valencia, Foust y Tetreault (2012: 12).

significativas, que inciden en el talante de la estructura de protección social en México. Veámoslo brevemente.

a) *El Sistema Nacional de Salud en México*: El Sistema Nacional de Salud se compone de tres subsistemas básicos: el de los derechohabientes, que es contributivo — Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado—, el de los no derechohabientes, que no es contributivo —sistema de protección social, seguro popular— y el de los privados. Según datos de 2010, la cobertura de los tres subsistemas ascendía al 58.5% de la población total (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 38). El acceso del subsistema de los derechohabientes es mediante el empleo formal, pero los servicios están jerarquizados según el tipo de empleo y, en casos de servidores públicos de alto rango, éstos poseen seguros privados, lo que genera diversos tipos de acceso y calidad de los servicios. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe calificó al sistema de salud mexicano como “altamente segmentado” (Mesa, 2005).

b) *El Sistema de Pensiones y Retiro*: Desde 1997 este sistema inició un proceso de transición hacia la privatización. Después de las reformas hacia cuentas individualizadas, estos sistemas se encuentran disgregados en fondos especiales que excluyen a los trabajadores urbanos informales y a la mayor parte de los trabajadores rurales. La segmentación del “sistema” de pensiones es extrema. Podemos, en síntesis, hablar de más de cien diferentes esquemas de pensiones contributivas. Hay, además, pensiones no contributivas —ayudas a personas de la tercera edad—. Por su parte, la cobertura de estos sistemas ha sido en general muy débil: en datos de 2008, la CONEVAL calculaba que el 71.5% de los mayores de 65 años no contaba con pensión ni trabajaba —(lo que equivalía al 91% del 20% más pobre del país—. Además, Ham y Ramírez (2008) tasaron en más del 60% la población económicamente activa que se encontraba ajena a esta prestación. Como un detalle adicional, los esquemas de pensiones son altamente jerarquizados y estratificados pues los beneficios son fuertemente diferenciados y desiguales: una pensión de un ex empleado de la Suprema Corte de Justicia puede ser hasta veinticinco veces superior a la de un ex empleado del IMSS.

c) *El Sistema Nacional Educativo*: este sistema establece tres niveles obligatorios de educación: primaria, secundaria y preparatoria. En datos de 2010, la cobertura del sistema correspondió al 100% en el nivel de primaria, al 92.5% en secundaria, al 53.3% en bachillerato y al 22.9% en licenciatura (Valencia, Foust y Tetreault,

2012: 76). En términos del gasto público, el educativo ha sido, sobre todo desde los años noventa, la partida del gasto social más fuerte en el país (Ordóñez, 2011). Sin embargo, el gasto educativo público en México es bajo en relación con el promedio de América Latina —3.8% y 5% del PIB respectivamente para los años 2008-2009—. Entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, después de Turquía, México tiene el menor gasto educativo. En términos de rendimiento del sistema educativo, la inasistencia es alta: más de 1.4 millones de niños y niñas con edades de entre 6 y 15 años —el 6.4% de este grupo etario— no estaban asistiendo a la escuela. Además, el analfabetismo aún no se ha erradicado: el 13.1% de la población no sabe leer ni escribir (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 76).

d) *El Sistema Nacional de Desarrollo Social*: la Ley General de Desarrollo Social establece que la Secretaría de Desarrollo Social será la coordinadora del Sistema Nacional de Desarrollo Social. En la práctica, en este sistema se incorporan las acciones de combate a la pobreza, sin articular todas las acciones que se refieren a la seguridad social y a la educación. Por lo anterior, se puede argumentar que el Sistema Nacional de Desarrollo Social es una instancia de articulación parcial de la política social. Además, en los instrumentos rectores de la política social no se define con claridad un horizonte conceptual común. El enfoque de derechos sociales no aparece explícitamente. Por su parte, el gasto social dirigido a los programas de combate a la pobreza en la última década ha sido de los más dinámicos y ha implicado un incremento mayor a un punto del PIB. “Esta dinámica muestra la importancia del esquema de focalización en la política social reciente: los mayores aumentos proporcionales y las más importantes innovaciones de la política social se encuentran en este terreno” (Valencia, Foust y Tetreault, 2012: 90).

e) *Inexistencia del seguro de desempleo en el sistema de protección social mexicano*: a pesar de que la Constitución Política señala en su artículo 123 que la seguridad social incluirá un seguro por “cesación involuntaria del trabajo”, en México no se ha generado un seguro del desempleo, con excepción de una pequeña experiencia en el Distrito Federal, donde comenzó a partir de octubre de 2008.

