

**UDS**

**LIBRO**

ESTADO Y POLÍTICA SOCIAL

*LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL Y GESTIÓN  
COMUNITARIA*

*TERCER CUATRIMESTRE*

---

## Marco Estratégico de Referencia

---

### ANTECEDENTES HISTORICOS

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1979 con el inicio de actividades de la normal de educadoras “Edgar Robledo Santiago”, que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor de Primaria Manuel Albores Salazar con la idea de traer Educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer Educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tarde.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en septiembre de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró como Profesora en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de finanzas en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo y sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta Educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de Educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los jóvenes que tenían intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta

alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el Corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y Educativos de los diferentes Campus, Sedes y Centros de Enlace Educativo, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca a nivel nacional e internacional.

Nuestra Universidad inició sus actividades el 18 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en Puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a nuestras propias instalaciones en la carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

## **MISIÓN**

Satisfacer la necesidad de Educación que promueva el espíritu emprendedor, aplicando altos estándares de calidad Académica, que propicien el desarrollo de nuestros alumnos, Profesores, colaboradores y la sociedad, a través de la incorporación de tecnologías en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

## **VISIÓN**

Ser la mejor oferta académica en cada región de influencia, y a través de nuestra Plataforma Virtual tener una cobertura Global, con un crecimiento sostenible y las ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

## **VALORES**

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Libertad

## **ESCUDO**



El escudo de la UDS, está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

## ESLOGAN

“Mi Universidad”

## ALBORES



Es nuestra mascota, un Jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen.

---

## Estado y política social

---

**Objetivo de la materia:** El alumno analice y reflexione las características, naturaleza, alcance y dimensiones de la política social como parte fundamental del Estado mexicano llevado a cabo para la atención de las necesidades sociales.

### Contenido de la asignatura:

#### Unidad I Aspectos teóricos y conceptuales de las políticas sociales

- 1.1 Génesis del estado social
- 1.2 Doctrina liberal
- 1.3 Estado de bienestar
- 1.4 Conceptos básicos de política social
- 1.5 Objetivos de la política social
- 1.6 Lo público, lo privado y lo social.
- 1.7 Políticas: públicas, nacional, económica y social
- 1.8 Los modelos y enfoques de política social
- 1.9 La construcción de la política social en México
- 1.10 Proceso para la toma de decisiones
- 1.11 Cobertura y financiamiento
- 1.12 Instrumentación

#### Unidad II Política social en México

- 2.1 Ejecución de la política social
- 2.2 Actores sociales
- 2.3 El modelo del estado de bienestar
- 2.4 El modelo neoliberal.
- 2.5 Política social de México en la actualidad.
- 2.6 Criterios de prioridad y expansión en la política social
- 2.7 Población beneficiaria
- 2.8 Enfoque e indicador utilizado.

### Unidad III Sectores de la política social

- 3.1 Alimentación
- 3.2 Vivienda
- 3.3 Educación
- 3.4 Salud
- 3.5 Pobreza
- 3.6 Atención a grupos sociales
- 3.7 Empleo
- 3.8 Instituciones encargadas de los sectores de la política social
- 3. 9 Política social y política educativa
- 3. 10 La educación como parte fundamental en la política social.
- 3. 11 La cultura política en el desarrollo social.

### Unidad IV Realidades y perspectivas del trabajo social en la política social

- 4.1 La función social en la actividad del estado
- 4.2 La función social en la actividad del sector privado
- 4.3 La función social en la actividad de la sociedad civil.
- 4.4 El gasto y la pobreza social
- 4.5 Organismos internacionales relacionados con el desarrollo social
- 4.6 Las sociedades latinoamericanas, su evolución estructural y las políticas sociales
- 4.7 Estrategias para reducir los problemas sociales
- 4. 8 El papel de la economía en la política social

### Criterios de evaluación:

No	Concepto	Porcentaje
1	Actividad en plataforma	30%
2	Actividades Áulicas	20%
3	Examen	50%
<b>Total de Criterios de evaluación</b>		<b>100%</b>

## Unidad I Aspectos teóricos y conceptuales de las políticas sociales

### 1.1 Génesis del estado social

Los tratadistas de teoría general del Estado, desde Aristóteles y Bodino hasta nuestros días con Jellinek y Kelsen, coinciden en afirmar que para que pueda existir un Estado, es necesario que coexistan tres elementos esenciales: un territorio, una población y un gobierno o régimen de derecho.

El régimen jurídico o gobierno puede, a su vez, configurarse a través de las diferentes maneras que se han dado a lo largo de la historia: monarquía, república, forma central o federal, gobierno colectivo o de un solo individuo, democrático o absoluto, etcétera. Caben en la organización jurídica numerosas formas que cambian con el curso del tiempo. La conciliación de esos elementos es la que posibilita la creación de un Estado que puede perdurar y ser tan estable como las específicas circunstancias lo permitan.

A partir de 1521, el territorio mexicano y su población quedaron incorporados al Estado español, quien instauró un gobierno dependiente totalmente del metropolitano, el cual rigió durante tres siglos en lo que se llamó la Nueva España. En 1821, México consumó su independencia y se dio un gobierno propio que con marcadas variantes perdura hasta nuestros días.

Para comprender la evolución del Estado es necesario definir propiamente al Estado como:

***Francisco Porrúa, por Estado debe entenderse una situación que permanece dentro de un cambio constante, pues dentro del Estado, como asentamiento territorial-humano, existen y conviven otros sectores de la sociedad humana, tales como la familia, la Iglesia, la corporación, etcétera.***

Las relaciones humanas que yacen inmersas dentro de una sociedad conforman la esencia intrínseca del Estado, las cuales también varían por el mismo dinamismo social. Siendo la base del Estado las actuaciones del hombre, y siendo también la vida del hombre un fluir constante, la base del Estado es también mutable.

Para George Jenillek el Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originado y asentada en un determinado territorio.

Por su parte, Immanuel Kant otorga una definición y encuadra al Estado como la reunión de los seres humanos dentro de una comunidad en la que el factor que los convoca es, precisamente, su identidad nacional. Esta última idea de Estado es de suma importancia, pues Kant señala la nacionalidad como un elemento indirecto del Estado.

***Es una persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción.***

El estado tiene los fines siguientes;

- a. Crear un orden**
- b. Asegurar la convivencia social**
- c. Establecer medios de desarrollo cultural, económico, político, moral y social.**
- d. Bienestar de la nación**
- e. Solidaridad social.**

De tal manera, que el Estado como creación humana tiene que atender los fines sociales, es decir, colectivos, de todos los miembros de una sociedad.

El Estado tiene cuatro elementos básicos y generales:

- 1) posee gobierno (poder político),
- 2) tiene un pueblo (como nación);
- 3) ostenta territorio; y,
- 4) está regulado con base en un estado de derecho que lo legitima y que basa su organización en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es importante señalar que el politólogo Norberto Bobbio considera que la complejidad para estudiar el concepto radica en que éste puede ser analizado desde la historia de las instituciones políticas o desde la historia de las doctrinas que diversos estudiosos del tema han hecho. Asimismo, considera

que existen argumentos para considerar que el Estado surgió desde la antigüedad, con la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y la aparición de la civilización y sus diversas formas de dominación política; y otro punto de vista considera que es únicamente producto de la modernidad y del estado particular de organización política que se derivó del declive de las organizaciones políticas medievales, dónde al principio se establecen monarquías absolutas y después se dio paso a organizaciones delimitadas por el derecho y la división de poderes.

Para la mayoría de los autores, los principales elementos esenciales son: territorio, población y gobierno o poder político, y hay algunos autores que, a éstos, añaden el derecho:

- 1) **Población:** se refiere a la suma total de individuos que habitan, conviven y hacen regulados en un mismo y determinado territorio. Es la principal característica o elemento del Estado, pues si hay carencia de individuos el Estado no tiene razón de ser.
- 2) **Territorio:** se refiere al espacio que ocupa un lugar en el cosmos, que suele estar delimitado o seccionado para una mejor organización y distribución de población. En dicho espacio se realizan todo tipo de actividades, previamente reguladas por el hombre.
- 3) **Poder:** se refiere a un poder social que se enfoca en controlar, regular o sistematizar las actuaciones de las y los individuos para dominar ciertos sectores sociales, objetivando las decisiones de los demás. El poder político se centra en influir en la conducta humana
- 4) **Derecho:** se refiere al modo o subsistema de control social para perpetuar las actuaciones de aquellos que detentan el poder, a través de restricciones o prohibiciones justificadas a la luz de la norma jurídica.

Estos elementos, por su parte, hacen mención a las características o condiciones determinantes de la existencia del Estado. Yacen reguladas dentro de la estructura de éste, pues pueden considerárseles como atributos propios del poder y del derecho:

- 1) **Soberanía:** se refiere a la voluntad suprema de la colectividad de un determinado territorio que regula y ordena la comunidad humana. Como atributo de la estructura política del poder, cualifica al mismo y determina sus relaciones.
- 2) **Imperio de ley:** se refiere a que la ley como atributo y resultado de la norma jurídica, es la máxima pauta que debe regir en un Estado; es decir, que el gobierno debe quedar supeditado a las leyes y no a las personas en lo individual.

Algunos autores, como deja ver Andrade Sánchez, anexan la personalidad jurídica del Estado y los fines de éste como elementos modales.

Asimismo, Porrúa Pérez dice que el concepto de Estado no es completo si no se hace alusión al campo jurídico. El Estado es susceptible de tener derechos y obligaciones, toda vez que es una persona jurídica, y como tal, se le reconocen los atributos de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción, como afirma García Máynez, sino que es un hecho jurídico que existe dentro del ordenamiento jurídico.

La relevancia de la norma jurídica para los elementos del Estado, y para toda la actuación del hombre y la mujer en sociedad, es tanta, que no es posible desprender los elementos de tal carácter. Para el caso de México, la regulación jurídica de los elementos se esquematiza en la siguiente lista:

- 1) **Población:** artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) **Territorio:** artículos 25, 27, 28 y 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3) **Poder:** artículos 25 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4) **Soberanía:** artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5) **Imperio de la ley:** artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es necesario hacer mención a la Constitución federal como principal ordenamiento jurídico, y del cual emanan los aspectos de tal índole para los elementos del Estado. Dentro del esquema kelseniano, sobre la jerarquización de la norma jurídica, la carta magna encuadra todas las actuaciones del Estado mexicano y regula la actividad potestativa del mismo.

Existen entonces teorías sobre el origen, construcción y evolución del Estado y la construcción de un sistema de procurar, administrar e impartir justicia, como las siguientes:

- Teológicas u origen divino.
- Del origen familiar.
- Naturalistas.

- De origen violento.
- De origen convencional, del pacto social o voluntarista.
- Ético espiritual.
- De la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado.
- Organicistas, el Estado como un organismo biológico y como un organismo psicológico.
- Sociológicas.

### Las teorías teológicas u origen divino del Estado

Se fundan en el origen sobrenatural del Estado, el cual es creado por Dios. La divinidad ha creado el poder político. Esta doctrina se manifiesta en diversos pueblos de la Tierra, con sus tradiciones teocráticas, como los pueblos judeocristianos. En ese tenor, San Pablo en la Epístola de los Romanos (capítulo XIII, versículo I), determina que, no hay potestad que no venga del ser supremo, es decir, Dios, y todas las que hay son ordenadas por él. Entonces, estas doctrinas se apoyan en la fe, que es una virtud teologal por la que nuestro intelecto está dispuesto para asimilar todas las verdades reveladas. Para San Pablo, Hebreos (XI, I), la fe es la sustancia de todas nuestras esperanzas, que nos convence de las cosas que no podemos ver. Por tanto, la teología especulativa ha establecido el origen mediato del Estado, teniendo a Dios como su causa eficiente, y el origen inmediato del Estado como obra del hombre. Uno de los grandes teólogos del cristianismo, cuyo pensamiento ha influido en las teorías divinas para justificar al Estado, es Santo Tomás de Aquino.

### La teoría del origen familiar

Plantea que, un elemento social es el grupo; la historia es la formación de grupos desarrollados en un complejo movimiento sinérgico creador de organizaciones, estructuras y nuevas formas sociales. La necesidad de reproducirse crea la familia y establece vínculos de sangre de los primeros grupos. La familia es la verdadera fuente y el origen de toda la república y miembro principal de ella, además de que, se suman a esta conceptualización las teorías del patriarcado, matriarcado y otras formas que describen la naturaleza de la familia y familias originales. Entonces, **la sociedad primitiva se origina en la familia**. Además de los lazos de parentesco, la sociabilidad es un factor determinante. Así nace el principio de autoridad, y es la conciencia la que origina la sociedad política primitiva. Es de particular interés el momento en que el grupo nómada se transforma en sedentario, por lo que, **la familia es un factor de agrupación política**. A partir de esos momentos surgen los grupos

sociales que se proyectan hasta nuestros días. Autoridad y poder dan paso al gobierno y posteriormente al Estado.

### Las teorías naturalistas

Las teorías naturalistas parten de la idea de que, el Estado es un fenómeno natural o sujeto a fuerzas derivadas de la naturaleza. Estas fuerzas aludidas son de carácter geográfico, topográfico, hidráulico, hasta las fuerzas sociales, económicas, políticas. Las luchas sociales, racistas y de clases comprenden la estructura de esas formas que generan finalmente al Estado. Dentro de estas opiniones hemos de comprender las teorías sobre el origen violento del Estado.

### Las teorías del origen violento del Estado

Encuentra su nacimiento en la guerra. El Estado es, enteramente en cuanto a su origen y en cuanto a su naturaleza durante los primeros estadios de su existencia, una organización social impuesta por un grupo vencedor a su grupo vencido, organización cuyo único fin es de reglamentar la dominación del primero sobre el segundo defendiendo su autoridad contra las revueltas interiores y los ataques exteriores. Y esta dominación no ha tenido jamás otro fin que la explotación económica del vencido por el vencedor. De ahí que, la civilización sea una consecuencia de las luchas sociales. Todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas, por lo que el Estado es la condición sine qua non de la prosperidad, del desarrollo de la civilización.

### Las teorías del origen convencional del Estado (del pacto social)

Esbozan que, el Contractualismo es un sistema basado en las doctrinas del contrato social. Tres son las grandes figuras del pensamiento contractualista en la Edad Moderna, como Thomas Hobbes (1588- 1679), John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1712-1778). La turbulenta primera mitad del siglo XVII en Inglaterra destaca en la filosofía política, la figura de Thomas Hobbes, cuyo trabajo más representativo es el Leviatán aparecido en 1651. En el estado de naturaleza los hombres están en una situación de guerra de cada hombre contra cada hombre. **El miedo a la muerte es la pasión que lleva a los hombres a la paz.** Esta situación en la que **el hombre es el lobo del hombre, da paso a una forma de convivencia para obtener la máxima libertad.** Entonces, los hombres constituyen la sociedad civil por medio de un contrato, así ruge el Derecho, la

obligación, la ley. El pueblo cede sus derechos a un gobernante, que puede ser un individuo o una corporación cualquiera. Una vez cedidos sus derechos, el pueblo no tiene ya derecho alguno a la potestad civil, sino que ésta es absoluta e ilimitada en el gobernante.

El contrato social entonces se hizo entre súbditos, no entre súbditos y soberano. El soberano no es una parte para el contrato, sino su creación. Así, el soberano no puede comprometerse en cualquier ruptura del contrato, ya que no es una parte de él. Al participar en la creación del soberano el súbdito es el autor de todos los gobernantes y, por tanto, no ha de lamentarse de las acciones de los gobernantes, ya que esto sería en perjuicio para él. Hobbes concede que el soberano puede cometer cualquier inequidad, pero no una injusticia o un perjuicio en la propia esencia, ya que no puede por definición actuar ilegalmente: determina lo que es justo e injusto y su acción es la ley. Al soberano le corresponde el establecimiento de la paz y defensa comunes a todos los hombres. De ella deriva el Derecho natural y los preceptos que fundamentan la comunidad política. De esta forma, Hobbes fue llamado el padre de los ateos, incluso, en Inglaterra tuvo oposición por parte de los obispos para la reimpresión del Leviatán.

En cambio, **la doctrina de Juan Jacobo Rousseau** (1712-1778) difiere de Hobbes y Locke. Sus obras más representativas son, el Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, y El Contrato Social publicado en 1762.<sup>7</sup> Coincide con sus predecesores sobre la idea del Contrato, pero difiere en su concepción del estado de naturaleza. El Contrato Social es una hipótesis racional, no histórica. Puede pensarse que, **los hombres vivieron en una edad primitiva o presocial, disfrutando de una libertad absoluta e igualdad.** Vivía libremente en armonía con la naturaleza, **pero llegó un momento en que los hombres empezaron a transformar el mundo**, como el cultivo de la tierra, la cultura y con ella la propiedad y la desigualdad, terminando con el estado de naturaleza primitivo. Entonces, el hombre ha nacido libre y por todas partes está encadenado, pero ¿cómo sucedió esto y cómo puede justificarse? Para recuperar la libertad perdida, los hombres se pusieron de acuerdo para crear artificialmente la sociedad política. **Cedieron sus derechos naturales y la comunidad los devuelve en protección a sus derechos.** El poder no es transmitido a un hombre o grupo de hombres, sino a la comunidad entera. Ella es la depositaria de la soberanía; su manifestación es la voluntad general, que no se representa porque tiene razón. La voluntad general es la expresión de la suma mayoritaria de voluntades en la decisión de los actos políticos en la que se requiere su manifestación: en los sufragios electorales, en las determinaciones legislativas y jurisdiccionales. La ideología del Contrato Social fue determinante en la Revolución Francesa de 1789.

### La teoría ético espiritual

Indica que, la naturaleza racional y libre del hombre es la causa del Estado. Sólo la vida social impulsada por la inteligencia humana es capaz de alcanzar las formas políticas. Tal fue la explicación de Aristóteles al hablarnos del zoon politicon. La sociabilidad lleva a la perfección. La sociedad para substituir requiere de una organización y del poder coactivo, ideas que perduran hasta el pensamiento medieval, moderno y contemporáneo. La teoría de la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado, apunta que, la evolución de las sociedades primitivas acusan algunos rasgos de uniformidad, respondiendo a necesidades idénticas y a complejos problemas sociales, que a pesar de su diversidad, coinciden en formas y aspectos semejantes. No es un cuadro estático de evolución, porque siendo la vida social tan compleja, a pesar de las coincidencias los pueblos acusan evoluciones y regresiones originadas por su propio desarrollo.

Consecuentemente, ha sido a través del estudio comparativo de la evolución de los grupos sociales que se han podido advertir paralelismos y constantes, de forma que, sin prescindir de alguna diversidad y de una mayor o menor rapidez de desenvolvimiento, se puede afirmar con cierta seguridad que los tipos de evolución social se pueden plasmar de la siguiente manera:

- a) **La horda primitiva** en relaciones sociales promiscuas, con estructura diferenciada y con funciones de defensa y de protección;
- b) **La gens o clan**, agregado compuesto de individuos ligados por vínculos de un parentesco imaginario o ficticio, fundado sobre la creencia de derivar de un mismo tótem;
- c) **Tribus compuestas de familias** en las que el parentesco en línea recta y de base preferentemente materna ha tomado una forma distinta;
- d) **La familia patriarcal**, de quien la familia romana representa el ejemplo más característico y, la familia paterna como se encuentra entre los pueblos de la Europa moderna.

Lo expuesto conlleva a la **constitución espontánea y necesaria del Estado**, de ahí que, la sociedad sea un fenómeno complejo entre cuyos aspectos más importantes está el sentido de los fenómenos políticos que conducen a la creación del Estado. Las explicaciones sobre el origen del Estado son consideraciones sociológicas, y el Estado se convierte en una creación colectiva que responde a numerosas causas; si el nacimiento de las sociedades civiles responde como expresaba

Platón a la necesidad de asociación, el surgimiento de las organizaciones políticas, principalmente como la comunidad política más perfecta como es el Estado, responde a causas muy diversas.

Entonces, nuestro punto de partida es aludir a la **edad incierta de la humanidad**, aquellos momentos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas por el espíritu gregario y el dominio de sus instintos naturales. La segunda etapa se **inicia con los pueblos pastores hasta la integración de la agricultura**, como las primeras formas políticas rudimentarias, como horda, clan, tribu, fraternidad, etcétera, de los clanes de los imperios. Subsecuentemente, la época de los **pueblos primitivos de la antigüedad** de China a Roma. Posteriormente, la cuarta etapa de los preludios del Estado en el **largo proceso de la Edad Media**, y la última fase, que va del nacimiento del Estado hasta la época actual, **surgiendo el Estado nacional y patrimonial**, que coincide con la formación de las nacionalidades europeas, y el Estado se convierte en patrimonio del monarca, el cual transmite a sus herederos; el **Estado policía o gendarme**, fundado en los presupuestos del liberalismo, que consiste en que, el gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado y asume una representación política discrecional o reglada pero justificándose por la satisfacción del interés general; el **Estado de Derecho**, gobernado por el principio de que, el gobernante debe ser sometido al Derecho y los particulares encuentran en la ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derechos que le brindan un amplio campo de acción.

**El Welfare State o Estado de Bienestar**, que alude a una organización en la que, el Estado se **propone el control de la política social y económica para subordinarla al bienestar general**, es decir, la idea de bienestar social tiende a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de una sociedad, de las cuales debe ser liberada, eliminando la presión económica que la domina y creando las infraestructuras que se enfrentan a las condiciones reales de una comunidad, entre ellas el reconocimiento de los derechos sociales

El Estado de justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública, que reconoce que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares por legítimos que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir el interés colectivo, por lo que, la sociedad debe considerarse en la unidad de sus problemas fundamentales, dando oportunidad a todos y creando un régimen de seguridad civilizado.

### Las teorías organicistas

Señalan que, estas teorías tratan de organizar al Estado como un organismo espiritual o como un superorganismo. Si un organismo es un todo vivo compuesto de partes vivas, se concluye que el Estado es un organismo vivo integrado de partes vivas, que son los seres humanos. Así como hay una anatomía que describe al cuerpo humano y una fisiología que explica su funcionamiento, también hay una anatomía política y una fisiología política. En la anatomía política el Estado como organismo biológico tiene los mismos elementos que los organismos vivos, como tejidos sometidos a las leyes biológicas. Entonces, metafóricamente se dice que, se ha creado al Estado como un organismo vivo a través de un orden jurídico al que se le asignan finalidades encaminadas al servicio de una sociedad.

