

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO¹

*THE RECOGNITION OF THE SOCIAL RIGHTS AND THE CONSTRUCTION OF
THE SOCIAL POLITICS IN MEXICO*

Diana M. Verdiales López²
Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

La construcción de la política social en México empezó a gestarse tímidamente tras de la promulgación de la Constitución de 1917, pero no se constituyó como un sistema de protección social sino hasta los años noventa. Sus inicios los podemos observar en la construcción del plan de estrategia social diseñado en los años cuarenta. Posteriormente, durante los años ochenta, hemos podido constatar como México desarrolló sus primeros programas sociales debido al aumento de la pobreza y la desigualdad, producto de las constantes crisis económicas. A pesar de ello, no es sino hasta los años noventa cuando México empieza a desarrollar una estructura social más sólida, con la implementación de los programas de tercera generación. Con la llegada del nuevo siglo, y producto del cambio democrático en la política nacional, el gobierno nacional intentó construir una nueva política social evitando incluir las estrategias asistencialistas utilizadas por los gobiernos anteriores. Sin embargo, la política social del gobierno del cambio no logró consolidar un nuevo sistema de protección social y, por ende, producir los cambios sociales que tanto requería el país. Esta situación conllevó que las instituciones sociales creadas hasta entonces, bases del desarrollo, presentaran enormes fracturas difíciles de reparar, obstaculizando con ellos los intentos en vano, para la construcción de una sólida estructura de bienestar social, dejando en su

¹ Artículo recibido el 13 de noviembre de 2017 y aprobado el 23 de marzo de 2018.

² Doctora en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible por la Universidad de Valencia, España. Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Unión Europea-América Latina, por la Universidad de Guadalajara, México. Personal Docente Investigador de la Universidad Rey Juan Carlos. Responsable de Proyectos de Investigación y Cooperación del Centro de Estudios de Iberoamérica, URJC. diana.verdiales@urjc.es.

lugar, un débil sistema de protección social, que opera en la actualidad con enormes deficiencias.

PALABRAS CLAVE: Política Social, derechos sociales, pobreza, programas sociales, democracia y Estado de Derecho.

ABSTRACT

The construction of social policy in Mexico began to gestate timidly after the promulgation of the Constitution of 1917, but it was not constituted as a system of social protection until the nineties. Its beginnings can be seen in the design of the social strategy plan done in the 1940s. Later, during the 1980s, we were able to see how Mexico developed its first social programs due to the increase in poverty and inequality, the result of the constant economic crises. In spite of this, it is not until the nineties when Mexico begins to develop a stronger social structure, with the implementation of the programs of third generation. With the advent of the new century, and the product of democratic change in national politics, the federal government tried to build a new social policy by avoiding the inclusion of the assistentialist strategies used by previous governments. However, the social policy of the Government of change failed to consolidate a new system of social protection and thus produce the social changes that the country so required. This situation ensured that the social institutions created until then, bases of the development, presented enormous fractures difficult to repair, hindering with them the attempts in vain, for the construction of a solid structure of social welfare, leaving instead a weak system of social protection, which currently operates with enormous shortcomings.

KEYWORDS: Social Politics, social rights, poverty, social programs, democracy and State of law.

SUMARIO: *Introducción. II. La construcción del pacto social en México. II.1 Período sustitutivo (1940-1980). II.2 Reformas liberales en la década de los '90. II.3 Alternancia democrática y transición política (2000-2012). II.4. Consolidación democrática o vuelta al pasado. Conclusiones.*

* * *

Introducción.

Los problemas más graves en México han sido y siguen siendo, la pobreza y la desigualdad social. Dichos problemas provocaron el levantamiento armado de gran parte de la población que demandaba, entre otras cosas, mejores condiciones de vida, dando paso con ello a la Revolución Mexicana en 1910³.

Uno de los logros más importantes de la Revolución Mexicana, fue el reconocimiento de los derechos sociales de la población, los cuales fueron plasmados en la Constitución Política Mexicana de 1917⁴.

Cabe recordar que tanto la Constitución Mexicana de 1917 como la Constitución de Weimar de 1919 fueron las primeras en reconocer los derechos sociales de su población, principalmente de sus trabajadores. Convirtiéndose en las Constituciones pioneras en el reconocimiento de los derechos sociales a nivel internacional. Aunque, con el paso del tiempo, la Constitución Alemana fue adquiriendo cada vez mayor fuerza en su aplicación, la Constitución Mexicana se fue quedando como mera referencia normativa, carente de fuerza jurídica y fuertemente influenciada por el sistema corporativista y clientelar creado durante el periodo postrevolucionario.

Los gobiernos postrevolucionarios fueron reconociendo la existencia de la pobreza al tiempo que reflexionaban sobre los efectos que ésta producía en la sociedad y, como consecuencia, en logro del desarrollo nacional. Por tal motivo, se comenzó a considerar la pobreza como un problema social y para mitigar los efectos provocados en gran parte de la sociedad, se dio paso a la construcción de las primeras instituciones y programas sociales, sobre todo en materia de seguridad social.

Desde el período postrevolucionario hasta el fin del gobierno del Lic. Lázaro Cárdenas⁵, la política educativa y de salud (con la ampliación de la cobertura de los

³ Es necesario señalar que la Revolución Mexicana de 1910 fue el medio de resolución entre el fracaso de la autorregulación del mercado y el reclamo tanto de las clases populares como de la burguesía nacional. Siendo ésta última la beneficiaria de la lucha armada y la encargada de instaurar un nuevo régimen liberal y un Estado de Derecho mediante la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales de la nación, producto de la necesidad de crecer como unidad nacional como requisito del contexto internacional. Por tanto, la Revolución Mexicana de 1910, es considerada por distintos analistas como una revolución burguesa, democrática, liberal, social y constitucional, que buscó eliminar los lastres políticos tradicionales que amenazaban el desarrollo del capitalismo mexicano. Ruiz (2000, pp. 83-84).

⁴ Los principales derechos sociales reconocidos en la Constitución Política Mexicana de 1917 son: Art. 1: Derecho a la igualdad y la no discriminación, Art. 3: Derecho a la Educación, Art. 4. Derecho a la Vivienda, a un Medio Ambiente adecuado, a la Alimentación, a la Protección de la Salud y la Igualdad de Género, Art. 123. Derecho al Trabajo y previsión social. Ruiz (2000, pp. 84-86).

programas de salud) fueron los ejes principales de la política social. La seguridad social fungía como una política gubernamental de interacción entre el Estado postrevolucionario y la clase obrera.