Balance del Sistema de Protección Social en México

El régimen de bienestar mexicano que va de la posguerra a las transformaciones económicas de mediados de los ochenta fue calificado como de “tipo dual”: cobertura limitada y estratificación de los servicios de salud y de la seguridad

social (Filgueria, 2005); con beneficios especialmente para los sectores urbanos y los grupos sociales que apoyaban el proyecto industrial sustitutivo y el régimen político, y con exclusión de los pobres urbanos con trabajos informales y de los campesinos e indígenas pobres (Barba, 2004).

Adyacentes a la seguridad social fueron creciendo instituciones con perspectiva universalista, como las educativas —sobre todo en el nivel de educación primaria— las de subsidios a la oferta —precios de productos básicos— y las sanitarias —vacunación—.

Actualmente se puede afirmar que ha habido un *path dependency* en el sistema de protección social en México: el dualismo se ha institucionalizado. Al lado de las instituciones de seguridad social —seguro de salud obligatorio, pensiones contributivas y establecimientos para el cuidado infantil— se han creado instituciones de protección social para los pobres —seguro de salud voluntario, diversas transferencias monetarias condicionadas, pensiones no contributivas y estancias infantiles asistenciales—.

Por su parte, la afiliación y la cobertura de servicios se han estancado o han aumentado ligeramente en las instituciones de seguridad social; en cambio, la afiliación se ha incrementado sustancialmente en las instituciones de protección social para los pobres, pero con servicios o beneficios limitados.

Como han concluido Valencia, Foust y Tetreault: “En términos generales, en el sistema de protección social mexicano puede hablarse de ciudadanías de diverso nivel, es decir, de personas con derechos diferenciados y jerarquizados” (2012: 96).

Adoptando un enfoque de derechos sociales, el sistema de protección social en México puede caracterizarse como:

1) *Relativamente ineficaz*: pues aunque ha habido algunos logros —esperanza de vida de 76.1 años, más que la media de América Latina, 73.5—, se registran estancamientos acentuados: países con economías similares a la mexicana, como Corea del Sur, superan al país. En 1975 los coreanos tenían un índice de desarrollo humano (IDH) semejante (0.684 para Corea y 0.687 para México) y en 2011 la diferencia era notable, con Corea del Sur en el lugar 15 como país de desarrollo humano muy alto y México en el lugar 57 como país de desarrollo humano alto —0,897 para Corea del Sur y 0,770 para México—.

2) *Incompleto*: el sistema de protección social mexicano es incompleto en su estructura general y en su cobertura. En el primer sentido, hay una larga historia en las instituciones de salud, pensiones y educación, pero no existe una organización para enfrentar los riesgos del desempleo y son notablemente débiles las instituciones

generadas para enfrentar las necesidades del cuidado; en el segundo sentido, existen huecos importantes de cobertura, sobre todo en cuanto a los servicios médicos y los esquemas pensionarios.

3) *Conservador desde el enfoque de género*: no contiene instituciones relevantes que apoyen a la mujer, de manera que la “familiariza” y le impide incorporarse al empleo extrahogar.

4) *Débilmente integrado, segmentado y estratificado*: se han ido construyendo, primero, segmentos de la seguridad social —salud y pensiones— y, posteriormente, segmentos de protección social a los pobres —seguros voluntarios en salud, pensiones no contributivas y diferentes transferencias monetarias condicionadas—. Esta multiplicación institucional es notable con dos características más: debilidad en la integración de los sistemas —diversas normativas y provisión de servicios, y débiles mecanismos de integración— y fuerte estratificación o jerarquización de los beneficios. En el marco de la segmentación, se van generando sistemas exclusivos, con beneficios adicionales, para generar trato especial a los empleados más favorecidos.

5) *Fiscalmente débil*: el compromiso presupuestal del Estado es bajo en términos comparativos. Esta debilidad fiscal procede de la muy baja carga fiscal de la economía mexicana y de la resistencia histórica de las élites económicas en aceptar impuestos más elevados.

Todas estas características contrastan severamente con las del sistema de protección de Finlandia, caso que se expondrá a continuación.