### Las teorías positivistas

Indican al positivismo como doctrina exige a toda ciencia que parta de hechos tomados en el sentido de objetos perceptibles y que se limite a comprobarlos y enlazarlos con leyes. El término se adoptó por primera vez por Saint-Simon para designar a método exacto de las ciencias y su extensión a la filosofía; también se atribuye a Hume su fundación, y Augusto Comte tituló Positivismo a su filosofía con gran influencia en la segunda mitad del siglo XIX en los países de occidente. Según Comte, todas las ciencias deben recorrer en su desarrollo tres fases: la teológica, que explica los acontecimientos recurriendo al influjo sobrenatural de los dioses; la metafísica, que trabaja con conceptos esenciales y universales y fuerzas de la naturaleza, y la positiva, que se ciñe a describir los hechos y su legalidad.

### Las teorías sociológicas

Apunta que, el Estado es un orden de la vida social, complejo, de naturaleza amplia y de difícil determinación. La sociología, la política, el Derecho, la economía, estudian al Estado bajo criterios diferentes, pero todas ellas concurren a la creación y mantenimiento del orden social. La sociología es la ciencia de la sociedad que estudia las formas y fenómenos sociales. El fenómeno político es un fenómeno social que origina al Estado, es decir, la sociedad crea al Estado como una necesaria exigencia de la vida social. La política es la fuerza o directiva que anima a los hombres para satisfacer sus necesidades principalmente económicas, y construir un orden diverso del social. Se valen para este propósito del Derecho, con el cual se crean instituciones permanentes, provistas de fines y sanciones adecuadas a su eficaz cumplimiento. Entonces, estas teorías sociológicas consideran factores sociales para explicar al Estado cómo son los fenómenos sociales que se manifiestan en

toda comunidad humana, entre ellos los fenómenos de mando y obediencia, la diferenciación de amigo y enemigo, la aparición de las clases sociales antagónicas y todo el conjunto de relaciones creadas y mantenidas por la sociedad para lograr la supervivencia y la armonía de las relaciones sociales o en procesos negativos de dominios oligárquicos. Por tanto, estas teorías designan como Estado, al conjunto de los fenómenos sociales, identificándolo con el de sociedad en el sentido de una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones. En este contexto, Kelsen critica a las teorías sociológicas, al especificar la importancia y exclusividad de los elementos jurídicos que intervienen en el concepto de Estado.

Otro punto importante es entender por forma de Estado, al conjunto de elementos que caracterizan globalmente a un ordenamiento referido en particular a las finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los criterios de disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los del Estado-aparato y sus modalidades de intervención. Las formas de Estado se caracterizan por el principio tendencial de la concentración del poder y por el rechazo. Y por forma de gobierno, al complejo de instrumentos que se articulan para conseguir las finalidades estatales y los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. Cada forma de gobierno se encuadra en una forma de Estado más amplia que la condiciona.

## **1.2 Doctrina liberal**

El liberalismo trata de la libertad política del ciudadano contra la opresión del Estado, es la teoría y la práctica de la defensa a través del Estado constitucional de la libertad individual. La idea de libertad, se presenta como un valor político que se defiende a través de la afirmación de que los hombres se suponen inicialmente en un estado de naturaleza con perfecta libertad para decidir sus acciones, sin depender de la voluntad de otro hombre, la única finalidad por la cual el Poder puede con pleno derecho ser ejercido sobre un miembro de la comunidad contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás.

Este podría ser llamado el principio liberal fundamental: La libertad es un derecho básico, debiendo justificarse todo intento de limitarla. Así, el Estado y sus atribuciones deben estar justificadas, ya que limitan la libertad de los ciudadanos.

*“Siendo los hombres por naturaleza libres, iguales e independientes, ninguno puede ser sustraído de esa condición y sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento.”*

El punto central de la teoría política liberal es determinar cómo se puede justificar la autoridad política, sus atribuciones, partiendo de la premisa de que éstas limitan de alguna manera la libertad.

La justificación deriva de la idea en la existencia de un estado de naturaleza, en el cual los humanos son libres e iguales, y por ello se argumenta que cualquier limitación de esta libertad e igualdad debe estar justificada por el contrato social. El contrato social se erige como un acuerdo de voluntades entre los miembros de la sociedad, en que las partes acuerdan restringir su libertad sujetándose a las reglas acordadas sobre la manera en que se creará el Estado, se desarrollarán las relaciones de los individuos entre sí y con el Estado creado, en general instaurándose a través de este proceso, una nueva sociedad organizada.

Los individuos deciden ceder parte de su libertad, crear el Estado, pagar los impuestos, autorizarle que los gaste, etc. para obtener con ello un mayor beneficio, evidentemente nadie quiere entregar parte de su libertad, de su patrimonio, si no es a cambio de obtener un provecho mayor del que tendría de abstenerse a entregarlo.

El liberalismo es caracterizado por una concepción positiva del hombre y de la sociedad. Esa concepción es:

- ✓ **Individualista:** predominio del individuo sobre el grupo, la colectividad o la sociedad.
- ✓ **Igualitaria:** las personas son, o deben ser, iguales en algún sentido. Cuando menos, deben ser iguales ante la ley.
- ✓ **Universalista:** Lo que es bueno para unos es suficientemente bueno para todos. Más específicamente en asuntos políticos (y económicos), los liberales se inclinan a creer que todos deben ser como nosotros (valores occidentales). Este universalismo está plasmado por ejemplo, en la declaración de la ONU sobre los derechos del hombre. En comparación con el fundamentalismo islámico como una doctrina política que no tiene pretensiones universalistas.
- ✓ **Mejorista:** los liberales sostienen que las instituciones sociales y políticas pueden ser mejoradas indefinidamente (Ej. actitud de ingenieros automotrices).

### 1.3 Estado de bienestar

El desarrollo del estado de bienestar ha pasado por fases bien definidas. Durante la primera mitad del siglo xx, los derechos sociales se ampliaron progresivamente a todos los ciudadanos, en la década de 1970 se recortaron y en la de 1990 surgieron nuevas ideas sobre la inversión social. Tras el crac financiero de 2008 y la gran recesión económica, entramos en una fase caracterizada por la adopción de **programas de austeridad**. El futuro del estado de bienestar está, una vez más, en cuestión, y para sobrevivir necesita reformas continuas y una nueva visión de ciudadanía democrática.

Para entender los problemas y los desafíos actuales del Estado de bienestar es importante situarlo históricamente y comprender la complejidad de su desarrollo ideológico y político.

En sus orígenes era un proyecto tanto de la izquierda como de la derecha. En esta última, durante el siglo XIX, destacados estadistas conservadores y empresarios, entre los que se incluían **Bismarck y Joseph Chamberlain**, **defendían los programas de bienestar como forma de incorporar mano de obra y mitigar el atractivo de los movimientos anticapitalistas**, que estaban desarrollándose con mucha rapidez. Estaban de acuerdo en que debían moderarse los extremos de la desigualdad y en que debían proveerse servicios colectivos para proporcionar a cada ciudadano una seguridad y oportunidades razonables. Los programas de bienestar resultantes supusieron una respuesta moral ante las dificultades de los trabajadores mal remunerados, además de ser una respuesta política ante el ascenso de los movimientos radicales de la clase trabajadora y una respuesta pragmática a la necesidad que estaban experimentando todas las grandes potencias con unos trabajadores y ciudadanos más sanos y con mejor educación.

El Estado de bienestar, tal y como se desarrolló, estaba íntimamente relacionado con los proyectos de progreso nacional y de creación de una ciudadanía cohesionada. Tratar a las naciones como comunidades de destino hizo que los estados tuvieran la obligación de asegurar el bienestar de los ciudadanos. Esto implicaba un alejamiento de las ideologías del laissez-faire y del liberalismo económico. Como tal, formaba parte de una reacción más amplia ante el mercado autorregulado y reflejaba el deseo de un Estado más activo e intervencionista. Elementos importantes de las clases gobernantes de Europa de finales del siglo XIX aceptaron que había que reformar radicalmente el capitalismo para evitar la posibilidad de una revolución social mediante la provisión de un mínimo básico de seguridad, oportunidades e ingresos a todos los ciudadanos en cada etapa del ciclo de su vida. Este cambio en las actitudes ayudó a transformar la política occidental e hizo posible la

reconciliación del capitalismo con la democracia que muchos no habían creído posible en el siglo XIX. Sigue siendo el rompiente contra el cual los intentos de dismantelar los estados de bienestar se han ido a pique.

Los estados de bienestar desarrollados por los conservadores tendían a ser limitados en alcance y ambición, pero abrieron el camino para que el Estado incrementara sus poderes y extendiera sus operaciones, y esto fue usado por los políticos centristas y socialdemócratas para profundizar y universalizar el Estado de bienestar. Una de las inspiraciones para esta oleada de reforma democrática social fue el Informe Beveridge, publicado en el Reino Unido durante la guerra, en 1943. Beveridge identificó a los **cinco gigantes de la necesidad**:

**La holgazanería, la enfermedad, la ignorancia y la miseria.**

Este marco proporcionó la base para la implantación de programas universales de seguridad social, pleno empleo, sanidad, educación y vivienda, financiados mediante niveles mucho más altos de impuestos.

La existencia del Estado de bienestar generó un conflicto entre la prioridad dada a la maximización del crecimiento económico promoviendo los beneficios y la inversión, y la concedida a la maximización de la legitimación democrática mediante la expansión de los programas de bienestar.

El resultado fueron unas crisis fiscales cada vez más graves, ya que no existían suficientes recursos para respaldar ambos objetivos. Una segunda línea de críticas se centró en el paternalismo de los estados de bienestar, en la estigmatización y la imposición de sanciones a los solicitantes. Se argumentó que los estados de bienestar no eran benévolos, sino instrumentos de control social. La expansión del Estado servía a los intereses de este más que a los de sus ciudadanos. Una tercera línea de críticas se centró en las asunciones asociadas al género que subyacían en tantos programas del Estado de bienestar. El Informe Beveridge contenía algunas muy explícitas sobre hogares mantenidos por el trabajo remunerado de un hombre, los que la mayoría de las tareas domésticas eran llevadas a cabo por la mujer y no estaban remuneradas.

En la derecha, parte del análisis reflejaba lo mismo que el de la izquierda, aunque se sacaron conclusiones políticas muy distintas. Se argumentaba que los estados de bienestar amenazaban cada vez más a la prosperidad en lugar de ayudar a mantenerla. Gastar en bienestar se había convertido en una carga para los contribuyentes, ya que algunos programas clave, especialmente la seguridad social, eran demasiado generosos y estaban abiertos al fraude. Este ataque se convirtió en una crítica a los estados de bienestar porque los consideraban similares a las economías planificadas o dirigidas de las sociedades no occidentales y con unos resultados parecidos: mala asignación de los recursos, la ausencia de una disciplina de mercado adecuada y de unas restricciones presupuestarias apropiadas. En descripciones más vívidas se consideraba al Estado de bienestar como un parásito gigante que se alimentaba con la sangre del sector privado debido a su insaciable apetito por recursos adicionales.

Una crítica influyente de dos economistas del Reino Unido argumentaba en 1975 que el sector público había crecido demasiado, ya que sus trabajadores eran en esencia improductivos, independientemente de lo útiles que fueran desde el punto de vista social, y sus sueldos debían ser pagados por los trabajadores del productivo sector privado. Esta visión de la relación entre el Estado y la economía de mercado tenía una larga historia. Lo que fue significativo fue su resurgimiento en la década de 1970 y los usos concretos que se le dio, en favor del argumento de que el Estado de bienestar era demasiado generoso, daba empleo a demasiada gente y debía recortarse.

El bienestar estaba siendo ahora financiado a partir de los **impuestos generales**, y ya no se consideraba que las prestaciones sociales fueran algo que uno tuviera que ganarse pagándolo, sino que eran **vistas como un derecho** y, por lo tanto, **algo que se debe**. El principio de contribución se había perdido. Las consecuencias de este cambio condujeron directamente a la crisis fiscal, ya que los costes de los programas de bienestar, además de las demandas y las expectativas de los ciudadanos, siempre estaban aumentando, dando lugar a exigencias de financiación cada vez mayores. En los lúgubres pronósticos de los comités de expertos defensores del libre mercado, esta espiral no tenía fin. Conducía inevitablemente a una crisis fiscal, al colapso de las finanzas públicas, a la politización del bienestar. Se solía diagnosticar que se trataba de un problema de la democracia. La estructura de las instituciones democráticas permitía que los solicitantes y los funcionarios buscaran satisfacer sus intereses especiales a expensas de la mayoría de los ciudadanos y los contribuyentes. También dio lugar al crecimiento de la dependencia, a la multiplicación de los solicitantes y a la infantilización de los humildes, a los que se les negaron la autonomía y la oportunidad de liberarse.

Esping-Andersen en su libro *Los tres mundos del Estado del bienestar*, comparaba los estados de **bienestar nórdicos**, con sus generosas prestaciones, sus elevados impuestos y el enfoque de las provisiones del bienestar fuera de los límites del mercado; los estados de **bienestar occidentales**, que también disponían de unas prestaciones bastante generosas, pero que, de acuerdo con los supuestos conservadores sobre la sociedad, las encauzaban hacia la familia en lugar de hacia los individuos, y los **países angloamericanos**, cuyos estados de bienestar se habían concentrado principalmente en complementar los ingresos, que eran mucho menos generosos y extensos y que, por lo tanto, se habían convertido en estados de bienestar residuales. Pero Esping-Andersen apuntó que lo que hacía que los tres tipos de estados de bienestar fueran reconocibles era que, incluso en los residuales, había programas para combatir la inseguridad que surgía en el ciclo vital del mercado laboral, además de importantes programas universales como los sistemas nacionales de salud (el National Health Service en el Reino Unido y Medicare en Estados Unidos).

#### 1.4 Conceptos básicos de política social

Definiremos a la política social como:

***Conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos, e instrumentos conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de los activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.***

Las principales características de una política social son las siguientes:

- Se desarrolla desde los poderes públicos.
- Ha de estar consensuada y apoyada por los principales actores sociales implicados.
- Va destinada a los ciudadanos.
- Se desarrolla con el fin de paliar un problema social o beneficiar a algún grupo discriminado.
- Es una de las herramientas más importantes del Estado de bienestar.
- Se financia de forma pública, a través de los impuestos.

Los principales ejemplos que podemos exponer son los siguientes:

- ✓ **Educación:** La educación pública es una realidad en una gran cantidad de países. Esta se

encarga de garantizar la igualdad de oportunidades. El gran ascensor social es la educación, pues permite que todo el mundo pueda estudiar y alcanzar un mejor empleo, siendo esta la mejor herramienta contra la pobreza y la exclusión estructurada. Así, no solo las familias pudientes y de las clases más elevadas tienen la oportunidad de formarse.

- ✓ **Sanidad:** La sanidad pública es otro pilar de los Estados de bienestar contemporáneos, aunque en algunos países no está totalmente universalizada. Esta pretende poder atender a cualquier ciudadano, sin discriminaciones de ningún tipo.
- ✓ **Vivienda:** También es común la construcción de viviendas como parte de la política social. Consiguiendo que familias con rentas muy bajas o en riesgo de exclusión social puedan acceder a una vivienda.
- ✓ **Discriminación:** Algunos países, también, impulsan políticas contra la discriminación. Con la tipificación como delito de algunas actuaciones, como la exaltación del terrorismo o la apología de ideologías genocidas. O la penalización de las conductas racistas u homófobas.
- ✓ **Drogas:** Para luchar contra los estragos que han causado algunas drogas a individuos muy particulares, las autoridades gubernamentales también desarrollan políticas, como los centros de desintoxicación o las campañas de concienciación.
- ✓ **Discapacidad:** El establecimiento de cuotas para discapacitados, o de centros educativos especiales, busca el libre desarrollo de estas personas y su normal desarrollo en la vida pública y privada.

## 1.5 Objetivos de la política social

Las políticas sociales nacen como respuesta al reclamo de la población de satisfacer sus necesidades no satisfechas y que motivadas por algunos partidos políticos se alzan en protesta por la brecha existente entre las clases sociales, evidenciándose la desigualdad entre ellas; observando por un lado al estado como centro de poder con fines individuales normativos, con personas de clase alta exitosas teniendo el control de las decisiones del país mientras por el otro lado a las clases pobres siendo excluidos, representada como sociedad civil.

Por lo tanto las políticas sociales son el resultado de la confrontación de la población con el estado con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población buscando el fortalecimiento de la sociedad a través de la cohesión social y el equilibrio de las clases sociales basados en los principios de igualdad y participación, donde el Estado proponga lineamientos para solucionarlos.

*“Las políticas sociales buscan la democracia, el orden, equidad y la integridad, a través de facilitar el acceso de todos los ciudadanos a un mínimo condiciones en salud, educación y trabajo”*, generando un entorno socioeconómico que brinde oportunidades a todos los ciudadanos; por lo que sus funciones se suscriben a la inversión en capital humano, compensación social (a través de la protección social) y contribuir a asegurar la cohesión social.

Deben ser definidas en el tiempo (a largo, a mediano o a corto plazo), que respondan a las necesidades de un grupo mayoritario de la población, que sean fáciles de lograr de manera cuantitativa y cualitativa, analizar su viabilidad social y política. Sus ámbitos de participación se encuentran divididos en social, político, económico y cultural.

Para conocer las necesidades de la población con fines de elaboración de políticas sociales la fuente directa es a través de la Encuesta de hogares de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe), lo que luego se operativiza a través de planes, programas y proyectos conducidos por agentes públicos que intervienen en la distribución de oportunidades a los grupos vulnerables, siendo analizada para conocer el efecto a través de 3 aspectos:

1. **Aspectos conceptuales:** que ayudan a definir la relación entre objetivos y el número de población beneficiaria.
2. **Aspecto sistémico:** vinculado con las relaciones en la cual se ubica la política implantada en tiempo, actores y recursos.
3. **Aspectos estratégicos:** relacionados con los resultados de las intervenciones en políticas.

Estos planes, programas y proyectos, comúnmente sociales tratan de cubrir la necesidad de la mayoría de población, evidenciándose una relación entre gasto público social e insatisfacción de necesidades; medidos a través de las metas de las políticas sociales, que son la búsqueda de la equidad, eliminación de la pobreza y maximizar el bienestar.

El rol del estado en relación a las políticas sociales puede ser:

1. **Protector:** El estado protector aparece para evitar que los movimientos sociales reclamen y es donde la política social es un elemento fundamental para menguar las demandas de un grupo de personas vulnerables que apelan a la justicia social y al amparo de legislaciones internacionales.
2. **Benefactor:** Es donde el estado se orienta a una mayor equidad y justicia social para la población orientada al gasto social.
3. **Subsidiario:** Es donde el estado cumple el rol de proveedor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades.

La sociedad en la que vivimos tiene un modelo de desarrollo político, económico y social basado en el ser humano, donde el estado para lograr su rol integral debe vincular 4 aspectos:

1. **Desarrollo humano:** Entendido como el entendimiento y socialización de las políticas por toda la población.
2. **Desarrollo espiritual:** a través de la trascendencia del ser humano, el impacto que logra en cada ser humano.
3. **Desarrollo de infraestructura:** Concientización sobre el cuidado y el uso de ambientes.
4. **Desarrollo comunitario:** Son vistas como una totalidad, basado en los beneficios a los que la población puede alcanzar.

### 1.6 Lo público, lo privado y lo social.

Dentro del Estado, es importante mencionar que como parte medular del elemento población dependiente del origen de los sujetos que participan distinguiremos las relaciones jurídicas de carácter público, privado y social de la siguiente manera:

La relación jurídica es “un vínculo entre sujetos de Derecho, nacido de un determinado hecho que ha sido definido por las normas jurídicas como condición de existencia de unas posiciones jurídicas correlativas que incluyen facultades y deberes cuyo objeto son ciertas prestaciones garantizadas por la aplicación de un consecuencia coactiva”.

Los elementos básicos de toda relación jurídica son: los sujetos, el objeto, la vinculación correlativa, el hecho condicionante y la norma. Los 3 primeros elementos forman el núcleo central de la estructura (internos y primarios) y los otros dos determinan a la relación desde fuera (externos).

1. **Sujeto:** Los sujetos jurídicos establecen el vínculo en que consiste la relación. Son los protagonistas de la relación y presentan la doble dimensión activo-pasiva de ser al mismo tiempo titulares de derechos y deberes correlativos.
2. **Objeto:** Razón o motivo que impulsa a los sujetos a establecer o mantener el vínculo recíproco que les une. Ha sido designado como “contenido” de la relación o como “objeto” Se ha señalado con frecuencia que cualquier realidad externa que actúe como punto de coincidencia del interés

de los sujetos que constituyen la relación puede constituirse en objeto de objeto de la relación jurídica. Sin embargo, se ha precisado también, que sólo puede ser “objeto” de una relación jurídica el comportamiento humano social.

El derecho público se refería, entonces, al gobierno, a la organización y funciones del Estado, así como a sus relaciones con los particulares y las que pudiera mantener con otros Estados. Las normas que formaban parte de este derecho no podían ser modificadas por acuerdo entre particulares. El *ius publicum* emanaba, además, de los órganos del Estado, los cuales se encargaban de expresar la voluntad del pueblo romano.

El derecho privado es el que se refiere a la utilidad de los particulares; es decir, el que reglamenta sus diferentes relaciones y actividades. El derecho privado era, así, el que regía a los particulares; sus normas podían ser modificadas por la voluntad de los individuos a quienes estaban dirigidas, y de hecho, en sus orígenes, este derecho emanaba de las agrupaciones familiares con el objeto de regular únicamente las relaciones entre particulares, las cuales podían ser de carácter familiar o patrimonial.

El derecho social es la rama del derecho que se fundamenta en los principios y diferentes normas que tienen como objetivo principal proteger, velar y establecer el comportamiento y las actitudes del hombre velando por la igualdad dentro de las clases sociales. Consisten en un grupo de principios y de reglas o normativas que buscan como único fin el de proteger, integrar y vigilar por el adecuado comportamiento de los individuos que habitan dentro de una sociedad, ya sea en medio de ella o en los lugares de trabajo.

## **1.7 Políticas: públicas, nacional, económica y social**

Entiéndase la política como *ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.*

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

Para su estudio haremos la siguiente división: policy analysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada uno de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así un mayor una idea complementaria.

Las **Políticas Públicas** son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

El estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares (la cual es una visión anticuada para otros autores), debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: “Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian”. “Analizar Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué Efecto produce.” Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una sencilla guía para ir analizando una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos:

- a) **Las normas jurídicas.** Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
- b) **Los servicios de personal.** Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.
- c) **Los recursos materiales.** Destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.
- d) **La persuasión.** Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Hay un gran conjunto de Políticas Públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados.