Entre los avances más importantes que se presentaron en materia social⁶, durante el periodo postrevolucionario, fueron la creación de la *Secretaría de Educación Pública* en 1921, implementando desde su inicio un programa nacional de alfabetización a nivel primaria; la creación en 1929 de la *Ley de Seguro Social* con el objetivo de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica así como las cuestiones relacionadas con las pensiones; la creación en 1930 de la *Ley de Planeación Democrática* con el propósito de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país; la fijación de un salario mínimo para los trabajadores, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez así como la creación del *Código Sanitario* en 1933; la creación del *Comité Nacional de Defensa del Proletariado* en 1935, el *Instituto Politécnico Nacional* en 1936 y la *Secretaría de Asistencia Pública* en 1937; y ese mismo año, dentro de ésta Secretaría, el *Departamento de Asuntos Indígenas*⁷. Es necesario precisar que las políticas sociales del Presidente Lázaro Cárdenas concedieron la libertad de negociación y organización de los trabajadores, pero no les proporcionó un sistema de seguridad social integral como tal. A finales de los años treinta, los servicios de salud en México estaban a cargo de la beneficencia pública y privada, ya que el Estado no sentía la responsabilidad de hacerse cargo de ello.

II. La construcción del pacto social en México.

La política social mexicana⁸, como bien señala el especialista en política social mexicana, Enrique Valencia, ha tenido tres objetivos fundamentales en materia política,

⁵ Entre 1930 y 1970 se crean y amplían una serie de instituciones e instrumentos jurídicos, materiales, ideológicos y políticos que caracterizaron la política económica y social de México, tras el pacto postrevolucionario. Ruiz (2000, p. 88).

⁶ Las acciones del Estado estuvieron encaminadas hacia el aumento del gasto social, los subsidios, el impulso al empleo y la reforma agraria, generando una estructura institución con gran capacidad para garantizar el abasto de mercancías, la mano de obra, los insumos básicos, así como la creación de instituciones como la CONASUPO, NAFINSA, IMSS, BANOBRAS, CAPUFE, PEMEX, AHMSA, CFE, CNI, BNCA entre otros. Véase Ruiz (2000, p. 88).

⁷ CESOP (2006).

⁸ Es necesario señalar otras opiniones que aseguran que la construcción de la base social en México se desarrolló durante cuatro periodos claves, como fueron: 1). 1917-1940. *Constitución de la Política Social. Caracterizado por un orden sociopolítico autoritario y corporativo.* 2). 1940-1982. *Articulación entre la*

social y económica del país, los cuales son: la mejora en las condiciones de la población, la legitimación del régimen político y el apoyo al proceso económico o al modelo económico vigente. Dichos objetivos se manifestaron en un pacto social (implícito), expresado de diversas formas, principalmente durante tres primeras etapas, las cuales se describen a continuación⁹:

II.1 Período sustitutivo (1940-1980).

Durante este período la política social de México fue de corte dualista. El pacto social estuvo vigente durante todo este período y sirvió como un elemento central del modo de regulación de los riesgos sociales.

México empezó a construir su sistema de protección social a partir de los años cuarenta durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), creando durante este periodo la mayoría de las instituciones de protección social¹⁰. En 1940 se crea la *Secretaría de Trabajo y Previsión Social* con el objetivo de responder a las demandas de los trabajadores. En 1943 se crea el *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS) y la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* (SSA), ambas consideradas como los pilares fundamentales de la seguridad social en México (CESOP, 2006). El IMSS además de estar dirigido a los grupos de la sociedad industrial urbana también establecía un nuevo pacto entre la industria, los obreros y el Estado en cuanto a la financiación de las prestaciones en materia de salud y seguridad social. Mientras que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) debía hacerse cargo de la salud preventiva y de la asistencia pública de los más pobres los cuales no estaban cubiertos por la seguridad social. En materia educativa se inicia, en 1944, la cruzada nacional de alfabetización, impulsando con ello la universalización de la educación básica en el país. En materia política se promulgó, en 1946, la *Ley Federal Electoral* la cual promovía la formación de nuevos partidos políticos y permitía también el voto a los mayores de 18 años que estuviesen casados, así como la inclusión, por primera vez, de las mujeres para ejercer su derecho al voto en elecciones municipales y elecciones a diputados.

Política Social y el Modelo de Sustitución de Importaciones. 3). 1982-1988. *Crisis de articulación entre la Política Social y la Industrialización*. 4). 1988-a la fecha. *Cambio en el paradigma del bienestar*. Barba (2007, pp. 47-61).

⁹ Valencia (2006, pp. 82-94).

¹⁰ Barajas (2010) y CESOP (2006).

A principios de los años cincuenta se produce un cambio en la estructura de la sociedad, ya que se da un flujo masivo de la población rural a la ciudad, producto del deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y del aumento de oportunidades de empleo que empezaban a surgir en las grandes ciudades. Lo que provocó que se hiciera más notoria la división de clases sociales, las cuales comenzaron a fraccionarse en clases alta, media y baja (obrera).

En términos económicos, la tasa de crecimiento en México entre 1950 y 1970 fue del 6%, representando un aumento del producto per cápita del país del 3% anual, lo que mantenía la confianza en la economía nacional. Sin embargo, en los años siguientes México experimentó diversas crisis que provocarían una desaceleración del crecimiento económico. Lo que ocasionó, que entre 1970 y 1994, el crecimiento tuviera una tasa anual de casi un 4%, siendo el peor periodo el comprendido entre 1981 y 1994 donde solamente se creció un 1.4%¹¹.

Para minimizar los efectos económicos producidos en los grupos más vulnerables, como son los niños, se creó en 1952 la *Oficina Nacional para los Niños* cuyo objetivo era atender de forma especializada la salubridad y atención materno-infantil a través de programas de guarderías, de la dotación de subsidios familiares y de programas de educación familiar. Pese a los esfuerzos realizados por dicha oficina no se terminó con los problemas de indigencia y desnutrición infantil, por lo que en 1961 se creó el *Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)* y en 1968 el *Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN)* para la atención de niños y niñas huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

Otro aspecto importante a resaltar en materia de salud fue la creación, en 1960, del *Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)* el cual proveería de atención médica y prestaciones económicas, sociales y culturales a los funcionarios públicos del país¹². En 1972 se crea el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)* para dar cumplimiento al derecho a la vivienda, emanado del Art. 4 de la Constitución de 1917.

A finales de la década de los setenta el modelo de protección social de México, basado en la seguridad social, sufrió un duro golpe producto de los efectos colaterales ocasionados por la crisis internacional de 1973. Dicha situación generó la necesidad de

¹¹ DOF (1995, p. 73).

¹² Uribe (2011) y Mariñez (2002).

combatir los alarmantes niveles de pobreza y desigualdad mediante estrategias de creación de empleo¹³.

La implementación de un régimen de bienestar dual en México¹⁴ condujo a la fragmentación de las clases sociales, privilegiando a los trabajadores organizados, los cuales contribuían y garantizaban la estabilidad del régimen. Estos grupos organizados cercanos al poder, llamados comúnmente “charristas”, vivían de los favores de los dirigentes y mantenían privilegios personales a cambio de fungir como instrumento de control sobre algunas organizaciones sociales bajo métodos coercitivos y corruptos¹⁵.