Finlandia

En Finlandia existe un organismo rector de la seguridad social en el país: el Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad (*Sosiaali-ja terveystieteiden ministeriö*). Esto es, que el sistema de protección social en este país nórdico cuenta con una institución responsable de velar por la implementación de la política social y la integración de los diversos ejes que la componen. Además, el país cuenta con un organismo autónomo que gestiona el régimen general de la seguridad social en función de la residencia: la Fundación de Seguros Sociales (*Kansaneläkelaitos, o Kela*). Por su parte, la provisión de los servicios de salud depende de los municipios. Y, por último pero no menos importante, las decisiones que toman los órganos responsables de la seguridad pueden ser recurridas por los beneficiarios.

En resumen, el sistema de protección social en Finlandia gira en torno a cuatro fundamentos: 1) la coordinación general por parte de un ministerio, 2) la gestión por parte de un organismo constitucional autónomo, 3) la descentralización de los servicios de seguridad social y 4) el recurso de apelación ante las decisiones tomadas por las instituciones de la seguridad social.

El sistema de protección social finlandés está integrado por cinco sectores: familias, salud, desempleo, educación y pensiones. Revisemos brevemente sus características principales.

a) *Familias*: si bien reconoce especificidades de la persona, el sistema de protección social finlandés centra sus gestiones en el núcleo familiar, de manera que existe una amplia gama de apoyos dirigidos a la familia: embarazo, maternidad, paternidad, vivienda, alimentación, subsistencia mínima, etcétera. Por ejemplo, las bajas laborales, que pueden ser por maternidad o paternidad, pueden contemplar hasta que el hijo cumpla los tres años de edad, además de que la empresa no puede despedir al empleado de baja y debe guardarle su puesto. La cantidad mensual que se recibe por baja maternal o paternal oscila entre los 900 euros (16 000 pesos) y los 1500 euros (27 000 pesos). Asimismo, el Estado finlandés abona una ayuda mensual a la familia por cada hijo hasta que éste cumpla los 17 años.

b) *Salud*: los servicios de salud son descentralizados, recayendo la responsabilidad de su gestión en los municipios. Los servicios de salud incluyen la educación y las visitas sanitarias, los cuidados médicos, los servicios de rehabilitación, la salud mental, el transporte de los pacientes, los tratamientos dentales, los servicios de orientación, la medicina escolar, universitaria y la medicina del trabajo, así como los exámenes sistemáticos y de detección. Si el ciudadano prefiere acudir a un servicio médico privado, el Estado le subvenciona el 42% del precio de la consulta. Además, el Estado cubre el 100% de los gastos hospitalarios cuando estos superan los 600 euros (10 600 pesos). El Estado también subvenciona el 42% del coste de los medicamentos generales. En caso de enfermedades crónicas, el Estado sufraga entre el 72% y el 100%. Los ciudadanos tienen un límite anual de gastos farmacéuticos; superado el límite, el Estado paga el 100% de los medicamentos.

c) *Desempleo*: las ayudas de desempleo se calculan sobre una prestación base y una vinculada al último sueldo percibido. La prestación base parte de unos 450 euros (8000 pesos). Se puede percibir desde el 85% del último sueldo si no se tiene hijos, hasta un 100% si se es madre o padre de familia. La ayuda puede ser cobrada en un máximo de hasta quinientos días. Hay además otra ayuda llamada subsidio

de empleo, que puede ser de cantidad similar a la ayuda de desempleo, y tiene el objetivo de apoyar al ciudadano a incorporarse en un trabajo —periodos de prueba, aprendizaje, capacitación—. En caso de que un trabajador sea despedido por su empresa por razones económicas, ésta deberá volver a contratarle cuando las susodichas cambien. Un ciudadano puede rechazar un trabajo aduciendo razones vocacionales —está capacitado o aspira a un mejor trabajo—, siempre y cuando muestre su título o certificado oficial.

d) *Educación*: es obligatoria hasta los 16 años, edad hasta la cual la matriculación, los libros y la comida son ofrecidos de manera gratuita en los centros a los estudiantes. Después, en la media superior, los alumnos pueden recibir revisiones médicas sin costo para sus familias, y el resto de gastos siguen a cargo del Estado finlandés, incluido el almuerzo en los comedores, aunque a partir de ese momento han de comprar los libros. A ello se une un sueldo de 246 euros (4400 pesos) mensuales por estudiar. La educación en el nivel universitario es gratuita, el alumno recibe 298 euros (5300 pesos) por parte del Estado cada mes como manutención y, además, un 80% del costo de la renta para que se independice.