La participación ciudadana en distintos momentos, es una de las maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes.

Las políticas nacionales se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población que son priorizados en la agenda pública. Los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno.

*Las **políticas nacionales** definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno”.*

***La política económica** puede definirse como el conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.*

***Política Social.** Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.*

## I.8 Los modelos y enfoques de política social

Los tres modelos de estado de bienestar según Gøsta EspingAndersen		
Modelo	Características más importantes	Ejemplos
<b>Socialdemócrata</b>	El Estado garantiza la provisión de una amplia gama de servicios sociales para toda la ciudadanía, de tal forma que se asegura un determinado nivel de bienestar para todos. Los principios de igualdad y solidaridad son fundamentales en este modelo. Con este modelo se logra un alto grado de desmercantilización del acceso a bienes y servicios sociales.	Países nórdicos (Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega).
<b>Conservadorcorporatista</b>	En este modelo, la provisión de bienes y servicios sociales por parte del Estado se diferencian por tipo de ocupación y/o por tipo de organización en la que se labora (pública o privada). Además, los beneficiarios deben aportar contribuciones para acceder a los beneficios. En consecuencia, el acceso a los bienes no depende únicamente de que tales bienes se consideran derechos sociales, sino del cumplimiento de las reglas	Europa continental (especialmente, Alemania y Francia).

	<p>para acceder a los mismos.          Por tanto, en general, el tipo seguridad social está fuertemente vinculada a la pertenencia a de un grupo (o corporación) determinado.          Este modelo no garantiza de manera automática la desmercantilización de acceso a bienes sociales.</p>	
<p><b>Liberal</b></p>	<p>El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse de los bienes y servicios sociales que se consideran necesarios para tener un nivel de vida aceptable. Además, las personas deben comprobar que no cuentan con los recursos necesarios, según los criterios que el gobierno establece, para ser para merecedores de ayuda estatal.          Por tanto, los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. En algunos casos, el estado puede proveer de manera universal ciertos servicios (sobre todo educación). En este modelo el grado de desmercantilización de acceso a bienes y servicios sociales es muy bajo.</p>	<p>Países anglosajones (Estados Unidos, Inglaterra).</p>

Dentro del sistema capitalista existen diferentes modelos de gestión de la política social.

Richard Titmus describe tres modelos básicos:

**1. Modelo residual de la política social de bienestar.** El primer modelo parte del principio de la existencia de caminos "naturales" por medio de los cuales satisfacen los individuos sus necesidades: el mercado y la familia. Las instituciones de bienestar social tienen más bien un carácter temporal y funcionan si esos dos caminos llegan a desaparecer. En realidad dentro de este modelo el Estado de bienestar debe enseñar a los individuos a convivir sin él.

**2. Modelo de la política social basado en el logro personal.** Dentro de este modelo se considera a las instituciones de bienestar social como "auxiliares" del sistema económico. Supone que las necesidades deben satisfacerse de acuerdo con los méritos en el trabajo y la productividad. El modelo está basado en teorías económicas y psicológicas que destacan los incentivos, el esfuerzo y la recompensa, así como las lealtades de clase y de grupo.

**3. Modelo de política social institucional-redistributivo.** En este modelo se considera el bienestar como algo básico del sistema social; la política social proporciona servicios simultáneos al funcionamiento del mercado de acuerdo con el principio de necesidades. Es decir, el modelo supone que las relaciones de mercado son insuficientes para garantizar la satisfacción plena de las necesidades sociales y por ello el bienestar se desarrolla como complemento. El modelo está basado en teorías del desarrollo económico y en parte en el principio de igualdad social. Es un modelo que considera la política social como una necesidad histórica e incorpora esquemas de distribución social de la riqueza.

Dichos esquemas de redistribución buscan por una parte la protección de los ingresos del trabajador y por otro el establecimiento de impuestos sobre la renta a fin de fortalecer la demanda y prevenir las necesidades sociales.

La política social en México ha transitado de un modelo institucional redistributivo a un modelo basado en el logro personal. Si bien, esta afirmación parece tajante, lo cierto es que la gestión del bienestar social ha fluctuado entre estas dos formas, inclinándose en los últimos años hacia el segundo modelo, a través de una serie de programas sociales focalizados.

Ello puede demostrarse a través del análisis de las diferentes etapas del desarrollo de la política social.

## 1.9 La construcción de la política social en México

En el siguiente trabajo nos proponemos hacer un análisis de la función de la política social en México, su contribución a la gobernabilidad, el carácter que ha observado su implementación desde el gobierno federal y la importancia y necesidad de adoptar un modelo descentralizado para instrumentarla desde el nivel regional y local, a fin de hacer más efectivo su proceso de gestión.

Hay tres aspectos interrelacionados que conviene destacar en el diseño de políticas

- ✓ **Aspectos conceptuales** que ayudan a definir la relación entre objetivos y poblaciones;
- ✓ **Aspectos relacionados con el cierre del sistema de relaciones** en el cual se ubica la política
- ✓ **Aspectos relacionados con los resultados** de las intervenciones propias de las políticas

En primer lugar, en el orden lógico de las cosas, están los aspectos conceptuales que son indispensables para definir las relaciones principales que hay entre los objetivos perseguidos por las políticas y las poblaciones a las cuales ellas van dirigidas. El segundo aspecto apunta al sistema de relaciones en las cuales están insertos los objetivos y las correspondientes poblaciones objetivos. El punto fundamental que se debe considerar en este sentido es la construcción del cierre de ese sistema: qué es lo que queda dentro del sistema o campo de relaciones conceptualizadas en el paso anterior y qué es lo que queda afuera. El tercer aspecto y final en el orden lógico, está relacionado con los resultados de las intervenciones que forman parte de los contenidos de la política de que se trate.

**Los aspectos conceptuales.** El primer vértice del triángulo virtuoso, para el diseño de políticas públicas, que es de tipo conceptual, lo vamos a referir a un campo determinado de políticas públicas que son las así llamadas políticas sociales

Convencionalmente se tiende a definir las políticas sociales por el tipo de sector en el cual ellas se inscriben, de modo que sectores tales como la educación, la vivienda, la salud, que apuntan a la provisión de bienes públicos, dan origen a las así llamadas políticas sociales.

El ámbito instrumental. Este primer ámbito es de tipo general, en el sentido de que se aplica a toda política pública (no sólo a la política social) y está organizado por un marco racional operativo comandado por un sujeto. Este sujeto es siempre un agente público, vale decir a una entidad compuesta por instituciones (en el sentido de complejos de acciones legitimadas normativamente) y de personas (portadores de voluntad de actuar jurisdiccionalmente legitimados por alguna forma de representación del interés público que les es conferida). Ese agente público pone en ejecución una pluralidad de acciones que están articuladas entre ellas en términos de jerarquías y secuencias operacionales.

La política social nunca es una acción aislada. Dicho esto se siente entonces que el mismo agente público no es nunca un individuo aislado sino un grupo organizado de ellos en función de las jerarquías decisionales y las secuencias que construyen la cadena articuladora de la pluralidad de acciones implicadas. Esta consideración lleva directamente a la introducción del factor tiempo en las políticas públicas.

El ámbito estratégico. Este es el componente de contenido de la política pública y es clave para definir lo que es específico de esa política que podemos adjetivar como “política social”.

### **El Ámbito Estratégico de la Política Social: Los procesos distributivos**

I. Dos nociones distributivas claves: mejorar oportunidades (políticas ex-ante) o corregir el balance de activos (políticas ex post) en la sociedad.

Un primer concepto central en este aspecto es el de procesos distributivos. Podría decirse que toda política social busca intervenir, en la sociedad de que se trate, un cierto proceso distributivo. No cualquier proceso redistributivo sino aquellos que se refieren al reparto de las oportunidades y de los activos sociales. Redistribuir contingentes militares o equipos, a lo largo del territorio no es una política social aun cuando esa intervención sea crucial para la ejecución de la política de defensa.

El primer punto que debe destacarse en este sentido, es que toda política social redistribuye ya sea oportunidades o activos, en otras palabras, persigue cambios en las estructuras social de las oportunidades y en la estructura social de los capitales (o endowments) de diversa naturaleza que se producen y adquieren en la sociedad.

**Los aspectos sistémicos: el cierre del sistema de relaciones.** El segundo vértice del triángulo virtuoso que hemos venido utilizando como marco ordenador del diseño de las políticas públicas con especial énfasis en las políticas sociales, se refiere al trazado de la malla de interacciones entre los distintos elementos, factores, o variables de la política social de que se trate que conforman el sistema de relaciones: Este cierre del sistema de relaciones es el vehículo que va a permitir establecer las jerarquías y las secuencias de las acciones involucradas en la política social específica.

**Los resultados logrados con la política social.** Estamos ahora en condiciones de abordar el tercer vértice del triángulo virtuoso que hemos venido utilizando como recurso expositivo para desarrollar los aspectos fundamentales que inciden en el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Este tercer vértice aborda los problemas referidos a los resultados de tales políticas. A nuestro juicio el problema central que se presenta de manera reiterativa y frecuente en este campo de acciones la discrepancia entre los resultados esperados o anticipados por quienes diseñan la política y los resultados que se obtienen una vez que la política es aplicada por los agentes relevantes. Esta constatación nos lleva a proponer una especie de ley de hierro, que no es otra que la famosa formulación de Robert Merton acerca de los efectos no anticipados de la acción social.

## 1.10 Proceso para la toma de decisiones

La toma de decisiones se ha constituido durante los últimos 40 años, en un campo disciplinar de la mayor relevancia para las diferentes esferas político-administrativas.

En la esfera política, desde la emergencia del Welfare State es relevante observar los diferentes cursos de acción y orientación que los gobiernos, operacionalizando los instrumentos estatales, han dado a la sociedad. Tales cursos de acción y orientación gubernamental, a partir de los años 50', se relacionan directamente con las Políticas Públicas. En las organizaciones tanto públicas como privadas, aparecen las diferentes decisiones como aspectos vitales para materializar su propio desarrollo. En últimas, todos y cada uno de nosotros invertimos gran parte de nuestras vidas en tomar decisiones que nos orienten hacia la realización de nuestro propio ser, incluyendo en la decisión un conjunto de hechos y valores propios de cada situación (Simon, 1997).

Cuando hablamos de toma de decisiones, necesariamente nos tenemos que relacionar con un verbo rector en dicho proceso: decidir. ¿Qué significado tiene este verbo y que implicaciones aparecen, a

partir de su puesta en marcha, para los seres humanos? Decir, evidentemente connota una acción por la cual un ser humano realiza una selección entre múltiples alternativas posibles. Dicha selección, causará un curso de acción en determinado sentido. Las implicaciones de las decisiones, aparecen una vez estas se implementan, como consecuencias lógicas de la determinación de dicho curso de acción. En relación a la disciplina de las Políticas Públicas, el curso de acción determinado es de naturaleza gubernamental, el cual se pone en marcha o implementa a través de la operacionalización de distintos instrumentos de poder concentrados en el Estado. Decidir, es una conducta eminentemente humana, en la medida en que sólo se puede llevar a cabo a través del intelecto que únicamente poseen los seres humanos. Al relacionarse la toma de decisiones con conductas eminentemente humanas, aparece como materia de estudio de diversas disciplinas del conocimiento tales como la Ontología, la Psicología, la Epistemología, el Psicoanálisis, la Filosofía, la Administración, la Economía, la Sociología, la Metodología y la Ciencia Política, entre otras.

Existe en nuestros días, dentro de las diferentes disciplinas del conocimiento, un acuerdo más o menos general de lo que es un proceso de toma de decisiones. Dicho proceso contiene por o menos seis fases o etapas que se deben seguir en la toma de una decisión.

La primera de estas etapas corresponde al análisis de la problemática a resolver o solucionar. En esta primera etapa se identifican las causas que pueden estar generando la situación percibida como problemática.

Una segunda etapa se relaciona directamente con la formulación de las alternativas que puedan llegar a atender la situación problematizada, en esta etapa se exploran soluciones que puedan llegar a resolver las diferentes causas generadoras del problema.

En tercer lugar encontramos la identificación de criterios de evaluación, esta etapa construye los elementos claves para ubicar los niveles de satisfacción frente a la solución del problema. Define si se quiere, los objetivos a alcanzar en el proceso de toma de decisiones.

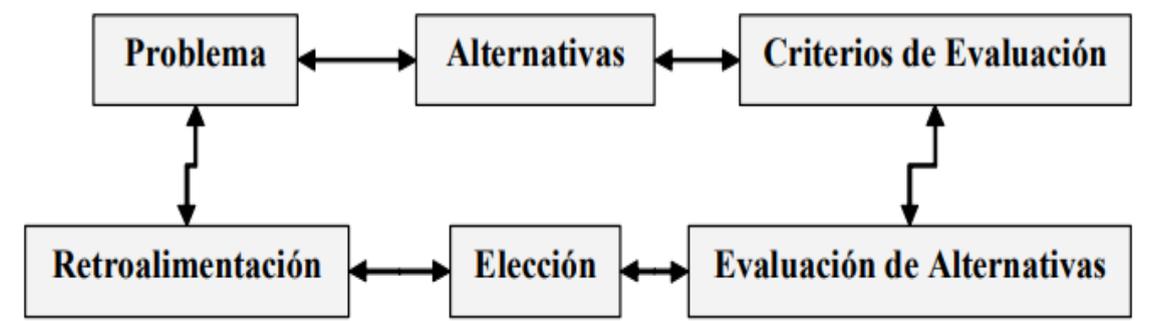
La cuarta etapa se relaciona con la evaluación de las alternativas formuladas y se soporta en la etapa inmediatamente anterior. Evaluar significa aquí, construir juicios de valor que se compararán entre las diferentes alternativas.

En quinto lugar se encuentra la elección de la decisión que se va a implementar. Aunque en todas las etapas anteriores se han practicado ejercicios decisionales (todas las etapas del proceso implican

toma de decisiones), en esta quinta etapa la decisión adquiere su máxima expresión, ya que de esta dependerán las consecuencias que traerá consigo el proceso de toma de decisión.

Por último tenemos la sexta etapa de retroalimentación, en la cual se pretenderá aprender bajo el método de ensayo – error de la decisión implementada. Dichos aprendizajes serán claves para futuros procesos de toma de decisión que pretende inclusive resolver las mismas situaciones concebidas como problemáticas. A pesar de las múltiples críticas que puedan hacerse al proceso de toma de decisiones que se ha elucidado muy brevemente, este llega a ser bastante funcional para explicar cómo toman las decisiones las personas o los colectivos de personas en los diferentes ámbitos de las sociedades humanas. El esquema que se presenta a continuación resume la explicación dada sobre el proceso de toma de decisiones.

### **DIAGRAMA No. 1. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**



#### **1.11 Cobertura y financiamiento**

En presencia de una sociedad altamente inequitativa la ciudadanía ha sido incapaz de fortalecer la capacidad del estado para promover mayor equidad, ya sea igualando las oportunidades para beneficiarse del desarrollo o dando una cobertura para prestaciones mínimas. En tales condiciones,

la sociedad ha reaccionado para su protección y desarrollo social mediante tres instituciones: estado, mercado y familia, las cuales coexisten en forma totalmente desintegrada, y resultando como consecuencia de la desigualdad más que como un mecanismo para superarla. De hecho la forma como estas instituciones se han ido desarrollando ha servido más a intereses particulares de diferentes grupos, que a una política de cohesión social.

En efecto, ha sido tradicional que el estado se ocupe de proveer servicios públicos, pero basado en dos criterios: la oferta de bienes y servicios públicos y la administración de sistemas contributivos de protección social. Sin embargo, la consecución de ambos objetivos mediante dos lógicas diferentes: la oferta pública de prestaciones y la administración de cotizaciones de afiliados bajo la modalidad de seguros sociales contra riesgos, ha dado malos resultados. Las debilidades de la primera opción han provenido de la baja carga tributaria de los países de la región, y de una estructura de gastos insuficiente para proveer de prestaciones de calidad para todos, y muchas veces con una asignación insuficiente y/o regresiva como para impactar significativamente sobre los sectores de menores ingresos. A la postre ha resultado en coberturas de baja densidad poblacional y mala calidad.

Por su parte los sistemas de protección social se han basado en cotizaciones del estado, los empleadores y los asalariados, con un claro sesgo hacia el sector asalariado formal de la economía y bajo la presunción de que en esos sectores se ocupaban los jefes de hogares y perceptores principales de familias biparentales y estables. Por ende el cobro de primas adecuadas permitía coberturas también satisfactorias incluyendo cónyuges e hijos. Sin embargo, estas presunciones resultaros irreales y la propuesta de proveer de bienestar y protección a la ciudadanía bajo esta modalidad resultó insuficiente. De hecho, CEPAL acaba de documentar (CEPAL, 2006) acerca de la baja cobertura de estas opciones, lo que se manifiesta en una fuerte exclusión social, y una protección segmentada conforme al estrato ocupacional de los afiliados, reproduciendo de hecho las desigualdades originales del mercado de trabajo antes que compensándolas.

## **1.12 Instrumentación**

La política social en México tiene como objetivo principal el desarrollo humano vía la creación y ampliación de las capacidades de las personas mediante servicios universales de educación, salud y nutrición, con el propósito final de lograr una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos, particularmente de los que viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. El

instrumento de política social empleado en México se fundamenta en los principios de la focalización de los subsidios y la participación social y ha significado en los últimos veinte años una innovación en la manera de cubrir las necesidades sociales y generar niveles de vida más elevados y sostenidos, política que ha sido replicada en otros países. Se describirán y analizarán las características esenciales del diseño e implementación de la nueva política social y se presentarán sus resultados más importantes, específicamente aquellos de los programas de combate a la pobreza.

Actualmente, en México algunos programas sociales son:

**Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.** Con el objetivo de beneficiar a las madres trabajadoras y padres solos en el cuidado y bienestar de sus hijos, el Programa de Apoyo otorgará apoyo económico directo. Con esto se impulsa el bienestar de los niños y niñas .

**Producción para el Bienestar.** Este programa impulsado por el Gobierno Federal busca fomentar y alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país a través de apoyos económicos anticipados a productores agrícolas. México es el país número uno en importar.

**Crédito Ganadero a la Palabra.** Con el objetivo de incrementar la producción del pequeño productor pecuario y para dar impulso hacia la autosuficiencia alimentaria de México, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció el apoyo "Crédito Ganadero ...

**Sembrando Vida.** Con el objetivo de impulsar el campo y a nuestros productores, el programa Sembrando Vida – coordinado por la Secretaría de Bienestar– otorgar apoyos para la reconstrucción del tejido social en las zonas agrícolas que más ..

**Jóvenes Escribiendo el Futuro.** Programa de becas bajo el encargo de la Secretaría de Educación Pública, busca beneficiar a 300 mil jóvenes de bajos recursos que hayan concluido el bachillerato para garantizar que continúen sus estudios en el nivel superior.

**Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.** El presidente Andrés Manuel López Obrador inició este programa de pensión en 2001, cuando era Jefe de Gobierno en la Ciudad de México

**Jóvenes Construyendo el Futuro.** El 10 de enero de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador, entregó los primeros apoyos del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, una iniciativa que busca el bienestar de los jóvenes de nuestro país. Este programa está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) en sus dos modalidades para becar a jóvenes: capacitación laboral y becas estudiantiles.

Se están atendiendo las causas de fondo que propician que nuestros jóvenes ingresen a las filas del crimen, con este programa se abren nuevas oportunidades de desarrollo laboral y educativo para 2.6 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudien, ni cuenten con un empleo.

## Unidad II Política social en México

### 2.1 Ejecución de la política social

La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos. Una de las definiciones que está actualmente en boga es aquella que concibe la coordinación como un proceso que permite que las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos. La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por esta razón, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: (i) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; (ii) reducir las inconsistencias de las políticas; (iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; (iv) atenuar el conflicto político y burocrático; (v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: (i) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; (ii) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; (iii) de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel de presupuesto y de competencias en juego; y (iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos.

Ahora bien, la coordinación no es un fin en si misma. Es un instrumento que sirve para lograr la consistencia e integralidad de las políticas en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de “governance” como de cambio organizacional. Por ello, la coordinación ocurre a diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

El carácter político del proceso de coordinación se debe a que éste involucra a los actores claves de la política social. La coordinación había sido asumida por el Estado hasta hace dos décadas,

pero esto fue puesto en entredicho por sus deficiencias, la cuales, según Lechner (1997), se deben a los siguientes obstáculos: la creciente complejidad de los problemas y políticas, el instrumental inapropiado con que se cuenta, la asimetría de poderes entre los diferentes actores y la poca aptitud de las estructuras de coordinación e implementación. La coordinación social que tiende a emerger hoy en el marco de las políticas neoliberales debilita la centralidad jerárquica de la política como coordinadora del conjunto social, sectorizándolo.

México ha incrementado las acciones en materia de política social en los últimos 20 años. Los programas sociales, dirigidos a la población más vulnerable, han extendido su cobertura y han aumentado su presupuesto. Antes del 2019, los principales programas sociales se caracterizaban por ser en su mayoría de transferencias condicionadas. En la administración federal vigente, esos programas fueron reemplazados con otros que carecen de la característica de condicionalidad.

### **Programas de transferencias condicionadas**

Este tipo de programas otorga transferencias monetarias o en especie a familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. Estas transferencias se realizan siempre y cuando los beneficiarios cumplan con las condiciones que el programa establezca, las cuales regularmente van más allá de las características intrínsecas de la población.

Dichas condiciones pueden ser que los beneficiarios cumplan con requisitos de atención a la alimentación, salud y educación, pero también condiciones que impliquen que los beneficiarios se involucren en actividades productivas y/o vinculadas al empleo. Estos programas tienen como objetivo que en el corto plazo las familias reduzcan sus niveles de pobreza y que a largo plazo desarrollen capacidades para terminar con la reproducción de la pobreza entre generaciones. (Marchionni, 2008)

Diferentes evaluaciones ha demostrado que este tipo de programas han tenido un impacto positivo en el bienestar de la población vulnerable en aspectos como ingreso, alimentación y salud (Cecchini, 2017). Por otro lado, la condicionalidad de las transferencias ha sido cuestionada, pues estas limitantes pueden atentar contra los derechos humanos, la dignidad y la autonomía de los beneficiarios. Además, si los beneficiarios no llegaran a cumplir con los requisitos que pide el programa, se podría perjudicar a los grupos vulnerables al retirarles las transferencias. (Cruces, Epele, and Guardia 2008; Marchionni 2008; Sepúlveda 2014)

## Principales programas sociales del nuevo sexenio

Los programas que a continuación se mencionan se consideran prioritarios debido a que, de acuerdo con el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social publicado por el CONEVAL (2020), son los programas sociales a los que se les asignó una mayor cantidad de recursos en el PEF 2019 y 2020. Estos tienen como finalidad apoyar económicamente y en especie a grupos vulnerables, principalmente adultos mayores, personas con discapacidad y jóvenes.