El resto de la población, compuesto por los grupos de trabajadores por cuenta ajena, trabajadores del campo o población desempleada, quedaban fuera del sistema de protección social. Lo que evidenció más la ineficiencia en la cobertura del sistema de protección social creado hasta entonces.

Tal como nos indica el investigador Peter Ward, la población no podía exigir recursos como derechos propios sino que tenían que “intercambiarlos por apoyo político, buena conducta y obediencia a la autoridad... utilizando el bienestar social como un medio para aliviar la presión social¹⁶”.

La tensión social generada por el deterioro de las condiciones de vida de la población, se manifestó en movilizaciones sociales masivas, mismas que condujeron nuevamente al interés y preocupación por parte del Estado para favorecer dichas condiciones sociales. Diseñando para ello programas de combate a la pobreza, los cuales se convertirían poco a poco en el sustituto de los servicios prestados por parte la seguridad social.

Los primeros programas de combate a la pobreza, los cuales se explicarán a detalle más adelante, fueron la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*, el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*, el *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)* y el

¹³ El acceso a la seguridad social en 1970 era un privilegio de un bajo porcentaje de la población (23.1%). El corte clientelar fue entre asalariados y no asalariados. Valencia (2007, p. 9). Véase en Uribe (2011, p. 51)

¹⁴ El esquema dual tuvo rasgos universalistas que podían apreciarse únicamente en el discurso posrevolucionario el cual tenía un sentido de justicia social, sin embargo, en la práctica las políticas de bienestar beneficiaron a ciertos estratos de la población, sobre todo aquellos cercanos a las instituciones oficiales, a los sindicatos o a los grupos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional. Véase en Barajas (2010, p. 63); y en CESOP (2006, p. 13).

¹⁵ Ruiz (2000).

¹⁶ Véase en Ruiz (2000, p. 119) y en Mariñez (2002, p. 4).

Programa de Nacional de Solidaridad (PRONASOL). A pesar de las objetivos estipulados en dichos programas para mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada y generar desarrollo, estos programas de ayuda a los más necesitados no constituyeron una estrategia integral en la lucha contra la pobreza debido a que operaron de forma aislada y descoordinada repercutiendo negativamente en los resultados de reducción de la pobreza¹⁷.

El *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*, fue una propuesta del gobierno para elevar la capacidad productiva de los campesinos rurales. Fue creado en 1973 bajo la administración de Luis Echeverría Álvarez con el propósito de apoyar las deficiencias detectadas en el sector rural, desarrollando obras de infraestructuras y otorgando servicios sociales a las zonas más marginadas del país. Asimismo pretendía generar fuentes permanentes de trabajo para que los campesinos se quedaran en sus lugares de origen y de esa manera se promoviera el desarrollo en el campo y frenara la migración de los campesinos a la ciudad¹⁸. Los resultados del PIDER fueron limitados¹⁹ debido a la falta de experiencia en la gestión de los programas sociales así como la falta de normativas y directrices claras para su efectiva gestión, afectando directamente la transferencia de los recursos. Sin embargo, podemos considerar que a partir de la aplicación de dicho programa se inicia una nueva dinámica de acciones dirigidas al combate a la pobreza, incorporando elementos nuevos, como la gestión administrativa y la descentralización de las funciones, a través del Convenio Único de Coordinación.

La *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)* fue creada en 1977 como parte de la política social nacional del gobierno de José López Portillo, con el objetivo de llevar a cabo una investigación sobre la situación de los grupos marginados y las zonas más deprimidas del país, que elevara la eficacia en la realización de las acciones destinadas a estos. Este programa incorporó por primera vez el término “marginado” para dirigirse a todas aquellas personas que no tuvieran acceso a una vida digna, incluyendo, además de los

¹⁷ Palacios (s/f), Ruiz (2000, pp. 95-104) y CESOP (2006, p. 7).

¹⁸ Ruiz (2000, p. 101).

¹⁹ Su cobertura logró beneficiar a un 54% de la población en todo el territorio nacional. Los recursos destinados a este programa se distribuyeron en un 70% para la inversión productiva de la agricultura y la ganadería, 20% para el desarrollo de caminos secundarios y electrificación, un 9% para infraestructura social (agua potable e infraestructura para educación) y un 1% para la evaluación de proyectos. Leco y Bollain (2013, p. 191).

campesinos, a la población en estado de indigencia, desempleada y grupos indígenas²⁰. A través de dicha investigación, se obtuvo por vez primera información sobre la situación de las regiones más pobres del país y se trabajó en establecer criterios sobre mínimos básicos de bienestar. Dicha investigación sentó las bases para la elaboración de diagnósticos geográficos y sociales sobre la pobreza en México. Sus principales acciones fueron asegurar una oferta abundante de alimentos y servicios sociales; promover la creación de fuentes de empleo en las zonas más marginadas mediante el uso de los recursos públicos y privados; elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos naturales de zonas marginadas mediante tecnologías modernas; e invertir recursos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para los estratos más bajos de la población. Sin embargo, los objetivos estipulados por la COPLAMAR desde su inicio quedaron como meras intenciones debido a que la falta de recursos y el excesivo nivel de burocracia que hicieron inviable la permanencia y efectiva gestión de dicho programa.

Pese a los esfuerzos realizados por el Estado con la implementación de dichos programas de combate a la pobreza, éstos se vieron opacados por la crisis alimentaria provocada por el déficit en la producción de maíz, trigo y frijol. Teniendo que recurrir a la importación de alimentos. Para dar solución a dicha crisis alimentaria el gobierno creó, en 1980, el *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*, con el objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria nacional, incidir en la organización de los campesinos, distribuir el ingreso a favor de los pequeños productores facilitando créditos e insumos, generar empleos rurales y apoyar la agroindustrialización y apoyar la agricultura temporal, entre otros²¹. Todo ello orientado hacia la reducción de la dependencia en la importación de alimentos y la reorientación de las prioridades del gobierno hacia el sector rural. Con el análisis e identificación de las necesidades alimentarias de las regiones más críticas del país, se definió en 1979 la *Población Objetivo Preferente* la cual representaba la realidad de 13 millones de personas de zonas rurales y la de 6 millones de personas en áreas urbanas²². Pese a contar con características innovadoras, como la expansión de la producción mediante el incremento del rendimiento del

²⁰ Ruiz (2000, pp. 102-103) y Leco y Bollain (2013, p.180)

²¹ Véase en Ruiz (2000, pp. 103-104) y en CESOP (2006, p. 12).