e) *Pensiones*: existen dos regímenes de pensiones: el de las pensiones vinculadas a los ingresos y el de las pensiones nacionales —pensiones mínimas basadas en la residencia—. Juntas forman la pensión legal total. En el régimen vinculado a los ingresos, se puede solicitar la jubilación a partir de los 63 años; en el régimen nacional, a partir de los 65 años. Ningún ciudadano retirado puede percibir menos de 685 euros (12 000 pesos) mensuales de jubilación. La pensión promedio asciende a los 1000 euros (17 000 pesos), y puede incluir un suplemento para hijos a cargo.

Balance del Sistema de Protección Social en Finlandia

En cuanto modelo de Estado de bienestar nórdico, el sistema de protección social de Finlandia es de los más exitosos a nivel mundial. Sin obviar los conflictos que aún le resta por atajar —fundamentalmente, los relacionados con la descentralización y el incremento de la población inmigrante—, el sistema de protección social finlandés ha mostrado un alto grado de integración, eficiencia y adaptabilidad para cumplir con los objetivos de bienestar social entre su población. Las características esenciales de este sistema de protección social, que pueden extenderse al resto de los países nórdicos, son las siguientes:

1) *Cobertura universal en la población*: esto es, no sólo la eficacia en su alcance, sino su fundamento: la protección social independientemente de la condición laboral del derechohabiente. En términos llanos, que la seguridad social se basa en la

ciudadanía y residencia, y no en el empleo.

2) *Igualdad de derechos y estatus*: claramente vinculado al punto anterior, los beneficios sociales son iguales para todos los ciudadanos y residentes en Finlandia por el mero hecho de serlo. Y, en el caso de las mujeres, sus beneficios no dependen de su marido. La clase política no cuenta con beneficios sociales diferentes a los del resto de la ciudadanía.

3) *Papel predominante del Estado*: en Finlandia, la gran mayoría de los servicios sociales son otorgados por instituciones públicas, de modo que es muy raro encontrar hospitales y escuelas privadas.

4) *Descentralización de servicios*: gran parte de los servicios sociales son gestionados por las autoridades locales que, en muchos casos, establecen sus propios lineamientos de acuerdo con su tipo de población y territorio.

Diversidad en las prestaciones: los beneficios sociales son diversificados en cuanto a su tipo —subsistencia, vivienda, empleo, capacitación, transporte, etcétera—, y su cuantía —los cálculos de cada prestación se basa en esquemas que contemplan ayudas mínimas y dependientes de los ingresos de cada solicitante—.

5) *Financiación por el sistema tributario*: el usuario prácticamente no eroga pagos directos en los servicios sociales pues con el alto nivel de impuestos —progresivos según los ingresos— se financia la seguridad social.

Conclusiones: comparativo de los sistemas de protección social de México y Finlandia

Revisemos algunos indicadores relevantes entre México y Finlandia.

Diversos indicadores internacionales

Indicador (institución, año)	México	Finlandia
Índice de desarrollo humano (ONU, 2013)	61	21
Ranking mundial de educación (The Economist, 2013)	39	1
Prueba mundial de educación PISA (OCDE, 2009)	44 (Lectura)	2 (Lectura)
	46 (Matemáticas)	4 (Matemáticas)
	46 (Ciencias)	1 (Ciencias)
Igualdad de ingreso (ONU, 2012)	125	9
Índice de equidad de género (ONU, 2012)	72	7
Índice de percepción de corrupción (Transparencia Internacional, 2010)	98	4
Índice de paz global (ONU, 2012)	135	9

Fuente: elaboración propia.

Lo que resulta sumamente evidente en los *rankings* expuestos es lo bien calificado que sale Finlandia y lo lejos que se encuentra México de los primeros lugares. Las explicaciones a tales resultados, conviene explicitarlo, son profundas, múltiples y pluritemáticas. Es muy posible que una parte de esas respuestas se halle en el diseño institucional de cada país, con todo lo imbricado a otras esferas que eso implica.

Con respecto al tema abordado en esta presentación, los sistemas de protección social, se pueden encontrar grandes diferencias entre ambos países, muchas más que similitudes, que reflejan también dos extremos de conceptualización, proyección y ejercicio de las instituciones específicas. Destaco tres.