Conforme a lo anterior, los programas que en el actual sexenio cambiaron tanto de nombre como de manera de operar respecto a los programas implementados antes de 2018 son: Producción para el bienestar, Programa de becas escolares, Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores y Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral.

De manera adicional, los programas creados por la nueva administración son: Jóvenes construyendo el futuro, Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente y Sembrando vida. A continuación se describirán las características de estos programas.

## 2.2 Actores sociales

Hablar de actores de la política social implica hacer referencia a fuerzas sociales, iniciativas de organización, entornos institucionales y capacidades estratégicas en acción que buscan legitimar reivindicaciones en el ámbito de las prácticas económicas, políticas, sociales y culturales, a partir de la apropiación o reapropiación de demandas y espacios colectivos de transformación, resistencia, expresión y lucha social. Por ello, sirven como interlocutores, impugnadores y/o mediadores entre los grupos sociales y el sistema jurídico, político y administrativo, a partir de actuaciones generales o macro y específicas o micro. La actuación macro coadyuva a insertarse en problemáticas o cuestiones globales, estructurales o de largo plazo, mientras que las actuaciones específicas se dirigen a resolver determinados problemas concretos, coyunturales, circunstanciales, emergentes o de corto plazo.

Los actores de la política social constituyen fuerzas colectivas y/o institucionales que son claves para la definición, construcción y consolidación de un sistema de políticas sociales, pero a la vez son instrumentos que influyen o inciden a partir de la acción colectiva en la misma configuración de otros actores en el seno de la estructura social, , sobretodo en el posicionamiento de ideas sobre

los temas de lo social o en la formación de solidaridades, de conflictos y consensos y en general la lucha de intereses y demandas.

Generalmente los actores sociales se integran con diversos elementos y presentan características específicas, que se resumen en los siguientes puntos:

- Son fuerzas sociales e institucionales
- Tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto
- Se reconocen como actores con potencialidades transformadoras.
- Promueven tender puentes de comunicación con actores de otros entornos.
- Se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales
- Problematizan cuestiones y/o demandas sociales,
- Tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos, de incluir sus demandas en la agenda política.
- Son instancias activas, proactivas y creativas.
- Su funcionamiento es permanente
- Buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales
- Su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos
- Se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización.

Un actor social se define por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad, es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Los actores siempre tienen la capacidad, de acuerdo a su fuerza social y a su legitimidad, de concertar alianzas tácticas o estratégicas con otros actores, para lograr el cumplimiento de sus demandas.

En ese sentido, la construcción y desarrollo de actores sociales, es un proceso de toma de decisiones, de alianzas, de movimiento de fuerzas sociales en conflicto, de consenso, de respeto a la diversidad, pero principalmente del reconocimiento del otro, para superar la posibilidad de que unos actores ignoren y excluyan a otros. En este caso, existen diversas tipologías para caracterizar a los actores de la política social, pero la más generalizada es la siguiente:

**Actores de las Iniciativas Estatales** (Estado, gobiernos y sociedad política): Este tipo de actores se conforman por el aparato estatal, las administraciones públicas nacionales y locales, por los

organismos, instituciones y empresas públicas, además de la sociedad política, es decir, los poderes del estado concretizados en instituciones legislativas, judiciales, partidos de oposición y agrupaciones políticas. Generalmente estos actores desarrollan sus actividades siempre teniendo como marco de acción y como finalidad el bien público y ciudadano y además coparticipan en la definición y desarrollo de política social junto a otro tipo de iniciativas. Al conjunto de los actores estatales también se puede denominar primer sector o iniciativas públicas.

**Actores de las Iniciativas Privadas** (Mercado e instituciones de asistencia privada): Estos actores son aquellas entidades que desarrollan actividad a partir del mercado, es decir, tomando en cuenta el conjunto de ámbitos, estrategias y mecanismos que generan y promueven la producción, distribución y consumo de bienes y servicios sociales dentro de una sociedad determinada. Existen dos vertientes entre los actores privados, la dominante, se sintetiza en actores con fin de lucro, moviéndose por la dinámica empresarial del mercado, servicios y prestaciones que se cobran, con la finalidad de obtener beneficios o ganancias. La otra vertiente, tiene que ver con iniciativas privadas sin fines de lucro, en este caso, son instituciones que, aprovechando el excedente de las relaciones empresariales, estructuran y promueven programas de apoyo social. Estos actores generalmente desarrollan sus actividades teniendo como marco de acción el bienestar social como una exigencia individual, y sus finalidades prioritariamente van orientadas al lucro y/o el apoyo social residual o compensatorio. Al conjunto de estos actores privados también se puede denominar segundo sector.

**Actores de las Iniciativas Socio-civiles.** (Asociaciones civiles, Movimientos ciudadanos y organizaciones sociales) Estos actores se integran con el conjunto de organizaciones e instituciones sociopolíticas que, fuera de los ámbitos estrictamente estatales, gubernamentales y privados, y dentro de los ámbitos civiles o sociales, definen propuestas y proyectos de sociedad alternativos, y además inciden en determinar el rumbo de las iniciativas estatales y privadas. Engloban numerosas asociaciones y entidades sin ánimo de lucro con una finalidad de beneficio social a partir de un marco de acción solidario y comprometido socialmente. Al conjunto de estos actores socio-civiles también se puede denominar tercer sector o sociedad civil.

**Actores de la Naturaleza Social:** (Familia, comunidad y barrios). Estos actores son componentes de la naturaleza social del ser humano, y generalmente son considerados catalizadores y potenciadores de las políticas sociales en tanto forman células sociales que reproducen lineamientos y acciones determinados y operados por otros actores de la política social.

**Actores internacionales** (Comunidades de naciones, Organizaciones de Estados y Organismos Financieros) Este tipo de actores están relacionados con los espacios de definición de las políticas sociales que se encuentran más allá de los Estados nacionales y constituyen meta-estados o comunidades de naciones y poderes financieros que construyen propuestas globales con respecto a las directrices de la política social que se implementa en los distintos países.

En ese sentido, las relaciones y gestiones entre Estado-Mercado-Sociedad Civil-Familia-Comunidad-Actores Internacionales, conforman distintos grados y niveles de acuerdos que permiten definir modelos e ideas de políticas sociales, construyendo pactos sociales que tienen relación con el reconocimiento, por las fuerzas sociales en conflicto, de la legitimidad de ciertas necesidades e intereses y de un conjunto de políticas que garantizan su satisfacción o realización, mismo que es un mecanismo o dispositivo socio-político que orienta los perfiles de la política social. (Laurell, 1996).

Asimismo, es importante mencionar que los actores de la política social tienen una naturaleza institucional y cuentan con perfiles socio-jurídicos distintos, pero, a la vez tienen funciones o roles diferentes de acuerdo a sus finalidades o sus objetivos de largo plazo, aunque sus propósitos u objetivos de corto plazo, puedan ser similares. En ese sentido, es claro que los distintos actores de la política social pueden perseguir objetivos estratégicos diferentes, aún teniendo un mismo perfil, ya que, por ejemplo, actores ubicados como de las iniciativas socio-civiles, independientemente de su naturaleza institucional, podrán tener planteamientos, propósitos, finalidades, métodos y procedimientos diferentes, incluso contrapuestos. Lo mismo sucede con los actores de las iniciativas estatales, en el sentido de que un actor estatal federal, puede tener visiones y proyecciones diferentes que uno local, pudiendo tener una perspectiva de complemento pero también de contraste y contradicción.

### **2.3 El modelo del estado de bienestar**

El Estado benefactor desarrollado, que pasó a ser una de las marcas distintivas de la próspera “Edad de Oro” de la posguerra, implicó algo más que una mera actualización de las políticas sociales vigentes en el mundo industrial avanzado. En el más amplio de los sentidos, representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y

universalismo. En lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros gemelos del fascismo y del comunismo.

*El Estado de bienestar se define como una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia.*

Los medios a través de los que interviene, pues, el Estado de bienestar son reglas burocráticas y disposiciones legales, pagos en metálico y puesta en servicio de la experiencia profesional de profesores, maestros, médicos y asistentes sociales. Sus orígenes ideológicos, están muy entremezclados y son heterogéneos: desde fuentes socialistas, hasta católicos conservadores. Su carácter, resultante de compromisos ideológicos, políticos y económicos interclasistas, es algo que el Estado de bienestar comparte con la lógica del planteamiento keynesiano de política económica.

Aunque la función primaria del Estado de bienestar sea cubrir los riesgos e incertidumbres a los que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista, se producen ciertos efectos indirectos que sirven también a la clase capitalista. Esto implica que el Estado de bienestar tiene la función crucial de desplazar parte de las necesidades de la clase obrera fuera del marco de la lucha de clases y del conflicto industrial.

*El objetivo estratégico de la política económica keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de Bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial y el conseguir hasta un cierto grado la igualdad social.*

Es posible identificar en el Estado de bienestar desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas después de la Segunda Guerra Mundial, una orientación específica basada en el consenso sobre determinados principios y valores:

a) Una política económica comprometida con una orientación hacia el “pleno empleo”, que constituyó el apuntalamiento esencial del sistema de seguridad social, derivada de la nueva y generalizada legitimidad concedida a la política keynesiana, como afirma H. Glennerster; probablemente la más importante pensadora política social del período de posguerra nunca fue formulada como legislación el compromiso con un nivel alto y estable de empleo.

- b) La provisión pública de servicios sociales universales, asegurada sobre un nuevo consenso en torno a que el acceso a los servicios sociales debía ser libre y universal para toda la población en su calidad de ciudadanos.
- c) El mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, esto es, la legitimación de un estándar mínimo asegurado por el Estado a través de una legislación específica para aquellas personas que se encontraran en situaciones de enfermedad, desempleo o retiro por vejez.
- d) Finalmente, una nueva concepción del aparato del Estado vehiculizada a través de la centralización y una mayor racionalidad administrativa.

## 2.4 El modelo neoliberal.

El neoliberalismo es una corriente de pensamiento económico y político que surge en el siglo XX. Se basa en la defensa de un sistema capitalista. Dicha corriente trata de resurgir las ideas del liberalismo clásico.

El neoliberalismo fue acuñado por primera vez en 1938, por el economista alemán Alexander Rüstow. Así, a través del liberalismo, dicho economista buscaba el hallazgo de una estrategia que permitiese encontrar nuevas vías entre el liberalismo y la planificación económica por parte del Estado. Si bien es cierto, todo sea dicho, que Rüstow no fue el primero en mencionar la palabra. Es decir, fue el primero en definirla, pero el concepto ya había sido mencionado anteriormente por Max Adler en 1922 con relación a una crítica hacia Ludwig von Mises

Muchos economistas liberales han sido asociados al neoliberalismo; incluyendo a los Chicago Boys de la Escuela de Chicago. Sin embargo, su término no hace referencia a un elenco de economistas que se oponen al liberalismo, por lo que la utilización del término hace referencia a la sinergia entre liberalismo y conservadurismo que presentan determinadas facciones de la derecha. En este sentido, un liberalismo que hace hincapié en el liberalismo económico.

El neoliberalismo, como decíamos anteriormente, no es un concepto que, como el neomarxismo, se muestre en contra de la corriente liberal. Sin embargo, matiza en aspectos que salen del terreno económico, destacando una corriente más conservadora.

Aun así, la palabra neoliberalismo no hace referencia a una corriente concreta, pues gran parte del elenco liberal no reconoce dicho concepto como una corriente nueva dentro del liberalismo.

## Principios del neoliberalismo

Entre los principios del neoliberalismo destacan varios del ideario liberal. Es decir, existe una gran similitud entre el ideario neoliberal y el liberal, pues ambos presentan los mismos principios.

En este sentido, cabría destacar los siguientes principios del neoliberalismo:

## Características de neoliberalismo

La corriente ideológica del neoliberalismo posee las siguientes características:

- **Propiedad privada:** Esta es una de las características más importantes del neoliberalismo. Defiende que la mayor parte de los bienes y factores de producción debe ser de propiedad privada.
- **Papel del Estado:** No plantea la supresión del Estado pero sí que plasma una gran limitación de sus funciones.
- **Libre mercado:** Defiende la total libertad del mercado ya que afirma que es la manera óptima de optimizar la asignación de recursos.
- **Desregulación:** Aboga por una desregulación de los mercados, permitiendo una mayor libertad en ellos.
- **Impuestos:** Persigue una reducción de los impuestos, derivando en un menor gasto público.

## Diferencia entre liberalismo y neoliberalismo

El liberalismo y el neoliberalismo no presentan diferencias destacadas. Al menos, eso sí, en la superficie. Sin embargo, sí existen una serie de matices que distinguen ambos conceptos por su naturaleza.

En este sentido, matices como el conservadurismo que presenta el movimiento neoliberal, así como el hincapié que hace dicho movimiento en el liberalismo económico, dejando de lado otros aspectos que, en contraposición, el liberalismo clásico sí contempla, y analiza, de forma más integral.

Por esta razón, es difícil el conocer las diferencias que presentan ambas corrientes, salvaguardando las ya citadas. Valga la redundancia, el movimiento liberal rechaza la existencia de corrientes como el neoliberalismo, pues considera que no defiende nada que ya no esté defendiendo el propio liberalismo. Es por esto que no existe una definición consensuada sobre lo que es neoliberalismo,

así como a lo que hace referencia. Aunque fue el propio Rüstow el que lo acuñó, el término se ha ido pervirtiendo a lo largo de la historia.

### **Diferencia entre neoliberalismo y capitalismo**

La principal diferencia entre ambos sistemas económicos reside en el papel que desempeña el Estado en la economía. El capitalismo es el modelo más utilizado en los países del mundo.

El capitalismo defiende que debe existir una economía de mercado. En ella, se debe de garantizar la libertad económica y la propiedad privada de los factores de producción. El estado interviene como ente regulador que trata de solventar los fallos de mercado, garantizando el bienestar social de los ciudadanos.

En adición, el modelo neoliberal forma parte del capitalismo. Asimismo, dentro de cada sistema capitalista, se puede llevar a cabo una política orientada a una economía dotada de mayor libertad o a una mayor intervención estatal.

## **2.5 Política social de México en la actualidad.**

Es preciso mencionar que la política social se ha visto afectada por diversos acontecimientos como lo es la pandemia y los conflictos armados que hoy están sucediendo en el mundo y que afectan en gran medida a la economía de nuestro país.

Con el análisis La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, el CONEVAL busca contribuir a los esfuerzos del Estado mexicano para enfrentar esta coyuntura, aportando elementos para la discusión pública y la toma de decisiones, especialmente en materia de desarrollo social.

Esta crisis afectará principalmente a los grupos de población más vulnerables y puede llegar a revertir los avances en materia de desarrollo social.

- México enfrenta esta contingencia en condiciones de vulnerabilidad previamente registradas. Entre otros factores debido a la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y de hacinamiento, y múltiples brechas de acceso a los derechos sociales, como salud, alimentación, educación y vivienda.

- El Consejo estimó los efectos potenciales que la actual coyuntura sanitaria podría generar en los niveles de pobreza por ingresos y en la pobreza laboral. La pobreza por ingresos se podría incrementar entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, teniendo un incremento de la pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020, mientras que para la pobreza laboral se estima un aumento de 37.3 a 45.8% en los primeros dos trimestres del 2020.
- La falta de políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio puede aumentar la población en pobreza por ingreso y la crisis puede cambiar la configuración de los ingresos de la población.
- El documento analiza el nivel de incidencia que pueden tener los 19 programas sociales prioritarios para apoyar a los sectores más afectados por la pandemia y se identifican siete programas sociales como relevantes para atender la pobreza, en el corto plazo, su operación puede ser de utilidad para atender la caída en el ingreso de la población.
- Es necesario ampliar y fortalecer las medidas emergentes a partir de los programas prioritarios, mejorar su capacidad operativa, asegurar que su focalización sea adecuada, así como considerar medidas adicionales de atención a quienes pierdan su fuente de ingreso, y a los sectores urbanos que están más expuestos.
- Asimismo, es necesaria una reflexión para impulsar medidas de mediano y largo plazo que son imprescindibles para construir un sistema de protección social con enfoque de derechos sociales que sea resiliente a los eventos críticos.

La contingencia sanitaria internacional provocada por la enfermedad COVID-19 en México puede revertir los avances en desarrollo social de la última década y comprometer la capacidad de recuperación económica de los hogares y las unidades económicas. Por ello, es necesario desplegar los recursos e instrumentos disponibles para amortiguar el impacto priorizando a los grupos que enfrentan mayor afectación y presentan mayor vulnerabilidad.

Debido a este contexto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó el documento La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, con el propósito de contribuir a los esfuerzos del Estado mexicano para enfrentar esta difícil coyuntura, aportando elementos para la discusión pública y la toma de decisiones, especialmente en materia de desarrollo social.

La conclusión general es que esta crisis puede revertir los avances de México en materia de desarrollo social y que afectará en mayor proporción a los grupos más vulnerables. **Ante este desafío es necesario ampliar y fortalecer las medidas emergentes de respuesta**

**desplegadas a partir de los programas prioritarios, mejorar su capacidad operativa, asegurar que su focalización sea adecuada, así como considerar medidas adicionales de atención a quienes pierdan su fuente de ingreso, como resultado de la contingencia, y a sectores urbanos que están más expuestos.**

La pandemia de COVID-19 nos enfrenta a la urgente necesidad de promover la construcción de un sistema de protección social que asegure la resiliencia y el avance progresivo de los derechos sociales en México.

Nuestro país enfrenta la crisis de la pandemia en condiciones de vulnerabilidad previamente registrados. Entre otros factores debido a la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y de hacinamiento que impiden la adopción generalizada de medidas preventivas y múltiples brechas de acceso a derechos sociales, como salud, alimentación, educación y vivienda.

## **2.6 Criterios de prioridad y expansión en la política social**

La nueva política de bienestar que impulsa el Gobierno de México pasará del ámbito tradicionalista a de ofrecer oportunidades con un enfoque garantista de derechos (PND 2019-2024). Al reconocer la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos y civiles, la política del bienestar busca cambiar la lógica de los procesos de elaboración y ejecución de planes y programas, para corregir el enfoque asistencialista por otro que reconozca a los mexicanos como sujetos de derecho.

Este enfoque está basado en un sistema de derechos reconocidos en nuestra Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte en materia de derechos humanos que conllevan a obligaciones y mecanismos para hacerlos exigibles y darles cumplimiento, cuyo propósito es combatir las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo. Se trata de pasar de una política social de atención de necesidades, a una política de bienestar con esquemas y mecanismos de exigibilidad hacia el Estado mexicano.

El enfoque garantista de derechos humanos está basado en los principios emanados de la Constitución. Al respecto, la política de bienestar se sujetará a los siguientes principios:

- **Universalidad.** Con enfoque diferenciado, y sensible a las particularidades de los grupos históricamente discriminados, se refiere al compromiso de asegurar a todas las personas el goce pleno de sus derechos humanos y sociales sin discriminación por ningún motivo. La discriminación en la efectividad de derechos se encuentra fuertemente asociada con las brechas de desigualdad que experimentan grupos en desventaja social agravada, a los que persistentemente se les ha privado del ejercicio de sus derechos humanos y sociales.
- **Progresividad.** Implica el reconocimiento de que la plena efectividad de los derechos se logra en un periodo de tiempo, comenzando con los grupos poblacionales más desfavorecidos y excluidos, pero obliga al Estado a proceder de forma expedita y eficaz para que su población ejerza plenamente los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles. También exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección, garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos.
- **Igualdad, interdependencia e indivisibilidad.** Complementan el principio de universalidad, ya que asegura que todas las personas son titulares de los mismos derechos sin distinción alguna. Además, parten del reconocimiento de que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí. De tal forma que el respeto y garantía, así como la transgresión de alguno de ellos necesariamente impacta en otros derechos.
- **Inclusión.** Es un proceso mediante el cual se accede a las formas de participación en la sociedad a través de mayores oportunidades, acceso a recursos, expresión de su voz y respeto de sus derechos, en particular la de aquellas personas desfavorecidas por razones de edad, sexo, discapacidad, etnicidad, origen nacional, religión o condición socioeconómica.

### **Nuevo enfoque de la política de bienestar**

La política de bienestar no puede ser solamente un componente más de las políticas públicas, sino la guía de orientación general y rectora del quehacer gubernamental, es decir, debe ser una verdadera política de Estado. Se busca que la política de bienestar trascienda la suma de programas y se

logre establecer como una política de renovación nacional, que identifique su fundamento en el logro de una sociedad justa y armónica.

Para tal propósito, el PNDS 2021-2024 deberá coadyuvar y promover la vinculación y coordinación entre todas las dependencias de la APF para la implementación de las estrategias, programas y acciones a fin de promover el bienestar de la población en distintos niveles como son: el nivel individual, familiar y comunitario.

Es obligación del Estado mexicano que toda persona que habite el territorio nacional pueda tener acceso a un nivel de vida adecuado, por tanto, el presente PNDS 2021-2024 tiene como finalidad principal construir un nuevo paradigma en las políticas públicas en México, partiendo del reconocimiento institucional que el objetivo primordial de toda política pública en nuestro país deber ser el bienestar de sus habitantes, lo que conlleva también el respeto y la preservación de su entorno natural, social y cultural, así como la atención de su diversidad.

Asimismo, el propósito del PNDS 2021-2024 es sentar las bases de una coordinación efectiva entre las dependencias y entidades en la articulación de un nuevo esquema que permita la construcción de una sociedad de bienestar integral, sustentable y universal para todos sus habitantes.

En este sentido, los programas del Gobierno de México tendrán como prioridad de atención a las personas que habiten en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.

Asimismo, los programas se basarán en los siguientes criterios: los apoyos económicos y en especie se entregarán de manera directa y sin intermediarios; las unidades responsables de la ejecución de recursos públicos verificarán que las personas beneficiarias cumplan con los requisitos señalados en las reglas de operación de los programas o sus lineamientos, así como su localización geográfica; a partir de esto, se realizará la integración de un padrón de beneficiarios el cual permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la APF; el padrón será revisado de manera continua para su validación, actualización y auditoría y contarán con mecanismos de participación comunitaria y de contraloría social.