²² Ruiz (2000, p. 104).

temporal de los pequeños productores agrícolas, este programa sufrió una brutal decadencia con el cambio de gobierno en 1982 hasta su total desaparición en 1983²³.

Como consecuencia de ello, en 1985, se determinó que el consumo básico del 50% de los hogares mexicanos era deficiente. Por tal motivo se creó en 1989 el Programa de Ayuda Alimentaria Directa para Grupos de Riesgo de Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza, para tratar de disminuir la desnutrición en niños y mujeres lactantes o embarazadas, incentivando la producción agrícola local. Su fracaso también se debió a las condiciones económicas por las que atravesaba el país, producto de las constantes crisis económicas. Obteniendo resultados simbólicos y de bajo impacto.

Recordemos que la economía mexicana, durante los años setenta y ochenta principalmente, sufrió grandes desequilibrios derivados de las contantes crisis económicas que hicieron necesaria la solicitud de ayuda financiera internacional, teniendo que recurrir a instituciones como el Fondo Monetario Internacional o al Banco Mundial²⁴. Dichas instituciones otorgaron préstamos a México condicionadas a la implementación de reformas económicas bajo políticas de austeridad y restricción social. Bajo este contexto económico y tras varias macro devaluaciones de la moneda mexicana, el gobierno de Miguel de la Madrid se propuso implementar una serie de programas de contención y estabilidad económica a finales de 1982²⁵. Con este tipo de medidas México inició la transformación del modelo económico vigente hacia un nuevo modelo económico con enfoque más neoliberal. Dichas reformas económicas provocaron que las políticas sociales elaboradas durante esa década estuvieran fuertemente condicionadas por la política económica vigente, disminuyendo el gasto social producto de las políticas de austeridad implementadas. Estos ajustes hicieron que los avances realizados en materia social en los años anteriores, se vieran fuertemente afectados, produciendo un malestar generalizado en la sociedad, la cual reclamaba no

²³ Este programa dejó de operar en 1983 debido, principalmente, al cambio de modelo económico, el cual pasaría a ser de mayor apertura económica y comercial, producto de las recomendaciones hechas por el FMI y el BID. Para obtener mayor información sobre las medidas implementadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina, véase en Williamson, John (2002), "What Washington Means by Policy Reform", Charpert 2 from Latin American Adjustment: How much has happened?, Peterson Institute for International Economics

²⁴ El diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales y sus programas, a partir de los años noventa, tenían como objetivos principales el reemplazamiento del sistema de seguro social y no interrupción en el funcionamiento del mercado. Véase en Barba, Carlos (2007, p. 35).

²⁵ El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) en 1982, el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC) en 1986, el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en 1987 y el Pacto para la Estabilización y crecimiento económico (PECE) en 1989.

solamente una mejora en las condiciones sociales sino también un verdadero cambio democrático de las instituciones político-administrativas, tras varias décadas de autoritarismo, abuso del poder y corrupción²⁶.

Por lo que el sistema corporativista mexicano, creado hasta entonces, se vio fuertemente afectado por las políticas de austeridad implementadas, reduciendo con ello la participación de los charristas y las conductas clientelares. Dejando espacio para la creación y participación de organizaciones civiles, las cuales iban cobrando mayor importancia, tanto en su capacidad de organización como de actuación en la esfera social.

La sociedad entonces paso a cuidarse a sí misma a través de acciones colectivas basadas en la solidaridad, recuperando con ello su potencial de movilización y pasando de ser pasiva y dependiente a ser más participativa, heterogénea, autónoma e informada²⁷.

Tras estos acontecimientos económicos, políticos y sociales, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha una serie de medidas legislativas que se vieron reflejadas en la reforma a la Constitución, mediante la incorporación del derecho a la salud y a la vivienda digna en el Artículo 4º. Con dicha reforma no sólo se buscaba la mejora en las condiciones de vida de la población, sino mantener el equilibrio político y social, calmando los niveles de tensión existentes en la sociedad y el resto de los partidos políticos²⁸.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, México emprendió dos grandes reformas: *la económica*, a través de la apertura y desregulación comercial, la eliminación de subsidios, la liberalización del mercado y la privatización del sector público; y *la social* la cual se vio reflejada en la descentralización de la educación básica y los servicios de salud asistencial, (mediante la privatización de las pensiones, el recorte a los subsidios de alimentos y de fomento a la vivienda), entre otros²⁹.

Con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en 1988, la sociedad demandaba mejoras en las condiciones sociales debido al desgaste político, económico y social en el que se encontraba el país. Entre las principales demandas se encontraba el

²⁶ Ruiz (2000).

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Mayer-Serra (2007) y Uribe (2011).

²⁹ Valencia y Ordóñez (2006).

mitigar los efectos de las continuas crisis económicas en la población, avanzando en la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentando sus capacidades de desarrollo.

Para ello creó una serie de estrategias³⁰ enfocadas a mejorar el nivel productivo y con ello las condiciones de vida.

El programa social estrella durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fue el *Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)*, el cual fue creado en 1988 y tuvo como objetivo coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en la administración pública para combatir los bajos niveles de vida de la población rural y urbana mediante seis componentes básicos: alimentación, salud, vivienda, empleo, proyectos productivos y educación³¹.

El PRONASOL se consideró un programa integral al incluir estrategias de combate a la pobreza extrema a la vez que incluía programas de fomento a la vivienda, la infraestructura urbana, la salud y la educación, haciendo partícipes no sólo al gobierno federal, sino a las autoridades estatales y a la población beneficiaria. Fue el primer programa social en incorporar a la población beneficiaria, participando mediante aportaciones en especie o de mano de obra. Lo que propició una nueva forma de hacer política social, incorporando conceptos como descentralización, focalización, transferencias condicionadas, competitividad, manejo del riesgo social entre otros. Todas ellas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con el objetivo principal de “reducir la intervención del Estado en las cuestiones sociales³²”.

Su fracaso se debió, principalmente, a la inestabilidad económica por la que atravesaba el país, producto de las constantes crisis económicas y a la excesiva intervención presidencialista, al ser utilizado como un medio de propaganda y control político. Los incrementos en la deuda externa, y sobre todo, las recomendaciones de los organismos internacionales financiadores de la dicha deuda, orientaron la política social mexicana hacia una más restrictiva y sujeta a los ajustes presupuestarios. Por lo que, como los programas anteriores, sus resultados fueron deficientes y de corto alcance, al

³⁰ La creación de empleos y la protección al salario de los trabajadores, La atención a las demandas prioritarias de bienestar social, La protección al medio ambiente, La erradicación de la pobreza extrema. Ruiz (2000, p. 126).

³¹ Mariñez (2002, p. 6); Cogco et al (2010, p. 6-7); CESOP (2006, p. 8); Palacios (s/f, p. 5); Ruiz (2000, p. 126); y Uribe (2011, p. 54).