En primer lugar, y de forma significativa, Finlandia cuenta con lo que aquí se ha definido como sistema de protección social, es decir, un ordenamiento que orienta el ejercicio de las instituciones y los procesos relacionados con la seguridad social de forma integral. Algo de lo que México adolece, pues en su interior sólo se hallan subsistemas que enfrentan, cada uno, su propia segmentación.

En segundo lugar, el Estado juega un rol sumamente protagónico, casi hegemónico, en el sistema de protección social finlandés, mientras que en el sistema mexicano juega más un papel de coordinador poco eficiente que en sectores específicos —caso del subsistema de pensiones— cede prácticamente todo el terreno a la iniciativa privada.

Y en tercer lugar, en el sistema mexicano existe una alta jerarquización de las prestaciones sociales, pues están basadas en el tipo de empleo del derechohabiente, mientras que en Finlandia el sistema tiende a la igualdad al centrar sus ayudas no en el empleo, sino en la ciudadanía y residencia.

Esencialmente estas diferencias, más la conceptualización en torno a las familias, la equidad de género, la generosidad en los montos, el derecho de apelación de los beneficiarios, la descentralización, la cobertura y la fortaleza fiscal profundizan las diferencias entre ambos sistemas, posicionándose como factores explicativos del rendimiento de ambos países en los indicadores sociales.

¿Por qué en Finlandia existe mayor bienestar y más igualdad entre la sociedad que en México?, fue la pregunta que originó este análisis. Evidentemente, no está de más reiterarlo, la respuesta debe ser una conjunción de varias respuestas concatenadas con procesos de diversa índole. Pero si algo me ha quedado claro con este breve análisis comparativo de ambos sistemas de protección social, es la trascendencia del diseño institucional, aquello que está de fondo e incide en sus procesos operativos, las políticas —públicas— sociales. Al final de cuentas, de poco servirán políticas sociales hermenéuticas, integrales y participativas si el fondo, si la estructura que las sustenta y el sistema que las enmarca son, cuando no inexistentes, incompletos, débiles y fragmentados.

Las instituciones importan.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (2007). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Arriagada, Irma (2006). *Cambios de las políticas sociales: género y familia*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales, núm. 119.
- Artigas, Carmen (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Política Sociales, núm. 110.
- Barba Solano, Carlos (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Bobbio, Norberto (1994). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE.
- Canto Chac, Manuel (2000). "Políticas públicas". En Laura Banca Olamendi *et al.* (comp.), *Léxico de la política*. México: FCE.
- Cardozo Brum, Myriam (2003). "Evaluación de políticas de desarrollo social". En *Política y cultura*, núm. 20, pp. 139-154.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México: CONEVAL.
- De Kostka Fernández, Estanislao. (2009). "Políticas públicas". En Román Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*. México-Madrid: Plaza y Valdés.
- Filgueira, Fernando (2005). *Welfare and Democracy in Latin America: The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States*. Geneva: UNRISD Project on Social Policy and Democratization.
- Grau Creus, Mireia (2002). "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis". En Mireia Grau y Araceli Mateos (ed.), *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 29-58.
- Ham Chande, Roberto y Berenice Ramírez López (2008). "Introducción". En Roberto Ham Chande, Berenice P. Ramírez López y Alberto Valencia Armas, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*. México: El Colegio de la Frontera Norte, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-17.
- Kliksberg, Bernardo (2006). "Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo". En *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 35, junio.
- Marshall, T.H. (1975). *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres: Hutchinson.
- Meny, Ives y Jean Claude Thoening (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa Lago, Carmelo (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ordóñez Barba, Gerardo (2011). "La política social en tiempos de crisis: un análisis del comportamiento del gasto social en las últimas tres décadas en México (1982-2010)". En M.I. Patiño Rodríguez Malpica, D. Martínez Mendizábal y E. Valencia Lomelí (coord.), *La necesaria reconfiguración de la política social en México*. México: Universidad Iberoamericana-León, Fundación Konrad Adenauer y Universidad de Guadalajara, pp. 139-148.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Uvalle Berrones, Ricardo (1996). "Estado, gobierno y políticas públicas". En *Diplomado Nacional en Política Pública y Gobierno*. México: CNCPP, pp. II-26.
- Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2012),

Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. Santiago De Chile: CEPAL.
Velásquez Gavilanes, Raúl (2009). “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”. En *Desafíos*, núm. 20. Bogotá, pp. 149-187.