## 2.7 Población beneficiaria

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en su análisis "La evolución de la pobreza en México: con énfasis en niñas, niños y jóvenes 2008-2018" presentado en el marco del Seminario Permanente Asistencia Social con enfoque de derechos, manifiesta como principales resultados los siguientes (CONEVAL, 2019a):

1. La pobreza entre la población infantil es mayor que en el resto de la población nacional.
2. Los niveles de pobreza entre la población de 0 a 17 años tuvieron una reducción entre 2008 y 2018.
3. Las carencias por acceso a la seguridad social y por acceso a la alimentación afectan más a este grupo de población.
4. La carencia por acceso a los servicios de salud y acceso a la seguridad social en la población infantil y adolescente presentó la mayor reducción entre 2008 y 2018.
5. Existen procesos multifactoriales de exclusión social que afectan a la población infantil y adolescente y aumentan la probabilidad de reproducir la pobreza: hogares ampliados, con jefaturas jóvenes, indígenas, rurales, con baja escolaridad.

Por lo anterior, el CONEVAL recomienda que el Gobierno de México debe:

1. Otorgar a todas las niñas, niños y adolescentes las mismas oportunidades para un desarrollo adecuado. Las políticas públicas enfocadas a la niñez y la adolescencia deben tomar en cuenta las realidades heterogéneas que enfrentan estos grupos poblacionales y atender a la equidad para eliminar las barreras que privan a los más pequeños de un futuro mejor.
2. Atender las necesidades de la primera infancia, pues es una etapa crucial para impulsar el potencial de cualquier persona.
3. Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) para asegurar el acceso de las niñas, niños y adolescentes a sus derechos.

Por otra parte, la salud de niños y niñas manifiesta necesidades de atención distintas a las de otros grupos etarios; al relacionarse con la atención de necesidades en un entorno preventivo, por un lado, incluye aspectos como vacunación y lactancia materna, y por el otro, los referentes a las problemáticas alimentarias, como la desnutrición y la sobrealimentación, aspectos que pueden condicionar la vida futura de niñas y niños (CONEVAL, 2018b).

En lo que respecta a la carencia por acceso a la alimentación, este grupo etario es uno de los más afectados, en especial para aquellos que se encuentran en situación de pobreza y habitan en el ámbito rural. La alimentación adecuada es fundamental durante los primeros años de vida ya que puede impactar de manera positiva en su desarrollo físico y cognitivo.

En este sentido, las niñas y los niños del país siguen padeciendo las principales manifestaciones de la desnutrición; por ejemplo, la prevalencia de bajo peso en infantes pasó de 2.8% en 2012 a 3.9% en 2015, mientras que en el medio rural era de 6.4% para el mismo año. Asimismo, la prevalencia de baja talla fue de 10.2% en las localidades urbanas y de 18.9% en las rurales en 2015 (INSP & UNICEF, 2015; CONEVAL, 2018a).

Si bien en nuestro país la desnutrición infantil crónica ha venido a la baja, al grado de ya no considerarse un problema de salud pública, sigue siendo alta para el tamaño y nivel de ingreso del país (INSP, 2016) a nivel nacional la incidencia fue de 13.6% en 2012, pero esta última casi se duplica en el medio rural y supera 20% entre los segmentos más pobres de la población (CONEVAL, 2018a).

En lo que respecta a los temas de salud, nuestro país ha logrado importantes avances en cuanto a reducir la mortalidad en la niñez; no obstante, aún tenemos niveles elevados en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 2015 la tasa de mortalidad en menores de cinco años fue de 15.1 muertes por cada 1,000 nacidos vivos. Aunque en los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) la meta era reducir la tasa a 13.7 para 2015, la cual no se cumplió (CONEVAL, 2018b). Lo mismo ocurrió con el indicador de mortalidad infantil que en 2015 fue de 12.5 muertes por cada 1,000 nacidos vivos, mientras que la meta planteada en los ODM para este indicador fue de 10.8 (CONEVAL, 2018b).

Finalmente, un problema de salud relacionado con la adecuada alimentación consiste en el aumento de niños y niñas con sobrepeso y obesidad. La proporción de niñas con sobrepeso y obesidad en el grupo de 5 a 11 años pasó de 25.5% en 1999 a 32.8% en 2016, en tanto que, entre los niños de este mismo grupo, pasó de 28.2% en 1999 a 33.7% en 2016, es decir, un crecimiento de 7.3 puntos porcentuales entre las niñas y de 5.5 puntos porcentuales entre los niños (INSP, 2016; CONEVAL, 2018b).

## 2.8 Enfoque e indicador utilizado.

Componente	Indicador(es)	Criterio
<b>Longevidad</b>	<b>Esperanza de vida al nacer</b>	La vida prolongada en sí misma es valiosa, además de que varios beneficios indirectos están estrechamente relacionados con una mayor esperanza de vida
<b>Conocimientos</b>	<b>Alfabetismo</b>	Aunque se reconoce que el alfabetismo es sólo un crudo reflejo del acceso a la educación, particularmente a la educación de buena calidad, para el desarrollo humano básico, el alfabetismo merece el mayor énfasis.
<b>Niveles de vida decente</b>	<b>Ingreso</b>	Aunque se sugiere que son necesarios datos sobre el acceso a la tierra, el crédito, y otros recursos, se sugiere el ingreso, ante la falta de información.

## Unidad III Sectores de la política social

### 3.1 Alimentación

México es el duodécimo productor de alimentos en el mundo, pero no es autosuficiente en productos básicos. Más de 40 por ciento del maíz que alimenta a la población mexicana proviene del extranjero, mientras la mayoría de las exportaciones se concentran en bebidas alcohólicas, explican especialistas

En los últimos 24 meses, prácticamente desde el inicio de la crisis por la pandemia de coronavirus, la inflación de agropecuarios en México ha sido 35.81 por ciento más alta que la inflación general. A esa tendencia se suma la guerra entre Rusia y Ucrania que amenaza con incrementar en 22 por ciento los alimentos a nivel mundial, advierte la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Las alertas sobre una crisis alimentaria son más constantes que con la pandemia. El gobierno federal prepara “un plan para fortalecer la economía popular y enfrentar la carestía, que la gente no compre caro, que pueda tener la posibilidad de comprar lo básico, la canasta básica a precios bajos y que sea una alimentación nutricional, con equilibrio en vitaminas, en proteínas, en carbohidratos,

Por un lado, se busca reforzar la producción local, política que encabeza Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex), organismo que además de reiterados subejercicios y revisiones de la Auditoría Superior de la Federación en apenas dos años de operaciones, tiene denuncias ante la Fiscalía General de la República. Por el otro, se alista la compra de alimentos en mercados más económicos.

La carestía en los alimentos tiene un impacto dominante en los ingresos de la población más pobre. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares más reciente, el 10 por ciento de los hogares con menos ingresos destinan 59.2 por ciento de éstos a la compra de alimentos, aun con el apoyo de transferencias de gobierno, mientras el promedio en los hogares del país gasta para ese fin 22.2 por ciento.

México requiere impulsar el cultivo de granos básicos, pero más allá de los programas actuales se requieren políticas y financiamiento que logren aumentar la productividad de pequeños productores”, consideró Salgado Nieto. El año pasado el consumo aparente de granos en el país fue de alrededor de 67 mil millones de toneladas, mientras la producción se quedó en 37 mil millones, que representa 55 por ciento, ejemplificó.

Agregó que además de los programas que se han puesto en marcha para incentivar la producción local, se requiere promover infraestructura de riego, dado que sólo una cuarta parte de la superficie cultivable en el país cuenta con ella, mientras varias zonas del norte del país se han visto afectadas por la sequía.

La producción agropecuaria en México se ha visto limitada por los acuerdos comerciales con Estados Unidos, y si bien ese país exige que se eliminen apoyos a productores mexicanos y canadienses, “la economía estadounidense es de las que más subsidia al campo (...) por eso es que puede ofrecer productos tan baratos fuera del país”.

### 3.2 Vivienda

En su artículo 4o. párrafo 7, la Carta Magna establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa" y, refiere, que "la Ley establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Al respecto, el legislativo ha creado un andamiaje que, si bien aún debe armonizarse, abre paso al mandato constitucional.

Por un lado, la Ley de Vivienda, en su artículo primero establece que ésta "... es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa".

Por su parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, establece entre los criterios para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, ordenando la diversidad y eficiencia de los usos del suelo y estableciendo el fomento de la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud o que afecten áreas de valor ambiental.

Finalmente, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano dispone que la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos o centros de

población, el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos de todos los habitantes, debe darse a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

La política de vivienda que puso en marcha el gobierno de México tiene como eje conductor el cumplimiento de las obligaciones del Estado relativas a promover, difundir, respetar, proteger y garantizar el ejercicio del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, con énfasis en la perspectiva de género y un enfoque interseccional, con la participación de los diferentes actores públicos, privados y sociales, a través del rediseño del marco institucional y el desarrollo de esquemas financieros, cuyo enfoque planeado e integrado al territorio, prioriza la atención al rezago habitacional y a la población históricamente discriminada, por medio de mecanismos apropiados para el desarrollo de programas de vivienda social y del apoyo a la producción social de vivienda; centrándose en las familias de bajos ingresos y en aquellas personas que viven en condiciones de riesgo, de marginación, así como grupos vulnerables.

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Con respecto a lo anterior, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se considera como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, en éste se reconoce "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia". México se adhirió a este Pacto en marzo de 1981.

Los elementos con los que debe contar una vivienda para que sea considerada como adecuada son: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; que sea asequible; que disponga de buenas condiciones de habitabilidad y accesibilidad; así como que posea una ubicación que no comprometa la calidad de vida de sus habitantes y que su diseño responda a sus necesidades culturales.

### 3.3 Educación

Para el Sistema Educativo Nacional los retos no dejan de ser mayores. Dar continuidad a la educación no parece fácil, cualquiera que sea la modalidad de trabajo: virtual, híbrida o presencial. Ha quedado claro que la virtualidad no es la mejor opción en términos de experiencias de vida y aprendizajes, particularmente en educación básica, además de que las condiciones de acceso a ella varían entre las familias. Por otra parte, la educación presencial implica medidas complejas para disminuir los riesgos de contagio, como la asistencia alternada, la sana distancia, el uso continuo de cubrebocas, aplicación de gel, sanitización, etcétera.

La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) asume el reto de continuar construyendo nuevas perspectivas sobre lo educativo y sus diferentes procesos, actores e instituciones; y propuestas viables de mejora que consideren la diversidad del país. En este año nos proponemos concretar, por ejemplo, una propuesta de política de evaluación diagnóstica y formativa, que de manera articulada considere: los aprendizajes del estudiantado; las prácticas docentes; las condiciones, recursos y experiencias de las escuelas; y las políticas y programas educativos; un enfoque diferente de formación continua de docentes, vinculado con las condiciones y necesidades en las que se desarrolla la enseñanza, buscando contribuir a la revalorización del magisterio; una propuesta formativa integral para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes estén en condiciones de afrontar los desafíos del mundo actual y que contribuya a recomponer el tejido social; y la generación de información a través de estudios, investigaciones, evaluaciones, estadísticas e indicadores, orientada a dar cuenta de temas educativos relevantes.

Para Mejoredu será fundamental continuar trabajando en la mayor cercanía posible con las comunidades escolares, mantener abierta una conversación directa y fluida, particularmente con docentes, estudiantes y sus familias. En este propósito, Educación en Movimiento cobra especial relevancia, por lo que durante 2022 se buscará consolidar este esfuerzo editorial como un espacio abierto a distintas voces, para abordar temas que preocupan y ocupan a la comunidad educativa.

Los grupos que demandan mayor atención son, de manera prioritaria:

- Los niños y las niñas más pequeños (educación inicial para la niñez de cero a tres años);
- NNAJ que nunca han asistido a ninguna escuela o plantel del sistema educativo, quienes se alejaron o están en riesgo de hacerlo;

- Población migrante. La presentación de datos sobre educación inicial centra la atención en un tema fundamental: la primera infancia. Su cobertura evidencia la escasa participación de las autoridades de distintos niveles de gobierno en cuanto a brindar posibilidades de desarrollo a este sector de la población; situación que es diferenciada en cada entidad federativa. Los datos de la última década alertan sobre cuestiones que deben garantizarse de manera inmediata, como el registro oportuno de cada nacimiento y del acceso a seguridad social, con el fin de obtener información para que los procesos de planeación, tanto en salud como en educación, se fundamenten en datos precisos enfocados en habilitar el diseño y ejecución de programas cuyo objetivo sea el desarrollo de la niñez. Esto último vincula a las autoridades de los dos ámbitos, estatal y federal, quienes en colaboración con las familias deben dar seguimiento a todos los infantes.

Una de las responsabilidades del Sistema Educativo Nacional (SEN) es ofrecer educación obligatoria desde inicial hasta media superior (EMS) al total de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) del país. Los Indicadores nacionales de la mejora continua de la educación, publicados por Mejoredu (2021), permiten apreciar algunos de los mayores retos para el SEN.

1. **Mejorar la asistencia a la escuela de la población de 3 a 17 años.** De acuerdo con el Censo de Población 2020, 5.7 millones de NNAJ se encontraban fuera de la escuela, es decir, nunca habían asistido a ella o truncaron sus estudios por motivos diversos. Chiapas, Michoacán, Jalisco y Guanajuato son entidades con altos porcentajes de NNAJ que no asisten a la escuela, tanto de población indígena como de no indígena.
2. **Disminuir la desafiliación escolar.** La desafiliación en secundaria equivale a 308923 adolescentes, y en EMS a 683544. Casi un millón de estudiantes ingresaron al ciclo escolar 2018-2019, pero no lo concluyeron.
3. **Recuperar matrícula.** En el corto plazo, el SEN debe reincorporar a alrededor de 763299 NNAJ inscritos en el ciclo escolar 2019-2020, que no continuaron en el ciclo 2020-2021 por causa de la covid-19. Ello representa un descenso de 2.5% de la matrícula, especialmente en preescolar y EMS.
4. **Mejorar infraestructura y servicios en las escuelas.** En 2020, 23679 escuelas primarias de educación indígena, secundarias y primarias comunitarias, y telesecundarias, carecían de agua potable; poco más de 25000 de estos tipos de escuela no contaban con instalaciones para lavado de manos.

### 3.4 Salud

Nuevamente el gasto en salud es el foco de atención en un Paquete Económico. En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2022 el Gobierno propone un gasto funcional en salud de 704.0 mil millones de pesos, lo que supone un incremento anual de 15.2% (105.2 mmdp) con respecto al monto aprobado para 2021.

A primeras luces se trata del mayor incremento en el gasto de salud propuesto en los últimos años. Según la narrativa oficial, tiene como objetivo destinar recursos para enfrentar los estragos por la covid-19 y resarcir las deficiencias del sector en materia de infraestructura, equipamiento, personal y medicamentos, así como destinar recursos a la atención de las personas que no tienen servicios médicos a través de la seguridad social. Veamos en qué consiste.

Al analizar cómo se planean asignar los 105.2 mmdp ‘extra’ en salud a detalle descubrimos lo siguiente:

- 52% del incremento en el gasto se asignó a los programas de “Actividades de Apoyo Administrativo” del IMSS (19.7 mmdp) y la Secretaría de Salud y al programa (7.5 mmdp) de “Adeudos con el IMSS e ISSSTE y fortalecimiento del Modelo Atención Integral de Salud”. A pesar de que este último programa busca destinar recursos al Modelo de Atención Integral de Salud<sup>[1]</sup>, no se especifica el monto que se ejercerá en dicho modelo.
- 39% del aumento se realiza en programas relacionados con servicios médicos y atención a pacientes: “Programa de Vacunación de la SSA” (26.5 mmdp o 1,187% de aumento), “Programa IMSS-Bienestar” (9.6 mmdp o 68%) y el “Programa de Atención a la Salud” (5.2 mmdp o 11%).

Cabe señalar que vemos muy positivo que se proponga un ambicioso aumento al Programa de Vacunación (13 veces mayor), el cual había sido ‘recortado’ en los años anteriores. En 2021 el presupuesto del programa es de 2.2 mmdp; para 2022 se contempla un monto de 28.7 mmdp. Se celebra, claro, porque con este programa se planean desarrollar campañas de vacunación que eleven la cobertura de niños de un año. Hay que subrayar que de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-2019, en ese periodo el país reportó sus peores

niveles de vacunación en los últimos 18 años, ya que sólo el 18.5% de los niños menores de un año cuentan con el esquema de vacunación completo.

No obstante, encontramos ciertos matices en el incremento de recursos al programa de “Actividades de Apoyo Administrativo” del IMSS y la Secretaría de Salud, y de “Atención a la Salud”, también a cargo de esta última secretaría. Gran parte del alza en el presupuesto de estos programas se destinará al pago de sueldos, prestaciones y estímulos al personal médico, es una buena noticia que se fortalezcan los sistemas de salud pública de México con más personal y que este cuente con mejores condiciones laborales. México exhibe rezagos en el número médicos y enfermeras por pacientes. Pero, es importante señalar que notamos que habrá un incremento en las remuneraciones al personal eventual de la Secretaría de Salud, por lo que al parecer no se trata de un cambio permanente. Además, los esquemas de contratación temporal son repudiados por el Gobierno, mismo que ha creado políticas públicas para prohibirlos en el sector privado, llama la atención que en ese sentido promueva esos esquemas en su rol de empleador.

Hay que decir que los aumentos en el presupuesto a sueldos y remuneraciones también se observaron en el PEF 2021.

Los detalles del alza en dichos programas en el PPEF 2022 son los siguientes:

- Para el presupuesto del programa “Actividades de Apoyo Administrativo del IMSS” se propone un incremento de 19.7 mmdp. El 73% de este monto (14.4 mmdp) se dirigirá a partidas relacionadas con el pago, contratación y estímulos al personal. Basta con observar el incremento en la partida de “Remuneraciones por horas extraordinarias”, el cual, con respecto al PEF 2021, aumentará 969.7% (2.9 mmdp), o en la de “Sueldos base”, cuyo presupuesto acumula dos años consecutivos al alza (en 2021 aumentó 126% y en 2022 lo hará en 27.1%).
- El 47% del alza en el presupuesto del programa de “Actividades de Apoyo Administrativo” de la Secretaría de Salud se realizará en “Sueldos base” y “Otras prestaciones”; en conjunto estas partidas tendrán un incremento de 3.5 mmdp. De este aumento 98% se ejercerá en el Insabi. En el programa de “Atención a la Salud” vimos que la partida de “Remuneraciones al personal eventual” será 146 veces mayor que el monto aprobado en el PEF 2021. Del total de esta partida el Insabi ejercerá 83%. En lo que va de esta

administración dicha partida ha tenido un crecimiento promedio anual de 652%: en 2019 su presupuesto fue de 27 mdp y ascenderá en 2022 a 11.6 mmdp. Por otro lado, en el alza de este programa también se benefician a las partidas de “Materiales, accesorios y suministros médicos” y “Medicinas y productos farmacéuticos”, cada una aumentará en más de 2 mil veces el presupuesto aprobado en 2021.

Otro aspecto positivo del presupuesto en salud para 2022 es el incremento real en el gasto per cápita del IMSS, el ISSSTE, el Insabi y el IMSS-Bienestar. El mayor incremento per cápita lo tendrá éste último: por derechohabiente el gasto será de 2,039.5 pesos, lo que representa un aumento de 68% con respecto al gasto desembolsado este año (1,214.8 pesos por beneficiario). Le sigue el gasto del Insabi, que pasará de 1,347.5 pesos por beneficiario en 2021 a 1,559.7 pesos en 2022; es decir, se destinará 16% más recursos. En menor medida se incrementará el presupuesto per cápita del IMSS y el ISSSTE: 6% y 4%, respectivamente. El IMSS tendrá un presupuesto de 5,113.7 pesos por derechohabiente, mientras que el del ISSSTE será de 5,106.1 pesos.

Solamente en el IMSS y del IMSS-Bienestar, con el aumento del gasto per cápita previsto en 2022, se superarán los niveles históricos observados en cada institución. En el caso del ISSSTE, el gasto per cápita de 2022 es 9% menor al gasto máximo observado en 2020 (5,599.6 pesos). Y el incremento del gasto per cápita del Insabi (antes Seguro Popular) quedó 23% por debajo del gasto máximo de 2012 (2,031.1 pesos).

### 3.5 Pobreza

La medición de la pobreza ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones.

Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de la pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado.

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL debe establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Acceso a la seguridad social;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación;
- Grado de cohesión social.
- Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

La información que deberá utilizar el CONEVAL para la medición de la pobreza en México será aquella que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con una periodicidad mínima de dos años para información estatal y de cinco años para la desagregación municipal.

### 3.6 Atención a grupos sociales

Definición utilizada por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables: Persona o grupo que por sus características de desventaja por edad, sexo, estado civil; nivel educativo, origen étnico, situación o condición física y/o mental; requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.

Los grupos vulnerables son aquellos grupos que por sus condiciones sociales, económicas, culturales o psicológicas pueden sufrir maltratos contra sus derechos humanos. Dentro de éste grupo se encuentran insertas las personas de la tercera edad, personas con discapacidades, mujeres, niños,

pueblos indígenas, personas con enfermedades mentales, personas con VIH/SIDA, trabajadores migrantes, minorías sexuales y personas detenidas.

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

Siendo la vulnerabilidad el impedimento para un pleno desarrollo individual y familiar de estos grupos, el Plan Nacional de Desarrollo se ha encargado de situar este tema dentro de su tercer eje denominado “Igualdad de oportunidades”. Buscando que la igualdad de o oportunidades permita tanto la superación del riesgo que implica la vulnerabilidad como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables.

Existen sectores de la sociedad, que debido a determinadas condiciones o características son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados. Por esta razón, la CNDH trabaja en la protección, defensa, promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos correspondientes a estos grupos, a través de programas de atención específicos con la finalidad de focalizar los esfuerzos de este organismo por ayudar a las víctimas a reestablecer los derechos que como personas les pertenecen. Asimismo se establecen mecanismos de prevención que ayudan a eliminar los riesgos a los que frecuentemente se exponen.

Cabe mencionar que la observancia es un instrumento eficaz que coadyuva en la protección de los derechos de estos grupos vulnerables, se desarrolla de manera transversal y se puede apreciar a lo largo de esta sección del informe.

Los temas relacionados con estos grupos vulnerables, y en los que la CNDH focaliza su trabajo son:

- Personas Migrantes
- Víctimas del Delito
- Personas Desaparecidas
- Niñez y Familia
- Sexualidad, Salud y VIH
- Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Periodistas y Defensores Civiles
- Contra la Trata de Personas
- Pueblos y Comunidades Indígenas

- Personas con Discapacidad

### 3.7 Empleo

En las últimas cuatro décadas, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, encargada por Ley de las políticas de empleo, fue perdiendo su papel rector en materia de políticas de empleo y ha elaborado programas que pueden mostrar resultados interesantes, pero que no pueden resolver problemas derivados de la falta de inversiones. En consecuencia, se requiere de potenciar las fortalezas económicas de las regiones, mediante políticas de empleo que replanteen el papel que regionalmente puede tener la inversión pública.