³² Uribe (2011).

cerrar el sexenio con la peor crisis económica registrada en el país, incrementando considerablemente el número de personas en estado de pobreza³³.

Si bien podemos afirmar que los nuevos discursos y prácticas sobre la Política Social México se empezaron a introducir durante los años ochenta, no fue hasta los años noventa cuando se consigue que la protección social empiece a priorizar estrategias de focalización para los más necesitados, trayendo consigo nuevas formas de entender la pobreza³⁴. Con todo ello podemos enfatizar que la política social en México tenía un papel secundario en el modelo de desarrollo, ya que el gobierno federal consideraba que el bienestar de la población se daría sólo gracias al crecimiento económico, sin incluir estrategias para asegurar una buena distribución de los ingresos.

Adicional a los problemas económicos y políticos, debemos recordar que México experimentó un crecimiento poblacional desmedido, pasando de 3.6 millones de hogares en 1930, a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones para 1992³⁵.

Por lo que con las constantes crisis económicas y el crecimiento poblacional desmedido, la pobreza extrema se hizo aún más notable y llegó a representar a cerca de 14 millones de mexicanos en 1994, y a 52,4 millones de personas en pobreza patrimonial³⁶.

II.2 Reformas liberales en la década de los '90.

La política social mexicana durante los años noventa fue asistencialista y focalizada. El pacto social creado hasta entonces empezó a debilitarse sin generarse un modelo alternativo. Siendo hasta mediados de los años noventa, cuando se inicia una nueva etapa hacia la consolidación y evaluación de las políticas sociales en México.

³³ Al final del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1994), el número de mexicanos en condiciones de pobreza alcanzaba los 52,4 millones de personas. Mientras que los efectos colaterales de dicha crisis tuvieron su mayor registro en el año 1996, durante la presidencia de Ernesto Zedillo, registrando un considerable aumento en los indicadores de pobreza, representando a 69 millones de personas.

³⁴ La pobreza durante los años noventa pasó de ser un problema relacionado con la distribución, a ser un problema relacionado con la incapacidad para incorporarse a las dinámicas del mercado (Uribe, 2011).

³⁵ CESOP (2006).

³⁶ Cabe recordar que la pobreza por ingresos en México se mide en función de los valores monetarios de las personas en las líneas *alimentarias*, *de capacidades* y *de patrimonio*. La *pobreza patrimonial* representa a todas aquellas personas que tienen insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria, así como todos aquellos gastos relativos a la salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios. CONEVAL, “Medición de la pobreza” <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

La preocupación por dar cumplimiento a los tratados internacionales en materia de desarrollo humano y derechos humanos, hizo posible que, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se iniciara una serie de reformas (1990-2011) para incluir en la legislación interna los compromisos internacionales en esta materia. Iniciando con la reforma, en 1990, del Artículo 1º de la Constitución Política Mexicana enfatizando que todas los mexicanos gozaran de los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en tratados internacionales suscritos; y posteriormente con la creación, en ese mismo año, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos³⁷ para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente.

Con estas reformas, los derechos sociales en México se ponían en primera plana de la Agenda Política Nacional. La inclusión de los derechos y obligaciones internacionales en la legislación nacional constituyó el primer paso para su promoción y garantía de su cumplimiento en todo el territorio nacional. Para dar sustento a dichas obligaciones el gobierno mexicano adoptó el principio de “pro personae” o de la “interpretación conforme”, la cual garantiza la prevalencia de la norma que más favorezca a la persona. Con ello se produjo una necesaria unificación del sistema nacional con el internacional en materia de protección de derechos humanos y un avance importante hacia la consolidación de un sistema de bienestar social.

A partir de ahí, se inicia una etapa de los llamados programas sociales de tercera generación, representados por los programas Progresá y Oportunidades, los cuales incluían conceptos nuevos como la focalización, la descentralización de las acciones de las instituciones públicas y la co-responsabilidad.

Durante el periodo de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), se llevó a cabo la implementación de una serie de políticas de austeridad en materia económica y social, debido a la severa crisis económica en la que se encontraba el país, requiriendo para ello, el desarrollo de estrategias de descentralización administrativa y la continuación de la descentralización de estrategias fiscales iniciadas desde 1983.

³⁷ La CNDH fue constituida como el órgano encargado de vigilar y proponer el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. La CNDH formaba parte del equipo de trabajo de la Secretaría de Gobernación, aunque fungía como un órgano descentralizado. En posteriores reformas se le dotó de autonomía presupuestaria y de gestión. La reforma Constitucional facultó a la CNDH para que estableciera mecanismos de prevención, atención y coordinación de los derechos de los nacionales y extranjeros en territorio nacional. Para mayor información sobre la creación de la CNDH, ver decreto de creación en el siguiente enlace: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200653&pagina=3&seccion=0

Tras estas reformas de austeridad, basadas en estrategias neoliberales, la política social se vio fragmentada, producto de los errores de inclusión y exclusión de la población objetivo, por las estrategias de focalización implementadas; el privilegio de sectores corporativos como parte de la legitimación social; el apoyo al sector financiero como parte del nuevo proceso económico, mediante estrategias de ahorro forzoso; y la implementación de políticas salariales que apoyaban el modelo de competitividad y favorecían la liberalización del mercado laboral.

La creación del *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)*, introdujo un nuevo esquema de operación en los programas sociales, implementando estrategias de focalización, bajo el principio neoliberal de atender a los más pobres entre los pobres. Dicho programa cambió el concepto utilizado por las anteriores administraciones federales de una política social de subsidios a la oferta por una política social de subsidios a la demanda, mediante la focalización dirigida a incrementar el desarrollo humano.

Al final de su operativa, en 1999, PROGRESA había beneficiado a 2.6 millones de familias que representaban un 40% de las familias rurales. Operando en cerca de 50 mil localidades, en más de 2.000 municipios en los 31 Estados de la República. Los resultados fueron de claro oscuros, ya que, si bien redujo un 15% los niveles de pobreza, (superando una de las mayores crisis económicas), dejó a un 53% de la población mexicana en condiciones bastante desfavorables.

II.3 Alternancia democrática y transición política (2000-2012).

Durante este período la política social se caracterizó por tener una mezcla entre el asistencialismo hacia los más pobres, heredado de los antiguos regímenes, y un intento de universalismo en el sistema de protección de salud como propuesta de la nueva forma de gobierno.

El comienzo del nuevo siglo y el cambio de partido político en el gobierno federal, con la llegada del Presidente Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno (2000-2006), trajeron consigo los cambios necesarios no sólo en términos de democracia y participación ciudadana sino en la administración de una nueva gestión de las políticas públicas.

La pobreza y la desigualdad seguían siendo los problemas más acuciantes del gobierno mexicano³⁸. Por lo que, a partir de 2001, se emprendieron medidas, lideradas por el gobierno federal, para establecer una metodología nacional que permitiera establecer, con mayor precisión, la medición de los índices de pobreza de aplicación en todo el país. Para ello se creó un Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), compuesto por un grupo de expertos en la materia, procedentes de instituciones nacionales de educación e investigación³⁹.

Los resultados del CTMP se presentaron al Gabinete Presidencial de Desarrollo Social en el 2002, clasificando la pobreza según sus ingresos. Por su parte la SEDESOL propuso que la pobreza fuera clasificada en tres líneas distintas⁴⁰: *pobreza alimentaria*, la cual representa a aquella población que no puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación al tener como ingreso entre 1.7 y 2 dólares diarios por persona; *pobreza de capacidades*, la cual representa a la población que además de no poder cubrir sus necesidades básicas en alimentación, tampoco les es posible cubrir sus necesidades en salud y educación al tener por ingresos diarios por persona entre 2.0 y 2.7 dólares; y *pobreza de patrimonio*, representa a toda aquella población que además de no poder cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación, tampoco puede hacerlo sobre sus necesidades de vivienda y transporte al contar con ingresos diarios por persona de entre 3.0 y 4.5 dólares.

Uno de los cambios más importantes producidos en materia de desarrollo social fue la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el año 2000, de la primera Ley de Desarrollo Social, la cual sería la encargada de regular, coordinar y definir los criterios de la Política Social implementados en el Distrito Federal.

A nivel nacional, se creó en el 2004 la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), con el objetivo de avanzar hacia la formalización de los programas sociales en México⁴¹.

³⁸ En 1996, tras los efectos producidos por la crisis económica de 1994, la cifra de pobreza patrimonial en México alcanzó los 69 millones de personas. Para el año 2000, el porcentaje de la población en estado de pobreza era de un 53%.

³⁹ Véase en CONEVAL (s/f), y en Bracamontes Nevares, (2013, p. 208).

⁴⁰ Para obtener mayor información acerca de la metodología utilizada para la medición de la pobreza en México ver en CONEVAL (2009), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, D.F., o visitar: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>

⁴¹ Boltvinik (2013).

Tras la creación de la LGDS, los trabajos realizados por el CTMD sobre la medición de la pobreza encontraron un respaldo institucional elevando a rango constitucional los lineamientos que permitiesen la evaluación y el diagnóstico periódico de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. Dichas acciones serían apoyadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Tanto la LGDS como las leyes nacionales promulgadas en México en materia de desarrollo social tienen como objetivo principal reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad económica y social, mediante la regulación de las políticas públicas y la garantía de los derechos sociales.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece como derechos sociales la educación, la salud, la vivienda, alimentación, un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación contenidos en la Constitución Política Mexicana⁴².

Los objetivos centrales de la LGDS son⁴³: Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Mexicana; señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos de generales a los que deben sujetarse la Política Nacional de Desarrollo social; establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en la que participen los gobiernos estatales y municipales; regular y garantizar los servicios sociales contenidos en los programas sociales; determinar las bases para la participación social y privada; y fomentarla; establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social; promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social; entre otros.

Los principios bajo los cuales se rige la Política Nacional de Desarrollo social, según el Artículo 3º del Capítulo de la LGDS son los siguientes⁴⁴: Libertad, Justicia distributiva, Solidaridad, Integridad, Participación social, Sustentabilidad, Respeto a la

⁴² Véase en DOF (2004, p. 3); Acosta (2010, p. 155); Valencia, et al (2011, p. 7-8); y Cogco et al (2010, p.19).

⁴³ DOF (2004, p. 1).

⁴⁴ DOF (2004, p. 2).

diversidad, Libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades, Transparencia y la Perspectiva de género⁴⁵.

Para el desarrollo óptimo de los objetivos y principios arriba descritos, la LGDS creó una serie de instituciones encargadas para el desarrollo e implementación de los mismos. Entre las cuales podemos mencionar el *Sistema Nacional de Desarrollo Social*, la *Comisión Nacional de Desarrollo Social*, la *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*, el *Consejo Consultivo de Desarrollo Social* y finalmente el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*⁴⁶, el cual sería el encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, con el propósito de corregirlos, reorientarlos, adicionarlos o suspenderlos según sea necesario. Fue creado en el año 2006, como el organismo máximo encargado de la evaluación de los planes y programas de desarrollo social implementados en México. Por tanto, es el mayor referente sobre la evaluación de la Política Social mexicana. Actualmente evalúa los planes y programas sociales implementados en todo el territorio nacional y emite los informes correspondientes sobre la situación de pobreza en el país.

Asimismo, es importante señalar, que dicha Ley incluye un apartado de Denuncia Popular, en su Capítulo VII, Artículo 67 y 68, los cuales establecen que toda persona u organización puede presentar una denuncia por cualquier hecho o acto que produzca o pueda producir algún daño al ejercicio de los derechos establecidos en dicha Ley, especificando los pasos necesarios para realizar dicha denuncia.

Es decir, según este párrafo de la LGDS, los derechos sociales de los mexicanos son, por primera vez, exigibles y denunciables. Debiendo los beneficiarios recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad, con acceso a la información y privacidad de la información personal. Dicho apartado especifica también las sanciones a las cuales podrán ser sometidos los funcionarios públicos que incumplan con lo establecido en dicha Ley, ya sea por omisión o mal uso de información. Asimismo, señala, en su Artículo 18º, que el gasto destinado a los programas de desarrollo social no podrá ser menores en términos reales que los del año anterior inmediato y deberán incrementar en función al incremento del producto interior bruto. Evitando con ello la desaparición de

⁴⁵ Fracción reformada DOF (2012).

⁴⁶ Véase en DOF (2004, p. 16); y en Acosta (2010, p. 155).

los programas por falta de presupuesto por factores económicos ya sea internos o externos del país⁴⁷.

Por todo lo anteriormente expuesto podemos señalar que la LGDS constituye un cambio positivo y significativo en la mejora de los procedimientos para la elaboración e implementación de las políticas sociales en México. Para autores como Félix Acosta son dos las razones por las cuales la LGDS constituye dicho cambio tan significativo en las políticas sociales en México, las cuales se detallan a continuación⁴⁸:

1.- La política social ha sido elevada a rango de precepto legal, lo cual representa un paso importante para constituirse como una política de Estado, dando mayor certidumbre a todos los actos públicos y sociales al lograr que sus objetivos trasciendan por las distintas administraciones públicas del Estado.

2.- Al ser aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos, establece la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas.

La creación tanto de la Ley General de Desarrollo Social en el año 2004, como del CONEVAL en el 2006, han contribuido a la formalización legal y administrativa de la política social en México, la cual ahora puede ser vista como parte de las políticas centrales del gobierno federal. Es por ello que consideramos tanto a la Ley General de Desarrollo Social como al CONEVAL los ejes fundamentales en los cuales debe basarse y apoyarse la Política Social en México.

Posterior a la creación de la LGDS y al CONEVAL, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), del Partido Acción Nacional (PAN), se dieron importantes cambios y reformas en materia de desarrollo social y derechos humanos, con la intención de seguir trabajando en la consolidación de un sólido sistema de bienestar social. Por lo que, durante los primeros años de gobierno de Calderón, se

⁴⁷ El Artículo 19 señala expresamente como programas prioritarios y de interés público, los siguientes: los programas de educación obligatoria, las campañas de prevención y control de las enfermedades transmisibles y programas de atención médica, los programas dirigidos a las personas en condición de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria, los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, los programas de abasto social de productos básicos, los programas de vivienda, los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la económica y a los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, camino y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano. Art. 18 y 19 del Capítulo III, Del Financiamiento y el Gasto. DOF (2004, pp. 5-6).

⁴⁸ Acosta, (2010, p. 167).

continuó con el mismo esquema de desarrollo social implementado durante el gobierno de Vicente Fox Quesada. Manteniendo el programa social Oportunidades, bajo el lema de “Vivir mejor”. Con la incorporación de algunos programas específicos como: Seguro Popular para una Nueva Generación, 70 y más, Estancias Infantiles, Escuela Digna, Becas para Educación Superior Pronabes, entre otros.

Sin embargo, a la mitad de este sexenio México puso a prueba su sistema de protección social al experimentar nuevamente una crisis económica internacional, registrada en el 2009. Los riesgos de perder el empleo, de tener acceso a la salud o educación de calidad, así como de engrosar el porcentaje de pobreza fueron muy altos⁴⁹ para la mayoría de la población mexicana. Si bien, las acciones políticas y económicas lograron reconducir la situación, logrando un avance en materia de política social al final del sexenio, los retos siguieron siendo la baja calidad y cobertura de los servicios de salud y educación así como los graves problemas de pobreza⁵⁰ y desigualdad.

En lo que respecta a las reformas a la Constitución en materia de desarrollo social y derechos humanos⁵¹, y como hemos mencionado anteriormente, ésta alcanzó su total desarrollo en 2011. Siendo la Reforma más importante realizada en materia de derechos humanos, la cual representa un avance en la armonización del orden jurídico nacional con el derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de éstas reformas, las políticas de protección y desarrollo social continuaron presentando serias deficiencias en parte por su escasa vinculación con los derechos sociales.

II.4. Consolidación democrática o vuelta al pasado.

Durante el periodo de transición política podemos observar avances importantes en materia de derechos humanos y políticas sociales en México. Como hemos mencionado anteriormente durante el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón

⁴⁹ Aunque el porcentaje de hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social había disminuido considerablemente entre 1992 y 2010, pasando del 89% al 22%, todavía seguía existiendo un amplio porcentaje de la población vulnerable ante los cambios económicos y sociales. CONEVAL (2012), “Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012”, México, D.F. p. 47.

⁵⁰ Según datos del CONEVAL, en el año 2000 el número de mexicanos en condiciones de pobreza ascendió a 42,9 millones, mientras que para el año 2006 el número de personas en estado de pobreza había aumentado a 51,6 millones. Mientras que el Coeficiente de Gini en 2014 fue del .503.

⁵¹ (2000). Reforma del Artículo 4 para dar paso al reconocimiento de un grupo de derechos específicos para la niñez. (2001). Reforma del Artículo 1 y 2 para dejar expresamente prohibido cualquier forma de discriminación (Art. 1) y reconocer el derecho de los pueblos indígenas (Art. 2). (2002). Se reforma el Artículo 3 para ampliar los niveles de educación básica obligatoria y gratuita, desde preescolar hasta secundaria. (2005). Reforma al Artículo 18 relativo al sistema de justicia para adolescentes.

(Partido Acción Nacional), se llevaron a cabo importantes reformas en materia de derechos humanos, alcanzando una total armonización de los derechos adquiridos en los tratados internacionales con la legislación nacional. Sin embargo, la práctica difiere bastante de las cuestiones legislativas en México. Por lo que la guerra contra el narcotráfico⁵² y el aumento de la pobreza y la desigualdad⁵³, dejaron en entre dicho los avances legislativos en materia de protección de derechos de la población mexicana. En relación a la política social, ésta continuó siendo asistencialista y focalizada, evidenciando su falta de conexión con los derechos sociales contenidos en la Constitución.

Durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), hemos podido observar un retroceso en las prácticas de protección y respeto de los derechos humanos, así como una continuidad en los programas sociales. De igual manera se ha registrado un aumento en los niveles de pobreza⁵⁴, pese al constante crecimiento económico⁵⁵.

En cuanto a la política social del Presidente Peña Nieto, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del CONEVAL (2016) señala la necesidad urgente de que las políticas de desarrollo social vayan más allá de las estrategias de combate a la pobreza y que incorporen un enfoque de inclusión más universal, que incorpore al resto de los grupos sociales para que todos tengan la oportunidad de “competir satisfactoriamente en los ámbitos económicos, políticos y sociales⁵⁶”. Para ello es necesario la vinculación de los programas y políticas sociales con los derechos emanados en la Constitución mexicana. Y sobre la incorporación y

⁵² Según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, el 24 % de la población, mayor de edad, fue objeto de asalto, robo, extorsión, fraude, amenazas, lesiones u otros delitos. Se registraron 12 millones de víctimas de violencia (27 mil homicidios dolosos en 2011), representando una tasa de violencia de 18 asesinatos por cada 100 mil en el 2011 (Irak registró una tasa de 12 asesinatos por cada 100 mil en el mismo año). Según estimaciones de esa Encuesta 12 de cada 100 ilícitos se denuncian, de los cuales 26 de cada 100 se concluyen, quedando un 98% de los delitos impunes.

⁵³ Los niveles de pobreza en el año 2006 alcanzaron a representar a 42,9 millones de mexicanos (la más baja registrada en los últimos 26 años), llegando a representar en el 2012 a 52,3 millones de mexicanos.

⁵⁴ Según datos del CONEVAL (2016), el número de mexicanos en condiciones de pobreza de patrimonio en el año 2012 ascendía a 52,3 millones de personas, mientras que para el año 2016 se llevan registradas 52,9 millones de personas. Representando un incremento de 3.9 millones de personas pobres entre el 2008 y el 2016. Asimismo, en este último año, el 85.1% de las mujeres indígenas de las zonas rurales eran pobres, mientras que 68,4 millones sufrían alguna carencia de acceso a la seguridad social.

⁵⁵ El crecimiento económico tuvo un promedio anual del 2.4% entre 1999-2016. CONEVAL (2018). La tasa inflacionaria tuvo un alza del 6.77% en el 2017, provocando que pese al crecimiento económico el poder adquisitivo disminuyó un 10,6% entre el 2005-2017.

⁵⁶ CONEVAL (2016, p. 17-18)

puesta en marcha del enfoque de derechos en los programas sociales, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), para dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para la exigibilidad de sus derechos.

La política social ha mantenido los mismos programas que los gobiernos anteriores con pequeñas variaciones en la gestión administrativa de los mismos. Pero estos programas no han ayudado a aumentar la calidad de vida de la población más vulnerable, sino que han generado estados de dependencia y marginación en un amplio sector de la población. Por lo que los derechos sociales continúan siendo un ideal para muchos mexicanos que sueñan con una vida digna y mejor.

Conclusiones

Los programas sociales de lucha contra la pobreza, desarrollados de manera continuada durante los últimos 40 años en México, siguen sin cambiar las condiciones de vida de cerca de 65 millones de personas (la mitad de la población mexicana) que actualmente vive en condiciones de pobreza. Los resultados siguen siendo muy limitados, insuficientes y de corto plazo.

Pese al reconocimiento formal de los derechos sociales en la Constitución Política de México, no existen las garantías individuales para que dichos derechos sean ejercidos con seguridad e igualdad.

Los resultados de las políticas sociales implementadas en los últimos 40 años, reflejadas en el aumento en los indicadores de pobreza y desigualdad, nos hacen constatar la necesidad de reorientar el débil sistema de bienestar actual hacia nuevas alternativas de bienestar. Alternativas que incluyan la redefinición del modelo social actual por un modelo que incluya políticas sociales más activas y participativas, no sólo dirigidas a la población más marginada, sino enfocadas hacia el conjunto de la sociedad en su totalidad, promoviendo la equidad, la justicia social y la corresponsabilidad en todos los niveles sociales. Para ello, las políticas sociales deberán ir más allá de la simple transferencia de recursos humanos y capitales. Deberán transformar su enfoque hacia la investigación de las nuevas necesidades que la sociedad demanda y asegurar que la cobertura de dichas necesidades se realice bajo el enfoque de derechos humanos, es decir, garantizando la titularidad universal de los derechos sociales de todos y cada uno de los mexicanos, así como los mecanismos que aseguren su efectivo ejercicio.

Por consiguiente, consideramos que para que se dé un verdadero cambio en el diseño e implementación de las Políticas Sociales en México es necesario, en primer lugar, cambiar el actual modelo económico de corte neoliberal por uno más equitativo, que promueva la independencia presupuestaria de la política social, para asumir decididamente la erradicación de la pobreza como objetivo primordial del Estado, implicando y coordinando a todos los sectores del gobierno en ese empeño, y sobre todo acabar con las prácticas de corrupción. En segundo lugar, resulta imprescindible que los programas sociales se diseñen bajo el enfoque de Derechos Humanos con el objetivo de incorporar en la práctica las normativas y los principios de los derechos humanos tales como la paz, la justicia y la libertad, considerando los bienes básicos como contenidos de derechos sociales fundamentales de todos los ciudadanos que deben respetarse y garantizarse.

En definitiva, el reto que debe afrontar el nuevo gobierno de México tras las próximas elecciones es enorme, ya que por un lado deberá consolidar un acuerdo político interno que permita una negociación efectiva del Tratado de Libre Comercio con los socios del norte así como una firme política exterior frente a los intereses migratorios y económicos del actual Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica. Por otro lado, es necesaria la construcción de un verdadero sistema de protección social, basado en el reconocimiento y garantía universal de derechos económicos, sociales y culturales, como único medio para construir una sociedad más igualitaria basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos.

Bibliografía

- ACOSTA, F. (2010). “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, *Papeles de Población* Vol. 16, N.64, pp. 155-188.
- BARAJAS MARTÍNEZ, G. (2010). “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958”, *Revista Política y Cultura*, Núm. 33, pp. 65-66.
- BARBA SOLANO, C. (2007). “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII No 39, Guadalajara, México, pp. 47-61.
- BOLTVINIK KALINKA, J. (2013). “Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa”, en Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, *Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México*, capítulo 10, pp. 279-308.
- BRACAMONTES NEVARES, J. (2013). “Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008”, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, capítulo 10, p. 208.
- CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). “Antecedentes”, en *Desarrollo Social*, cit., p. 12.
- CESOP, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). “Antecedentes”, en *Seguridad Social*, p. 1.
- COGCO CALDERÓN A., RODRÍGUEZ VARGAS, M. y PÉREZ CRUZ, J. (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, pp.1-35.

- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009).
“Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”,
México, D.F.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s/f).
¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?, México, D.F.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012).
“Avances y Retos en la Política de Desarrollo Social en México, 2012”,
México, D.F., p. 143.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016).
“Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016”, México,
D.F., p. 118.
- CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018).
“Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018”, México,
D.F., p. 300.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (1917). “Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, México, D.F.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,
Cámara de Diputados, D.F., p. 98.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (2004). “Ley General de Desarrollo Social”,
Cámara de Diputados, D.F., Título Primero, Capítulo I, Art. 3 p. 21.
- MAYER-SERRA, C. E. (2007). “El derecho a la protección de la Salud”, *Revista Salud
Pública de México*, Vol. 49, Núm. 2. pp. 144-155, Instituto Nacional de Salud
Pública.
- HELLER, H. (2006). “El Derecho Constitucional de la República de Weimar”.
Derechos y deberes fundamentales, Mosqueda, Escritos Políticos, Ed. Palestra,
Lima.
- LECO, C. y BOLLAIN, E. (2013). “La Política Social en México, 1970-2013”,
INCEPTUM, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre, pp. 177-212.

- MARÍÑEZ NAVARRO, F. (2002). *La Política Social en la transición mexicana*, Ponencia presentada en el XVth ISA World Congress of Sociology “Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries”, Brisbane, Australia, p. 13.
- PALACIOS ESCOBAR, Á. (s/f). “Características de la Política Social en México”. Facultad de Economía, Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, (CEDEM), UNAM, México, D.F.
- RUIZ VELÁZQUEZ, N. (2000). *La Política Social en México hacia el fin de siglo*. Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F. ps. 189
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XVIII, No. 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75.
- VALENCIA LOMELÍ, E., FOUST, D. y TETREAULT, D. (2011). “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”. Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”. *ASDI, Colección Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- VALENCIA LOMELÍ, E., ENRÍQUEZ, R., ROMÁN, I. y ORDÓÑEZ, G. (2006). “Alternativas, Políticas sociales y Desarrollo Regional en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO y la Universidad de Guadalajara, México, Hermosillo, Sonora, México, p. 265.
- VALENCIA LOMELÍ, E. (2006). “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, México: transiciones múltiples y reformas pendientes. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 19 Número 1, p. 82.