El satisfacer las necesidades ha sido el aspecto de la vida que ha ocupado la atención de los seres humanos a lo largo de su evolución histórica, y que ha contribuido en su acción antropogénica, al establecimiento de una determinada configuración de la región, así como a su deterioro o a la conservación del medio ambiente.

En ocasiones se piensa que con cubrir las necesidades básicas es suficiente, pero resulta que para poder satisfacerlas, se crean otras necesidades tales como la invención de instrumentos y formas nuevas para lograr esa satisfacción. Por ejemplo, el vivir la vida en general —o, en particular, vivirla en sociedad— implica enfrentar un complejo entramado de relaciones y exigencias distintas a una vida eremitaña; así que, para satisfacer las necesidades más elementales como alimentación, vestido y habitación, han ido surgiendo una diversidad de actividades laborales ubicadas en el ámbito de la producción o de los servicios. Se puede decir que, de este origen proviene la base de toda producción y distribución de los bienes materiales; y que, de estas dos últimas actividades —fundamentales para la vida de los seres humanos— se ha ido derivando la estructura ocupacional<sup>5</sup> existente en un momento y espacio geográfico dado. Sin embargo, existe dificultad para comparar la estructura ocupacional de sociedades diversas y en distinto período.

Una de estas dificultades surge precisamente de la diversidad en el grado y forma del desarrollo alcanzado por ellas. Otro problema es la no concordancia en la clasificación que se hace de las ocupaciones y títulos. Asimismo, al cambiar las ocupaciones, las clasificaciones cambian pero como el cambio no es uniforme en todas las regiones y sociedades, surge el desacuerdo en alguna clasificación universal<sup>6</sup> de la estructura ocupacional. Existen clasificaciones típicas que, conforme la

definición anterior, integran actividades profesionales, técnicas, directivas, administrativas, ventas, cualificadas, semicualificadas y no cualificadas. Y la clasificación macroeconómica mayormente aceptada que clasifica la estructura en grandes rubros: sector primario, secundario y terciario, los cuales se subdividen en otras muchas ramas y subramas de actividades.

Bajo este contexto, derivado de la necesidad, se ubica el empleo, el cual puede definirse como una categoría que sirve para indicar la ocupación laboral de las personas en alguna de las ramas de la producción o de la distribución de bienes y servicios. Dicha categoría sólo refiere al índice de personas en alguna ocupación laboral, sin que por sí sola pueda proporcionar información en cuanto a la calidad del empleo y su correspondencia con la cualificación del recurso humano utilizado. Para ello se hace necesario hablar de empleo adecuado y este concepto hace referencia a la eficiencia y eficacia alcanzada en el uso de la fuerza de trabajo calificada.

Al igual que en la mayoría de los países de América latina, la situación que caracterizó a la economía mexicana durante el primer lustro de los años setenta estuvo marcado, por un conjunto de complejos fenómenos tales como: excesivo endeudamiento externo, descenso de la relación de precios del intercambio, déficit de balance en los gobiernos centrales y empresas para-estatales, industrialización basada en una sustitución de importaciones con elevado proteccionismo, dependencia tecnológica, estructura industrial anticuada y no competitiva en los mercados internacionales, etc.

En general, se decía que el patrón de acumulación, que había caracterizado a las economías capitalistas durante el período de postguerra, se hallaba agotado. Para hacer frente a tales fenómenos, desde el último tercio de la década de los setenta, se dio un viraje al gasto estatal, marcando una tendencia hacia su reducción —dicha reducción ha sido significativa e histórica, por las implicaciones de tipo socioeconómico que ello conlleva— aunque esto no significa que, ahora, el peso del Estado en la vida económica sea nulo, por el contrario, sigue siendo definitorio en lo que respecta a la subsistencia misma del sistema económico. Así lo confirman los programas de rescate, transferencias directas e indirectas de recursos desde el sector estatal hacia el sector privado y otros apoyos fundamentales para la vida de las empresas. Bajo esta tónica, durante la década de los 80, se reduce el Producto Interno Bruto (PIB), se acelera la transferencia de recursos al exterior debido al incremento de la deuda externa, se amplía el desempleo y subempleo, se contrae el ingreso real de los trabajadores y se reducen los programas sociales en educación, vivienda y salud.

### 3.8 Instituciones encargadas de los sectores de la política social

#### Secretaría de bienestar

La Secretaría de Bienestar inicia un camino de transformación para que las y los mexicanos tengamos una vida mejor. Junto al Gobierno de México hemos de empeñarnos en un cambio de fondo, en el que nuestra prioridad sea la gente y, de manera muy especial, quienes menos tienen. Su misión es Coadyuvar al establecimiento del estado de bienestar en donde las personas como sujetos de derecho, en particular los grupos históricamente vulnerables, mejoren sus niveles de bienestar, inclusión y equidad durante su curso de vida considerando la diversidad cultural, social y territorial, a través de la consolidación de políticas públicas integrales, con desarrollo sustentable e inclusión productiva.

#### Objetivos Generales

1. Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.
2. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios.
3. Contribuir al bienestar social mediante ingresos suficientes, impulsar la autosuficiencia alimentaria, la reconstrucción del tejido social y generar la inclusión productiva de los campesinos en localidades rurales para hacer productiva la tierra.
4. Reducir las brechas de desigualdad socioeconómica que enfrentan los grupos poblacionales históricamente excluidos.
5. Contribuir a una cultura para la paz para incidir en la disminución de la violencia en comunidades y territorios.



El Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Salud.

El INSABI tiene por objeto proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.

Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto de Salud para el Bienestar tiene las funciones siguientes:

- I. Prestar de manera gratuita servicios de salud y asegurar el suministro de medicamentos e insumos asociados y demás elementos necesarios para la atención a las personas sin seguridad social, de conformidad con los instrumentos jurídicos que al efecto suscriba con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Salud;
- II. Celebrar y proponer convenios y demás instrumentos jurídicos de coordinación y colaboración con las instituciones de salud públicas, entidades federativas y municipios, para asegurar el cumplimiento de su objeto;
- III. Coordinar las acciones para ejecutar, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los instrumentos jurídicos a que se refiere la fracción anterior, de conformidad con las disposiciones generales que para tal efecto emita la Secretaría de Salud;
- IV. Proponer, a la Secretaría de Salud, adecuaciones a la normatividad reglamentaria que resulten necesarias en materia de prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados;
- V. Impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud, la implementación de redes integradas de servicios de salud en las que participen todas las instituciones públicas de salud, federales o

locales, que confluyan en una zona, a fin de garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados, así como la continuidad de la misma;

VI. Contribuir con la Secretaría de Salud y con la participación que, en su caso, corresponda a las entidades federativas, en la planeación estratégica de esquemas que permitan privilegiar el uso racional de los recursos humanos debidamente capacitados, del equipo médico y de la infraestructura médica. Dicha planeación se hará tomando en cuenta las redes integradas de servicios de salud;

VII. Supervisar que en las unidades médicas a su cargo, se cuente de manera permanente con el personal profesional, auxiliar y técnico para la salud necesario para la prestación de los servicios, con especial énfasis en las comunidades marginadas.

Dicho personal deberá ser acorde al nivel resolutivo de la unidad médica de que se trate;

VIII. Impulsar, en términos de las disposiciones aplicables, el establecimiento de estímulos como parte de la remuneración correspondiente, para el personal profesional, técnico y auxiliar para la salud, que preste sus servicios en comunidades marginadas o de difícil acceso;

IX. Colaborar con la Secretaría de Salud en la promoción de actividades tendientes a la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos que se requieran para la satisfacción de las necesidades del país en materia de salud;

X. Proponer, con sujeción a los recursos disponibles, programas de regularización del personal profesional, técnico y auxiliar para la salud que participe en la prestación de los servicios a que se refiere el presente Título, en el que se consideren, entre otros aspectos, la antigüedad y el desempeño;

XI. Formular y mantener actualizada la plantilla ocupada de los trabajadores que participan en la prestación de los servicios a que se refiere el presente Título, y operar, conforme a lo que se establezca en las disposiciones reglamentarias, un sistema de administración de nómina, en el cual se deberá identificar al menos el tipo, nivel, clave de la plaza y del centro de trabajo correspondiente, conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El sistema de administración de nómina deberá observar los criterios de control presupuestario de servicios personales, así como los principios de transparencia, publicidad y de rendición de cuentas;

XII. Participar, en los procedimientos de contratación consolidada que instrumente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás disposiciones aplicables, en los que intervengan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que presten servicios de salud, así como las correspondientes a las entidades federativas que ejerzan recursos federales para dicho fin, que tengan por objeto la adquisición y distribución de los medicamentos y demás insumos asociados para la salud que se requieran para la prestación de los referidos servicios, con la finalidad de garantizar el abasto de los mismos;

XIII. Transferir a las entidades federativas con oportunidad y cuando así sea procedente, los recursos que les correspondan para la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social, en los términos del artículo 77 bis 15 y demás disposiciones aplicables del Capítulo III de este Título;

XIV. Establecer el mecanismo conforme al cual las unidades médicas que presten los servicios a que se refiere este Título efectúen el registro de las personas atendidas por las mismas;

XV. Operar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, centros de mezcla que provean a las unidades médicas a su cargo, las mezclas parenterales, nutricionales y medicamentosas que se requieran para la atención de los beneficiarios de los servicios a que se refiere el presente Título, así como impulsar que las unidades médicas de las entidades federativas que prestan los referidos servicios constituyan y operen dichos centros;

XVI. Definir las bases para la compensación económica entre entidades federativas, instituciones y establecimientos del Sistema Nacional de Salud por concepto de la prestación de los servicios a que se refiere el presente Título, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, para el caso en que proceda una compensación económica por incumplimiento a las obligaciones de pago entre entidades federativas, destinar a la que tenga el carácter de acreedora, el monto del pago que resulte por la prestación de servicios de salud que correspondan, con cargo a los recursos que en términos del presente Título deben transferirse directamente a las entidades federativas, y...



El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es una institución con autonomía técnica y de gestión que tiene como objeto coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, así como medir la pobreza, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social.

El Órgano de Gobierno del CONEVAL está conformado por una mayoría de seis investigadores académicos provenientes de universidades y centros de investigación nacionales, quienes fueron electos por los secretarios de desarrollo social de las Entidades Federativas, así como por los representantes municipales, del Congreso y del Ejecutivo.

El CONEVAL lleva a cabo las evaluaciones a programas y políticas de desarrollo social para cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer información válida y confiable que apoye el análisis de la política de desarrollo social y la mejora continua de los programas, y que contribuya a que las autoridades articulen políticas públicas que brinden resultados, y
- Contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas al informar a la ciudadanía, quien aporta los recursos para la ejecución de la política social, sobre los resultados de las diferentes acciones de política social.



El Instituto Nacional de Desarrollo Social tiene funciones básicas tales como fomento; capacitación y formación; investigación; documentación, divulgación y comunicación; vinculación; asesoría y orientación; información y rendición de cuentas; promoción de la cultura de género, así como las representaciones institucionales y tiene a su cargo los Programas de Coinversión Social (PCS) y el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PAIMEF).

Asimismo, está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, quien se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo, encontrándose dentro de su ámbito de responsabilidad la operación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), otorgando una clave única para aquellas organizaciones que desean participar en los programas sociales federales.

### Objetivos específicos

- Fortalecer la nueva generación de la política social, mediante la vinculación, el fortalecimiento y la participación de los agentes sociales, los gobiernos locales, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de potenciar su capacidad sustentable hacia el desarrollo integral y bienestar comunitario.
- Definir y consolidar la agenda para el desarrollo integral comunitario, orientada a la visión local, regional y productiva de la nueva generación de la política social.
- Contribuir a la erradicación de las causas y todas las manifestaciones de violencia contra la mujer, y fomentar una cultura de respeto a la equidad de género y a la inclusión social, mediante la transversalización de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos del sector social.
- Promover comunidades vivas y proactivas, como protagonistas de su propio desarrollo, mediante la formación de intermediarios sociales que generen una cultura de inclusión y respeto a los derechos humanos.

**Nota:** Este instituto fue desaparecido a partir de enero de 2022 y ahora sus funciones lo realizará la Dirección General para el Bienestar y la Cohesión Social

La Política Social es uno de los objetivos importantes del gobierno de la Cuarta Transformación y se espera que en el año 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar; por ello, el PONAS 2020-2024 se constituye como un instrumento de planeación que proporcionará el rumbo para garantizar de asistencia social dirigidos a la población vulnerable focalizada, a fin de que gocen de un entorno de bienestar.

En México, la pobreza sigue constituyendo un problema persistente, ya que, de acuerdo con datos del CONEVAL, entre 2008 y 2018 el número de personas en situación de pobreza se incrementó en 2.9 millones, al pasar de 49.5 a 52.4 millones de personas.

Asimismo, el CONEVAL muestra en sus bases de datos que los grupos en situación de vulnerabilidad representan entre 15 y 30 por ciento de la población nacional, y ésta a su vez, está compuesta en su mayoría por NNA y personas adultas mayores. Esta situación repercute en diversos problemas en los que NNA resultan ser los principales afectados al enfrentar situaciones de mala nutrición; deficiencias en su desarrollo físico y mental; maltrato y abuso sexual; abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores; víctimas de diversos tipos de explotación; víctimas del tráfico de personas o trabajar en condiciones que afectan su desarrollo e integridad física y mental, entre muchas otras.

Para atender a quienes se encuentran en condiciones de desventaja, la Ley de Asistencia Social en su artículo 3, define a la asistencia social como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Además, el artículo 4 establece que tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que, por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, económicas o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.

En ese marco, son sujetos de asistencia social preferentemente, todas las NNA, que se encuentren en situación de riesgo o afectados por desnutrición, deficiencias en su desarrollo físico o mental, afectados por condiciones familiares adversas, maltrato o abuso, abandono, ausencia o responsabilidad de progenitores, víctimas de cualquier tipo de explotación, vivir en la calle, ser víctimas del tráfico de personas, la pornografía y el comercio sexual, trabajar en condiciones que afecten su desarrollo físico y mental, infractores y víctimas del delito, hijos de padres que padezcan enfermedades terminales en condiciones de extrema pobreza, ser migrantes y repatriados, ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa, y huérfanos.

Aunado a ese grupo de sujetos de atención, se adicionan las mujeres en estado de gestación o lactancia y las madres adolescentes en situación de maltrato o abandono y en situación de explotación ; los indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable; migrantes; las personas adultas mayores en desamparo, con discapacidad, marginación o sujetos de maltrato; personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales; los dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o fármaco dependientes.

Con base en la definición de los sujetos de asistencia social, el Programa Nacional de Asistencia Social 2020-2024 pretende contribuir al bienestar de la población que ha sido focalizada como sujeto

de asistencia social, partiendo de que, el núcleo que une y forma a una sociedad es la familia y cualquier cambio que exista en ella va a repercutir en la sociedad, y aun cuando cambien sus formas de constitución, siempre habrá roles que la familia debe cumplir como lo es la responsabilidad del cuidado de sus integrantes, mientras que el Estado es quien tiene la obligación de salvaguardar la estabilidad y seguridad de sus integrantes.

Las problemáticas nacionales que el Programa Nacional de Asistencia Social 2020-2024 busca atender son:

**a) Niñas, niños y adolescentes con sus derechos vulnerados.**

De acuerdo con los resultados de la ENOE 2018, en México residen 38.3 millones de NNA de 0 a 17 años, de los cuales 11.4 millones tiene cinco años o menos; 13.2 millones se encuentran en edad escolar de 6 a 11 años y 13.7 millones son adolescentes de 12 a 17 años. Es decir, que la proporción de la población total en el país de 17 y menos años, se estima que es del 30.1 por ciento. Asimismo, el 27.3 por ciento de la población en la primera infancia habita en zonas rurales y 72.7 por ciento en zonas urbanas o semiurbanas.

La situación de la pobreza que prevalece en el país repercute en diversos problemas en la que las NNA resultan ser de los principales afectados al enfrentar situaciones de mala nutrición; falta de acceso a la alimentación; deficiencias en su desarrollo físico y mental; carencia de acceso a servicios básicos; maltrato y abuso sexual; feminicidio; abandono, ausencia o irresponsabilidad de progenitores; víctimas de diversos tipos de explotación; víctimas del trata de personas o de trabajar en condiciones que afectan su desarrollo e integridad física y mental; vínculos con la delincuencia y el crimen organizado; migración irregular; violencia autoinfligida como los suicidios, entre muchas otras. Por ello, la asistencia social se torna relevante como una política integral que brinda protección y atención a grupos vulnerables, dentro de los que por su naturaleza, se ubican las NNA.

De acuerdo con el CONEVAL, el porcentaje de NNA en situación de pobreza pasó de 53.3 por ciento a 49.6 por ciento de 2008 a 2018(3); sin embargo, el alto índice de pobreza que prevalece en el país sigue repercutiendo de manera directa e indirecta en un sano desarrollo integral sin que el Estado y la sociedad puedan garantizar de manera plena el ejercicio de sus derechos, y la satisfacción de necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, entre otros.

Las características generales de la familia han cambiado con el paso del tiempo, pero aún sigue siendo el núcleo más importante de la sociedad como medio natural para el desarrollo de sus integrantes, pues en ella pasan los intercambios generacionales, la construcción de la identidad personal y un sentido de la responsabilidad colectiva. Si bien es un derecho de las NNA el vivir en familia, los cambios sociales y en la dinámica de éstas los obligan a separarse de ese núcleo por razones de: violencia familiar, falta de recursos económicos, problemas legales del padre, madre o tutor, madre incapaz y en algunos casos, a solicitud de un familiar o de la comunidad, derivando en una tutela asistencial a cargo del Estado.

Históricamente, la atención de los derechos vulnerados a NNA se ha visto limitada por una serie de factores y carencias institucionales y de políticas públicas, tales como la falta de coordinación interinstitucional tanto con las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, como con los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa; una deficiente regulación de los Centros de Asistencia Social; la insuficiente capacitación tanto a servidores públicos como a los actores vinculados, responsables de la prevención, protección y restitución integral de derechos de NNA y lo complicado de los criterios para la adopción nacional e internacional.

El 4 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGDNNA, en la que se establecen las bases, principios y procedimientos que regulan la protección de los derechos de la infancia por parte de las autoridades y en la que se otorgaron nuevas atribuciones al SNDIF, con el propósito de restituir los derechos de NNA cuando éstos se encuentren restringidos o vulnerados.

Como resultado de la LGDNNA se crea la Procuraduría Federal para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, fortaleciendo al SNDIF en las acciones encaminadas a la salvaguarda de los derechos humanos de NNA mediante el desarrollo de acciones de promoción, protección, prevención y restitución integral de los derechos de NNA, entre las cuales se encuentra la representación jurídica ante las autoridades judiciales o administrativas; la promoción a nivel nacional de servicios de atención para adolescentes que incurrieron en conductas previstas como delitos, adicciones y adolescentes embarazadas; la atención de asesorías jurídicas en materia civil, familiar y penal a NNA que presentaron vulneración o restricción en sus derechos; y la creación de Centros de Asistencia Social con la intervención de las instancias competentes.

A pesar de las intervenciones realizadas por el Estado Mexicano para proteger los derechos de NNA, este sector de la población todavía padece realidades asociadas a la violencia en diversas manifestaciones y problemáticas sociales que siguen pendientes de atender en un marco de derechos.

Los escenarios adversos anteriormente descritos son el reflejo de una serie de factores y carencias institucionales y de políticas públicas como falta de impulso hacia mecanismos más eficaces en materia de asesoría, representación jurídica, y de restitución de derechos de NNA; por mencionar algunos.

Uno de los derechos tutelados por la LGDNNA es la protección de la salud y a la seguridad social, para lo cual se señala que las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán, entre otras cuestiones para combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas.

De acuerdo con la ENSANUT 2018, se reporta una prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población de 5 a 11 años de edad de 35.6 por ciento, en comparación con la 2012, donde se refiere que el 30 por ciento de los niños presenta sobrepeso y obesidad, lo que muestra que este problema sigue siendo latente, y es por ello, que se hace necesario continuar con el fortalecimiento y adecuación de las políticas públicas para la contención de la epidemia y que comience una desaceleración y disminución de la misma.

Asimismo, no se registró aumento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad en los menores de 19 años en México entre 2012 y 2016; sin embargo, las cifras son altas y afecta a más del 30 por ciento de los mayores de cinco años, principalmente de zonas rurales donde probablemente continúa el proceso de transición nutricional por el cual ya atravesaron las localidades urbanas, caracterizado por una alta disponibilidad de alimentos y bebidas industrializados, con alto contenido de sal, azúcares refinados y grasas, y baja disponibilidad de vitaminas, minerales y fibra, aunado a una disminución en la actividad física y el bajo consumo de agua debido a la poca disponibilidad de ésta

o por la preferencia por otras bebidas, destacándose que México es uno de los mayores consumidores de refrescos y bebidas azucaradas en el mundo.

De esta forma el PONAS 2020-2024 ha establecido como objetivo prioritario garantizar la protección de los derechos de las NNA para lograr que vivan en un entorno de bienestar, con el propósito de contribuir a solucionar la problemática nacional que pone en alta desventaja a este sector con sus derechos vulnerados que prevalece en el país, relacionada con diversas realidades asociadas a las violencias y problemáticas sociales en las diversas zonas geográficas y pluralidad poblacional del país.

### **3. 9 Política social y política educativa**

La agenda en materia de política educativa propuesta por Mejoredu en este documento asume una perspectiva de política pública integral que subraya, por una parte, la necesidad de promover estrategias dirigidas a prevenir y afrontar situaciones de emergencia, a efecto de incrementar la capacidad de respuesta del sistema educativo; por otra parte, destaca la importancia de revisar y replantear, en su caso, la organización y funcionamiento del SEN sobre nuevos pilares, para atender los grandes desafíos estructurales de la educación nacional. La experiencia educativa durante la pandemia permite subrayar varios aspectos clave de transformación: la innovación institucional; la actualización y simplificación de los esquemas normativos y operativos; nuevos esquemas de financiamiento público; una mayor y mejor cooperación y articulación entre los diversos sectores y niveles de gobierno; y el reconocimiento del papel fundamental de las comunidades escolares, en particular de docentes, para atender de manera pronta y expedita las demandas educativas de las y los estudiantes en sus contextos locales, sociales y escolares.

En este contexto, se suscitaron dos fenómenos claramente diferenciados:

- a) se evidenciaron dificultades para hacer llegar las oportunidades educativas a todos los grupos de población, de acuerdo con sus contextos y exigencias; y
- b) se realizaron innovaciones importantes, que introdujeron modificaciones a las prácticas observadas en el marco previo a la pandemia.

Dicha dicotomía abre la posibilidad de realizar un inventario de oportunidades y experiencias relevantes derivadas de la situación, a efecto de recuperarlas para repensar las bases, finalidades,

organización y lógica de funcionamiento del SEN. Las enseñanzas en materia de política educativa indican, al menos, tres grandes ejes de reflexión y trabajo a fin de construir una agenda:

1. reorganización del SEN;
2. adecuación de regulaciones y procesos educativos; y
3. fortalecimiento de las iniciativas, la autonomía y la coordinación de las comunidades escolares.

Reorganizar al SEN implica revisar su estructura y dinámica organizacional, además de impulsar nuevos mecanismos para generar información que hagan posible captar los procesos novedosos de la coyuntura, sus resultados y su impacto en el corto y el mediano plazo, a efecto de valorar su implementación futura. Asimismo, plantea importantes áreas de oportunidad de crear sistemas de protección institucional ante amenazas y vulnerabilidades, renovar sus mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional, revitalizar la agenda de inclusión y equidad educativa frente a las nuevas circunstancias y hacer esfuerzos de renovación de los mecanismos de financiamiento y gasto público. En conjunto, se requiere un ejercicio de rearticulación y fortalecimiento de los distintos componentes del SEN.

En el horizonte que abren estos tres ejes de reflexión y trabajo, Mejoredu plantea las siguientes sugerencias para integrar una agenda pública que permita avanzar en la mejora continua del SEN en el mediano y largo plazos.

1. Sistematizar, documentar y realizar diagnósticos estratégicos sobre las experiencias y los efectos de la contingencia sanitaria en el sistema educativo.
2. Desarrollar protocolos de emergencia para prevenir, mitigar y reducir amenazas y vulnerabilidades.
3. Avanzar hacia un modelo de gobernanza distribuida que fortalezca la relación entre la federación, los estados y las comunidades escolares.
4. Fortalecer las estrategias y acciones de inclusión social, equidad educativa y atención en y para la diversidad.
5. Promover esquemas de financiamiento público con enfoque concurrente, focalizado y subsidiario.
6. Afianzar la articulación entre salud, educación y bienestar.
7. Transformar el currículo para que responda a los desafíos de una sociedad plural y diversa.

8. Replantear la formación continua docente a partir de un enfoque situado y colaborativo, así como generar las condiciones institucionales que incidan favorablemente en el desarrollo profesional docente.
9. Fomentar nuevas estrategias para mejorar los aprendizajes y la formación integral de las y los estudiantes.
10. Impulsar el desarrollo y fortalecer la autonomía de las comunidades escolares.

### **3.10 La educación como parte fundamental en la política social.**

La política social de cualquier país depende en gran medida de la "salud" financiera y/o económica en el momento de su planeación. De la forma de percibir y actuar en la implantación de las políticas sociales depende la ubicación que se otorga al desarrollo social respecto al desarrollo económico. En otras palabras, depende del concepto de desarrollo nacional que funciona como soporte de la política económico-social de los países y de la manera en que es instrumentada por el aparato institucional de los diferentes Estados nacionales.

En la industria mexicana, y en general en la de los países latinoamericanos, una característica de sus procesos había sido la carencia de mano de obra calificada que cubriera la creciente demanda. En el caso de México, con los esfuerzos de los distintos gobiernos federales en turno y los de organismos internacionales, fue siendo paulatinamente posible lograr una mejora significativa en la satisfacción de estas necesidades.

Desde la década de 1970 y hasta años recientes, puede hablarse de un boom de escuelas técnicas, con diversas modalidades educativas, de cuyos egresados se nutrirían los sectores económicos: agricultura, ganadería, industrias, comercio y los servicios en general. No obstante, a partir del inicio de la década de 1990 los especialistas detectaron que la gran oferta de técnicos medios (sobre todo) adquirió la forma de un fenómeno difícil de frenar, cuyas carreras se habían vuelto obsoletas frente a lo avanzado del cambio tecnológico, primero a nivel mundial y posteriormente en el país; carreras que creaban al egresado una mayor dificultad para incorporarse al mercado de trabajo, lo que se agravó con el desempleo en los países de la región.

El término política social es de uso común cuando se analizan las actividades del sector público, pero pocas veces se le define con precisión. Esto ha generado confusión y ha provocado con frecuencia que el uso de sinónimos como caridad, beneficencia y filantropía se confundan con aquél. Conviene hacer la aclaración, porque el término política social tiene un contenido original netamente económico y político. Uno de sus objetivos más comunes es incorporar productivamente a los pobres al quehacer económico de su sociedad:

*...la política social no tiene un carácter voluntario sino obligatorio, porque es un elemento fundamental, para alcanzar la justicia social en la distribución de los recursos, responsabilidades y oportunidades. Desde la administración del Presidente Lázaro Cárdenas a fines de los años 30 e inicio de la siguiente década del pasado siglo, el gobierno mexicano ha reconocido explícitamente su responsabilidad de asistir a los grupos más pobres de nuestra sociedad y se ha entendido a la política social como un elemento central del proceso de distribución social de los recursos públicos (Sobrino y Garrocho, 1995: 30-31).*

En suma, la política social viene a ser el conjunto de acciones integradas e implantadas por el Estado que forman parte de un plan general para proveer a su población de servicios sociales que contribuyan al mejoramiento de su nivel de vida, proveerle un empleo y permitirle participar, así, en la distribución del ingreso generado.

Ya tenemos un marco conceptual para examinar brevemente los principales programas sociales, como políticas sociales de combate al crecimiento de la marginalidad y la pobreza en el país.

Un esbozo de los principales programas sociales de combate a la pobreza en México

México, no obstante caracterizarse por ser un país de grandes desigualdades entre clases y grupos sociales, entre regiones y entre el campo y la ciudad, y por no ser una nación "primermundista", tampoco es un país carente de recursos naturales y humanos. La problemática de la desigualdad social deviene como efecto directo de una distribución de la riqueza en alto grado desigual y regresivo.

Ahora bien, entre los satisfactores básicos que persiguen las políticas sociales, la educación tiene un papel determinante al considerársele ampliamente como un detonador del desarrollo. Esto explica por qué los gobiernos, como el de México, han apostado a la educación y sobre todo a la educación técnica como pilar del progreso (en los últimos decenios).

Durante las décadas de 1950 y 1960, se consideró la relación educación y desarrollo de primerísima importancia. Ello devino en una gran producción teórica, en la que se le asignaba a la educación un papel determinante en el desarrollo de los países. Sobre esta base se realizaron —y se siguen realizando— programas educativos bajo el supuesto de que podrían tener un impacto definitivo en el mejoramiento del desarrollo económico y en los niveles de vida.

Pero una cosa es desarrollo económico y otra desarrollo social. Así, la educación para y en el trabajo, ha incidido, sin duda, muy positivamente en el primer aspecto, pero en mucho menor medida en el segundo. Esto es así porque la política salarial segmentada en México ha impedido, e impide por esa vía, una mayor distribución de riqueza creada por el trabajo. Esta política frenó la capacidad asistencial del Estado mexicano, a lo que hay que añadir un cambio general en la visión de éste respecto al desarrollo social.

Durante los años arriba mencionados, las teorías del desarrollo definieron a éste en términos meramente económicos y tecnológicos, con base en el modelo inglés de autores como Rostow. No obstante, el fracaso de esta perspectiva fue no tomar en cuenta las singularidades de los diferentes países y la naturaleza compleja de sus procesos de desarrollo social y económico, pues esto condujo a un concepto de desarrollo sobrehomogeneizado, demasiado abstracto y por lo tanto teóricamente inadecuado para efectos analíticos y como sustento de un modelo social (Bock, 1982 y Simkins, 1977).

De ese modo, el sistema educativo se convirtió en el proveedor de un importante factor de producción: el recurso humano. Se consideraba que mientras más alto fuera el nivel de escolaridad mayor sería la posibilidad de influir en la capacidad productiva de la sociedad, dada la relación que se establecía entre la capacitación y la productividad (Gómez, 1983 y Finkel, 1979). El predominio de esta perspectiva llevó a la expansión de los sistemas educativos entre 1950 y 1970, con la esperanza de que podrían contribuir al crecimiento económico y de lograr una distribución del ingreso más equitativa.

Puede decirse que los gobiernos en turno han intentado seguir las sugerencias de las diversas entidades internacionales respecto a las políticas educativas en el renglón. Si se contrasta este planteamiento con un documento de la OCDE, se podrá ver su validez:

Existe planificación educativa (nos dice parte del documento) siempre y lo único que queda por determinar es la medida en que esta planificación se ajustará a criterios "racionales" o "científicos", es decir, los problemas de estructura como la corrupción burocrática, burocratismo, obsolescencia

y necesidades de legitimación, no se ajustan a la idea de racionalidad. He ahí un problema específico que obstaculiza de entrada los intentos de una planeación "inteligente" (OCDE, 1972).

Sobre esta idea de la planificación de las políticas educativas, ponderada como "idónea" o "racional" sugerida a países como México, cabe aclarar que, a causa de una excesiva confianza en el método usado por los científicos que idearon el Plan Regional del Mediterráneo en términos de la planificación de la educación, resultó:

Un ambicioso esfuerzo de planeación con resultados desilusionantes. Dicho plan se apoyó en el Producto Nacional Bruto fijado como meta, y se propuso llenar los puestos que requeriría la evolución del sistema productivo. Fracasó por moldear márgenes e incertidumbres en el desarrollo del sistema productivo, por dar poca importancia al grado de sustitución entre las diversas especialidades, a la respuesta del sector educativo y a la adecuación entre lo que se estudia y el trabajo que se desempeña.

En este ulterior contexto, la educación, como factor importantísimo de la política social, pero también del desarrollo económico, deambuló por dos principales caminos: uno, como motor del desarrollo económico nacional, con el cual se supuso aseguraba el bienestar social de las mayorías, y otro, en el cual la educación tendría el importantísimo papel de ser el vehículo de la "movilidad social". De hecho, la mayoría de los países desarrollados en ese entonces habían revolucionado sus programas educativos imprimiéndoles un giro de 180 grados, al poner cada vez más énfasis en la vinculación de la educación con el sector productivo. Esto dio paso al cambio de la concepción de la educación: de una de carácter cívico, a otra de carácter técnico-productivo.

La educación es un compuesto de capacidades, técnicas y aprendizajes cognitivos y no cognitivos, muchos de los cuales tienen consecuencias no inmediatas sino de largo plazo. La educación promueve tanto el desarrollo económico como la gestación, avance y consolidación de una cultura propia. La educación permite coadyuvar a las actividades de investigación y desarrollo, que desembocan en el cambio tecnológico, al tiempo de participar de manera fundamental en la formación, capacitación y preparación de la población para su ulterior inserción en los mercados de trabajo.

El sistema educativo de un país se conforma por una compleja estructura de niveles y programas, caracterizada por un creciente grado de diferenciación y especialización. La oferta educativa considera a la enseñanza escolar como la preparación de un aprendizaje que se prolonga durante toda la vida. Por otro lado, la demanda concibe a la escuela como una manera de preservar o

consolidar su posición, por lo que las diversas clases sociales tienen diferentes propensiones a consumir servicios educativos (Adams, 1973).

La educación lleva a cabo varias funciones que contribuyen a la reproducción del sistema social en lo referente a las fuerzas productivas y sus relaciones de producción (Llamas, 1989).

1. Transmite conocimientos generales y especialidades vocacionales específicas, que corresponden a los requisitos de capacitación impuestos por las estructuras de empleo.
2. Induce comportamientos, hábitos, valores y el conocimiento de los procesos sociales.
3. Genera una socialización del conocimiento, pero también una certificación diferencial para desempeñar ocupaciones distintas en el mercado laboral.
4. Tiene un papel ideológico en cuanto aparece como vía principal para el acceso a la movilidad social y legitimación del sistema económico y social.

Ahora bien, la relación entre educación y pobreza ha sido uno de los temas más recurrentes de la sociología educativa y las estrategias de desarrollo económico en un gran número de países en los últimos 40 años. Las iniquidades en el acceso y calidad educativa determinan la perpetuación de las desigualdades sociales. La permanencia de la iniquidad educativa no hace sino reproducir el ciclo generacional de la pobreza (Rojas, 1995). La población indígena y urbano-popular por lo general reciben una oferta educativa especial y caracterizada por una educación escolar incompleta, unitaria, no formal y de mala calidad. Elevar las coberturas en educación inicial para estos grupos de población es un prerrequisito básico para reducir las brechas de la desigualdad social y el acceso a la calidad educativa.

En suma, el nivel educativo es un buen indicador del ingreso y posición ocupacional de los individuos. La decisión de estudiar está fuertemente influida por los antecedentes de clase social y familiares. La pobreza se explica, entre uno de sus componentes, por la iniquidad en el acceso a los servicios educativos. Para México el combate a la pobreza y los pasos firmes para alcanzar un desarrollo económico autosustentable y permanente, deben descansar, en gran medida, en la solución de los aspectos cualitativos del sistema educativo. De esta manera, el compromiso del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) para encarar los problemas de pobreza y marginación social implica la decisión de hacer accesible a los grupos sociales menos favorecidos del país la educación impartida por la institución. En adelante se desarrollarán los objetivos y experiencias de esta estrategia del Conalep, a través del Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM). Si las

acciones que se están tomando para enfrentar la superación de la relación deficiente-educación-marginación se orientan en una dirección apropiada, es incuestionable que los resultados serán positivos en aras de mejorar la calidad de vida de la población del país, al tiempo de sentar las bases para conformar un mercado laboral más capacitado, imaginativo e innovativo que permita elevar la competitividad nacional dentro del espectro de globalización que caracteriza al sistema económico mundial de la actualidad.

### **3.1 | La cultura política en el desarrollo social.**

La cultura política se ha consolidado en las últimas décadas como un tema central entre investigadores provenientes de diversas ramas de las ciencias sociales. Esto es así porque dicho concepto ha abierto diferentes vías de explicación sobre algunos de los fenómenos sociopolíticos actuales, en especial, de aquellos que tienen que ver con la calidad de la democracia y la participación ciudadana. No obstante, y sin negar la pertinencia y riqueza de los múltiples aportes en tales temáticas, es necesario analizar los principales supuestos de la cultura política, desde sus raíces conceptuales, con el fin de reconocer algunas de sus limitaciones explicativas o las problemáticas de sus principios epistemológicos fundantes.

*[la cultura política] se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho sistema [...] Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales.*

## Unidad IV Realidades y perspectivas del trabajo social en la política social

### 4.1 La función social en la actividad del estado

El concepto de función administrativa es el más indefinido de todos, pues ésta no tiene, a diferencia de las demás funciones, un contenido único. En efecto, la función administrativa, desde el punto de vista de su contenido, puede consistir tanto en el dictado de normas jurídicas generales, como en la decisión de controversias entre partes, como, y he aquí lo más frecuente, en la actuación material en los casos concretos que se le presentan. A diferencia de las otras funciones, que no sólo tienen un contenido preciso y único, sino que también son realizadas sólo por los órganos específicamente creados por la Constitución al efecto, la función administrativa no está sólo a cargo de la administración: También la realizan en cierta medida los otros poderes; y este desempeño de la función administrativa por parte de los otros poderes de Estado, se efectúa bajo el mismo régimen jurídico de la función administrativa: Es decir, no ocurre aquí lo mismo que en los casos anteriores, en los cuales los otros poderes realizaban alguna actividad semejante a las que uno, pero esa actividad no tenía su régimen jurídico y no podía, por ende, ser considerada como parte de la misma función.

La actividad de tipo administrativo que realizan los poderes judicial y legislativo se rige en un todo por el régimen jurídico propio de la misma actividad administrativa, no correspondiendo en principio aplicarle el régimen jurídico ni de la función jurisdiccional ni de la función legislativa, aunque de esos poderes se trata. a) Tratándose del Poder Legislativo, observamos que cuando las cámaras nombran y remueven a su personal; cuando otorgan una concesión para los servicios de confitería, etc., del Congreso; cuando organizan y administran la Imprenta del Congreso, la Biblioteca del Congreso, etc.; cuando contratan con empresas la construcción o refacción de las obras del palacio legislativo; cuando compran materiales, libros, etc., en todos estos casos y muchos más el Poder Legislativo se encuentra realizando una función típicamente administrativa, que además se rige por el régimen jurídico propio de la función administrativa.

Fue el fundador de la sociología quien acuñó la frase como aplicación, en lo social, de la teoría general de todas las funciones, y Pierre Laffitte quien vió, en la teoría de las funciones, una expresión de las leyes naturales de todos los fenómenos, desde el matemático hasta el social y moral. Entre los numerosos méritos de Augusto Comte es uno de ellos haber demostrado explícitamente la

solidaridad de todos los componentes de una sociedad dada, la cual solidaridad, antes de Comte, sólo implícitamente se presentía.

*Tal demostración consiste en probar el carácter social que tienen todas las funciones, desde la de barrendero hasta la de supremo director espiritual, en hacer ver claramente que el fin de la existencia humana es vivir para los demás, para la Humanidad, y que los individuos no pueden hallar la felicidad sino en el cumplimiento de ese destino, porque entonces se realizan las condiciones internas de la salud moral y éstas entran en armonía con el medio social.*

Así que la función social se explica como la interdependencia o solidaridad invariable, el consenso de todos los elementos sociales para destinar la actividad individual en el uso de las fuerzas sociales (gobierno, educación, riquezas, virtud, ciencia, cultura, ley, etc.), a fin de mejorar la sociedad existente. Los nobles impulsos de la naturaleza humana desarrollados en el curso de la civilización, han sido la fuente de las funciones sociales, y éstas adquieren en cualquier tiempo, el apoyo de su esplendor cuando son voluntariamente aceptados los arduos deberes que entraña su ejercicio por personas libres: hermanos de la caridad, sacerdotes modelos, maestros y autores perínclitos, gobernantes patriotas prototipos, héroes que se sacrificaron deliberadamente por salvar a otros o mejorar su condición, inventores, viajeros, descubridores, etc., etc.

## **4.2 La función social en la actividad del sector privado**

Las desigualdades económica y social son las principales causas generadoras de diferencias de grupo dividiendo a la sociedad en estratos o clases y suscita la distinción de niveles educativos y culturales. La distancia de esos niveles califica a las sociedades, o se clasifica cuando las comunidades debieran regirse por principios de igualdad y hacer iguales a sus componentes. La condición igualitaria se disipa según el aumento o intensificación de las distancias o cuando tales persisten por espacios prolongados.

El distanciamiento social crea dos grupos principales: débiles y fuertes, a los cuales, en función de la capacidad económica, se les identifica como pobres y ricos. La esencia de lo vital en el ser humano y su ánimo político hace que la desigualdad sacuda la conciencia y provoque fenómenos sociales como las revoluciones o las actividades políticas igualitarias para enfrentar la disparidad social en general; sin embargo, ni unas ni otras, a lo largo del pensamiento humano y la acción, han conseguido la definitividad de condiciones uniformes para los miembros de una comunidad en un espacio y tiempo determinados.

El poder y la fortaleza, así como la debilidad, ocurren por efecto de múltiples factores naturales tanto ordinarios como fenomenológicos, y por la acción razonada o no del ser humano (biología, meteorología, progreso, industrialización, tecnología); ello explica la aparición de nuevos grupos sociales, de nuevas clasificaciones en las comunidades o naciones y las variaciones en los modos de lucha y de ayuda en el curso histórico. Las modificaciones naturales o fabricadas por la mente del ser humano se extienden poco a poco, o a velocidad vertiginosa, hasta alcanzar a casi todo el planeta. También se produce la repetición de condiciones, aunque tal vez expresadas de manera distinta, así, la debilidad, la pobreza, la marginación adquieren características distintas, pero surtiendo los mismos efectos de carencia, dolor y sufrimiento.

**En el mundo en desarrollo, el sector privado es responsable aproximadamente del 90% del empleo (incluidos los puestos de trabajo formales e informales).** Las empresas privadas y sus actividades lucrativas -tanto grandes multinacionales como pequeñas empresas locales o agricultores del sector no estructurado- proporcionan bienes y servicios esenciales que mejoran la vida de la población, generan ingresos fiscales internos y son fundamentales para estimular el crecimiento de la economía.

En muchos países en desarrollo, el sector privado desempeña un papel esencial en la producción de bienes y servicios para los mercados de exportación, generando de ese modo divisas (que son fundamentales para la estabilidad macroeconómica) y permitiendo a las empresas ampliar sus fronteras de producción, conseguir economías de escala y aumentar su competitividad. Si bien los organismos donantes difieren en sus enfoques y prioridades para la mitigación de la pobreza, todos ellos consideran que el crecimiento económico es un factor indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y poner fin a la pobreza, y reconocen que las soluciones de desarrollo sostenible requerirán la participación del sector privado. En relación con esa participación, hay sólidos indicios de que la inversión privada y los aumentos de la productividad impulsados por el sector privado son la fuerza de transformación en el ámbito del desarrollo.

En vista del papel esencial que desempeñan las empresas, hallar fórmulas y medios para potenciar los conocimientos, la capacidad productiva y la financiación del desarrollo en el sector privado es un objetivo prioritario del programa de los organismos donantes. Para desarrollar un sector privado próspero, los organismos donantes han desempeñado un importante papel ayudando a los países asociados a lograr las condiciones previas para el crecimiento del sector privado, en particular la promoción de un entorno empresarial propicio, la inversión en infraestructuras y la facilitación de la actividad empresarial mediante la financiación y la asistencia técnica para el desarrollo. Los países

en desarrollo han de dar prioridad a la reducción de sus costos del comercio y de la inversión para promover un crecimiento impulsado por el sector privado, inclusivo y sostenible. Si bien los gobiernos de los países en desarrollo son los responsables de crear un entorno que favorezca el crecimiento del sector privado, la cooperación para el desarrollo puede ayudarlos a orientar las actividades de ese sector para que contribuyan a un crecimiento más inclusivo y ecológicamente sostenible.

### 4.3 La función social en la actividad de la sociedad civil.

Mientras que la mayoría estaría de acuerdo con que la sociedad civil puede desempeñar un papel vital en los procesos de democratización, todavía no existe un consenso sobre cuál es ese papel, si es necesariamente positivo, o incluso en qué consiste la sociedad civil. Sin embargo, las perspectivas alternativas tienen importantes implicaciones para comprender el potencial de la sociedad civil para contribuir a la democratización. Esto es particularmente cierto cuando se trata de comprender a la sociedad civil en América Latina, donde ésta y la democracia han sido históricamente frágiles. Aunque pocos podrían negar esta fragilidad histórica, hay desacuerdos importantes con respecto a las causas por las que esto ha sido así, con implicaciones significativas para la comprensión de las perspectivas de la democracia y la sociedad civil en la región. Por lo tanto es esencial que se adopte una conceptualización apropiada de sociedad civil.

Para los propósitos de este artículo, la sociedad civil se define como: **"el tejido social formado por una multiplicidad de unidades territorialmente autoconstruidas y funcionalmente basadas, las cuales coexisten pacíficamente y resisten colectivamente la subordinación al Estado, al mismo tiempo que exigen inclusión dentro de las estructuras políticas nacionales"**. Esta definición refleja un enfoque colectivista que enfatiza la importancia de las relaciones entre organización y relaciones de poder.

En particular, las sociedades civiles fuertes reflejan la capacidad que tienen los grupos desfavorecidos y los grupos marginados para organizarse por sí mismos. Es a través de esta organización autónoma que los grupos pueden definir y defender sus intereses y prioridades colectivas en competencia con otros actores de la sociedad civil, así como en las interacciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

#### 4.4 El gasto y la pobreza social

El gasto público es la totalidad de gastos realizados por el sector público en un periodo determinado, sea en la adquisición de bienes y servicios como así también en la prestación de subsidios y transferencias.

En una economía de mercado, el destino primordial del gasto público es la satisfacción de las necesidades colectivas de la población, mientras que los gastos públicos destinados a satisfacer el consumo público sólo se producen para remediar los problemas que la población necesita.

La política social en México se ha enfocado en realizar acciones que buscan mejorar el nivel de calidad de vida de los individuos, sobre todo de los grupos vulnerables, tales como la población indígena, los adultos mayores y los niños.

La elaboración de los diversos programas y estrategias para hacer frente a la desigualdad, pobreza y marginación social han tenido, a lo largo de la historia, distintos enfoques y alcances de acuerdo a la orientación particular que cada administración pública le ha dado.

- No obstante, los programas implementados y el gasto destinado al combate y superación de la pobreza no han logrado revertir sustancialmente el crecimiento de la pobreza ni la desigualdad en el ingreso.
- Después de las situaciones de crisis económicas desde los 70, 80 y 90, las administraciones han priorizado el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la fortaleza de los fundamentos económicos. El concepto de pobreza (inevitablemente ligado a su forma de medición) responde a una caracterización controvertida, por lo que a la hora de utilizarlo es necesario explicitar el marco conceptual sobre el que se trabajará.

Siguiendo el enfoque del IIDH expuesto en su publicación *Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema Interamericano* (2010), se remarca el consenso existente sobre el carácter multidimensional del fenómeno y se sintetizan los dos enfoques respecto al concepto de pobreza, el conservador y el progresista

*El primero define la pobreza como un fenómeno básicamente individual y utiliza los indicadores de necesidades e ingreso para su medición. Desde este punto de vista, un individuo es pobre porque no quiere trabajar o por actitudes que denotan poco interés en progresar. Por los indicadores de pobreza asociados a esta concepción, concluye que se es pobre cuando la persona “no alcanza un determinado umbral de ingreso o cuando presenta alguna de cinco necesidades consideradas socialmente como básica. . La concepción progresista de la pobreza, en contraste, considera que la pobreza es un fenómeno social-estructural con efectos colectivos que impide tanto a los individuos como a las colectividades, llevar una vida digna.*

El IIDH define su posicionamiento institucional, según el cual la pobreza no es solo una cuestión de privaciones materiales sino que es un fenómeno vinculado a la reducción de las capacidades para llevar una vida que todos consideramos deseable, expresándose su multidimensionalidad en la pobreza física, la pobreza social, la capacidad reducida a gozar las libertades, el trauma acumulado y, por supuesto, la pobreza económica. A su vez se entiende que el concepto de pobreza integra tres postulados básicos:

- ✓ La pobreza denigra la dignidad de la persona.
- ✓ La pobreza es una construcción social.

Existe una relación de interdependencia entre pobreza y violación de derechos humanos.

- **Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
- **Pobreza extrema:** Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
- **Pobreza moderada:** Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la

población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

- **Pobreza multidimensional:** Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición.

#### 4.5 Organismos internacionales relacionados con el desarrollo social

La especificidad y riqueza de las instituciones, asociaciones y otros actores involucrados en la cooperación internacional al desarrollo hacen de esta materia una sección con identidad propia. Este apartado recoge los enlaces a las agencias e instituciones iberoamericanas de cooperación, así como los organismos internacionales relevantes en este ámbito.

- Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD)
- Asociación Internacional de Fomento (AIF)
- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE)
- Banco Caribeño de Desarrollo
- Banco Centroamericano de Integración Económica
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Mundial (BM)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo prosperidad para todos (UNCTAD)
- ECHO, Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
- EUROPEAID, Oficina de Cooperación de la Unión Europea
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
- La organización de los Estados Americanos
- La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)
- Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe
- Oficina Regional OIT para América Latina y el Caribe

- ONU-MUJERES, Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (OEI)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Parlamento Latinoamericano y caribeño (PARLATINO)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Programa Mundial de Alimentos
- UNICEF

#### **4.6 Las sociedades latinoamericanas, su evolución estructural y las políticas sociales**

AMÉRICA LATINA HISTÓRICAMENTE ha sido espacio de heterogeneidad socioeconómica, no obstante compartió paradigmas comunes de desarrollo y bienestar. Entre 2003-2013 la región logró combinar crecimiento con ciertas dosis de distribución económica, a través de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones públicas, que supusieron la promoción de nuevas medidas de protección, ajustes o reformulaciones de los clásicos servicios sociales (educación y salud) y re-regulaciones del mercado de empleo, entre las más destacadas. Mirado el continente en su diversidad, algunas naciones, especialmente las de América del Sur, se convirtieron en casos exitosos en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales. Sin embargo, otros países como México y un amplio conjunto de los centroamericanos, mantuvieron con escasas modificaciones, sus históricos déficits sociales.

Es preciso ubicar esta última etapa de desarrollo económico latinoamericano. Un conjunto de analistas considera que el dinamismo económico regional ha sido relativo en la medida que fue menor que el alcanzado en las décadas de 1960 y 1970 (Puyana, 2016). Además, con excepciones, el crecimiento se basó en el auge de las materias primas (reprimarización, por el factor China), y en ciertos casos se verificaron procesos de desindustrialización. A este panorama se agrega la evidencia generalizada de un escaso nivel de inversiones tecnológicas para el continente en su conjunto

(Salama, 2012). Con datos del Banco Mundial (2017), la inversión en ciencia y tecnología de la región apenas pasó de 0.3 a 0.44 % del pib entre 2003 y 2013, mientras la región Este de Asia y Pacífico se mantuvo en 2.4 % del pib en ese período.

El panorama regional de los primeros quince años del siglo xxi pone en evidencia distintas correlaciones de fuerzas políticas a favor de ciertos niveles de redistribución, en el mejor de los casos, o en su defecto, de básicos de distribución económica, que permitieron la atención pública de segmentos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad social.

#### 4.7 Estrategias para reducir los problemas sociales

El área oriental, que ha estado prácticamente marginada al desarrollo del país, será beneficiada por estas políticas.

##### i. Redistribución del ingreso

Darién es la provincia que tiene el ingreso más bajo, con sólo el 0.3 del 1% del ingreso nacional. El ingreso per cápita también es el más bajo; representa entre el 20 y el 25% del promedio nacional, lo que la coloca como la provincia más pobre del país. Su distribución del ingreso, sin embargo, no es tan mala como en otras provincias agrícolas atrasadas (G. Sahota, 1972, cuadro 2). El ingreso per cápita a nivel nacional para 1970 se estimó en B/. 625; el ingreso per cápita estimado para Darién alcanzaba sólo a B/. 145, esto es alrededor de la quinta parte del promedio anual.

La política de distribución del ingreso tiene como meta que los sectores de la población más marginada en todo el territorio nacional se incorporen y participen del proceso de desarrollo en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales.

#### **Eliminación de la pobreza**

La enorme mayoría de la población de la región oriental presenta niveles de pobreza extremadamente altos. Casi dos tercios de la población vive en distritos de tentó crecimiento económico, lo que confiere a toda la región una escasa dinámica económica. El 94.3% de la población vive en distritos de pobreza máxima (MPPE, Radiografía de la Pobreza).

El enfoque orientado a alinear los contrastes entre las regiones rezagadas del país no debe homogenizar totalmente la condición de sus poblaciones. Diferenciando entre los distintos grupos

de edad, se sabe que los grupos de menor edad y aquellos que recién se incorporan a la fuerza de trabajo presentan las mayores posibilidades de convertir la inversión en un incremento positivo y productivo. Todo progreso realizado en el campo educativo o en actividades de aprendizaje laboral redundan en una mejor adaptación de estos grupos en el mercado del trabajo.

Las inversiones en el sector salud redundan también en beneficio de la población, ya que estos beneficios aparecen como fundamentales en el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población que llevan hacia un mejoramiento y ampliación de la fuerza de trabajo. En este sentido, se puede ver que la población que es acompañada en su crecimiento por una política nutricional adecuada y por atención médica presenta mejores posibilidades de incremento de su productividad.

La localización de la infraestructura social y sus servicios en regiones rezagadas actúa como factor de contención de población en esas mismas áreas.

Se contemplan medidas de seguridad social como complementaria de estos sectores que tenderían a crear un medio apto donde se desenvuelvan las actividades consideradas prioritarias. Una distribución ecuánime de servicios como complementaria a una política adecuada de creación de fuentes de trabajo tiende a crear mayores oportunidades de empleos distribuidos equilibradamente en el país.

### **Descentralización y participación popular**

Para lograr la descentralización del gobierno central, se pretende: elaborar planes provinciales, distribuyendo racionalmente los recursos físicos y humanos de acuerdo con las necesidades prioritarias que han de satisfacer a cada sector dentro de la provincia, tanto en lo que concierne al presupuesto de funcionamiento como al presupuesto de inversiones; realizar seminarios de información y capacitación de los miembros de las Juntas Técnicas para la elaboración de los planes provinciales y fortalecer el sistema de planificación a nivel provincial, mediante la designación de más planificadores provinciales del Ministerio de Planificación y Política Económica que actúen como asesores y coordinadores de las Juntas Técnicas de los Consejos Provinciales de Coordinación.

### **Integración nacional**

Implica alcanzar una situación en que los principales atributos nacionales (ingreso per cápita, nivel de educación, esperanza de vida) se produzcan de una manera similar, cualquiera sea la participación que se haga del espacio nacional (regiones, provincias, distritos). Mediante el logro del objetivo de la integración nacional se cumple simultáneamente con el propósito de reducir el flujo de migración

hacia la región metropolitana, ya que una verdadera integración nacional tendería a reducir los desniveles de salarios por área expandiendo geográficamente las oportunidades de educación. La integración nacional comprende:

**a) Integración física.** Se refiere al logro de una adecuada y similar accesibilidad entre todos los puntos del territorio, y su logro se vincula a la densidad, penetración y calidad de la red de transporte y comunicaciones.

**b) Integración económica.** Se refiere al logro de una situación en la cual la rentabilidad o retorno marginal de los factores productivos es independiente de su localización geográfica, y por lo tanto resulta sensiblemente similar en cualquier parte del país. Para que esto sea posible se requiere obviamente un alto grado de integración física que permita el movimiento fluido de recursos, bienes, personas y comunicaciones sobre todo el territorio nacional.

**c) Integración social.** La integración social implica lograr una situación en la que el nivel de participación activa y pasiva de los individuos sea similar independientemente de la región que habitan. La participación activa se refiere al grado de involucramiento de las personas en el proceso político de toma de decisiones, en tanto que la participación pasiva se relaciona con los niveles de ingreso, educación, salud y vivienda de la población.

**d) Integración política.** La integración política implica lograr que el nuevo régimen de gobierno instituido por la Constitución de 1972, y que significa fortalecimiento de las posibilidades de participación popular y de administración local se consolide cada vez más, a fin de que sirva de vehículo principal de la participación de todos los individuos en el mecanismo de toma de decisiones y de elección de autoridades.

### **Concentración de la población dispersa**

Esta política ha sido incluida bajo el rubro del desarrollo rural integrado, que significa concentrar a la población rural diseminada mediante la estructuración de un sistema jerarquizado e interconectado de centros rurales; esto tiene el objeto de facilitar y reducir los costos de la prestación de servicios sociales básicos, tales como salud, educación, vivienda y otros; facilitar la incorporación de los campesinos a la economía monetaria de intercambio mediante la localización adecuada de la infraestructura de mercadeo, modernizar las actitudes, valores y pautas de conducta de la población rural mediante una concentración que facilite el intercambio de ideas y la convivencia

social; facilitar el proceso de participación popular a nivel de localidades básicas y reducir el costo de la integración física del territorio. El gobierno ya ha comenzado a concretar esta política.

Los instrumentos principales de esta política son:

- a) Selección de áreas. Se usarán tres criterios: En primer lugar la dispersión de la población, puesto que una de las metas a alcanzar es la reestructuración del espacio. Los datos básicos para aplicar este criterio son la densidad de población por distrito, su distribución en términos de clase de tamaño de los lugares poblados y su ubicación espacial. En segundo lugar puede considerarse el nivel de pobreza, y luego debe considerarse la posibilidad real de desarrollar proyectos agropecuarios o agroindustriales rentables en el área en cuestión sobre la base de los recursos naturales existentes.
- b) Construcción de villas. Después de la selección de áreas será necesario fortalecer la infraestructura de algún lugar poblado.
- c) Equipamiento de educación. Sobre la base de la población del área deberán definirse las facilidades educacionales que se instalarán en el lugar central.
- d) Equipamiento de salud. Deberán definirse las necesidades físicas y el tipo de prestación médica y paramédica que se otorgará en cada lugar central de las áreas de desarrollo rural integrado.
- e) Equipamiento de asistencia técnica. Uno de los propósitos básicos de la política de desarrollo rural integrado es justamente facilitar la extensión y la prestación de asistencia técnica a los agricultores, particularmente a aquellos que menos acceso tienen a las fuentes de tecnología agropecuaria. Por esta razón es preciso definir cuidadosamente el equipamiento necesario de asistencia técnica a ser provista en cada área. La asistencia técnica debe incluir experimentación, extensión, demostración, seguimiento y control en el uso de técnicas de manejo y asistencia financiera.
- f) Equipamiento de comercialización. Esta política deberá contemplar la instalación de facilidades físicas de almacenaje en el área. Se trata de garantizar a los productores condiciones por lo menos iguales a las prevalecientes en mercados establecidos.
- g) Reforma Agraria. Una modificación al régimen de propiedad de la tierra no sólo debe buscar una distribución más justa de tenencia sino también garantizar que cada nueva unidad de propiedad contenga una parte de tierra de buena calidad agropecuaria.

## Fortalecimiento de centros de crecimiento y servicios

La política de fortalecimiento de centros de crecimiento y de servicios es un conjunto multisectorial de políticas, y se iniciará mediante programas tendientes a:

- a) Dotar a dichos centros de facilidades adecuadas de infraestructura, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, vivienda, centros educativos, de salud y de recreación, a fin de hacer posible la concentración y expansión de la población y de las industrias y otras actividades económicas.
- b) Dar incentivos y promover proyectos de inversión para el desarrollo de actividades de producción, servicios y mercadeo, a fin de generar nuevos empleos y fortalecer la base económica.
- c) Fortalecer los Consejos Municipales en lo referente a recursos financieros y mejorar su administración incluyendo su planificación urbana, para que éstos contribuyan efectivamente al desarrollo.
- d) Vincular los centros urbanos con sus regiones de influencia y servicios por medio de infraestructura de transporte y comunicaciones.

## Empleo

La creación de fuentes de trabajo y el crecimiento económico del país están íntimamente ligados, por lo que todas las políticas de carácter económico inciden en el empleo.

### a. Política de empleo y de trabajo productivo

- Impulsar las inversiones públicas y privadas para aumentar la demanda efectiva de trabajo, tanto durante el período de construcción como en la etapa de operación de estas inversiones.
- Concretar proyectos intensivos de mano de obra, principalmente en el interior del país, a través del programa de desarrollo regional y de incentivos a la inversión en los polos urbanos de desarrollo.
- Revisar la legislación que incentive la inversión a fin de que no lo haga en detrimento del uso de tecnologías intensivas en mano de obra.
- Dar especial atención al fortalecimiento de la industria de la construcción acelerando los proyectos públicos y vitalizando la contribución del sector privado.

- Fortalecer el turismo y actividades conexas, como la artesanía.
- En las áreas rurales, aumentar el grado y cantidad de trabajo productivo realizando obras de infraestructura y creando la organización, sistemas de mercadeo y técnicas de explotación que aumenten la productividad del sector.

#### b. Capacitación laboral

- Las acciones de formación en áreas rurales deben dirigirse a la mujer campesina por su factor multiplicador hacia sus hijos.
- Usar medios audiovisuales en la enseñanza y capacitación.
- Adelantar estudios sobre la aplicación de la tecnología moderna al tipo de recursos y materias primas características del medio ambiente en los sectores agrícolas y de construcción.

#### c. Aspectos institucionales

- Ampliar las funciones del Servicio Nacional de Colocaciones en todo el país.
- Estudiar los efectos laborales y de empleo que produzcan las disposiciones del Código de Trabajo, evaluando sus efectos sobre la productividad de la mano de obra.
- Mejorar la recopilación y presentación de estadísticas laborales, en especial sobre la disponibilidad y necesidad de recursos humanos a través de la Comisión Nacional de Recursos Humanos.

#### viii. Educación

Dentro de este sector, los propósitos de la reforma educativa incluyen:

- a) Continuar la extensión de los servicios de educación formal a los sectores de la población que padecen algún grado de deficiencia de la misma.
- b) Adecuación de las escuelas rurales a los programas de concentración de la población rural.
- c) Intensificación de los programas de alfabetización y educación de adultos.
- d) Ampliar el alcance de los programas de otorgamiento de becas y crédito a estudiantes que requieren de esta asistencia para aprovechar las oportunidades de educación que se ofrecen.

- e) Intensificar los programas de mejoramiento de la capacitación del personal docente en todos los niveles y modalidades de la enseñanza, conforme a los requerimientos del sistema educativo dentro del marco de los planes de desarrollo.
- f) Intensificar el aprovechamiento de la radio, televisión y otros medios tecnológicos modernos aplicables a la educación.
- g) Impulsar la educación vocacional agrícola e industrial para ocupaciones en los sectores más dinámicos en cuanto a producción y a generación de empleo en el país, en las cuales hay escasez de mano de obra.
- h) Intensificar la adecuación de los programas de estudios a las modalidades de formación que se requieren para el recurso humano en la empresa del desarrollo nacional.
- j) Fortalecer los vínculos para entregar las fuerzas e instituciones de la comunidad al proceso educativo.

#### **4.8 El papel de la economía en la política social**

La política económica puede definirse como el conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional.

La economía mundial ha enfrentado cambios permanentes en los últimos 40 años. El progreso tecnológico en comunicaciones y transportes redujo distancias y costos de producción, lo que modificó las formas tradicionales de organización laboral, la circulación y el consumo de bienes y servicios. También transformó la organización social con respecto a otras precedentes que garantizaban mejores equilibrios a través de la Política Social y se suscitaron modificaciones en las funciones del Estado Nacional en cuanto a la conducción de la Política Económica.

Esta última, representa el conjunto de normas y lineamientos con que el Estado regula y orienta la dinámica económica del país, además de establecer criterios que, acorde al Plan Nacional de Desarrollo, engloban el comportamiento de diversos ámbitos de la vida nacional y los instrumentos correspondientes para su operación a través de políticas como la *fiscal, monetaria y exterior*. De aquí se desprende la Política Social y diversas políticas sectoriales y regionales. La Política Social constituye el medio con el cual el Estado procura redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios derivados del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales.

La Política Económica y la Política Social son regularmente procesos separados dentro del Estado. La primera interviene sobre la dimensión económica, la segunda sobre la social en cumplimiento de leyes que se expresan en la aplicación de programas sociales.

Como lo constata la historia económica reciente, el modelo de desarrollo económico imperante concede primacía a la Política Económica orientada al crecimiento y propone mecanismos distributivos a través de la Política Social. Esta última buscaba el fomento del bienestar, pero ahora es la herramienta del Estado para corregir *ex post* las desigualdades. Así, primero se determinan los alcances de la Política Económica y, posteriormente, se emplea a la Política Social para paliar sus efectos negativos.

Esta sincronía entre Política Económica y Política Social ha sido modificada en el marco de desarrollo económico actual. La nueva ideología de libre mercado gestó una separación de la forma en que ambas políticas operaron durante el periodo de Bienestar y permitían el equilibrio relativo entre desarrollo económico y aspiraciones sociales. El replanteamiento de esta relación refleja el tránsito hacia el modelo de economía abierta impuesto por la dinámica económica de orden global (Chossudovsky, 2003: 319-326; Guillén Romo, 1997; Vidal Villa, 1998: 105). Por tanto, partimos aquí de la hipótesis que los lineamientos establecidos por la Política Económica interna vinculada a los mercados abiertos, la cual contiene como estrategia el control de las variables macroeconómicas, impactan gradualmente en la disminución del gasto social y así la Política Social resulta incapaz de garantizar equilibrios en el desarrollo de México.

**Fuentes de información:****Bibliografía consultada**

- Franco Corzo, Julio. Diseño de políticas públicas, editorial IEXE, México, 2012.
- Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, México, Colofón, 2015.
- Porrúa, Fernando, Teoría del Estado: teoría política, 39a. ed., México, Porrúa, 2017.
- Rodolfo De la Torre, Eduardo Rodríguez-Oreggia. Política social y bienestar, CIDE, México, 2018
- Ayala Galí, Elena. Retos de la política social en México, Editorial Porrúa, México, 2019.

**Linkografía:**

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/812/21.pdf>

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4720/02%20CHILPO%20Interpretaci%C3%B2n%20y%20Arg%20Legislativa.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<https://presidente.gob.mx/secciones/programas-sociales/>

<https://ciep.mx/politica-social-en-mexico-evolucion-en-los-ultimos-20-anos/>

<https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>

<https://www.mexicosocial.org/agenda-2022/>

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6475/8.pdf>

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5638368&fecha=15/12/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638368&fecha=15/12/2021)

**Legislación utilizada**

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos