



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Tesis para obtener el grado de licenciatura en
Ciencias Políticas y Administración Pública
Especialidad en Ciencia Política

Título

**Eficacia del Congreso de la Unión para atender
Grupos Vulnerables durante la LXI legislatura.**

Presenta

Alumno

Juan Jesús Reyes Marín

Asesor

Mtro. Marco Leopoldo Arellano Toledo

. Cd. Universitaria, D. F. 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

Culminar la licenciatura y la tesis es cerrar un ciclo en el que participaron muchas personas. Entre ellas, la principal ha sido mi madre, quien día a día demuestra su fe en mí; mi padre, hermana y mi jauría, quienes son un gran pilar en mi vida y a quienes debo mi formación profesional.

Quiero regalarles cada palabra y cada hoja que fue engrosando esta tesis a todos aquellos con los que disfruté y compartí varios momentos que marcaron mi formación en la Universidad. Sobre todo, a los maestros que estarán siempre presentes en el ejercicio de mi profesión: en memoria del Dr. Javier Rosas, quien orientó mi pensamiento en lo académico y personal; al Mtro. Marco Arellano, quien colaboró en la elaboración de mi tesis con su jovialidad, entusiasmo y humildad, aun cuando parecía que renunciaba a ser profesionista; al Mtro. Carlos Sevilla, quien siempre tuvo horas para escuchar mis inquietudes, mi tesis es para honrar su memoria, ya que el tiempo no le permitió ver que su ayuda no fue en vano; la Dra. Guillermina Baena, por su curso de prospectiva que, más que una materia, fue una sesión de responsabilidad con México, nuestra Universidad y la Facultad, cuyo emblema hay que saber portar.

También, dedico este trabajo a todos aquellos que no conozco, ni saben de mí; los que esperan tener la oportunidad de estudiar para mejorar sus condiciones de vida pero sus circunstancias se los impide.

Asimismo, los que aun con tenerla son testigos de males como la corrupción, el nepotismo y el compadrazgo; males que, para muchos, se han convertido en una forma cómoda de vida.

Sigo creyendo que las posibilidades de encontrar oportunidades son correlativas al número de veces que se busquen.

Sin más que decir, les agradezco a todos por estar junto a mí en esta faceta tan esperada.

Juan Jesús Reyes Marín

Eficacia del Congreso de la Unión para atender Grupos Vulnerables durante la LXI legislatura.

Índice	Págs.
Introducción	3 - 7
Capítulo 1. ¿Qué es la vulnerabilidad?	
1.1 Definición de vulnerabilidad.....	8 - 16
1.2 Categorías de la vulnerabilidad.....	17 - 20
1.3 Sectores proclives a la vulnerabilidad en México.....	21 - 26
Capítulo 2. Situación de los Grupos Vulnerables en México.	
2.1 Los desajustes sociales.....	27 - 35
2.2 La falla del gobierno con los sectores sociales.....	36 - 44
2.3 La política de compensación como reivindicación gubernamental.....	45 - 54
Capítulo 3. Atención de la vulnerabilidad por el Congreso de la Unión en la LXI legislatura.	
3.1 Contexto de los grupos vulnerables durante la LXI legislatura.....	55 - 62
3.2 Criterios de las Cámaras del Congreso de la Unión para determinar la vulnerabilidad.....	63 - 68
3.3 Plan de trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión durante la LXI legislatura.....	69 - 74
Capítulo 4. Impacto del trabajo legislativo en Grupos Vulnerables durante la LXI Legislatura.	
4.1 Asuntos turnados en las Cámaras del Congreso durante la LXI Legislatura.....	75 - 94
4.2 Iniciativas aprobadas a favor de los grupos vulnerables durante la LXI Legislatura.....	95 - 99
4.3 Proyección de los grupos vulnerables a partir de la eficacia del Congreso de la Unión.....	100 - 106
Conclusión	107 - 113
Anexos	114 - 117
Bibliografía	118 - 121

Introducción

En la actualidad, los instrumentos gubernamentales, que se erigieron como política pública o legislación, siguen requiriendo de una mayor adecuación para contar con los mecanismos políticos, jurídicos y económicos que garanticen a los individuos su desarrollo, seguridad y bienestar social; con el fin último de lograr una mejor sociedad, libre de ser vulnerada o vulnerable.

La vulnerabilidad, como fenómeno inherente a la sociedad y a la condición humana, debe su posicionamiento a la importancia que le asigna el Estado. Las demandas y necesidades de la población se disparan en busca de ejes de acción que contribuyan a sanear las condiciones sociales de las personas inmersas en la vulnerabilidad. Se busca un proyecto de nación en la que no pondere la exclusión y éstas se encuentren libres del rezago social.

El Estado, que se suponía un ente proveedor de las herramientas para el desarrollo y autodeterminación de cada uno de sus habitantes, se ha convertido en el espacio donde la gestión pública y las instituciones privadas se disputan por atender los derechos sociales de las personas con algún tipo de vulnerabilidad.

Aunado a ello, la búsqueda por identificar las causas y factores que producen la vulnerabilidad complejiza más este fenómeno, ya que, la tendencia es atribuirles fuentes generadoras de desventaja. Principalmente, las vinculadas con el status socioeconómico cuyo factor de riesgo produce y reproduce la inequidad en las oportunidades o la desigualdad de condiciones.

Para el gobierno, estas amenazas son la razón impostergable para su actuación a través del planteamiento, diseño y desarrollo de políticas públicas que sirvan como paliativo o panacea para la incorporación de los sujetos en situación de vulnerabilidad hacia los espacios sociales.

Uno de los principales temas en la opinión pública es el interés por conocer el trabajo de los diputados y senadores en el Congreso: ¿qué están haciendo por el bienestar de la sociedad y la solución de los problemas que nos aquejan? ¿Cuán eficaces son en el cargo que desempeñan como servidores públicos? ¿Cuál es la importancia del trabajo que elaboran y los consensos a los que llegan?

Los legisladores buscan cubrir el mayor número de acuerdos a través del plan de trabajo para cada legislatura. Sin embargo, llevar a cabo negociaciones políticas con los grupos parlamentarios de cada partido mediante la confrontación entre posturas e ideologías, eleva el grado de complejidad para llegar a acuerdos que desemboquen en el consenso y votación en pro de los grupos vulnerables. Complejidad que se puede observar en la producción de leyes gestionadas desde el interior de las comisiones parlamentarias: llegaron al Pleno del Congreso y cuyos dictámenes fueron aprobados, vetados y regresados para su replanteamiento o corrección.

De esta forma, cobra importancia la eficacia de la producción legislativa en el Congreso de la Unión, ya que busca el bienestar colectivo de los grupos vulnerables. Por ello, el presente trabajo analizará el producto de los tres años de ejercicio de la LXI Legislatura, al revisar el contenido de las iniciativas y leyes aprobadas, así como, medir sus alcances institucionales y sociales a futuro.

El trabajo de ambas Cámaras en el Congreso no ha adquirido el impacto deseable en los grupos vulnerables porque no se exige una continuidad de los asuntos que le son turnados, ni se fija un periodo obligatorio para las instancias correspondientes que deben dictaminar su posición para la aprobación, rechazo o corrección de las minutas e iniciativas.

A su vez, el plan de trabajo de las comisiones parlamentarias de atención a grupos vulnerables sigue en la parálisis legislativa y en la promesa partidista, lo que genera incertidumbre para estos grupos, que dependen de los compromisos que asuma el gobierno con ellos.

Como resultado, se ha dado una acumulación de asuntos pendientes que han sido turnados en legislaturas anteriores, lo que demuestra su falta de atractivo para la legislatura en ejercicio.

El Congreso es responsable de atender a los diferentes desafíos vinculados con los resultados de su quehacer político a través de la administración del poder y la gestión de los bienes públicos, en una relación bidireccional entre el Estado y la sociedad para evaluar la situación actual.

Estos esfuerzos, por parte de los diferentes actores políticos que intervienen, son el punto de partida para conocer cuál es la instrumentación del Congreso de la Unión ante este lastre conocido como vulnerabilidad, el cual se ha mantenido desde la conformación del

Estado en México y persistido en el trayecto de los diferentes modelos adoptados de política económica.

Los representantes deben estar conscientes del contexto y las condiciones en que los representados se han desarrollado, para generar leyes y políticas públicas acordes a la realidad social, integradas con ejes estratégicos que el Estado requiere para tener el impacto sobre los más de 112 millones 336 mil 538 habitantes¹ con una esperanza de vida que oscila entre los 73 a 78 años, y que sigue en aumento, según datos del INEGI.

Este dato no sólo significa que la población vivirá más años, sino que conforme avancen sus etapas de vida requerirán de mayores esfuerzos por parte del gobierno para contar con el respaldo y protección de las políticas públicas y la legislación para el futuro.

Esta prioridad por enfocarse en los principales lastres, que han y siguen aquejando a la sociedad, parte de la idea de dar funcionalidad a las obligaciones del Estado. Lo cual genera el interés de los partidos políticos por recoger las demandas sociales, llevarlas a sus fracciones parlamentarias y, desde cada uno de los órganos que componen el proceso legislativo en México, gestionarlas hasta su aprobación en el Pleno. Y así, contribuir a la conformación de mejores bases políticas que consigan el aumento de la calidad de vida de los menos favorecidos, a partir del consenso y votación de iniciativas, proposiciones o minutas que concretan el ciclo legislativo para convertirse en leyes y reglamentos.

La presente investigación pone énfasis en medir la eficacia del Congreso durante la legislatura, es decir, la capacidad que tuvo para conseguir el bienestar de los grupos vulnerables a partir de la gestión de los asuntos turnados a Comisión y su aprobación en el Pleno.

Se conocerá la situación actual de los grupos vulnerables, vistos desde los criterios para seleccionar las prioridades en el plan de trabajo de las comisiones ordinarias, los grupos parlamentarios y la agenda política del Congreso. A saber, la forma en que han sido atendidos los problemas de los habitantes inmersos en los distintos tipos de vulnerabilidad y la calidad de las iniciativas dirigidas a atender a los sectores sociales en mayor desventaja para equiparar sus condiciones a la de los demás, con base en criterios que respondan a las demandas y necesidades de su población objetivo.

¹ INEGI Censo Nacional de Población 2010.

Se ubicarán a los grupos vulnerables prioritarios en la agenda política del Congreso, a partir de la información cualitativa y cuantitativa de su situación en el contexto nacional. Y se evaluará la magnitud e importancia que tuvieron para la creación de legislación nueva dirigida al sector más propenso a ser vulnerado o vulnerable, como es el caso de: los adultos mayores, niños, analfabetos, personas con discapacidad y enfermos mentales que siguen esperando resultados efectivos para combatir la desventaja en la que están situados.

Mientras que el gobierno funge para proveer a los habitantes de la atención a sus demandas por medio de su carácter omnipresente de lo público; lo privado, de manera regulada, empieza a ofrecer servicios o bienes que el Estado no cubrió. De este modo, lo privado representa un costo para los individuos y lo público, una posibilidad.

Esta dicotomía público-privado sigue siendo la pauta de la denominada exclusión bajo la relación demanda frente a prioridad, dando por sentado la relevancia de un ingreso económico que contribuya a la subsistencia de cada individuo.

Las funciones del Estado, desde esta óptica, influyen en determinar el grado de disparidad que dimana, en el momento de proveer de los servicios del Estado a sus habitantes, provocando *cleavages*, segmentación por situación socioeconómica, exclusión por causas físico-mentales o estigmas² que trascienden socialmente.

Cuando la sociedad margina el bienestar de uno de sus miembros por no asemejar sus condiciones de vida, ni las capacidades que tiene frente a los demás miembros, está limitando su desarrollo e integración a partir de su confinación a una comunidad de congéneres.

Esta segregación, basada en la agrupación por estrato socioeconómico, sigue marcando una brecha social inevitable en la población a partir de su ubicación geográfica. Por un lado, la formación de las grandes ciudades en el territorio nacional que concentraron los servicios públicos para la vivienda y el acceso a los espacios sociales para el desarrollo como la escuela, el trabajo y los centros de esparcimiento. Por otro lado, dichos servicios son insuficientes o nulos para las comunidades de menor masa poblacional o bajo nivel de ingresos dentro del territorio nacional.

La segregación poblacional entre las zonas de opulencia y miseria hace palpable la

² "Se pueden mencionar tres tipos de estigmas notoriamente diferentes. En primer lugar, las abominaciones del cuerpo –las distintas deformidades físicas. En segundo lugar, los defectos del carácter del individuo que se perciben como falta de voluntad, pasiones tiránicas o antinaturales, creencias rígidas y falsas, deshonestidad. Todos ellos se infieren de conocidos informes sobre, por ejemplo, perturbaciones mentales, reclusiones, adicciones a las drogas, alcoholismo, homosexualidad, desempleo, intentos de suicidio y conductas políticas extremistas. Por último, existen los estigmas tribales de la raza, la nación y la religión, susceptibles de ser transmitidos por herencia y contaminar por igual a todos los miembros de una familia." Erving Goffman. *Estigma La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina 2006 p. 14.

construcción de antagonismos sociales, los cuales marcan una creciente polarización entre la sociedad. Segregación que se distingue por la falta de servicios públicos entre la población y la constante subversión provocada por la exigencia de cumplir las demandas que se gestan desde los grupos marginados, empobrecidos por los efectos del mercado y la insatisfacción de las respuestas que ofrece su gobierno.

Por ejemplo, en México, los altos índices de pobreza extrema se encuentran principalmente en las zonas con población indígena³. Algunos pueblos que siguen con su autogestión no logran el reconocimiento ni progreso colectivo.

Palabras como pobreza, vejez y discriminación, pueden explicarse a través de los siguientes factores: edad, origen, enfermedad, falta de educación, desempleo e ingresos. Aspectos que constituyen la vulnerabilidad como un elemento inherente a los individuos, quienes requieren de un mayor esfuerzo para igualar las condiciones a las que son expuestos en los espacios sociales ante los diferentes contextos.

Entre los principales problemas a los que se enfrenta este proceso de iniciación de leyes y su modificación se encuentra el consenso entre las distintas fracciones parlamentarias y su compromiso con la sociedad. Por ello, la política social debe separarse de su visión clientelar en los tiempos electorales y conservar un plan de trabajo integral que inserte a todas las categorías de los grupos vulnerables, es decir, desposeídos, impedidos y excluidos.

La fase de revisión y lectura que se realiza en Comisión, ante la Mesa Directiva en su primera lectura y después en una segunda ante el Pleno del Congreso, debe llevar iniciativas, minutas y proposiciones que no se estanquen al ser evaluadas en lo económico y lo político como inviables por los recursos estimados para llevarlas a cabo.

³Warman Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX* FCE. México 2001 p103.

Capítulo 1. ¿Qué es la vulnerabilidad?

1.1 Definición de vulnerabilidad

Educación, sanidad, servicios sociales y seguridad social se erigen como los pilares que sustentan al Estado y contribuyen a la obtención de la estabilidad sociopolítica, lo que se traduce en el bienestar para sus habitantes. A su vez, regula las relaciones entre hombres y, con ello, refuerza el pacto social.

Esta relación sustenta la importancia del gobierno como actor fundamental para la transformación del Estado y el funcionar con sus habitantes, con base en el poder político a través de una figura institucional.

Sin embargo, las características económicas, geográficas, políticas y sociales, que distinguen a cada Estado, generan restricciones históricas y desequilibrios irreversibles entre sus habitantes, lo que da como resultado una segregación natural o artificial, seguida de la ruptura sobre la idea de igualdad y equidad entre las personas.

Estas disparidades generadas por el hombre, o provocadas por el contexto donde se instauro el Estado, han sido llamadas, por Lipset y Rokkan, *clevages*⁴.

Los *clevages* establecen una forma de separación entre los individuos, con lo que se construyen incesantemente relaciones de dominación y subordinación, estimulando el surgimiento de clases sociales que instauran una posición de ventajas y desventajas entre sí.

Para atender o resarcir estos resultados en el Estado, el gobierno toma una posición que se define a partir de las políticas y acciones que emprenden en función de aligerar los efectos desfavorables de la situación de desventaja que padecen los miembros de la sociedad.

A su vez, el mercado ha condicionado a los individuos el acceso a bienes y servicios, por medio del intercambio comercial entre los miembros, que se da gracias a los recursos que poseen, ya sea, la fuerza de trabajo, el conocimiento o el capital.

Esta relación del individuo con el mercado promueve inevitablemente la exclusión social mediante la selección⁵ para su inserción a la competencia. En estas relaciones se incluye a quienes tienen las mejores características para cubrir los espacios que el mercado solicita, apartando a todos aquellos innecesarios para el sistema, o todo aquel que necesite un mayor

⁴Lipset Martin Seymour & Rokkan Stein. *Cleavages Structures, Party Systems, And Voters Alignments*. En *The West European Party System*. Oxford University Press 1990.

⁵ "La acumulación expande el sistema pero no diferencia para incluir; por el contrario, selecciona a quién incluir y al mismo tiempo expulsa o elimina a los demás; hay sectores de la sociedad que sobran, que son inútiles para el capital, sea para la producción sea para el consumo" Cordera Ricardo, Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (Coord.) *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* Ed. Siglo XXI México 2008 p. 314.

esfuerzo para asimilar las condiciones con las que se han de competir.

Así, la inclusión se convierte en un garante de prosperidad, mientras la exclusión desemboca en diferentes perjuicios que afectan al individuo. Un primer *clevage*, por ejemplo, centro-periferia muestra el grado de oportunidades de los habitantes principalmente acotada por el espacio geográfico que ocupan.

Un segundo *clevage*, campo-ciudad, resulta de gran relevancia para encontrar los efectos y consecuencias que tienen las sociedades establecidas en uno u otro espacio, puesto que en ellas yace el grado de movilidad y progreso de las clases sociales que se conforman en el Estado. A saber, hay comunidades que, por sus condiciones geográficas, son aptas para practicar la ganadería; otras que se centran en la agricultura debido a que las regiones favorecen el cultivo; cada una tratando de encontrar una forma de subsistir y desarrollar su civilización a partir de los recursos que las condiciones geográficas les brindan.

Los *clevages* entre el campo-ciudad y centro-periferia determinaban el crecimiento de la población sobre la mayoría campesina, que se convertía en el eje rector de los acuerdos políticos, económicos y sociales, posicionándose como una variable importante para los cambios de modelo económico.

Estos factores, basados en la inclusión de algunos y la exclusión de otros, a partir de las condiciones económicas y físicas de los individuos, construían un sesgo que se definía a partir del ingreso obtenido como medio para el acceso de bienes y servicios:

En el contexto del nuevo orden económico y de profundas transformaciones en la vida social [...] Estas tiene que ver tanto con el debilitamiento, la fragmentación y la exclusión, como con el resurgimiento y la revalorización de las formas de relación, [...] donde se generan sinergias sociales y disputas por el acceso a bienes públicos.⁶

Si el ingreso es mínimo, el poder adquisitivo también. De esta manera se genera la presencia de faltantes para el desarrollo social de la población, lo que, obliga al Estado a fungir como mediador para prevenir la vulnerabilidad. Con este objetivo, el Estado establece prioridades para la ejecución de políticas demarcadas en los espacios donde la sociedad se desarrolla, respondiendo a los *clevages* que dimanan.

⁶Ibid. p.117.

Sin embargo, permanece la disputa por quién obtiene el acceso a los servicios públicos, convirtiéndose en la expresión de exclusión e inclusión a partir de los *clevages* campo-ciudad y centro-periferia, que asientan las causas que determinan la posición de las comunidades en un marco de integración con su entorno social y con el mercado.

Finalmente, la calidad de vida de los habitantes de los grandes conjuntos del México actual se ve mermada por las condiciones de alejamiento en que se encuentran, muchas veces en medio de zonas rurales y con carencia, o bien con limitados equipamientos y servicios urbanos.⁷

La definición de vulnerabilidad de la RAE, desde lo teórico, ofrece una concepción generalizada que sostiene que es vulnerable: "...aquel individuo que puede ser herido o afectado de forma fácil."⁸

Para hacer una categorización de la vulnerabilidad, debemos identificar cuáles son los factores que la ocasionan⁹: la clase social, el origen étnico, las preferencias sexuales, así como, las que refieren a las limitaciones físicas y mentales. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)¹⁰ arguye una definición y atribuye origen, características y consecuencias de la vulnerabilidad en el siguiente orden:

"Vulnerabilidad.- La condición de una mayor indefensión en la que se puede encontrar una persona, un grupo o una comunidad;

Origen de la Vulnerabilidad.- Se origina a partir de la reunión de factores internos y externos, que al combinarse disminuyen o anulan la capacidad que tiene una persona, grupo o comunidad para enfrentar una situación determinada que les ocasione un daño y, más aún, para recuperarse de él. Dónde los factores internos forman parte de las características propias del individuo, grupo o comunidad, como por ejemplo la edad, el género, el estado de salud, el origen étnico, la discapacidad, la orientación sexual y la constitución física, entre otros.

Por su parte los factores externos están ligados al contexto social, ya que el hombre como ser social, está en constante interacción con personas grupos e instituciones para satisfacer su necesidades...Algunos ejemplos de factores externos son las conductas discriminatorias, el nivel de ingresos, la falta de empleo, la crisis económica, la desigual repartición de la riqueza, la falta de políticas sociales orientadas hacia el beneficio de la población, así como los fenómenos climatológicos.

Características de la vulnerabilidad.- Es multidimensional, porque se manifiesta en distintos individuos, grupos y

⁷Ibíd.p. 286.

⁸Diccionario de la Real Academia Española. 22ª Edición Año 2001.

⁹Es probable que en las situaciones sociales en las que interviene un individuo cuyo estigma conocemos o percibimos, empleemos categorizaciones inadecuadas, y que tanto nosotros como él nos sintamos molestos. Op.Cit. **Goffman Erving** p. 31.

¹⁰Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH). *Vulnerabilidad*. Folleto Junio 2007.

comunidades, además de que adopta diferentes formas y modalidades; Es integral, porque afecta todos los aspectos de la vida de quienes la padecen; Es progresiva, ya que se acumula y se incrementa produciendo efectos más graves, dando lugar a nuevos problemas y a una mayor vulnerabilidad por lo que esta situación se vuelve cíclica.

Consecuencias de la vulnerabilidad.- La **incertidumbre**, porque provoca inseguridad y coloca a quien la padece en una situación de riesgo, no sólo ante los cambios climáticos repentinos, sino también frente a las situaciones cotidianas, lo que conlleva al individuo a un estado de vulnerabilidad;

El **riesgo**, es la probabilidad de que se presente un daño frente a una situación determinada...En este sentido, cabe señalar que las situaciones cotidianas representan un riesgo para quienes son vulnerables; alimentarse por ejemplo, es un acto cotidiano que para aquellas personas cuyos ingresos son bajos plantea una realidad que deben enfrentar sin contar muchas veces con los recursos suficientes para poder hacerlo;

La **violación a los derechos humanos**. La vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades. La vulnerabilidad fracciona y, por tanto, anula el conjunto de derechos y libertades fundamentales, de tal suerte que las personas, grupos y comunidades vulnerables tienen estos derechos únicamente a nivel formal, ya que en los hechos no se dan las condiciones necesarias para su ejercicio.”

Esta gama de particularidades que convierten al individuo en un ser vulnerable o vulnerado ante la sociedad representa más que la reunión de uno o varios elementos, significa un ser social incompleto y disfuncional para su inserción en las estructuras sociales.

Resulta sustancial hacer una clasificación para conocer qué implica estar dentro de una categoría.¹¹Tal categorización permite ubicar cuál es la posición de cada grupo dentro de los parámetros para determinar la vulnerabilidad. Entre más vulnerables, mayor debe ser el grado de focalización. La población vulnerable se clasifica en tres categorías: desposeídos, impedidos y excluidos.

Las fracturas sociales¹²son parte de un contexto acorde al tiempo actual. Estos elementos se acentuaron como producto del progreso social al momento de instaurar nuevos mecanismos que sirvieran para simplificar la relación del hombre con su medio.

Para el gobierno, las amenazas a la población vulnerable son la razón impostergable para su actuación a través del planteamiento, diseño y desarrollo de políticas públicas, abocadas al terreno de lo social, que sirven como paliativo o panacea para la incorporación de los sujetos en los espacios que se crean, constituyen y dirigen a la sociedad.

¹¹ “La incertidumbre de lo estigmatizado surge no solo porque ignora en qué categoría será ubicado, sino también, si la ubicación lo favorece, porque sabe que en su fuero interno los demás pueden definirlo en función de su estigma...de este modo, aparece en el estigmatizado la sensación de no saber qué es lo que los demás piensan realmente de él”. *Op. Cit. Goffman Erving*, p. 25.

¹²*Op.Cit. Cordera Ricardo, Ramirez Kuri y Alicia Ziccardi (Coord.)* p. 196.

Entrar a la exposición de elementos como pobreza, marginalidad y desempleo, da pauta para la contextualización de cada categoría dentro de los grupos vulnerables. Así, el primer agente, la pobreza es clasificada bajo parámetros generales que son ajustados básicamente por la divisa y el ingreso, quedando las siguientes categorías: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio:

1. Pobreza de alimentaria: es la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir su alimentación mínimamente aceptable. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos requerimientos es de \$739.60 y \$548.17 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.
2. Pobreza de capacidades: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación (equivalentes a la línea de pobreza alimentaria), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir los requisitos alimentarios, de educación y de salud es de \$909.71 y \$651.77 pesos por personas para zonas rurales, respectivamente.
3. Pobreza patrimonial: es la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud (equivalentes a la línea de la pobreza de capacidades), cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte, para cada uno de los miembros del hogar. A precios del año 2004, el ingreso mensual de referencia para cubrir estos requerimientos, incluyendo los alimentarios, la educación y de salud son de 1,487.34 y \$1,000.40 pesos por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente.¹³

Dichos enfoques son punto de referencia para los gobiernos en busca de cualificar y cuantificar la situación de su población para generar métodos y formas que ayuden a mitigar las consecuencias del mercado o la convivencia social. Con la visión de resarcir esos efectos lascivos de la pobreza como el hambre, la marginación y la insuficiencia de los bienes y servicios que los habitantes inmersos en ella padecen.

¹³Székely Miguel. *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004*. Serie documentos de Investigación SEDESOL México 2005. p.12.

Proporción Total de Hogares e Individuos	Tipos de Pobreza ¹⁴	Pesos por persona por un día urbano	Pesos por persona por un día rural
Hogares: 45.9% Personas: 53.7%	Pobreza de patrimonio: Proporción de Hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.	41.8	28.1
Hogares: 25.3% Personas: 31.9%	Pobreza de capacidades: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.	24.7	18.9
Hogares: 18.6% Personas: 54.2%	Pobreza alimentaria: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria de INEGI – CEPAL.	20.9	15.4

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2002

Las clasificaciones de pobreza están determinadas por el umbral de los elementos que construyen las posibilidades y las condiciones para que los individuos dejen o se alejen de la vulnerabilidad.

Los pobres son la población con más incertidumbre por el estado de precariedad en que viven, a pesar de recibir educación, tener vivienda, alimento y vestido. En el campo, la pobreza rural tiene la posibilidad de superar los estragos producidos por el mercado condicionando a sus habitantes al autoconsumo; en contraste con la ciudad, donde el pobre urbano, bajo su condición de proletario, tiene una situación precaria determinada por el espacio en el que habita debido a la falta de alternativas para cubrir las necesidades básicas y físicas como la alimentación.

Los contrastes entre estos dos contextos de pobreza crecen. Contrastes derivados del *cleavage* campo-ciudad, donde las condiciones en que se desarrollan los habitantes de cada uno acotan sus oportunidades de integración social.

Esta desigualdad es calculada por diferentes métodos que contribuyen en la claridad cuantitativa, por ejemplo, el Índice de Gini¹⁵ que mide la desigualdad a partir de la distribución de los ingresos en la población.

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar, México, 2002.

¹⁵ “ Entre los índices de desigualdad económica más utilizados destaca el Índice de Gini, mientras que entre los índices de concentración sobresalen los de Theil y Atkinson, los cuales reflejan la magnitud de la concentración de datos de una población determinada , sobre todo en series de ingreso. “ *Op.Cit.Cordera Ricardo, Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (Coord.)* p. 344.

El segundo agente que influye en el estado de vulnerabilidad es la salud, trascendental para que el individuo se inserte en la sociedad de forma integral, puesto que, sin ella entra en una situación de dependencia.

Es deber del Estado procurar la implementación de políticas de salud para prevenir el avance de las enfermedades que causen vulnerabilidad en la población. A su vez, debe atender a los grupos impedidos¹⁶.

También, debe considerar a los individuos que se ven impedidos por factores internos, ajenos a su voluntad, como son las limitaciones físicas o mentales; los cuales, no necesariamente se encuentran en una posición económica favorable para resolver la integración plena a la sociedad.

A diferencia de los desposeídos y los impedidos, en los excluidos el problema radica en la frecuencia con la que dejan sus derechos como personas, a consecuencia de que el Estado y sus servidores públicos soslayan el cumplimiento riguroso de las leyes que favorecen la superación de diferentes desventajas sociales.

La palabra exclusión nos remite al hecho de negarles a algunas personas la posibilidad de adquirir un bien, un lugar un beneficio, un servicio, que en condiciones normales les correspondería [...] Las sociedades que tratan a ciertos sectores de su población como si fueran no humanos son aquellas que humillan, y el concepto clave de su humillación es el rechazo de la comunidad humana [...] El rechazo consiste en actuar como si la persona fuese un objeto o un animal¹⁷.

Esta exclusión es la causante de diferentes fenómenos sociales que se manifiestan por la falta de accesibilidad a un mejor nivel de vida, oportunidades y servicios. Por ejemplo, la migración es una forma de buscar mejores posibilidades con la expectativa de obtener los faltantes que en el lugar de origen parecen vedados. Al migrar, esta minoría desposeída se enfrenta a las desventajas sociales, principalmente al comenzar su movilización hacia las ciudades, ya que, al carecer de herramientas para su desarrollo social lo que les depara es un ambiente de marginación y discriminación.¹⁸

La exclusión puede ser social, jurídica, geográfica, entre otras; cada una con diferente

¹⁶ "...persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad y en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia congénita o no, de sus facultades físicas o mentales" **Declaración de los Derechos de los Impedidos Proclamada por la Asamblea General en su resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.** (http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/integracion/ares_3477xxx.htm) Consultada 11 de Noviembre de 2010.

¹⁷ *Ibid.* 2008 pp. 67 – 70.

¹⁸ **Gómez Quintero Natalia.** El Universal, Sociedad. "Retiran a las mujeres vestidas como indias" Jueves 13 de Mayo de 2010.

magnitud pero con la misma repercusión en los grupos vulnerables.

La exclusión de tipo social es aquella que por razones culturales, ideológicas, de clase, origen étnico u orientación sexual, representa un riesgo para el funcionamiento social porque segmenta a la población mediante prácticas como: xenofobia, clasismo, marginación y discriminación.

La exclusión de tipo jurídica remite a la falta de reglamentos y leyes importantes para el funcionamiento social, aunado a la falta de cumplimiento y efectividad de estos ordenamientos en la práctica.

La exclusión geográfica refiere a la inaccesibilidad en los servicios públicos que sufren las comunidades, como son el suministro de agua potable, electricidad, drenaje o los servicios de salud que el Estado provee. Las comunidades rurales, apartadas de las ciudades, son las que viven este tipo de exclusión, ya que, se ven afectadas por la distribución y el abasto de los diferentes bienes y servicios por lejanía y falta de accesibilidad.

La exclusión alimentaria tiene que ver con la falta o imposibilidad de las personas para adquirir los alimentos que necesitan para vivir, esto produce a su vez el surgimiento de enfermedades en las familias.

En otro contexto, la FAO (Food and Agriculture Organization), que se dedica mayoritariamente al combate de la pobreza alimentaria, sostiene lo siguiente acerca de la vulnerabilidad:

“Se refiere a toda la gama de factores que hacen que las personas queden expuestas a inseguridad alimentaria. El grado de vulnerabilidad de una persona, un hogar o un grupo de personas está determinada por su exposición a los factores de riesgo y su capacidad para afrontar y resistir situaciones problemáticas”¹⁹

También, dedica estudios para que los Estados, en comunicación con la FAO, integren un objetivo común cuyo propósito es liberar a los Estados de la problemática que causa la insuficiencia alimentaria.

Los estudios y análisis realizados por la FAO proporcionan enseñanzas alentadoras y una orientación sobre las políticas que han de aplicarse...para promover el crecimiento en favor de los pobres. Para ello es necesario esforzarse en aplicar políticas y realizar inversiones que complementen las reformas comerciales con el fin de que

¹⁹Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 24° Período de Sesiones Roma, 2 – 5 de junio de 1998 “ Directrices relativas a los Sistemas Nacionales de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) en <http://www.fao.org/docrep/meeting/w8500s.htm#E11E18> (Consultada 13 de Noviembre de 2010)

los pobres puedan aprovechar las oportunidades relacionadas con el comercio, estableciendo al mismo tiempo redes de seguridad para proteger a los miembros vulnerables de la sociedad.²⁰

Algunas de estas problemáticas no se relacionan directamente con lo económico, son producto de la convivencia y las interrelaciones sociales entre los individuos. Por ende, el diseño de políticas públicas con estricto apego al Estado de Derecho y a las demandas de la población es el medio para cubrir las necesidades de la población, pero se debe tener presente la magnitud de sus alcances.

Bajo contextos diferentes, pero en situaciones semejantes, los excluidos, desposeídos e impedidos son los grupos vulnerables inmersos en aquellas consecuencias multifactoriales que provienen de los modelos económicos adoptados por el Estado. Modelos ante los cuales la población no ha logrado adaptarse, o bien, no cuenta con las condiciones necesarias para competir en términos de educación, capacidades, patrimonio y producción. Algunos de ellos limitados por la saturación y fragmentación en los servicios sociales de carácter público.

²⁰FAO. En Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005. La biotecnología agrícola ¿una respuesta a las necesidades de los pobres? ¿Cuáles son las relaciones entre comercio, pobreza y seguridad alimentaria? Roma 2005. Versión electrónica (<http://www.fao.org/docrep/008/a0050s/a0050s00.htm>) consultada 31 de Enero de 2011

1.2 Categorías de la vulnerabilidad

Históricamente, la escasa oportunidad de acceso a los servicios de salud para el tratamiento o atención de enfermedades afecta siempre a los más pobres. Los servicios de salud se segmentaron, primero, con los sectores populares al servicio del Estado, en el que sus agremiados gozaban de las prerrogativas de la salud. Mientras, la asistencia privada se dirigía principalmente a aquellos que requerían de tratamiento y atención, respaldándose con las organizaciones civiles o eclesiásticas para brindarles apoyo.

Esta población, llamada impedida, ha dependido de las acciones del gobierno para su bienestar, pero subsistido gracias a lo caritativo y asistencial de la sociedad.

La discusión sobre las responsabilidades públicas se resolvió con el fortalecimiento del Estado revolucionario, que priorizó la necesidad de una política más amplia e integral y con la participación estatal más activa. La intervención del Estado se concreta al finalizar 1937, con la creación de la Secretaría de Asistencia pública. Con esta medida, el Estado mexicano reconoció que debía sustituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública para proporcionar servicios de salud preventivos y curativos a los más pobres, como la ampliación de campañas sanitarias y de vacunación, y de especialmente de atención materno e infantil.²¹

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Capacidad y de la Salud (CIF) da una visión más completa para designar a las personas con impedimentos físicos o mentales. Esta referencia expone de manera clara la multiplicidad de deficiencias que puede padecer un individuo en sus funciones corporales, considerando lo que dicta la Organización Mundial de la Salud (OMS) a través de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF):

1. Las funciones y estructuras corporales se clasifican en dos secciones diferentes. Estas dos clasificaciones están diseñadas para usarse paralelamente. Por ejemplo, las funciones corporales incluyen los sentidos básicos humanos, como es el caso de las “funciones visuales” y de las estructuras relacionadas con ellas que aparecen como “ojo y estructuras relacionadas”.
2. “Cuerpo” se refiere al organismo humano como un todo; por lo tanto incluye el cerebro y sus funciones, ej. la mente. Las funciones mentales (o psicológicas) se clasifican, de esta manera, dentro de las funciones

²¹ **Guadarrama Gloria.** Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social. Colegio Mexiquense, México 2001 p.108

corporales.

Esta categorización representa lo que comúnmente conocemos como limitaciones físicas o mentales, partiendo de la conceptualización que se formula para determinarlas de manera universal.

Dichos agentes marcan los impedimentos del individuo para llevar a cabo actividades cotidianas y primordiales como comer, vestirse, asearse y convivir. Establecen tácitamente la dependencia de la acción gubernamental o la intervención de terceros para satisfacer las necesidades de subsistencia.

Al estar vinculadas a una serie de desigualdades que van desde lo físico a lo social, la actividad económica y la organización política-social refleja la imposibilidad de mejorar las condiciones de vida de las personas pertenecientes a esta categoría. Y hacen referencia a alguno de los *clevages* que las condicionan.

Por lo tanto, los pobres no abarcan totalmente el tema de la vulnerabilidad sino una proporción. Los impedidos se suman también a esta problemática. En ellos no basta la oferta de empleo o alimento, también requieren del acceso a los servicios de salud, uniéndose simultáneamente al grupo de los excluidos por discriminación de tipo social y económica.

Marginados y excluidos recurren al esfuerzo de los impedidos por igualar las condiciones de desempeño en los espacios sociales. Como en el caso de las minorías indígenas, que requieren de la adopción de una cultura distinta a la originaria para desarrollarse fuera de su comunidad. El porvenir de los pueblos autóctonos se ha convertido en una desventaja para todos los miembros de la comunidad indígena que buscan su movilidad dentro del territorio, porque se exponen a la discriminación y explotación laboral.

Esta problemática se extiende y traslada a los lugares de nueva residencia, lo que genera que dicha minoría se concentre en un espacio donde su estilo de vida rural contrasta con el urbano. En éste, las oportunidades para su desarrollo en sociedad son mermadas por la falta de educación y de recursos para establecerse en condiciones dignas.

Su población se integra al proceso de inserción social, comúnmente, mediante la oferta de su cosecha al mercado o su mano de obra, siendo sus únicos medios para afrontar las vicisitudes. Por lo tanto, si prescinden de ellos, son excluidos automáticamente del mercado y comprometen su desarrollo individual incorporándose a la vulnerabilidad.

Ante estas circunstancias, hay que agregar la inmovilidad a causa de la idiosincrasia de estas minorías que repercute en el progreso o ruina de las siguientes generaciones porque se pasa a un panorama de pobreza e involución. Se asientan las condiciones que generan una gama de fenómenos sociales caracterizados por insurrección y violencia.

La existencia de desventajas que afronta el grupo desposeído está ligada a la actividad productiva y el ingreso económico. Únicos elementos capaces de resarcir aquellos faltantes para lograr una vida digna y aumentar la posibilidad de contar con las oportunidades para participar plenamente en sociedad.

Bajo el principio de adaptación, las familias que no cuentan con los recursos necesarios e indispensables para abastecer las necesidades de sus miembros, por el encarecimiento de los productos de subsistencia básicos, se ven forzados a cambiar de hábitos alimenticios.²²

Cabe mencionar que existen varios índices que miden la desigualdad socioeconómica,²³ pero todos ellos deben satisfacer condiciones como las siguientes:

- a) **Invariabilidad a transformaciones proporcionales o cambios de escala.** Permite comparaciones inter temporales o internacionales de la desigualdad, ya que resultan independientes de las unidades en que se mida.
- b) **Condición Pigou – Dalton.** Sugiere que si se genera una transferencia de ingresos de los hogares ubicados en la parte superior de la distribución hacia las familias o personas ubicadas en los más bajos, el indicador debe reflejar una caída en el nivel de concentración.
- c) **Simetría.** El valor de un índice no se altera cuando las mediciones de la desigualdad se hacen a un nivel en el que los ingresos son iguales.
- d) **Cambio Relativo.** Toma en cuenta la redistribución del ingreso según la existencia de una relación no lineal en el cambio experimentado por el indicador. Si un índice cumple con la condición de cambio relativo, automáticamente satisface el criterio de Pigou – Dalton, pero el razonamiento a la inversa no es válido.
- e) **Independencia del tamaño.** El índice de desigualdad proporciona el mismo valor para dos poblaciones independientemente de su tamaño, siempre y cuando las proporciones de individuos para cada nivel de ingresos sea la misma.
- f) **Consistencia con la ordenación de la Curva de Lorenz.** Un índice será consistente con el orden de Lorenz cuando asume un valor menor para la distribución dominante con relación a la dominada.

La obstrucción entre las acepciones de vulnerabilidad se basa en la idea de pensar a la pobreza como la pieza que impide comprar, gastar y pagar los bienes o servicios que nos podrían ayudar a tener un mejor nivel y calidad de vida.

Esta polarización se hace cada vez más palpable cuando la población se agrupa por estratos sociales, estableciendo zonas de opulencia y miseria. Formando una sociedad en la que perdura la desigualdad y la desventaja social, como resultado de estas disparidades que

²²Sánchez Julián Canasta básica se ha encarecido 115% CNC El Universal México 12 de Diciembre de 2010

²³Op.Cit. Cordera Ricardo, Ramirez Kuri y Alicia Ziccardi (Coord.)p.345.

se obtienen al estar en un mundo globalizado con elementos cualitativos o cuantitativos, que los hacen notables.

Los grupos y sujetos inmersos en la pobreza son vulnerables porque el espacio en el que habitan y se desarrollan no es suficientemente apto ni cuenta con las características idóneas, para lograr resarcir aquellas desventajas a la que fueron expuestos, segregándose con ello los espacios de oportunidades en los que podrían participar.

1.3 Sectores proclives a la vulnerabilidad en México

A esta segmentación del Estado, a partir de lo que Lipset y Rokkan definieron como clivajes sociales hay que agregar: enfermedades, desnutrición, desempleo y pobreza. Variables vinculadas estrechamente con la incapacidad de satisfacer necesidades básicas y acceder a los servicios.

Esta situación evalúa en diferentes aspectos los avances de la política social como instrumento para resarcir los ausentes que limitan el desarrollo social de las personas; su inserción de forma integral en el ámbito laboral, educativo, de vivienda y de sanidad.

A su vez, los factores internos pueden ser elementos inherentes o bien accidentales para los individuos, los cuales pueden representar las características del individuo o su colectividad: edad, género, estado físico, origen social, orientación sexual y discapacidad.

La mezcla de factores internos y externos da razón a la política social, programas y acciones gubernamentales efectuadas, aunque éstas aún no sean suficientes para proporcionar a cada individuo la mejora integral de sus condiciones y calidad de vida.

La vulnerabilidad es multidimensional, porque se manifiesta en distintos individuos, grupos y comunidades, además de que adopta diferentes formas y modalidades. Es integral, porque afecta todos los aspectos de la vida de quienes la padecen.

Es progresiva, ya que se acumula y se incrementan, produciendo efectos más graves, dando lugar a nuevos problemas y a una mayor vulnerabilidad por lo que esta condición se vuelve cíclica. Por ello, la vulnerabilidad es causa y consecuencia de distintas situaciones que ponen en evidencia las dificultades ya existentes, agudizándolas y convirtiéndolas en el detonador de nuevos problemas.²⁴

En consecuencia, la segregación social iría en aumento con el paso del tiempo al no existir las condiciones que generaran la igualdad en la sociedad. Este esbozo político sobre qué asuntos se convertirían en las prioridades gubernamentales presentaría de forma clara a los grupos vulnerables en lo sucesivo, demarcando así las líneas de acción en el transcurrir de cada administración.

Por ejemplo, en su momento, el Estado no respondió a la demanda de los servicios

²⁴Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH). *Vulnerabilidad*. Folleto Junio 2007.

educativos en lo local, razón por la cual, el analfabetismo seguía siendo signo de atraso y desigualdad. Esto generó un mayor contraste entre las principales ciudades, de grandes y las comunidades rurales.

Aunque no es la solución a las disparidades que pululan en el Estado, es claro que el mejoramiento de las condiciones de vida no existiría sin el conocimiento. En ello recae la importancia de la educación. Lamentablemente, muchos habitantes no acudían a las escuelas, ya sea por falta de éstas o por la necesidad de trabajar.

Por lo que, es necesaria la infraestructura que contribuya a su materialización, así como la creación de empleos para insertar a los ciudadanos en un punto de acción idóneo para su desarrollo personal y funcionamiento social.

Lo anterior no puede ser entendido sin un recuento histórico de los cambios que ha enfrentado el país. En México, el régimen político vivió una etapa en la que estaba amenazado por los cambios en la dinámica internacional, la caída en los precios del petróleo, el estancamiento económico, la baja en la demanda de productos de consumo y la apertura en el sistema de partidos de la oposición como opción política, canal para la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

Bajo dicho contexto, se dio la transición al neoliberalismo, tras el abandono del modelo de desarrollo compartido que se planteaba acompañado de una gestión de austeridad y la adaptación a las políticas internacionales de desarrollo económico a partir de la competencia.

La entrada de México en el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) promovió una etapa de liberalización del proteccionismo estatal, la cual dio pauta al inicio de una larga y estrecha relación de los organismos supranacionales de la postguerra, bajo una fase de apertura y reducción de la intervención del Estado-nación en el mercado para conservar el financiamiento del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Con base en el modelo económico keynesiano para el saneamiento de las economías con proyectos globales, que no en todos los casos se adecuaban al contexto de las naciones y menos al de una economía nacional inestable por su dependencia con las exportaciones extranjeras, la problemática social y política con los sindicatos, como lo era el país.

Los principios del neoliberalismo en México y la importancia de los sectores financieros en el sistema económico, representaron el mantenimiento de la estabilidad frente a un malestar generalizado por el empobrecimiento de la sociedad.

La apertura del mercado representó el respeto a los intereses y condiciones impuestas por el exterior para el pago de las deudas que el gobierno había contraído, en un intento por rescatar la economía basada en la competencia e inversión de capitales extranjeros en México para fomentar el empleo; principalmente, de la industria manufacturera y de servicios.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988), el lastre de inestabilidad que caracterizaba a los gobiernos precedentes pasaba a ser responsabilidad del gobierno en turno. Se inicia un proceso de privatización que incluye la transferencia de algunas de las atribuciones exclusivas del Estado a privados, con lo que dejó de ser el único ente proveedor de servicios para la sociedad. Esto significó el paso de paraestatales a manos de privados con su previo saneamiento y entrega a un precio por debajo del costo real de estas empresas.

“Con la venta de entidades paraestatales se favoreció a grandes grupos que tenían acaparado un gran segmento del mercado. Sin embargo, lo más relevante es que el redimensionamiento de este sector no afectó significativamente las finanzas públicas y, en vez de constituirse en un instrumento de apoyo en la política económica, se convirtió en un objetivo que más adelante redujo al máximo la participación del gobierno en la producción y el empleo.”²⁵

La solución para dirimir esta problemática y terminar con todos estos estragos acumulados por las crisis económicas y el retraso de las medidas compensatorias esperadas por campesinos, trabajadores y otros sectores, se basaba en la privatización. Quedándose el Estado sólo con las paraestatales más rentables, tales como las dedicadas a la electricidad y el petróleo.

“Las razones con las que se fundamentaba la restructuración del sector fueron diversas. En términos macro económicos se justificaba por la disminución del gasto, aludiendo tanto a los subsidios de las empresas, como al pago de los empleados, así como a las empresas no rentables que también eran sostenidas por el gasto público mediante subsidios.

Para reducir la inflación y el gasto público se decidió disminuir la presencia del Estado en las actividades económicas del mercado y racionalizar la administración de las empresas consideradas como constitucionalmente estratégicas y prioritarias.”²⁶

²⁵Cadena Inostroza, Cecilia. Administración Pública y Procesos Políticos en México. Editorial Porrúa México 2005 p.196.

²⁶Ibid. p.192

La desincorporación de las empresas paraestatales durante las dos últimas décadas del siglo XX significó la reducción del Estado, el dominio del mercado sobre éste, el detrimento de su influencia y ejercicio, lo que propició el apogeo para el asentamiento del Estado neoliberal.

En esta nueva relación, el mercado detentó una mayor injerencia sobre las condiciones en las que se desarrolla la sociedad, gestó una inestabilidad económica que se tradujo en la inconformidad de los sectores sociales, al hacerse visibles las nuevas condiciones desfavorables. Se fortaleció simultáneamente la organización y segmentación de la sociedad en busca de medios alternativos para resolver las demandas que el gobierno postergaba y que el Estado ya no podía proporcionar a causa de sus limitaciones.

El Estado benefactor que se prometió no llegó. En el transcurso de los modelos económicos: desarrollo estabilizador, sustitución de importaciones, desarrollo compartido y, finalmente, el modelo neoliberal, se pone en claro que las vías para acceder al beneficio de los apoyos del gobierno se sometían a un proceso burocrático lento²⁷ con reglas informales que generaba el clientelismo político, sujeto al consentimiento del ejecutivo o de su aprobación en la administración pública.

Así, los sectores beneficiados de la política y los programas de gobierno le obstruyeron el paso a la población más necesitada. Pese al intento del gobierno por extender los beneficios a más capas de la sociedad²⁸, la sociedad se movilizaba. Ante esto, el régimen represivo en diferentes momentos usó la fuerza pública para contener las protestas y exigencias por una mejora en sus condiciones existentes.

Durante los 70 años del PRI, los impedidos se mantuvieron en un estado de omisión y pasividad por su condición física o mental. Mientras los excluidos y desposeídos se propagaban a lo largo de cada sexenio.

En el momento en que la política económica del PRI deja de crecer a tasas importantes se termina la estabilidad económica. Con las crisis, los pactos de lealtad entre los sectores

²⁷ “De acuerdo con una muestra del Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA) entre 1915 y 1967 se requirieron en promedio 60 meses entre la solicitud procedente y la entrega provisional de la tierra, otros 30 meses entre la posesión provisional y la firma de la resolución presidencial, y 17 meses adicionales para la ejecución o posesión definitiva; el deslinde, cuando excepcionalmente se hizo, tardó otros 49 meses. Entre la solicitud y la posesión definitiva transcurrían nueve años en promedio, lapso más prolongado que el sexenio presidencial”. **Cadena Inostroza, Cecilia** Op. Cit., p. 59.

²⁸ “...el gobierno decreto una ley en 1959 mediante la cual se modificó la cobertura de los servicios del IMSS, incluyéndose nuevas categorías de trabajadores: jornaleros agrícolas, integrantes de ejidos colectivos y asociaciones de crédito, ejidatarios individuales y pequeños agricultores”. **Brachet- Vázquez Viviane** El pacto de Dominación, Estado, Clase y Reforma Social en México. El Colegio de México (1910 – 1955) citada por **Cadena Inostroza, Cecilia**. Administración Pública y Procesos Políticos en México. Editorial Porrúa México 2005 p. 143

sociales disidentes no se mantienen. La negociación política de la sociedad hacia el gobierno se convierte en actos de represión, como lo ocurrido con los estudiantes y sindicatos, mientras continúa la privatización de las paraestatales y el adelgazamiento del Estado.

El gobierno, cuyos cimientos provenían del corporativismo del partido en el poder, caía en una fase de separación de las bases campesinas y populares, quienes, al cierre del siglo, se dividían entre corrientes oficialistas y otras identificadas con la izquierda y el progresismo.

Este sector se escinde del PRI, quedan sólo los sindicatos oficialistas como aparatos de control político y se excluye a la otra parte de la sociedad conformada ahora por bases intelectuales, estudiantes, partidos de izquierda y las organizaciones sociales.

De este modo, los sectores que lo secundaban, y la escisión de estos en su interior, causaban una división entre los que perseguían intereses individuales frente a los que buscaban el interés común de sus representados.

En una lógica de intercambio, donde el interés personal se anteponía al interés colectivo, se dieron relaciones de reciprocidad partido- asociaciones gremiales, en las que el líder subyugaba las demandas de los trabajadores, con lo que mantenía el control político del gremio desde la cúpula del poder político, y desviaba los propósitos originarios de los pliegos petitorios dentro del sindicato para obedecer a los intereses de los gobernantes.

La organización gremial se agrupó como parte adherida al Partido Revolucionario Institucional y comenzaba a escindirse por las prácticas de cooptación de los gobernantes hacia los líderes.

En este esquema, los sindicatos, las organizaciones y confederaciones fueron parte medular para el desarrollo social y el porvenir económico a partir de su inclusión en la ejecución de cada modelo económico confeccionado. Sin el diagnóstico de las implicaciones políticas, económicas y sociales, se obedeció a las tendencias de desarrollo económico proliferantes y pulularon las políticas públicas inacabadas e ineficaces para dirimir los asuntos públicos.

Se reconocía un régimen político que obstruía la participación política mediante la imposición de los gobernantes, los fraudes electorales y una política económica mal estructurada; política caracterizada por una selectiva distribución de la riqueza y una forma ineficaz de adecuar las necesidades sociales a una realidad en constante tránsito.

Se empezó a vivir bajo un contexto de deslegitimación política de los disidentes, huelguistas y sindicatos, que representaban a la subversión como una alternativa de solución a las demandas sociales. Aunado a ello, se afianzó una creciente preferencia electoral por los partidos de oposición, comúnmente suplantados por las decisiones del partido en el poder, que acrecentaban el repudio al régimen que se había consolidado con base en las armas y la violación a las normas y leyes.

“La concentración de poder en la presidencia se manifestaba en cambios de políticas radicales, en ocasiones sorprendentes y traumáticos, como la educación socialista, el reparto agrario y la expropiación de la industria petrolera durante el gobierno del presidente Cárdenas (1934 – 1940), o el endeudamiento externo, los déficits públicos desorbitados y la expropiación de la banca en la administración de López Portillo (1976-1982)”²⁹

Ahora, las acciones del gobierno no tenían influencias constitucionales sino de mercado. Se omitieron diferentes puntos en los que el Estado debió intervenir para regular dichas relaciones. Emergieron alternativas para solucionar y atender aquellas consecuencias que recayeron sobre el gobierno y su población y surgieron programas que operarían para resarcir los efectos de las crisis y la exclusión en la población con mayor desventaja.

²⁹Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. Compiladores. Lecturas sobre el cambio político en México. CIDE – FCE 2002.p.28.

Capítulo 2. Situación de los Grupos Vulnerables en México

2.1 Los desajustes sociales

El Partido Nacional Revolucionario³⁰ se convertiría en base fundamental para trazar una visión sobre el desarrollo de México en lo subsiguiente. Por encima de los estatutos del partido, el país se edificaría a partir de un proyecto de nación en el que convergían las exigencias sociales que representaron los ideales de las luchas armadas.³¹

El desarrollo se consolidó con la asunción del nacionalismo revolucionario como ideología preponderante en los miembros del partido en aras de profundizar las políticas redistributivas y de justicia social derivadas del proyecto de la Constitución.³²

La nueva clase política erigida como gobierno se convierte en motor central para llevar a cabo el desarrollo nacional y para el devenir de una sociedad cuya cohesión estaría basada en el cumplimiento y logro de los intereses colectivos por los que se lucharon.

Pero para alcanzar la estabilidad política, económica y social, las funciones del nuevo gobierno debían estar dirigidas a resolver la dispersión política de caciques, caudillos y la proliferación de partidos políticos locales. Empieza la etapa de superación a la resistencia de las conquistas revolucionarias y se da pauta al establecimiento de reglas claras para la transmisión del poder político, organización del Estado y dirección ante esta coyuntura política.

El partido hegemónico, como lo concibe Sartori, agrupó a los sectores de la sociedad convirtiéndose en una alianza clasista con un partido político integrado por agrupaciones campesinas, obreras, populares y militares. Sectores que se movilizarían masivamente para secundar las decisiones del gobierno durante el periodo cardenista.

Durante el cardenismo, la afección por la concreción del proyecto de la Revolución a través de las vías institucionales muestra el cumplimiento, no sólo de lo que prometía la Revolución, sino la materialización del texto constitucional: la Constitución como la fuente precursora del respeto a las garantías de los mexicanos y de las instituciones del Estado.

³⁰ "Respecto a la creación del PNR, su relevancia estriba en que sirvió como instrumento poderoso para aglutinar los intereses en conflicto. La creación del partido resulta significativa porque no tuvo como fin conseguir el poder sino consolidarlo en un sistema que incluyera la alternancia y la participación jerarquizada de diferentes sectores sociales." **Cadena Inostroza, Cecilia**. Op. Cit., p.102 -103.

³² "Se disolvió el sector militar desde 1942, la CNC conformó el sector campesino, la CTM el obrero, y se fortaleció el sector popular que incorporaba a la burocracia y los grupos urbanos que demográficamente y económicamente surgían" **Warman Arturo**. El campo mexicano en el siglo XX FCE. México p. 164.

Estas garantías podían expresarse en el contenido del artículo veintisiete constitucional, que regulaba, resolvía y atendía lo alusivo al campo. El artículo ciento veintitrés, que contemplaba las relaciones obrero- patronales promoviendo el trabajo digno y su regulación.

Era un pacto que involucraba a todos los sectores, reconociendo que no todos tendrían el mismo contexto ni desarrollo.

A pesar de esto, las políticas de redistribución de la riqueza diseñadas para otorgar respuesta a las demandas sociales demostraron no contener un sentido de proyecto de nación para perseguir la prosperidad³³ en el campo, porque el reparto de tierra era saboteado y entorpecido por la burocracia. Mientras, la clase gobernante privilegiaba a los cotos de poder e influencia que perseguían el enriquecimiento y establecimiento de feudos para la posteridad.

De acuerdo con una muestra del Centro de Investigaciones Agrarias (CDIA), entre 1915 y 1967 se requirieron en promedio 60 meses entre la solicitud procedente y la entrega provisional de la tierra, otros 30 meses entre la posesión provisional y la firma de la resolución presidencial, y 17 meses adicionales para la ejecución o posesión definitiva³⁴

La tenencia de la tierra se erigía como paliativa para sanear el rezago en el que vivían los campesinos, representando la parte medular para el reacomodo del campo y el trampolín del sector campesino para contribuir al crecimiento económico.³⁵

El sector popular se convertía en el motor que impulsaría la gestión de los servicios que el Estado se disponía a ofrecer. Educación, salud y cuidado de la infraestructura nacional, para materializar aquel camino de justicia y libertad que cerraría la puerta a la ignorancia y al rezago social, en vías de conquistar mejores niveles de vida material, cimentados en las bases democráticas y educativas.

Bajo estos principios, en México se comienza a atribuir a la educación un papel importante para el inicio de un sistema educativo nacional hasta entonces inexistente. Se forman cuadros dirigentes en la educación para atender la necesidad de enseñanza de un país que comenzaba a explotar sus sectores económicos. Pero sólo las clases medias y altas

³³ "La modernización y administración del reparto por los procedimientos complicados daban un respiro a los gobernantes frente al dilema de producir y repartir, pero no ofrecía una solución." *Ibid.* p.144.

³⁴ *Ibid.* p.59

³⁵ "La nueva relación subordinada entre los campesinos y el Estado, expresada por el gobierno, se construyó a partir de la entrega de tierra." *Ibidem*

procuraban la formación educativa de sus miembros a pesar del surgimiento de la educación pública para las clases populares.

En consecuencia, conforme México transitaba a un modelo económico cada vez más exigente y complejo, los que no vieron en la educación una vía para su prosperidad se convirtieron en los primeros excluidos de la posibilidad de tener mejores oportunidades para su inserción en los espacios sociales.

A pesar de que resarcir la condición de los campesinos ante una política de distribución desigual representó el lado social donde se alcanzó un gran auge, se veía menguado puesto que no constituía un proyecto económico para los gobiernos subsecuentes. A ello se le suma la falta de proyección para aquellos ejidos recién concesionados, contemplados como motor para impulsar a una sociedad basada en el cultivo de productos agrícolas; así como, la falta de planeación con respecto a la ganadería, lo que imposibilitó la creación de un sector primario fuerte.

Lo anterior, promovió el despliegue de un fenómeno social conocido como migración, propenso entre los individuos cuyo lugar de origen no cuenta con lo necesario para satisfacer las necesidades de su población, por lo que, se movilizan dentro del país o hacia otros países en busca de mejores condiciones.

En este contexto, el atraso del sector campesino se convertía en un ancla para el Estado, que buscó afectar a esta población con la introducción de las nuevas técnicas de producción sobre los métodos cuasi arcaicos con los que aprendieron a trabajar la tierra. Con ello, las anteriores formas de producción se volvieron obsoletas.

Las repercusiones que trajo consigo el fin de la guerra en oriente y occidente generó una baja significativa en las importaciones del principal comprador de productos mexicanos: Estados Unidos. Y consecuentemente causó repercusiones en el ritmo de crecimiento constante al que se había acostumbrado el sistema económico mexicano.

El golpe a la producción de una economía fundamentalmente agropecuaria y un incipiente desarrollo industrial menguaba el bienestar de los trabajadores del campo. La política gubernamental tuvo que optar por otro modelo económico que desarrollaría la industria y que, paulatinamente, haría disminuir la participación del campo en la economía, aunque el reparto agrario continuaría en las siguientes gestiones.

El modelo económico de sustitución de importaciones³⁶ dio prioridad a la clase empresarial para aumentar la producción nacional y acrecentar sus ganancias sin temor a la competencia. Con el impulso del sector secundario se buscó el crecimiento del mercado interno, se impuso un fuerte control sobre los bienes de consumo y se abrió la puerta a los llamados bienes de capital.

Contribuyó en el aumento de las exportaciones con un crecimiento industrial a base de proteccionismo estatal y propició la creación de monopolios, así como, la ineficiencia de un sector paraestatal cada vez más controlado por los sindicatos.

Paralelo a esta situación en la ciudad, el campo seguía albergando una multitud de campesinos a los que el ejido les resultaba insuficiente para la propia subsistencia y la de sus familias. A su vez, albergaba a una serie de empresarios agrícolas, propietarios de espacios de tierra en las regiones más fértiles del país, que recibían un significativo subsidio.³⁷

Otra de las razones por las que el reparto agrario seguía siendo insuficiente, a pesar de la distribución sexenal de cada presidente, era el aumento demográfico de la población. Impedimento principal de un reparto universal, además del largo proceso burocrático para ser beneficiario y los candados latentes para vender o rentar la propiedad ejidal. Esto incentivaba la ignorancia, violación u omisión de la ley y los reglamentos que implicaban la explotación de lo colectivo entre el campesinado.

“La desigualdad entre los ejidos aparece desde el inicio del reparto. La localización y calidad de las tierras afectables frente al número de solicitantes con derecho determinaron que las dotaciones fueran diferentes para cada ejido. Aunque en cada etapa y administración presidencial se procuró cierta uniformidad y consistencia en el tamaño de las unidades de dotación en la misma región, a lo largo del tiempo y también debido a la geografía de la desigualdad se fue incrementando.”³⁸

Esta población campesina, susceptible del cambio a la modernidad, se encontraba inmersa en un contexto adverso por la falta de capacidades que implicó no contar con la educación que les permitiera acrecentar su área de oportunidades e ingresos para mejorar su nivel y calidad de vida, *“en 1900 casi las tres cuartas partes de la población vivían y*

³⁶ “El modelo de sustitución de importaciones favoreció la oferta, protegiendo la industria y el comercio nacionales, para fomentar la producción interna e impedir que el naciente proceso de industrialización resultará comprometido por la competencia extranjera.” El Estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación? Soledad Loaeza y Jean – Francois Prud Homme Coord. Los grandes problemas de México XIV Instituciones y Procesos Políticos. El colegio de México. p. 79

³⁷ “En términos muy generales, este territorio puede dividirse en tres grandes porciones por su clima: el árido domina el 60%; el tropical cubre 25% y recibe más de la mitad de las lluvias y escurrimientos; el templado, generalmente asociado con la altitud, apenas alivia los extremos a 15% del territorio. La población tiende a la inclemencia, por lo que al fin del siglo 42% del total se apretuja en el clima templado, 36% acepta el rigor de la aridez y 22% se acomoda a los excesos del trópico.” Warman Arturo. Op. Cit. p.11.

³⁸ *Ibid.* p.81.

*trabajaban en el campo para mayor precisión, 72%*³⁹ y los ingresos de la población provenían principalmente de del campo; asimismo, la sociedad no era totalmente homogénea porque los pueblos indígenas representaban el 7.1%⁴⁰ de la población en el país, porcentaje que también requería del beneficio de la distribución de la tierra para sobrevivir.

El tipo de reparto agrario representaba la principal desventaja en la tenencia de la tierra de los campesinos pobres porque funcionaba como un medio de subsistencia familiar que corría el riesgo de ser transferido a un nuevo beneficiario tras no cumplir ciertas condiciones.⁴¹ La parcela que se asignaba como una compensación del gobierno para sobrellevar un ritmo de vida precario en el campo, no otorgaba certeza para las siguientes generaciones.

Todo a pesar de la expresión de un país que se modernizaría, donde los servicios de salud y la educación se extendería entre las clases para formar una sociedad con mexicanos a los que se les garantizarían servicios de salud para prevenir, atender y curar las enfermedades.

A su vez, empezó la edificación de instituciones públicas, encargadas de proveer los servicios del Estado a través de la administración pública, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que sustituyó como ente proveedor de los servicios de seguridad social a la anterior Secretaría de Asistencia Pública en 1943.

El IMSS se estructuró bajo el supuesto de que tendría las atribuciones suficientes para brindar la seguridad social a los trabajadores durante su etapa productiva. Sería un respaldo en cualquier circunstancia y el encargado de velar por la vejez de estos trabajadores después de su retiro por medio del pago de pensiones.

De este modo, el Instituto Mexicano del Seguro Social se vislumbró desde entonces como muestra de una institución que emanaba de la política de gobierno para fungir como proveedor de la atención médica de los trabajadores. En contraste con la Iglesia, el Estado erigía las primeras políticas sociales para el bienestar de sus habitantes estableciéndose como un proyecto permanente en servicios de salud.

En 1959, nace el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), facultado para llevar el control de las jubilaciones, gastos de vivienda,

³⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁰ INEGI. La población indígena en México en XII censo de población y vivienda en México 2000.

⁴¹ "Cuando alguna unidad de dotación quedaba vacante por muerte, abandono o privación de derechos, debía asignarse a un nuevo solicitante para las autoridades agrarias." **Warman Arturo**. Op. Cit. p. 82.

prestaciones. Apoyaría la fase proveedora de seguridad social a la clase trabajadora ahora con más beneficios que contemplaban el cumplimiento de la totalidad de los acuerdos constitucionalmente establecidos en el artículo 123.

En conjunto, estas instituciones cumplirían con los derechos laborales y sociales de los trabajadores al servicio del Estado, asegurarían prestaciones, servicios de salud, vivienda y pensiones.

No obstante, el precario sistema de salud ha sido insuficiente para dar cobertura a todos los habitantes de la república, en lo relacionado a prevención, tratamiento y cura de enfermedades que, en consecuencia, dejó a varios mexicanos con discapacidades mentales o físicas que pudieron ser evitadas.

Con la contribución del ISSSTE y el IMSS estarían garantizados estos derechos plasmados en la Constitución, otorgándose servicios de salud además de prestaciones sociales y económicas; extendiendo estos beneficios a los trabajadores en cualquier etapa de su vida laboral o social.

Se daría continuidad a los proyectos productivos que ocasionaran efectos beneficiosos para la mejora de la situación de las familias en el campo con la ayuda del Banco Nacional Rural (BANRURAL) que, pese a su continua modificación, retenía los principios de hacer avanzar al campo.

En esta etapa, el fortalecimiento de las acciones del Estado para reforzar los cimientos por los que fue creado: salud, seguridad, vivienda y trabajo, estarían soportados en las instituciones y en programas sociales. Estos últimos, con gran preponderancia para atender problemáticas concretas y específicas.

En todo régimen se establecen metas determinadas y con arreglo a las mismas se estiman los medios adecuados para darles realidad, así como los recursos destinables a la obra.⁴²

Aunque el país se modernizó a un ritmo similar al que habían tenido algunas naciones europeas, la continuidad de esta modernización, a partir de la industrialización y el abandono del campo, dio la espalda a los que menos tenían, reprodujo la desigualdad y la falta de oportunidades para los grupos vulnerables.

La explosión demográfica y la migración como fenómenos sociales repercutieron en la

⁴²Guerrero Orozco Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. UAEM – Miguel Ángel Porrúa. p. 207.

cobertura de los servicios públicos por su diseño endeble enfocado a cubrir los estragos de la precariedad rural y el desequilibrio en la población urbana que requería de salud y educación para las nuevas generaciones.

Los jornaleros, la población indígena y obrera, cuya única herramienta para la subsistencia era su trabajo, vivieron la marginalidad y la pobreza que se enraizaron en algunas zonas del país, principalmente rurales.

Experimentaron la realización de razones multidimensionales que involucran la no adaptabilidad de sus miembros al contexto de cambio, transformación y competencia, acotados por las oportunidades existentes en el campo o la ciudad.

De este modo, la migración de estratos sociales más bajos, y por consecuencia menos preparados, buscaba tener mejor y mayores aspiraciones fuera de sus lugares de origen: Estados Unidos se convirtió en uno de los principales destinos de la migración nacional.

La situación de exclusión progresiva que sufrieron los migrantes establecería las diferencias entre ellos y los ciudadanos acreedores a servicios de salud, derechos laborales y garantías sociales, como los agremiados serviles a las empresas del Estado, la burocracia y cada uno de los bastiones que integraban al Partido Revolucionario Institucional.

Después, con el advenimiento del nuevo modelo económico denominado desarrollo estabilizador, la población que resultaba ser el excedente social, contemplados minúsculamente dentro del proyecto de nación, estaría a expensas de los paliativos otorgados por el gobierno, en forma de servicios sociales y no de garantías sociales.

Cada programa social cubriría los diferentes elementos: salud, alimentación, vivienda y trabajo. Sin embargo, en una época de partido hegemónico y presidencialismo fuerte, el principal impedimento para la especialización de las demandas de los grupos vulnerables consistía en una visión de Estado concebida por la élite gobernante y la alta burocracia. Cuyo objetivo estaría minimizado en la distribución de la riqueza entre las clases populares y políticas. Principalmente de corte clasista, dirigido a obreros, trabajadores del Estado y campesinos, quienes pugnaban por sus derechos sociales y una representación gremial capaz de velar por los derechos del grupo.

De esta forma, con la implementación, adopción y cambio de cada modelo económico desarrollado en México, el conflicto entre las clases y el gobierno en turno llevaron una serie de modificaciones que buscaban el mantenimiento de la legitimidad política y el desarrollo

industrial con un claro favoritismo al empresario nacional y una tendencia a la dependencia de capitales extranjeros que endeudaban al país.⁴³

Llegó el fracaso de aquellos modelos en México, que producían un crecimiento desordenado sujeto a las líneas de acción de la política económica y de los pactos entre los grupos fácticos en el poder. Con ello, se pretendió la subsistencia con programas económicos de emergencia dictados por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Para el Banco Mundial, el Estado, en el momento actual de globalización y cambios mundiales, debe responder de forma eficaz a las demandas de desarrollo con la aplicación de dos estrategias.⁴⁴

La primera de ellas se refiere a lo que se denomina “acomodar la función del Estado a su capacidad”, y significa replantear las prioridades del Estado. Para ello se enumeran las cinco tareas fundamentales que forman parte de la misión de todo Estado:

- Ordenamiento jurídico básico.
- Entorno de políticas favorables, que incluya la estabilidad macroeconómica.
- Inversión en las personas y la infraestructura.
- Protección de los grupos vulnerables.
- Defensa del medio ambiente.

La segunda estrategia se refiere a “aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas”; es decir a la forma como debe de organizarse el Estado para cumplir su misión. Para ello se proponen tres conjuntos de mecanismos:

- Aplicar normas y limitaciones dentro de la sociedad y del propio Estado.
- Promover una mayor competencia tanto desde fuera como dentro del Estado.
- Facilitar la expresión de las propias opiniones y las asociaciones tanto desde fuera como dentro del Estado.

A pesar de esto, el advenimiento de las crisis económicas y el endeudamiento nacional provocaron el cambio del Estado de Bienestar mexicano, característico en las décadas del milagro mexicano y la sustitución de importaciones. El fracaso de los modelos subsecuentes llevó a la concepción de un Estado Neoliberal en los últimos años de la década de los 90.

⁴³ El gobierno, sin embargo no contaba con la capacidad para gestionar un modelo distinto porque eso equivalía a modificar los términos de los apoyos tradicionales [...] El recurso primordial para continuar el modelo fue el crédito externo. Op. Cit. **Cadena Inostroza, Cecilia**. p. 288.

⁴⁴ *Ibid.* p. 43.

El nuevo modelo ha puesto ajustes económicos y reformas estructurales que limitan, entre otros recursos los destinados al reparto de beneficios.

La reforma estructural se inició con Miguel de la Madrid (1982 – 1988) y continúa hasta el gobierno actual [...]⁴⁵

La administración pública se erigió como el pilar del Estado para dar cobertura a las demandas sociales que asumía como obligación. Mientras, los gobernantes se convirtieron en los intermediarios entre los ciudadanos y las dependencias de gobierno, para obtener la respuesta a cada una de sus solicitudes.

La administración pública aparece nuevamente como medio para llevar a cabo los fines del Estado: es el que sirve de intermediario con la sociedad y hace cumplir de forma eficaz los programas y políticas emanados de las demandas, formuladas principalmente por vía de procedimientos democráticos.⁴⁶

En este sentido, ser gobernante, en cada uno de los órdenes de gobierno, significaba identificar la problemática local e iniciar un proceso burocrático para su cumplimiento.⁴⁷

El neoliberalismo implicó la reducción del aparato estatal en las relaciones de mercado y la asistencia social. A través de su incorporación desde una perspectiva no gubernamental, la participación ciudadana empezó a cubrir atribuciones del Estado como son: salud, educación y vivienda.

⁴⁵ *Ibíd.* p.289.

⁴⁶ *Ibíd.* p. 55.

⁴⁷ Los conflictos sociales no se gestionaron; se institucionalizaron en las dependencias que canalizaban y modulaban las demandas favoreciendo la intermediación burocrática. **Cadena Inostroza, Cecilia** *Op.Cit.* 287.

2.2 La falla del gobierno con los sectores sociales

El paso a la modernidad, con la fórmula de proteccionismo⁴⁸ de mercado que aplicaba el gobierno con exenciones tributarias para las empresas, había hecho de la recaudación de los impuestos una base endeble para responder a todas las demandas gestadas por la sociedad y el cumplimiento de la seguridad social. Por lo que se estimuló simultáneamente la reestructuración de la política económica para afrontar el problema de la escasa recaudación.

La baja en la demanda de productos por el exterior y las frecuentes exigencias en el aumento de los salarios por parte de los grupos sindicales aceleraron el cambio de orientación de la política económica. En ese momento, lo que se buscaba conseguir era mantener el crecimiento económico de los tiempos de bonanza en el país. Se pensaba que con el impulso a la industria nacional, el país se acercaría a los estándares de naciones europeas con regímenes de bienestar.

El sector popular, que en el periodo de sustitución de importaciones había materializado su lucha histórica por las garantías de los trabajadores, se sometió a las circunstancias del cambio económico durante la implementación del periodo de desarrollo estabilizador en que las políticas económicas de gobierno se mostraban rebasadas por la coyuntura.

Tras impulsarse el advenimiento de una economía sostenida por los bienes de capital, el campo quedó rezagado y el sector obrero sin un proyecto económico inclusivo que coadyuvara en la concreción de la relación patrón-trabajador, bajo las responsabilidades del bienestar social.

En consecuencia, creció la inconformidad de estos sectores. Comenzaron las manifestaciones, huelgas y paros de labores, sobre un conflicto en el que patrones y trabajadores no cedían en sus posiciones. El gobierno fungió como árbitro y parte, para dirimir las problemáticas con soluciones que implicaban la negociación o la represión: “pan” o “palo”, según la situación.

El trabajo saboteado por las protestas obrero-campesinas, al exigir condiciones laborales y un salario digno, convirtió en prioridad el principio de asociación gremial, para

⁴⁸ “El problema de la excesiva protección industrial – principalmente manufacturera- había provocado que los empresarios se negaran a aceptar cualquier aumento salarial. Esta situación se fue reflejando en una creciente disminución del salario y en una inequitativa distribución del ingreso...la protección del comercio ante mercancías del exterior provocó una falta de competitividad de los productos, así como escasez de divisas que permitieran importar bienes de capital que la industria nacional no producía.” *Ibid.* p. 140.

formalizar la relación entre el patrón y los trabajadores, la protección y el cumplimiento de sus derechos.

“En la segunda mitad de la década de 1930, el gobierno de Cárdenas utilizó el reparto de tierras, la regulación de las relaciones industriales y el acceso a cargos públicos para crear corporaciones campesinas ligadas al partido hegemónico y cooptar el naciente movimiento sindical”⁴⁹

Como resultado se creó la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, con lo que se aglutinaron las fuerzas obreras. Dos años después, en 1938, nació la Confederación Nacional Campesina (CNC). Así se sentaron las bases para la consolidación de un elemento más en el sistema político mexicano, que en lo sucesivo significaría la representación de estos sectores para la realización de la transformación del régimen político.

Dichas organizaciones formaban parte del acuerdo entre los sectores de la sociedad y el gobierno para hacer factibles las promesas de servicios sociales que el Estado planeaba otorgar de manera universal; siendo éstas las primeras beneficiarias de los logros que la Revolución había dado.

Con ello, empezó la conformación de adeptos que sirvieran de instrumento para secundar la realización de los planes presidenciales. La figura de los sindicatos se robusteció; sindicatos como el ala corporativa y clientelar del partido. Se propició la división entre los que tendrían muchos beneficios y una población excluida de todos.⁵⁰

Durante el fin de la etapa conocida como sustitución de importaciones y el inicio del desarrollo estabilizador, la experiencia que dio esta relación y las negociaciones con los grupos de presión, daba pauta sobre replantear los ejes estratégicos de la economía con la articulación política y social, lo que resultó en una economía industrializada con sindicatos organizados.

La época denominada del desarrollo estabilizador, que se inició en 1958, se caracteriza por la intención de López Mateos (1958 – 1964) por buscar la estabilidad monetaria y de precios, propiciando un crecimiento rápido sin inflación y evitando así los desajustes provocados por las crisis de los años anteriores. El desarrollo industrial seguía siendo la meta del progreso; sin embargo, la concentración productiva en bienes de consumo duradero y la caída de los precios de las exportaciones, provocando un déficit público considerable.⁵¹

⁴⁹Elizondo Mayer–Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. Compiladores. Lecturas sobre el cambio político en México. CIDE – FCE 2002. p.22.

⁵⁰“En la nueva estructura quedaban integradas la Confederación de Trabajadores de México (1936), que aglutinaba a los principales sindicatos obreros del país y la Confederación Nacional Campesina (1938), que agrupaba a los ejidatarios y campesinos.” Cadena Inostroza, Cecilia. Op. Cit., p.109.

⁵¹Ibid. p.139.

La caída de este sistema económico favoreció al sector privado y a los sindicatos. Estos últimos, aseguraron sus beneficios y lograron posicionarse en un punto preferente, a pesar de una mala administración. Las ganancias eran para los empresarios o los sindicatos; mientras que, para el gobierno, sólo significaban endeudamiento entre la inversión, los subsidios que se efectuaban para solventar a las empresas privadas y mantener en funcionamiento a las paraestatales.

En ese contexto, la demanda campesina por nuevas y mejores tierras, simultánea al desarrollo de la industria, producía el crecimiento de la administración pública como fuente receptora y emisora de los asuntos públicos.

Se crearon instancias reguladoras para dirimir y resolver cualquiera de las demandas sociales relacionadas con el campo, tal fue el caso del Consejo Mixto de Desarrollo Agropecuario. Otra de estas instancias fue el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la cual, se enfrentó al problema de financiamiento al tratar de dar apoyo al sector que se había descuidado con el impulso de la industria. A pesar de los intentos, los apoyos y créditos fueron repartidos entre quienes tenían más, acrecentando de esta manera las desigualdades regionales.

En 1943, la creación de la CNOP para aglutinar a las bases sociales importantes en este proceso que precede al impulso del desarrollo estabilizador, contribuyó a forjar la historia del México moderno con logros en materia de infraestructura, educación, salud y vivienda.

Esta estrategia tuvo como objetivo fundamental el promover la industrialización del país, ello significaba generar los empleos y la riqueza material requeridos para satisfacer la demanda de una población que, en la época de instrumentación crecía anualmente a tasas promedio de 3%. La industrialización del país era el paso necesario para abandonar la dependencia existente en la venta de los productos primarios (agropecuarios, mineros, extracción de petróleo crudo, piscícolas, frutícolas, etc.)...Por otro lado, era una condición *sine qua non* para la urbanización del país y, a través de ello, proporcionar mayores y mejores servicios asistenciales a la población (salud, educación, electrificación, agua potable, entre otros).⁵²

Sin embargo, el periodo de Ruiz Cortines resentía el paso acelerado que llevaban los cambios en la política económica. Bajo esta percepción, cada uno de los sectores que

⁵²Huerta Heliana Monserrat, Chávez Presa María Flor. Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Revista Análisis Económico UAM- Azcapotzalco Año 2003 Vol. XVIII Número 037. p. 56.

integraban e incentivaban el progreso y funcionamiento de la economía serían minados por factores tanto internos como externos, deteniendo el ritmo de crecimiento.

Se implementaron políticas de austeridad, lo que evidenció el intervencionismo estatal como regulador de las prioridades nacionales; la principal, detener la crisis a causa de la caída de la demanda de los productos nacionales de exportación por los conflictos bélicos.

“El programa de austeridad fiscal y restricciones salariales se aplicaba en el marco renovado espíritu propio de cada inicio de gobierno presidencial. No obstante, el ajuste duró menos de lo previsto, en parte por las presiones de los sindicatos independientes y oficiales por aumentos salariales para enfrentar la crisis, por las demandas de los crecientes sectores populares por mayores servicios, y por el inesperado descubrimiento de la riqueza petrolera. Con el fin de recuperar los apoyos perdidos y reencauzar institucionalmente a la oposición independiente alentada por el gobierno anterior, el gobierno impulsó tres acciones relevantes: un amplio programa de beneficio social, una reforma política y una ambiciosa reforma a la administración pública.”⁵³

Esta coyuntura afectaba gravemente al diseño de la política económica de desarrollo estabilizador. Las clases populares inmediatamente resintieron las medidas de reajuste económico y el estancamiento económico y salarial; empezaron las protestas y huelgas generalizadas para exigir el cumplimiento a las garantías sociales.

El clientelismo⁵⁴ y patronazgo⁵⁵ se convirtieron en las patologías principales de la administración pública; nutrieron de incapacidad a los sectores de la sociedad desfavorecidos al quedar fuera de los adscritos al partido.

Imperó un gobierno no acostumbrado a la planificación que omitió la prospectiva de una sociedad que se multiplicaría con el transcurrir de las décadas y demandaría mayores esfuerzos para resarcir esta posición de desigualdad determinada por el origen social y las exigencias del mercado.

Esta segregación inevitable siguió sumando adeptos a la vulnerabilidad por las transformaciones en materia económica, política y social, respaldadas por los sectores que integraron al partido en el poder.

⁵³ Cadena Inostroza, Cecilia Op.Cit., p.162.

⁵⁴ “Las diferencias entre las relaciones de clientelismo político y los grupos de interés o ideológicos es que el primero se inscribe dentro de la organización política y tiene que ver con la forma desigual de distribuir el poder y los beneficios que del se derivan; es una relación “en la que los vínculos entre jefes y seguidores se enraízan en transacciones mutuamente ventajosas y en las que los lazos son de tipo personal y duradero”. *Ibid.* p. 81.

⁵⁵ “Los que funcionan como patronos son aquellos que controlan los recursos y tienen acceso a la toma de decisiones. En un mecanismo que consiste en repartir recompensas, el patrón logra mantener a sus seguidores; algunos patronos pueden ser, por ejemplo, los altos funcionarios del gobierno. *Ibid.*”

“La conformación de estos sectores, hicieron del caso mexicano la transmisión de la seguridad social exclusivamente a la población afiliada... Esta orientación contraria a los objetivos y marcos formales, aproxima al Estado mexicano con aquellos regímenes que privilegian el bienestar ocupacional con la única diferencia que en nuestro caso han sido excluidas la mayoría de las ocupaciones rurales y un número importante y creciente de categorías de trabajos urbanos.”⁵⁶

El gobierno se posicionaba en una situación de desventaja y presión cuando los intereses del sector industrial y los líderes sindicales impedían la competencia en el mercado.⁵⁷

Este proceso económico estimulaba que los empresarios y sindicatos obtuvieran control político, convirtiéndose en un poder fáctico para oponerse a las regulaciones del gobierno, repercutiendo en los salarios y en la distribución de la riqueza.

Dicha situación ponía en evidencia la incapacidad del Estado para frenar la extensión de prerrogativas de los privados y de los grupos sindicales que les habían sido de antaño concedidas. Razón por la cual, el apogeo de las políticas sociales en pro de la población vulnerable sufriría de limitantes e impedimentos a causa de la falta de recursos y la oposición de poderes fácticos que también repercutían de manera directa en los cambios estructurales del gobierno.⁵⁸

Estos factores muestran el crecimiento de sectores de la población, desprovistos de los beneficios de la organización, que sufrieron exclusión de los procesos económicos por la falta de infraestructura e inversión a su producción. La deficiente o nula formación escolar vedaba el progreso de las clases campesina y obrera no organizadas.

Por el contrario, el trabajador contratado de manera formal por las empresas privadas o públicas gozaba de seguridad social y de las reglas que el gobierno establecía para regular las relaciones patrón-trabajador; en el sector informal, el trabajador prescindía de éstas.

Las organizaciones oficialistas CNC, CTM y CNOP tomarían mayor importancia como aparatos de control político. Convirtiéndose en instrumento para la supresión de los derechos y demandas sindicales con el propósito de mantener la estabilidad social y el *status quo*.

⁵⁶ Barba Solano Carlos, Ordoñez Barba Gerardo & Valencia Lomelí Enrique (Coordinadores) Más allá de la pobreza Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Universidad de Guadalajara y El colegio de la Frontera Norte. México 2009. P. 425

⁵⁷ “Por una parte se encontraban los empresarios presionando para impedir la competencia exterior; a su lado, los líderes de las corporaciones sindicales apoyándolos” Cadena Inostroza, Cecilia. Op.Cit., p. 140.

⁵⁸ “La concentración poblacional y de la manufactura, así como la oposición a un cambio de proyecto por parte de empresarios y líderes sindicales corporativizados, propiciaron un atraso en el desarrollo económico y social del país y pusieron de manifiesto la incapacidad del gobierno para gestionar un nuevo proyecto de progreso.” Ibid. 142

De este modo, las vejaciones a los derechos laborales, la insuficiencia en la producción del campo, la mala administración dentro de las paraestatales y la corrupción en el gobierno se enraizaban. La crisis se vislumbraba como inevitable, puesto que sólo en el discurso coexistían las ideas libertarias, democráticas y de bienestar colectivo.

En la lógica del desarrollo industrial, a costa de las demandas y carencias de los sectores⁵⁹ excluidos de la dinámica del mercado, la inclinación del gobierno de López Mateos hacia los empresarios seguía siendo condescendiente. Maleable ante los intereses financieros de los grupos empresariales que depositaban sus capitales en el país con la certeza de que, sin importar los riesgos, cambios en la política económica o el endeudamiento, sus capitales estarían intactos, inclusive ante presiones sindicales.

La crisis fue inevitable para un Estado con baja regulación del sector empresarial, con poca competencia, deudas ante organismos supranacionales, corrupción y la influencia de los grupos sindicales mafiosos.

La falta de demanda de combustibles mexicanos, con los que el país obtenía sus recursos financieros, desembocó en crisis petroleras de la posguerra. La reconstrucción de las naciones ocasionaba pérdida de liquidez económica y endeudamiento. Sus efectos pusieron en cuestión el funcionamiento del modelo económico vigente de desarrollo estabilizador.

Dadas estas condiciones, en el periodo de López Mateos (1958 – 1964), mitigar el rezago social en todas las clases por igual, se convirtió en el estandarte. Se buscó a partir del impulso del desarrollo industrial, bajo la creencia de que automáticamente se solucionarían la pobreza y marginación de los más desfavorecidos.

En efecto, durante el gobierno de López Mateos la deuda externa había aumentado 150% de su importe total, mientras que en el de Díaz Ordaz se incrementó hasta en un 100% más. Una parte importante de los créditos fue destinada a la intervención directa del Estado en la economía con la creación de empresas paraestatales. La intención del nuevo gobierno era mantener la tasa de crecimiento de 6% anual, vigente en el periodo llamado “el milagro mexicano”.⁶⁰

⁵⁹ “el esquema de protección finalmente se convirtió en un abuso, pues tanto los intereses de empresarios como de trabajadores de esas industrias representados por las grandes centrales obreras, coincidían para impedir que se modificara el estatus quo y se abriera la economía a la competencia externa. Para que no se resquebrajara el control político gubernamental, basada en parte en el control de esos grupos, el gobierno prefirió recurrir al endeudamiento externo en lugar de abrir la economía para generar divisas. **Cárdenas, Enrique**. La Hacienda Pública y la Política Económica 1929 – 1958. Fondo de Cultura Económica – Fideicomiso Historia de las Américas – El Colegio de México citado por **Cadena Inostroza, Cecilia**. Administración Pública y Procesos Políticos en México. Editorial Porrúa México 2005 p. 142.

⁶⁰ **Ibid.** p. 150

La crisis demostró, una vez más, la debilidad del régimen para mantener la estabilidad en el Estado. De hecho, los problemas no sólo provenían de la falta de solvencia económica para pagar las deudas, sino de la causa del endeudamiento del país.

El endeudamiento se acrecentaba a tal grado que las instituciones financieras del Estado, más las negativas del financiamiento y préstamos provenientes del exterior, se detenían por la falta de solvencia en el periodo del desarrollo estabilizador.

Por ello, la continuidad de un modelo económico insostenible daba un escenario catastrófico para el gobierno mexicano, incapaz de saldar las deudas de los préstamos externos y resolver los conflictos internos.

Era una razón más para el descontento social ante la insuficiencia en la cobertura de todos los estratos sociales. Se incrementaron las exigencias sobre la seguridad social y certidumbre de los que no estaban adheridos al sistema. En vista de la censura y del hermetismo político, la sociedad hacía de lado los medios pacíficos para exigir el cumplimiento de la educación, salud, vivienda y seguridad.

Dejando en claro el poco éxito que tuvieron los modelos económicos llevados a cabo hasta entonces, surgieron mayores restricciones para todos los actores económicos, se acrecentó la regulación por el Estado y se agotaron los recursos con los cuales se podía sanear, o al menos sobrellevar, la crisis y el crecimiento a la baja de la nación.

Los problemas económicos y sociales habían aumentado...En ese contexto, el gobierno de Echeverría decidió adquirir nuevos compromisos económicos y sociales, aun cuando no contaban con fuentes de financiamiento...Aunque el gobierno reconocía que la estrategia de "desarrollo estabilizador" había mostrado marcados signos de agotamiento, se propuso resolver los desequilibrios, mantener las tasas de crecimiento con recursos fiscales provenientes principalmente del endeudamiento externo. Todo se sintetizó en el lema del gobierno de "desarrollo compartido".⁶¹

El Estado cambió el modelo intervencionista por uno liberal con el desarrollo compartido. Modelo económico que se manifestaba como el principal promotor de desarrollo económico en el mundo.

Los pilares de la economía, provenientes del campo y la industria, lograron ser paliativos para compensar las disparidades. El sector obrero-popular comenzaba a gozar de

⁶¹Ibíd. p.156.

derechos como vivienda, atención médica y pensión para la jubilación.

No obstante, el descuido de sectores económicos fundamentales para el crecimiento simultáneo del país en el campo y la ciudad generó la búsqueda de mejores oportunidades para los que no tenían cabida en la integración formal del Estado.

Sin una cultura de la previsión, el régimen priista se encontraba falto de capacidad ante el surgimiento de sectores disidentes, opositores y contestatarios, que emergían, no sólo para exigir una respuesta a las demandas sociales, sino también para enfrentarse a la imposición de líderes sindicales y gobernantes acostumbrados a implantar su voluntad.

Era un régimen que antepone los intereses privados y partidistas sobre el progreso de los grupos vulnerables y vulnerados, en aras de conservar la sujeción de la política y la sociedad.

Surgieron políticas para combatir los efectos que ocasionaba el estar desprovisto de los complementos dinero, educación, salud y vivienda. Las cuales, fueron financiadas por organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), por lo que se generaba un crecimiento desordenado de la industria bajo el principio de que favorecer un sector perjudicaba a otro.⁶²

Los programas de gobierno para controlar los primeros síntomas de desajuste social se emprendieron en las poblaciones con alto grado de pobreza y marginación. Se crearon programas como el Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR).⁶³

Con el lema “Alianza para la producción”, el gobierno se proponía recomponer el país y aumentar la productividad. A los empresarios se les ofrecía continuar otorgando subsidios y no permitir aumentos salariales mayores a 10%, y a los campesinos se les apoyaba con un nuevo programa gubernamental orientado a impulsar la producción agrícola y a ofrecer servicios de salud a los pobres del campo. La

⁶² “Los recursos del gobierno se siguieron destinando a incrementar y fortalecer la industria nacional, cada vez más concentrada en la producción de mercancías para el consumo interno. A fines de los años cincuenta, el desorden en el crecimiento industrial había propiciado que la producción se hallará concentrada en ramas industriales manufactureras destinadas al consumo interno , así como la aglomeración de la población en las zonas urbanas, principalmente en los grandes mercados de consumo” *Ibid.* p. 141

⁶³ “Los recursos del gobierno se siguieron destinando a incrementar y fortalecer la industria nacional, cada vez más concentrada en la producción de mercancías para el consumo interno. A fines de los años cincuenta, el desorden en el crecimiento industrial había propiciado que la producción se hallará concentrada en ramas industriales manufactureras destinadas al consumo interno , así como la aglomeración de la población en las zonas urbanas, principalmente en los grandes mercados de consumo” *Ibid.* p. 141

Coordinadora General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR) fue la encargada de distribuir los apoyos del campo mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)⁶⁴.

La evolución económica, en este sentido, significaba el aprovechamiento del alza de los precios del petróleo y los préstamos internacionales para mantener el crecimiento de los sectores productivos del país, diseñando los mecanismos necesarios para evitar la recaída.

⁶⁴ *Ibíd.* p.163

2.3 La política de compensación como reivindicación gubernamental

En las postrimerías de los noventa, el asistencialismo estatal llegó al cataclismo por la escasez de finanzas públicas suficientes para continuar apoyando a todos los sectores sociales. México llegaba a una fase anunciada como amenaza desde que el Estado se acostumbró al rescate económico y los préstamos internacionales.

En los últimos sesenta años se han instrumentado tres estrategias económicas denominadas “Desarrollo Estabilizador”, aplicada de mediados de los años cuarenta hasta finales de los setenta; “ Desarrollo Compartido”, instrumentada de inicio de la década de los setenta hacia inicios de los ochenta ; y “ Crecimiento Hacia Afuera” o “ Neoliberal”, de 1983 a la fecha.⁶⁵

México había sido desbancado como miembro distinguido entre los países con mayores recursos petroleros en el mercado neoliberal. Los sectores económicos fueron los más afectados por la inerte situación del contexto nacional ante la competencia extranjera.

En el ámbito político, la democracia transitaba por una etapa de inestabilidad tras un sexenio de deslegitimación política y cambio en los virajes económicos. A la llegada del neoliberalismo, como última política económica del siglo, las transformaciones positivas que se estimaban eran insignificantes en comparación con los resultados negativos.

La política económica resultó contraproducente ante el propósito estatal de reducir las brechas sociales, pues éstas se engrosaron a causa del rezago en materia educativa, laboral y de salud. Los cambios en materia económica, acompañados de crisis y devaluaciones, empobrecieron a la población y mermaron su capacidad adquisitiva.⁶⁶

Con el emprendimiento de nuevas medidas económicas dentro del modelo económico, se buscaba seguir con el crecimiento económico aumentando el PIB y previniendo la inflación⁶⁷ para incentivar la producción, las exportaciones y mejorar la capacidad adquisitiva.

Las devaluaciones serían señal del mal funcionamiento en la administración de los recursos del erario y de los préstamos adquiridos con el extranjero. Lo anterior, dio pauta para la introducción progresiva del liberalismo, se promovió la idea de la reducción del aparato

⁶⁵**Huerta Heliana Monserrat, Chávez Presa María Flor.** Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Revista Análisis Económico UAM- Azcapotzalco Año 2003 Vol. XVIII Número 037. P.55.

⁶⁶ “...la política consistió en dejar al mercado la determinación de los salarios contractuales y de los precios de los bienes agropecuarios, utilizando los salarios mínimos y la fijación de subsidios y apoyos agrícolas, como formas de ordenar los incrementos en función de la productividad que se registrará en la mano de obra y en la producción de bienes salario. **Huerta Heliana Monserrat, Chávez Presa María Flor.** Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. Revista Análisis Económico UAM- Azcapotzalco Año 2003 Vol. XVIII Número 037. p.69

⁶⁷ “Durante la época del desarrollo estabilizador la política económica se implementó causando un crecimiento económico de 6.74% anual con estabilidad de precios 4.22% anual” **Guillen Romo Héctor.** Origen de la Crisis Económica en México (1940 – 1982) Ediciones Era México 1988.

estatal con medidas y estrategias que debían instrumentarse para corregir las fallas del mercado.

La puesta en venta de empresas públicas dejó claro el fin del crecimiento económico y la falta de solvencia para efectuar acciones dirigidas al fortalecimiento del sector privado en la dinámica de mercado.

La visión de la crisis latinoamericana proveniente del Consenso de Washington, evidentemente tenía otra perspectiva sobre los costos sociales y distributivos, de ahí que la solución se ubicara en el acatamiento de una disciplina fiscal y en la disminución de la intervención y dimensión del Estado.⁶⁸

Los controles estaban basados en lo que se consideraba conveniente desde una perspectiva internacional. El Consenso de Washington constó como prueba de que las decisiones no sólo provenían del gobierno mexicano.

A su vez, empezó la promoción mundial, por parte de algunos Estados y organismos internacionales como Naciones Unidas, de medidas para controlar la problemática de la vulnerabilidad que generaban aquellos factores internos y externos al hombre. Este propósito empezó a materializarse en la posguerra con diferentes convenciones y acuerdos que debían asumir los Estados con el propósito de cambiar el futuro.

Por mencionar algunos, se creó la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los Pactos Internacionales de Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares; y, el Programa de Acción Mundial para los Impedidos.

Todos ellos son muestra del inicio de una época de reivindicación internacional que fomentó el emprendimiento de políticas de Estado fundadas en el bienestar social y la consecución de derechos y libertades vedadas al hombre en el pasado.

El país se vio inmerso en una situación adversa con un clima en el que se debía de controlar la inflación, sanear las finanzas públicas e incluir a la población en desventaja social;

⁶⁸Cadena Inostroza, Cecilia. Op. cit. p. 41.

esto suscitó la intervención de organismos supranacionales para controlar el desequilibrio económico, la crisis y el aumento en el malestar social.

Se planteó entonces la necesidad de adoptar una nueva estrategia encaminada a generar las condiciones que impulsaran el crecimiento auto sostenido de la economía mexicana, ante ello debían corregirse las limitaciones que generó el esquema anterior en materia de concentración de la riqueza, ineficiencia productiva, sesgo anti exportador y baja capacidad del ahorro interno. En el nuevo modelo se propuso otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de recursos, incrementar la participación de los agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración económica mundial, con el propósito de mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional.⁶⁹

A finales de la década de los ochenta, el recién adoptado sistema neoliberal se fortalecía después de la sucesión presidencial de 1988. Bajo un contexto de deslegitimación política y un problema económico de envergadura nacional, se dio pauta al fortalecimiento de la seguridad social, la estabilidad económica, el empleo y la democracia.

La integración social, bajo la influencia del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Miguel De la Madrid y subsecuentemente el de Carlos Salinas de Gortari, se sostuvo a partir de los siguientes programas: **Programa de Atención y Mejoramiento Nutricional, Programa de Promoción de Desarrollo Familiar y Comunitario, Programa de Protección y Asistencia a Población en Desamparo, Programa Asistencia a Minusválidos.**

“El instrumento del gobierno de la República encargado de aplicar los programas de asistencia social dirigidos a fortalecer la organización familiar, a participar en el desarrollo de la comunidad, a fomentar la educación para la integración social, a impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez y proteger los derechos de los menores, ancianos y minusválidos sin recursos.”⁷⁰

México llegó a una etapa en la que se tuvo que adecuar a las políticas económicas de corte neoliberal, dotadas de modelos *post* bélicos y de restauración de las naciones; siempre bajo la visión supranacional de los organismos que autorizaban los préstamos al país.

El Programa Nacional de Solidaridad surge durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Se edificó como un programa omnipresente del gobierno para atender, por medio de

⁶⁹Huerta Heliana Monserrat, Chávez Presa María Flor Op. Cit. p.65.

⁷⁰Fuentes Luis, Mario. Política Social del Siglo XXI Retos y Perspectivas en México Miguel Ángel Porrúa – Partido Revolucionario Institucional México 2005.

la asistencia social, al campo y la industria con ejes estratégicos focalizados a los grupos vulnerables.

En este periodo se estableció una fase expansiva de asistencia social con programas dirigidos a todos aquellos sectores que habían sido excluidos, impedidos y desposeídos por los mecanismos gubernamentales.

La política social⁷¹ y las estrategias gubernamentales trataron de adecuarse al contexto internacional sobre el libre mercado bajo una nueva dinámica. Mientras, los desajustes sociales fueron compensados con líneas de acción dirigidas a resarcir la ausencia de elementos necesarios para el bienestar de los que más necesitaban y su integración a los espacios sociales en aras de obtener condiciones para su desarrollo.

Estas políticas pretendieron coadyuvar en el desarrollo de lo social, a partir de su ejecución en los segmentos de la población que terminaron divididas, integrándolas bajo el principio de universalismo⁷² o con la focalización de sus demandas y necesidades.

Con el universalismo, la práctica de la ejecución política en los habitantes resulta una tarea de dotación, que se lleva a cabo sin un estudio *a priori* del grupo a atender.

Por el contrario, la focalización trata de usar adecuadamente los recursos del Estado; busca atender de manera óptima las necesidades de los ciudadanos con respuestas inmediatas basadas en políticas e infraestructura pública. Se otorga de manera específica al segmento social que cumple con ciertas características para que el Estado se responsabilice de los huecos originados por la introducción del mercado y las consecuencias asociadas como son desempleo, pobreza y marginalidad⁷³.

De esta forma, las políticas sociales resurgían para implementarse a poblaciones

⁷¹ "Las políticas sociales según el modelo de Stein y Tommasi deben contener los siguientes ingredientes: **Estabilidad.**- La medida en la que las políticas son estables en el tiempo. Pero, no se deben confundir estabilidad con rigidez. Contar con las políticas públicas estables no significa que las políticas no puedan cambiar en lo absoluto, sino más bien que los ajustes respondan a cambios de las condiciones económicas o a defectos de las políticas, más que a caprichos políticos. **Adaptabilidad.**- La medida en que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias cambian. Ésta es la otra cara de la moneda de la estabilidad. Las políticas deben ser lo bastante flexible para responder a las sacudidas o cambiar con los tiempos, pero no tanto que sean susceptibles de manipulaciones políticas. **Coherencia y coordinación.** La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y diversidad de intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación puede ser intencional o involuntaria. **La calidad de implementación y ejecución.**- Más de una política bien concebida ha quedado abandonada en el camino a causa de una aplicación precaria. Cuán bien se aplique y se haga cumplir una política depende mucho de la existencia de una burocracia capaz e independiente y de un poder judicial poderoso. **Orientación hacia el interés colectivo.** Las medidas en la que las políticas procuran el interés público. ¿Promueven las políticas el bienestar general o canalizan beneficios privados hacia individuos, facciones o regiones específicos? Esta dimensión guarda estrecha relación con la desigualdad, ya que los miembros de la élite tienen la influencia económica y política para modificar decisiones políticas y hacer que los favorezcan apartándolas del interés general. **Eficiencia.** La medida en que las políticas responden a la asignación más productiva de recursos escasos. Esta característica va de la mano con el grado en el que se tiene en cuenta al público, ya que favorecen a sectores en detrimento del interés general constituye por lo general una asignación ineficiente de recursos." **Stein Ernesto y Tommasi Mariano.** La política de las políticas públicas Revista Política y Gobierno Vol. XIII. Núm. 2 II Semestre de 2006. Pp. 393 y 416.

⁷² "El universalismo es el mecanismo idóneo para alcanzar la integración social, por cuanto no se generan distinciones entre los ciudadanos de primera y segunda categoría." **Cohen Ernesto & Rolando Franco** Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo XXI Editores México 2009 p. 55

⁷³ "El debate teórico acerca de la marginalidad y la pobreza iniciado en los sesenta en América Latina se dio en un contexto particular: el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, donde la función del Estado y del mercado interno y los procesos de industrialización y de urbanización, junto a un mercado de trabajo más dinámico, contribuyeron al desarrollo de estrategias de supervivencia entre los pobres urbanos y alimentaron las expectativas de mejoramiento futuro y de movilidad social de importantes sectores de la población" **Cordera Ricardo, Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi** (Coord.) Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI Ed. Siglo XXI México 2008

específicas mediante paliativos expresados en apoyos económicos, alimentarios, empleo y servicios de salud. Esto contribuyó a aligerar los efectos del reajuste económico, marcado definitivamente por el adelgazamiento de las atribuciones del Estado, resultado de las políticas neoliberales de los sexenios de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

La competitividad entre empresas, así como la inversión de capital privado para la compra de paraestatales, promovió la interdependencia del Estado con los organismos supranacionales,

Con la llegada de la clase tecnócrata al poder, a partir de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la situación nacional tuvo un vuelco económico que repercutiría en la posición del Estado en lo sucesivo, desplazándolo de su posición como interventor, para convertirse en observador del mercado neoliberal.

En el neoliberalismo de los sexenios de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, una política social capaz de compensar a la población vulnerable con puntos estratégicos para el beneficio familiar y comunitario, se había incorporado a las metas del Estado mediante programas productivos y especiales dirigidos a cada grupo social vulnerable.

El PRONASOL fue creado como programa compensatorio, aunque más tarde intentó vincular la superación de la pobreza con la creación de empleos permanentes en la infraestructura, la salud, y la educación por la vía de proyectos productivos.

Para la realización del programa se establecía que las comunidades participaran aportando mano de obra y recursos a su alcance.

Tenía tres vertientes de acción: solidaridad para el bienestar social, relacionado con el mejoramiento del nivel de vida en educación, salud y alimentación; para la producción, impulsando el desarrollo de capacidades para generar oportunidades de empleo; para el desarrollo regional, en lo relativo a la construcción de infraestructura de impacto regional y programas de desarrollo en regiones específicas.⁷⁴

Dadas estas condiciones, la efectividad del gobierno para resarcir los efectos de este contexto estaba basada en una estrategia de aplicación de programas federales para atender a los sectores desprovistos.

Los sectores menos desfavorecidos fueron los trabajadores afiliados a los sindicatos oficiales integrantes del pacto y, por tanto, sujetos a las contracciones salariales acordadas por sus líderes; así como los sectores urbanos pertenecientes a las llamadas clases populares, que se lanzaron al mercado de trabajo

⁷⁴Cadena Inostroza, Cecilia Op. Cit. p.208.

informal, y campesinos, trabajadores rurales e indígenas, quienes aún en los años de bonanza económica habían estado excluidos de los beneficios del desarrollo.⁷⁵

El Programa Nacional de Solidaridad se erigió como un paliativo para la situación de los campesinos en lo rural, los obreros en las ciudades y los impedidos. Los servicios de salud se convertían en una especie de bien adquirido para los trabajadores en cada etapa de su vida, sin importar la vejez o los accidentes que pudieran ocurrir en el trabajo.

Este gasto social representaba el aumento en la calidad y nivel de vida por parte de los sectores vulnerables al ampliar la gama de posibilidades laborales, económicas y sociales.

El Programa Nacional de Solidaridad focalizó desde un principio los grupos objetivo a los que estarían dirigidos prioritariamente sus programas. Los niños, las mujeres, los indígenas, los pequeños productores rurales y los jóvenes, contaron con programas especiales. En el caso de los niños PRONASOL dispuso una serie de apoyos de infraestructura educativa, a la nutrición, a la salud y al ingreso encaminados a evitar la deserción escolar temprana, uno de los principales males que aquejan a la población infantil de bajos ingresos, en especial en las zonas rurales.⁷⁶

De este modo, se encontraron apoyos a la población urbana y rural en los tres niveles de gobierno. Además, se dio un sistema combinado de focalización y universalismo en los programas federales. Estos programas, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), creados para compensar la situación sombría del sector campesino, se vieron amenazados por los grandes capitales.

El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Solidaridad se convirtieron en los dos grandes ejes de acción del gobierno. Significaron la reivindicación del Estado hacia sus gobernados. La mejora del nivel de vida de la población, con más ofertas en materia de salud, prevención y atención de enfermedades y alimentación, se vuelve el pilar de una nueva forma de hacer política al interior y exterior.

En los últimos años, la política social se ha redirigido para asistir y procurar a este residuo que quedó después de que se brindaron las garantías sociales que había prometido la Revolución.

Este residuo se conformó principalmente por individuos impedidos, excluidos y

⁷⁵Ibíd. p.206 -207.

⁷⁶Cordera Campos, Rolando & Lomelí Vanegas, Leonardo. Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad para la oficina regional de la FAO en América Latina. Estudios para el Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una reorientación de las políticas. (RIMISP, Santiago de Chile) p. 14.

desposeídos. Grupos vulnerables que quedaron al margen de cualquier garantía que el Estado pudo otorgarles, puesto que no se respetó de manera universal el pacto revolucionario de otorgar tierra a los campesinos, garantías laborales a los obreros y proveer de la infraestructura a la población para cumplir con los servicios públicos que la sociedad requería.

A ello hay que sumarle la interminable presentación de nuevas demandas y su cumplimiento con mejores prerrogativas para los grupos de sindicalizados y la baja legitimidad que se gestaba, producto de los resultados electorales para los diferentes cargos de representación públicos. Estos últimos evidenciaban la cerrada o nula alternancia política en un sistema político autoritario, en el que, la respuesta a las demandas sociales se otorgaba a partir de un corporativismo político, que comúnmente se pagaba en las urnas el día de las elecciones.

La situación del sistema político dio un orden secundario a la vulnerabilidad, sobre las negociaciones políticas que se efectúan con los diferentes grupos que conformaban al partido, ya que estos últimos secundaban las acciones del ejecutivo durante su gobierno.

En los noventa, la Comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados contribuía en las decisiones del Estado como órgano legislativo. A la comisión, la acompañaron diferentes referentes relacionados con políticas económicas y programas sociales. Por ejemplo: el Plan Nacional de Once Años; la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COMPLAMAR), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); la integración⁷⁷ de estos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); y, la fusión del Instituto Nacional de protección a la Infancia (INPI) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) en el nuevo Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Estos fueron los precedentes en materia de apoyos a grupos vulnerables. Hacen alusión a una clara distinción de destinatarios, a pesar de tener en común alguna de las “desventajas” que podían ser resarcidas por estos complementos que otorgaba la política social: salud, educación, alimentación y vivienda.

Mientras, el Programa Nacional de Solidaridad fue una política social de dimensión nacional creada para superar la situación paupérrima de las clases desfavorecidas con una instrumentación política de tipo universalista segmentada.

⁷⁷ Santiago Zorrilla Arena, 50 años de política social en México de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, México, 1988, 87.

Sin embargo, la pobreza no logró erradicarse. Se mantuvo el rezago educativo y la marginación con la que en un principio subsistían las zonas, como fue Valle de Chalco⁷⁸, municipio del Estado de México que tenía un alto índice de pobreza, falta de capacidades y servicios para integrarse totalmente al funcionamiento del Estado y la sociedad.

A pesar de las novedades que se aprecian en la instrumentación del PRONASOL, las inercias políticas prevalecientes en México impidieron que se perfeccionara e institucionalizará como una forma de política pública permanente. Entre las principales críticas están la personalización del programa en la figura presidencial, debido a la concentración de los recursos y las decisiones; la forma excesivamente selectiva como se abordaron los problemas del combate a la pobreza, y la exclusión del Poder Legislativo en la definición de prioridades y gastos, así como la capitalización de las acciones del PRONASOL con fines electorales con la asignación de mayores recursos a zonas en las que el PRI había sido derrotado en las elecciones electorales de 1988.⁷⁹

El gobierno buscó la integración de políticas y programas de atención a la población con relación a los acuerdos del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Persiguió la eficacia y eficiencia del Programa Nacional de Solidaridad que llamaba al liberalismo social con objetivos prioritarios, tales como, la consolidación de la democracia como régimen político y la justicia social.

Todos sujetos al marco legal estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. Con el objetivo de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a partir de una política económica que fortaleciera la política social para lograr una mayor equidad entre la población en situación de vulnerabilidad.

Tenía como pilares el empleo, la educación y el apoyo económico por medio de programas sociales destinados a los proyectos productivos en el campo. Pero se enfrentó a la falta de cobertura educativa, por lo que, todavía se requería de una alfabetización en las zonas más marginadas del país; así como falta de infraestructura necesaria para garantizar un mayor nivel educativo en la población.⁸⁰

El gasto social⁸¹ que el Estado destinó para dar respaldo a la población vulnerable tuvo

⁷⁸Enciso L. Angélica. Pronasol, la apuesta que perdió el gobierno federal. Política. La Jornada. Lunes 11 de abril de 2011 p.3

⁷⁹Cadena Inostroza, Cecilia Op. Cit.p.289.

⁸⁰Antología de la planeación en México, Tomo 22, La planeación del desarrollo en la década de los noventa. SHCP – FCE México, 1992

⁸¹“Por gasto público social debe entenderse “todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social.” Cohen Ernesto & Rolando Franco Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo XXI Editores México p. 37.

la influencia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones configuraban el saneamiento de las finanzas nacionales, impulsando el crecimiento de la población con el propósito de corregir sus resabios.

En este contexto, la elaboración, planeación y ejecución de políticas, programas o proyectos de índole política, económica o social estarían sujetos a los lineamientos y normatividad de las estrategias nacionales y condiciones de aplicación internacionales.

En América Latina, los gobiernos gastan en lo social, una proporción importante de sus recursos, aunque menor que en el caso de los países industrializados. La tendencia además ha sido a crecer en el largo plazo. Sin embargo, la crisis de comienzos de los ochentas ha proyectado sus efectos sobre los recursos y el gasto público, produciendo alteraciones en dichas tendencia.

Hay varios indicadores a los que se recurre usualmente para analizar el gasto.

- 1) El primero de ellos es el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central. Muestra la importancia que el gobierno concede a las actividades sociales y es relevante en una época de crisis porque indica si en la eventualidad de reducir el gasto público, se recurre a la eliminación de programas sociales, o se empiezan los cortes en otras áreas.⁸²

Esta puesta en marcha de la política social, como herramienta para resarcir las desventajas sociales originadas históricamente, contó con una serie de métodos para analizar y estudiar sus resultados. El objetivo fue conocer los datos cualitativos y cuantitativos de cada programa social en su rubro de forma sistemática, para contribuir a la atención de la población en mayor desventaja. Comenzó con la aplicación de programas sociales de un universalismo focalizado concentrados en salud, bienestar social y apoyo presupuestario, principalmente, para las comunidades rurales.

La universalidad es un criterio según el cual ciertos servicios financiados por la sociedad – a través del pago de impuestos –, son prestados a toda parte de la población si considerar sus ingresos. Así, según los objetivos que persiga la política social, variará la opción respecto al carácter de los servicios. Aquellos que pretenden un modelo de bienestar global, suelen apoyar el universalismo, mientras que quienes abogan por uno de tipo residual preferirán la provisión selectiva, aun cuando no siempre haya concordancia perfecta entre ambas posiciones.⁸³

⁸²Ibid.

⁸³Ibid. p. 55.

Este esbozo político de las prioridades gubernamentales presentó de forma clara quiénes integrarían a los grupos vulnerables en lo sucesivo y demarcó así cuáles serían las líneas de acción en los últimos años.

Bajo dicho contexto, ubicamos un gobierno delimitado, respaldado social y políticamente, bajo la ejecución de un programa social federal, cuyas reglas de operación van en función de las necesidades y demandas.

“[...] la asistencia social seguirá siendo un imperativo; incluso si continua siendo segregada y estigmatizada. Los desafíos que plantea el futuro inmediato, para disminuir y aliviar las dimensiones e intensidad de la pobreza, hacen imprescindible revalorar el desinterés con que los mexicanos hemos contemplado a la asistencia; aceptando que su indefinición, su carácter marginal y su insuficiencia expresan el consentimiento y la tolerancia de la sociedad hacia las formas inaceptables de desigualdad y discriminación, resumidas en el desinterés de los pobres.”⁸⁴

Los programas federales de corte social buscaron revertir los efectos radicales de una economía de mercado, en la población campesina sin posibilidades de competir a escala macro. Las exigencias laborales de profesionistas empezaban a hacerse notar, producto de los rezagos educativos de un sistema rebasado por su demanda social. El no contar con una población acostumbrada a la globalización generó exclusión de la mayoría a los procesos de integración económicos y laborales, obligándolos a la adaptabilidad o al desamparo.

La instrumentación del gobierno para su reivindicación con los grupos vulnerables quedó sujeta a la intervención de actores como el Ejecutivo y Legislativo para la creación de órganos especializados; asimismo, el punto de partida para políticas públicas.

⁸⁴Guadarrama, Gloria. Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social. El Colegio Mexiquense, A.C. / Consejo estatal de Zinacatepec. México 2001. P.269.

Capítulo 3. Atención de la vulnerabilidad por el Congreso de la Unión en la LXI legislatura

3.1 Contexto de los grupos vulnerables durante la LXI legislatura

Durante cada periodo de la historia de México, la expresión social del gobierno hacia sus ciudadanos se compuso de una política dirigida a los miembros de las organizaciones de su partido; pero, progresivamente incluyó a los individuos que no formaban parte de los sectores sociales adscritos a éste mediante la creación de programas sociales que atendieran y apoyaran a esta población.

Esta población considerada vulnerable, desde la visión multidimensional del problema, se compuso por aquellos que no pudieron adaptarse ni responder a las demandas que día con día exigía una sociedad que se modernizaba y cambiaba.

Históricamente, se ha tratado a los vulnerables con políticas sociales de Estado a través de diversos programas y cambios direccionales en la política nacional. Por ejemplo, el cumplimiento de las garantías sociales plasmadas en la Constitución y llevadas a efecto con acciones gubernamentales como el reparto agrario, la creación de instituciones de salud, cobertura educativa para mitigar el analfabetismo, la construcción de infraestructura de cobertura carretera, eléctrica e hidráulica.

La relación de la gestión pública con las demandas sociales de cada grupo específico en la sociedad, convierte a los gobernantes en la parte obligada para llevar a cabo los fines del Estado.

En este sentido, cuando la política económica en nuestro país no funcionaba para la mayoría; la política social lo arreglaba por medio de las acciones encaminadas a la ubicación, detección y compensación del problema.

La población arroja el cúmulo de demandas sociales a la esfera de la política, donde intervienen e interfieren una diversidad de actores políticos con la capacidad de resolverlas por los cauces institucionales. Uno de esos causes es el Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo en México está compuesto por dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados. Para organizar a los legisladores por afinidades ideológicas, cada cámara se integra por grupos parlamentarios (los partidos políticos en el Congreso) ; con el propósito de analizar y dividir los asuntos legislativos de manera especializada, se organizan en Comisiones ordinarias.

El artículo 71, apartado III párrafo primero, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especifica que:

“Las iniciativas (de ley) presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados, o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a comisión, las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetaran a los tramites que les designe el reglamento de debates.”

Al partir de las facultades constitucionales⁸⁵, cada institución recoge las preocupaciones y demandas de la ciudadanía; además, buscará mejorar las condiciones sobre los asuntos públicos a través de la generación de leyes que atiendan la problemática social vigente..

De este modo, los asuntos turnados a comisión surgen en la sociedad y se presentan como demandas a los gobernantes inmediatos, quienes las ordenan por prioridades.

El procedimiento de las iniciativas de ley debe cumplir con lo estipulado en el artículo 72 constitucional, cuyo alcance es el siguiente:

“Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, si esta lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso éste reunido.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por esta, y si fuese confirmado por las dos terceras del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su programación.”

A través de la elaboración y reforma de leyes, así como de proyectos para los ciudadanos, se da respuesta de acuerdo a lo establecido en los artículos 60 y 65 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Bajo esta normatividad, la función de las Comisiones se fundamenta en el

⁸⁵Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos De la iniciativa de leyes. Art. 55. El derecho de iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso General; III. A las legislaturas de los Estados.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos desde 1934:

Artículo 60.- Ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgente o de obvia resolución.

Cuando la **Cámara conozca de los permisos** a que se refieren las fracciones II, III y IV del Inciso B) del artículo 37 de la Constitución General, la Comisión Legislativa correspondiente podrá formular dictamen resolviendo varias solicitudes a la vez, integrando en el proyecto de Decreto, tantos artículos como permisos se concedan, sin perjuicio de que, puestos a discusión, si un legislador así lo solicita, cualquier artículo será reservado.

En este sentido, las Comisiones como órganos colegiados se forman para analizar y discutir la viabilidad de cada asunto que es recibido por el Congreso. Dictaminan una resolución que terminará por ser aprobada, vetada o postergada en el Pleno del Congreso de la Unión. Las Comisiones son entonces el medio de canalización que emplean las Cámaras al interior para dirigir los asuntos a un área correspondiente debidamente especializada en el tema, para lograr hacer un estudio integral de cada asunto. Así, suponen una decisión informada y consensada, a partir de prioridades del Estado y viabilidad de su realización. También, se toma en cuenta la respuesta a las demandas y necesidades que gesta la población.

Por lo tanto, las Comisiones se rigen bajo lo estipulado en el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁶:

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales,
2. La Cámara cuenta con Comisiones Ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes: "..."⁸⁷
3. Las Comisiones Ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁸⁶ Artículo 39 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

⁸⁷ Las comillas son mías.

La especialización de cada una de las Comisiones, acorde a lo establecido por los reglamentos a los que se sujeta, se fundamenta sobre la idea de abocar las demandas de los ciudadanos y sus sectores sociales que competen al Legislativo desde cada una de sus Comisiones.

La Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, desde su última modificación el 3 de septiembre de 1999 y durante el periodo de la LVII Legislatura, se ha concentrado principalmente en generar política social que se formula y aplica desde la administración pública, con leyes que velan por el cumplimiento de las garantías individuales y derechos sociales.

Después del triunfo de Vicente Fox y el Partido Acción Nacional en la presidencia, la posición de cada fracción parlamentaria, en la LVIII Legislatura, se componía de una mayoría priísta de 208 diputados y 59 senadores; frente a una fracción de 207 diputados y 47 diputados del PAN, lo que, demostraba el cambio por el que la política y los acuerdos estaban transitando.

Este hecho marcó el fortalecimiento de las fuerzas políticas, que anteriormente no representaban importancia para la generación de acuerdos y negociación para la convergencia en asuntos de interés nacional como es el combate a la pobreza y la creación de mejores políticas públicas.

La integración de la Comisión de Atención Grupos Vulnerables⁸⁸ de la Cámara de Diputados se dio con 13 miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 12 miembros del Partido Acción Nacional (PAN), 3 miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 1 miembro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y 1 miembro del Partido Alianza Social (PAS).

Al terminar el tiempo de ejercicio de funciones y suceder la LIX Legislatura, la Comisión se compuso por 10 integrantes del PRI, 8 del PAN, 6 del PRD, 1 del PVEM y 1 Diputado sin partido.

En la LX Legislatura, después de las controvertidas elecciones presidenciales de 2006, el acomodo legislativo de las principales fuerzas partidistas terminó con las siguientes cifras:

⁸⁸ La información sobre los nombres e integración de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables desde la LVIII legislatura hasta la LXI legislatura fue proporcionada por la Dirección General de Apoyo Parlamentario, por medio de escrito dirigido al Secretario General Dr. Guillermo Javier Haro Belchez con fecha 12 de Abril de 2011.

206 diputados del PAN, 127 del PRD y 106 del PRI. Mientras que en la Cámara de Senadores, la composición de las tres fuerzas políticas de mayor importancia en México permaneció con 52 senadores del PAN, 33 senadores del PRI y 26 Senadores del PRD.

La Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en la Cámara de Diputados, durante la LX Legislatura estuvo integrada por 11 miembros del PAN, 6 del PRD, 5 del PRI y 1 de Convergencia, con lo que se dejó fuera la participación de legisladores de otros partidos políticos.

Por otro lado, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Senado, con una duración de dos legislaturas, es decir la LX y LXI Legislaturas, se componía por el senador Guillermo Enrique Marcos Tamborrel Suárez (PAN), como presidente de la Comisión; la senadora María del Socorro García Quiroz del (PRI), como secretaria; el senador Eugenio Guadalupe Govea Arcos del partido (Convergencia), como secretario; más los senadores Alfredo Rodríguez Pacheco (PAN), Emma Lucia Larios Gaxiola (PAN), Julio Cesar Aguirre Méndez (PRD) y Valentín Guzmán Soto (PRD), como integrantes de la Comisión.

La Comisión de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura se integró por 14 integrantes del PRI, 8 integrantes del PAN, 4 integrantes del PRD y 1 miembro del PVEM.

En este contexto, los últimos cambios de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables demuestran de qué manera se conforma el trabajo. ¿Quiénes son vulnerables? ¿Por qué son vulnerables? De nuevo sale a flote la relación entre incluir, postergar y excluir a cada una de las categorías que entran dentro de este concepto y definición.

Por otro lado, los aspectos fundamentales que guiaron el trabajo de la comisión encargada de los grupos vulnerables han sido adaptables por el nombre que en cada legislatura los determina. La Comisión de Beneficencia de 1934, por ejemplo, se dedicó exclusivamente a la atención de personas inmersas en la pobreza y con discapacidades físicas o mentales. Así, se le nombró como Comisión de Población y Desarrollo (1994), Comisión de Atención y Apoyo a Discapacitados (1997 – 2000)⁸⁹, Comisión de Desarrollo Social y Vivienda (1999); finalmente, en el 2000, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

La Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, como órgano colegiado, recibe y elabora principalmente iniciativas, proposiciones y minutas para y a favor de los que

⁸⁹ Directorio de la LVII Legislatura 1997 – 2000

determina grupos vulnerables. Realiza, a su vez, acuerdos con otras instancias del poder político, como son dependencias de la administración pública y los tres niveles de gobierno, con el fin de procurar que los grupos vulnerables obtengan del Estado y del mercado las condiciones para lograr insertarse de manera integral.

De igual forma, el trabajo que emana de las comisiones para su posterior discusión, análisis, votación y aprobación por el Pleno parte de su concepción de vulnerabilidad, sujetándose y cumpliendo con la misma.

En México, el enfrentamiento a la vulnerabilidad y los efectos de los modelos económicos en los sectores productivos y la población, se dio por medio de cambios estructurales en el Estado, reformas y leyes que contribuyeran con las funciones reguladoras.

El Plan Nacional de Desarrollo, en el sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006), emprendió una serie de estrategias basada en la implementación de programas sociales organizados con el apoyo interinstitucional de la administración pública.

Apoyo interinstitucional del que fueron parte nuevos organismos formados a partir del decreto de leyes como la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y el apoyo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

También, se crearon políticas públicas que edificaron organismos públicos con funciones dedicadas a la atención de los grupos vulnerables, relacionando la discriminación y la discapacidad, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa, el Programa de Atención a Personas con Discapacidad y el Programa de Prevención y Atención Integral de Embarazos en Adolescentes.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), basado en los indicadores económicos y sociales, se encarga de identificar las problemáticas más importantes en un año para formularlas prioridades del siguiente. Por ejemplo, en el 2011 se señalaron las siguientes clasificaciones por orden de prioridad nacional para el 2012:

Integración de Prioridades y Retos de la Problemática de Desarrollo Social - CONEVAL⁹⁰

1. Rezago Educativo

⁹⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Información CONEVAL para el Proceso Presupuestario 2012. Agosto de 2011. p. 6.

2. Calidad de los Servicios Básicos en Salud y Educación
3. Hacinamiento
4. Agua Potable y Drenaje en las Viviendas
5. Acceso a los Servicios de Salud
6. Poder Adquisitivo del Ingreso
7. Acceso a la Seguridad Social
8. Mortalidad Materna
9. Obesidad
10. Desigualdad

En los diferentes estudios que realiza el CONEVAL, el análisis e investigación muestran cuál es la posición de los grupos vulnerables en el panorama nacional; así como, la diferenciación entre las distintas características que los ubican con algún tipo de vulnerabilidad. Bajo métodos cualitativos y cuantitativos, como el Índice de Desarrollo Humano, Índice Foster- Greer Thorbecke y Método de línea de pobreza o del ingreso, se obtienen resultados tangibles de los grupos vulnerables.

En cada uno de estos estudios se puede observar que la pobreza no es la única variable, sino forma parte central de la vulnerabilidad, puesto que ser vulnerable implica una serie de matices con tonalidades específicas para cada sector de la población.

A saber, existen casos que muestran esta separación donde la pobreza y la marginación se exhiben como las tipificaciones de carencias o ausencia de elementos necesarios para el desarrollo social.

Es importante tener presente que la vulnerabilidad también incluye a quienes, teniendo las capacidades para ser insertos en el campo laboral, son vulnerados por su condición social. Condiciones sociales que pueden ser, entre muchas, el género o la orientación sexual, presentándose estos limitantes para una inserción íntegra de los individuos en los espacios sociales.

Indicar cuál es la situación actual de los grupos vulnerables es fundamental para tener conocimiento sobre qué aspectos son necesario reforzar para cubrir aquellos ausentes que han permanecido como caso pendiente a lo largo de la formación y transformación del país.

En México, según datos del CONEVAL en la medición de la pobreza 2010 a nivel nacional, la carencia en el acceso a servicios de salud se expresaba en el 2008 con un 40.8%, equivalente a 44.8 millones de mexicanos en esta situación; para el año 2010 descendió a 31.8 %, el equivalente a 35.8 millones de mexicanos. En lo que respecta a la

carencia en el acceso a la alimentación, el país en 2008 se ubicaba con un 21.7% equivalente a 23.8 millones de personas; para 2010, la cifra aumentó a 24.9%, con un equivalente de 28 millones de mexicanos sin acceso a la alimentación en cualquiera de sus formas.

En cuanto acceso a la seguridad social, en 2008 muestra un 65.0%, igual a 71.3 millones de mexicanos; que desciende en 2010 a 60.7%, equivalente a 68.3 millones de mexicanos. Los servicios básicos de la vivienda equivalen, en 2010, a 18.5 millones de personas, lo que representa un 16.5% en todo el país.

El acceso a la calidad y espacios de la vivienda mostraba un avance en un lapso de dos años, al cambiar de 17.7 %, en 2008, a 15.2%, equivalente a 19.4 de millones de personas. Esto significó una disminución de 17.1 millones de personas que superaron esta situación (Anexos cuadros: 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 y 1.7).

Los programas sociales cobran importancia a finales del siglo por la coyuntura política, económica y social que los impulsa para erigirse como las conductas por las cuales el Estado responde a los rezagos que el atraso económico había heredado a la sociedad.

3.2 Criterios de las Cámaras del Congreso de la Unión para determinar la vulnerabilidad

A lo largo de la historia, la sociedad ha asumido algunas de las funciones que el Estado ha delegado, como lo es brindar servicios de carácter social para atender los resabios que produce la pobreza, discriminación y enfermedad.

La sociedad proveyó de ayuda y asistencia a la población vulnerable y cooperó con las legislaturas, donde ha coadyuvado en la consecución del bien común en el Estado; logrando resultados favorables.

En nuestros días, el quehacer político para obtener el bienestar social de los sectores de mayor desventaja es afrontado desde diferentes ámbitos y niveles de gobierno con políticas públicas y proyectos de nación que ciñen los resabios sociales como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.⁹¹ Cuyo contenido sólo se pueda materializar mediante acuerdos políticos de colaboración entre el Legislativo, el Ejecutivo e Instituciones que elaboran los objetivos que por gestión se contempla para combatir la vulnerabilidad.

Actualmente, el tema de la vulnerabilidad ha sido tratado desde diferentes perspectivas y por diferentes actores que lo determinan como un fenómeno, lastre o problemática que atañe al gobierno y la sociedad; de manera similar a las acepciones por parte de las Comisiones de Atención a Grupos Vulnerables de las Cámaras.

“Los grupos vulnerables, entonces, son aquellos que por sus condiciones sociales, económicas, culturales, físicas o psicológica corren mayor riesgo de sufrir discriminación y/o violaciones contra sus derechos humanos que otros individuos...La vulnerabilidad está constituida por una gran diversidad de debilidades construidas socio-culturalmente que colocan a ciertas personas en una posición social desventajosa...Las diferentes culturas generan y tratan de legitimar determinadas imágenes sobre las personas (mujeres, hombres, viejos, jóvenes, homosexuales, etcétera); esas imágenes son culturalmente construidas y en ocasiones se interiorizan como modelos estables o naturales, los cuales dividen en estereotipos que en ocasiones se interiorizan como modelos estables o naturales, los cuales devienen en estereotipos que en ocasiones no tienen mucha relación con la realidad empírica.”⁹²

⁹¹ **Plan Nacional de Desarrollo de 2007 – 2012** Eje 3 Igualdad de Oportunidades

La finalidad de la política social de esta administración es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Para conducir México hacia un desarrollo económico y social sustentable hay que resolver a fondo las graves diferencias que imperan en el país. Gobierno y sociedad deben ser capaces de mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en la pobreza, es decir casi la mitad de la población.

El desarrollo humano y el bienestar de las personas, tanto de quienes viven en pobreza como del resto de los mexicanos, constituyen el centro de acción del Gobierno en materia de igualdad de oportunidades.

El Plan busca que cada mexicano sin importar la región de donde nació, el barrio o la comunidad donde creció o el ingreso de sus padres y en especial aquel que se encuentra en condiciones de pobreza puede tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones a plenitud y mejorar así sus condiciones de vida sin menoscabo de las oportunidades del desarrollo de las futuras generaciones.

⁹² Contextos ¿Qué es la vulnerabilidad social? Bien común 2006 V12 N140 Agosto p. 4.

De este modo, el Legislativo, a través de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, se encarga de buscar alternativas de solución a las demandas sociales de los grupos inmersos en la vulnerabilidad. A pesar de esto, los grupos y personas siguen en riesgo latente de ser vulnerables, ya que, viven en una economía de mercado encargada de excluirlos.

Desde el sexenio de Felipe Calderón, el trabajo que ha efectuado la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables influye directamente en los avances sucesivos en cada una de las áreas delegadas al Estado. La Comisión determina los ejes de acción durante cada legislatura tratando de que sean similares a las prioridades nacionales.

El énfasis por llevar a cabo un proyecto de nación integral como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), para hacer eficientes las acciones a favor de los grupos vulnerables, ha dado como resultado una mejora sustancial para garantizar la cooperación interinstitucional entre los diferentes órdenes de gobierno.

En el PND vigente, refiriéndonos al caso de los grupos vulnerables, dice:

”Es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para que todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, los niños y los adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad. La igualdad de oportunidades debe permitir tanto la superación como el desarrollo del nivel de vida de las personas y grupos más vulnerables. Estas oportunidades deben incluir el acceso a servicios de salud, educación y trabajo acorde con sus necesidades. La situación de estos grupos demanda acciones integrales que les permitan llevar una vida digna y con mejores posibilidades de bienestar.⁹³”

Ante esta posición federal, la igualdad de oportunidades se propone como la panacea durante este sexenio. El Plan Nacional de Desarrollo se ha convertido en prioritario cuando se plantea el diseño de estrategias y métodos que coadyuven a la consecución de las metas sexenales, tal es el caso de programas interinstitucionales dirigidos a la población en vulnerabilidad.

Programas creados a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012.
Secretaría de Desarrollo Social

⁹³Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/grupos-vulnerables.html> (Consultada 13 de Noviembre de 2010)

- Programa de Coinversión Social
- Programa de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social
- Mapa de Servicio de Asistencia Social
- Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en las Zonas Rurales
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)
- Centro Nacionales Gerontológicos y Casas Hogar Del Sistema Nacional Para el Desarrollo Integral de la Familia(DIF)
- Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en situación de Calle: “De la Calle a la Vida”

Secretaría de Salud

- Programa para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI)
- Consejo Nacional para la Personas con Discapacidad
- Atención Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Desamparo
- Programa de Asistencia Social a Sujetos Vulnerables

Bajo algunos parámetros, el funcionamiento de los programas sociales y la generación de leyes han procurado cumplir con la asistencia social en aras de mejorar las condiciones de vida de la población.

En lo que va del sexenio de Felipe Calderón, se han multiplicado las acciones enfocadas a la asistencia social, vía instituciones de la administración pública. A su vez, han aumentado el número de beneficiarios en los programas federales que procuran apoyar a la población desde una perspectiva de universalismo segmentado.

Se pretende otorgar, al menos, uno de los elementos que el Estado garantiza, ya sea salud, vivienda, educación, alimentación o seguridad.

Los programas generados en el presente sexenio, gracias al apoyo de las Secretarías de Estado y la coordinación interinstitucional, son:

- Unidades de Especialidad Médica en Adicciones
- Programa Seguro Popular
- Seguro Médico para una Nueva Generación
- Programa Especial Emergente de apoyo a Tabasco para la reactivación del sector agroalimentario y rural en el Estado de Tabasco
- Programa de Vacunación

- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
- Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria (PAZAP)
- Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria
- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”
- Programa de Prevención y Control de la Obesidad
- Prevención y Atención de Infecciones por VIH y otras Infecciones de Transmisión Sexual
- Estrategia del gobierno federal para la Dotación de Piso Firme
- Programa de Empleo Temporal
- Programa Oportunidades
- Liconsa
- Programa IMSS – Oportunidades
- Desarrollo e Implementación de Hospitales regionales de Alta Especialidad
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos
- Estrategia 100 X 100
- Programa Vivienda Rural
- Programa de Caravanas de la Salud
- Programa Nacional de Becas y Financiamiento
- Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales
- Programa de Apoyo Alimentario y Abasto Rural
- Programa de Abasto Social de Leche

Veinticinco programas operaban en el sexenio de Felipe Calderón a nivel nacional. Sus principales propósitos están abocados al cumplimiento de las funciones del Estado para compensar los desajustes sociales en la población que requiere de complementos para desarrollarse socialmente.

Estos programas sirven para la obtención de resultados favorables sobre el avance en la cobertura de la población mexicana inmersa en la vulnerabilidad. La legislación y normatividad siguen siendo los instrumentos principales para generar, desde el ámbito legislativo.

El trabajo conjunto mejoró las capacidades de integración para la sociedad. Se incrementó la posibilidad de continuar con los estudios, cubrir la alimentación básica de subsistencia, contar con una vivienda o mejorarla para el bienestar de la familia. Asimismo, se buscaba el acceso a servicios públicos en el lugar de residencia para contribuir al bienestar de las familias.

Bajo estos criterios, los poderes Legislativo y Ejecutivo sirven para establecer las prioridades del Estado e instrumentar las funciones específicas para aplicar las reglas de

operación para el funcionamiento a los programas por medio de la administración pública.

En comisión se prevé la inestabilidad social desde la gestión de los asuntos públicos para elaborar dictámenes, que posteriormente sean aprobados en el Pleno, con el propósito de combatir las brechas sociales y cimentar el bienestar social.

Es necesario que el Ejecutivo y el Legislativo sean congruentes en los planes de acción, para que puedan plantear leyes acordes a las necesidades de los grupos vulnerables que se aprueben en el Pleno.

En el Pleno se sustentan las iniciativas de las Comisiones, siendo éste la etapa final del proceso legislativo, tal como lo señala constitucionalmente el artículo 71 y 72⁹⁴.

Este proceso implica: la lectura de la iniciativa; la discusión del contenido en la Cámara de Origen; ésta elabora la minuta con proyecto de ley o decreto y remite el asunto a la Cámara Revisora; se procede a la presentación de la iniciativa en ésta; se turna nuevamente a las Comisiones de la Cámara Revisora; se elabora el dictamen en las Comisiones de la Cámara Revisora, dando por visto los argumentos a favor y en contra de cada una de las iniciativas así como sus alcances.

A continuación, se presenta ante el Pleno de la Cámara Revisora, instancia que emite el dictamen de aprobación. Se remite al Poder Ejecutivo para sus efectos legales hasta que finalmente se promulgue. Finalmente, se sigue un proceso normativo para la promulgación y publicación de la ley.

Conscientes de lo que representa llevar a cabo las funciones legislativas con la incorporación a la realidad social de mejores herramientas para los grupos vulnerables, la

⁹⁴ Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y (modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Octubre de 1986)
- III. A las legislaturas de los Estados

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates. (Modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Octubre de 1986).

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasara para su discusión a la otra, si está lo aprobare, se remitirá al ejecutivo, quién, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente
- B. Se reputara aprobado por el poder ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el congreso este reunido. (Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de Octubre de 1986)
- C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen, deberá de ser de nuevo discutido por esta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación.

Comisión ha procurado categorizar y clasificar a los grupos de la siguiente forma desde la LX legislatura⁹⁵:

I.- Niñas, niños y adolescentes: Trata, abuso sexual, pornografía, situación de calle, maltrato.

II.- Adultos Mayores: Maltrato, abandono, negligencia, desempleo, pensión baja.

III.- Personas con Discapacidad: Sensorial, motriz, intelectual, visual, auditiva, lenguaje.

IV.-Personas Discriminadas por: Adicciones, enfermedades, religión o creencias, raza, indigencia, orientación sexual, reclusión

Otros: Familias en situación extrema.

Bajo estos cinco rubros, se ciñe a la vulnerabilidad. El meollo se encuentra en las incapacidades de los individuos para integrarse a la sociedad. En algunos casos, las limitaciones e impedimentos son producto de la falta de igualdad de oportunidades y condiciones.

⁹⁵ Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Programa Anual de Trabajo LX Legislatura primer año de ejercicio Octubre 2006 – Agosto 2007

3.3 Plan de trabajo de las Cámaras del Congreso de la Unión durante la LXI legislatura

El avance que ha tenido la vulnerabilidad en manos del Legislativo muestra cuáles han sido las prioridades y ejes a seguir que se contemplan en el Plan de Trabajo de la Comisión, además de que da a conocer cuáles han sido los grupos vulnerables elegidos por presentar un mayor grado de vulnerabilidad respecto a otros.

En la LX Legislatura, que abarca los años 2006-2009, la diputada María Esperanza Morelos Borja, presidenta de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, presentaba en su Plan de Trabajo el entendido por parte de la Comisión de la Cámara de diputados lo siguiente⁹⁶:

Entendemos como vulnerabilidad:

Características de desventaja por edad, sexo, discapacidad, salud, estado civil, grado educativo, origen étnico o nacional, religión, orientación sexual, situación o condición social o económica de personas o grupos de personas; que requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.

Fenómeno social multifactorial, que implica sentimientos de riesgo, inseguridad, indefensión, abandono y desventaja; con menoscabo al ejercicio de los derechos de las personas y/o su integridad.

Sin embargo, el trabajo que realiza la Comisión se supedita a la variación o modificación de la definición de vulnerabilidad, tal como se puede constar en las definiciones de las legislaturas LX y LXI.

Por ejemplo, el plan de trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables durante la LX legislatura de la Cámara de Diputados define la vulnerabilidad:

“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.”

“Fenómeno multifactorial, que implica sentimientos de riesgo, inseguridad, indefensión, abandono y desventaja; con menoscabo al ejercicio de los derechos de las personas y/o su integridad.”

La definición de vulnerabilidad dada por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LXI Legislatura, a través de su Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, estipula:

⁹⁶ Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Programa Anual de Trabajo LX Legislatura primer año de ejercicio Octubre 2006 – Agosto 2007

“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”⁹⁷

Por otro lado, la Cámara de Senadores sostiene en su Comisión la siguiente definición de vulnerabilidad que sienta las bases de su trabajo legislativo para Grupos Vulnerables:

“El adjetivo “vulnerable” significa que alguien o algo puede ser herido, dañado, o recibir lesión física o moral; dicha lesión, se entiende que es de realización futura, y que la vulnerabilidad implica solo el riesgo de sufrirla. En el mismo orden de ideas, el verbo vulnerar proviene del latín vulnerare, que significa herida; encierra en presente, una situación de herir, quebrantar, o violar una ley o precepto.

Si bien es cierto que los anteriores conceptos son correctos, no debemos perder de vista que los mismos son sólo una generalidad, y que para el ámbito social, el rango de alcance, así como el campo de acción viene a ser más amplio. Ambas situaciones obedecen a las características que encierra ese entorno, mismo que trae consigo problemáticas dentro de los grandes grupos, como son las personas menores de edad, las personas adultas mayores, así como personas con discapacidad; existen algunos grupos emergentes que pueden encontrarse en cierto modo o momento en estado vulnerabilidad frente a los demás.”

La vulnerabilidad es una problemática multifactorial que se ha mantenido latente en los Estados con una economía de mercado que demanda mayores esfuerzos por parte de la sociedad para integrarse totalmente en cada uno de los espacios que ofrece.

Asimismo, la vulnerabilidad requiere de un Estado que, a través de sus políticas, propicie las condiciones para que los individuos se inserten en los ámbitos educativos, sociales y laborales.

En este sentido, las Comisiones Legislativas y el Poder Ejecutivo han funcionado como meros jueces del avance que cada política pública ha tenido. Sus deliberaciones resultan en la redirección, cambio o modificación de las políticas en cada legislatura. No buscan más alternativas que las plasmadas en leyes para el saneamiento de los grupos inmersos en la vulnerabilidad.

En la última década del siglo XX, se implementó un nuevo modelo económico neoliberal, basado en la reducción del aparato estatal en lo económico y en lo social. Su formulación pretende contrarrestar los fallos del mercado que, en épocas anteriores, eran

⁹⁷ Centro de Estudios Sociales y de opinión Pública “Definición”, en Grupos en www.diputados.gob.mx/cesop - Consultado 24 de Abril de 2011.

aquellos servicios o bienes que el Estado no logró proveer de manera eficiente.

Los rezagos eran evidentes en el comportamiento de los habitantes, por ejemplo, empezaron a trasladarse en búsqueda de mejores oportunidad y expectativas de vida con mayor frecuencia, lo que, lo imposibilitaba para brindar aquellas exigencias sociales.

No obstante, los problemas que se presentan en México están relacionados con los servicios que se le provee a la población para mejorar su calidad de vida, como son, servicios de agua, luz y alcantarillado. Sin omitir la falta de generación de empleos para personas que quedan excluidas al estar carentes de capacidades, población generalmente analfabeta o con un grado mínimo de estudios, imposibilitada para ser considerada como candidata a ofertas laborales.

Gran parte de la población rural pasó del autoconsumo a la miseria, por la falta de apoyo del gobierno para continuar su producción, para mejorar la oferta con productos locales y abastecer a las familias de los medios básicos de subsistencia.

Es importante recordar que, las disparidades entre la población aumentaron y conservaron formas de exclusión social como la discriminación y marginación, en la que se encontraba principalmente la población indígena y la población rural analfabeta.

Paulatinamente, se fueron agregando otros grupos sociales que sufrían de exclusión social por las mayorías como es el caso de los homosexuales, los ancianos, grupos étnicos, personas con discapacidad, enfermos mentales, enfermos terminales, niños en situación de calle, niños con desnutrición, niños y jóvenes sujetos a la explotación sexual, jóvenes con adicciones, madres solteras, indigentes, migrantes y desempleados.

Por ello, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables integró las siguientes acciones, caracterizándolas para clasificar el tipo de atención:

De acuerdo con la temporalidad, se pueden distinguir dos tipos de atención a grupos vulnerables:⁹⁸

- a) **Permanente:** Las características de vulnerabilidad se mantienen en el tiempo (por ejemplo: Adultos Mayores)
- b) **Temporal:** Se atienden las condiciones de vulnerabilidad en un tiempo definido (por ejemplo: Atención a alcohólicos)

1. Se pueden caracterizar a las acciones dirigidas a grupos vulnerables de acuerdo con el tipo de atención:

⁹⁸http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/3gvulnerables.htm (Consultada 13 de Noviembre de 2010).

- a) **Acciones de salud:** aquellas directamente relacionadas con la atención médica y rehabilitación de los grupos vulnerables, así como la prevención y control de enfermedades. En especial estas acciones irían dirigidas a fármaco-dependientes, alcohólicos, enfermos sin protección social, enfermos mentales y enfermos terminales.
- b) **Autosuficiencia:** Acciones dirigidas a promover la independencia y autonomía de las personas vulnerables. Este tipo de intervención consiste en dotar a las personas en situación de vulnerabilidad de herramientas que les permiten desarrollarse, enfrentando las situaciones adversas del medio en que viven; fortalecer las capacidades de este tipo de población para que incrementen sus posibilidades de construir y consolidar proyectos personales, familiares y sociales. Este tipo de acción va dirigida, entre otros, a mujeres maltratadas e indígenas marginados, personas con discapacidad, etc.
- c) **Cuidado:** Estas acciones van dirigidas a la población que, mientras existen condiciones de vulnerabilidad, no se pueden valer por sí mismas y requieren de atención más específica y de resguardo físico. Como por ejemplo, se pueden considerar las casas hogar para niños abandonados y adultos mayores maltratados o abandonados.

Dicha postura es respaldada, al menos en el discurso, por la concepción de grupos vulnerables que emite el Congreso de la Unión en sus Comisiones durante la LXI legislatura desde el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública del Congreso:

“Los grupos vulnerables son aquellos que por sus condiciones sociales, económicas, culturales o psicológicas pueden sufrir maltrato contra sus derechos humanos. Dentro de este 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.⁹⁹”

Clasificados, los grupos vulnerables son una población dependiente de la actuación de la sociedad y de la función pública para contravenir los desajustes sociales.

Los factores a los que se expone las personas en el campo y las ciudades son múltiples y se pueden dar en el trabajo o en la escuela, así como, en cada uno de los espacios sociales existentes.

En las Comisiones de la Cámara de Diputados y Senadores, el trabajo que se genera en favor de los Grupos Vulnerables atiende diferentes problemáticas, tal como se puede

⁹⁹ Centro de Estudios Sociales y en Opinión Pública, “Definición” Grupos Vulnerables, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_gvulnerables.htm (Consultado 13 de Noviembre de 2010)

constatar a través de los resultados y estadísticas que giran en torno a cada una de las categorías y clasificaciones.

En la CAGV del Senado, se desarrolla una evaluación en conjunto, en la que, participan todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso. La misión es converger en el avance de las proposiciones y dictámenes que se generan en la presentación, votación y discusión en Comisiones y en el Pleno.

Se da seguimiento a la agenda legislativa, en la que están programados todos los asuntos pendientes de legislaturas anteriores. Resulta de gran importancia dar atención al mayor número posible de casos que necesitan gestionarse para ser canalizados a los ámbitos correspondientes.

El Senado explica este fenómeno en su Plan de Trabajo de la siguiente forma:

El adjetivo “vulnerable” significa que alguien o algo puede ser herido, dañado, o recibir lesión física o moral; dicha lesión, se entiende que es de realización futura, y que la vulnerabilidad implica solo el riesgo de sufrirla. En el mismo orden de ideas, el verbo vulnerar proviene del latín vulnerare, que significa herida; encierra en presente, una situación de herir, quebrantar o violar una ley o precepto. [...]Ambas situaciones obedecen a las características que encierra ese entorno, misma que trae consigo problemáticas dentro de grandes grupos, como son las personas menores de edad, las personas adultas mayores, así como con discapacidad; también existen algunos grupos emergentes que pueden encontrarse en cierto modo o momento en estado de vulnerabilidad frente a los demás.[...]Podemos entender entonces por vulnerabilidad para efectos de esta Comisión, a cualquier grupo de personas, organizadas o no, las cuales por razón de edad, es el caso de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores, o también aquellas a las que la sociedad a discriminado en virtud de su condición física, como son las personas con discapacidad, las cuales se encuentran en situación de desventaja social frente a los demás.

En las propuestas de las Comisiones, el combate a la discriminación ocupa un lugar importante para la lucha contra la vulnerabilidad, puesto que su prevalencia en los espacios sociales limita, impide y genera el rezago entre quienes la padecen.

Los principales grupos para difundir y promover la aplicación de programas sociales entran en las categorías de discapacidad, vejez, niñez y el origen étnico. Cada vez es más necesario un marco legal que respalde a los sectores inmersos en condición de desventaja a través de las leyes federales.

Sin embargo, los resultados que tenga cada política pública y ley federal dependerá de su efectividad en la práctica, lo que, fortalece los lazos entre órdenes de gobierno, organizaciones civiles y la participación de la sociedad.

Durante la LX Legislatura, iniciaron las líneas de acción por parte de la CAGV de la Cámara de Diputados. Esta labor dio a conocer los avances sobre vulnerabilidad y posicionó a diferentes grupos en cierta prioridad de Estado, respetando y contribuyendo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en la gestión de Felipe Calderón.

Con ello, se fortaleció el cumplimiento de algunos programas sociales asistencialistas de dicho sexenio. Programas dirigidos a personas identificadas dentro de alguna categoría de vulnerabilidad, como son imposibilidad y desposesión. En desposesión se ubican las personas en pobreza, marginación, desnutrición, analfabetismo o menor grado educativo, como lo presentan estadísticas de CONAPRED en México:

Para el mexicano(a) promedio, discriminar significa principalmente tratar diferente o negativamente a las personas

Mencione dos ideas que asocie con “discriminación”¹⁰⁰

- Tratar diferente o negativamente a las personas: 68.4%
- Tratar mal a las personas por su condición: 3.6%
- Pertenecer a un grupo social específico: 2.8 %
- Maltratar a alguien: 2.6%
- Pagar un menor sueldo a una población específica: 1.7%
- Pertenecer a una población específica: 1.6%
- Otra: 19.3%

En México, el fenómeno de la vulnerabilidad no es reciente ni exclusivo. La complejidad de resolverlo desde una visión de Estado es inherente al esquema de prioridades que se fijan en los niveles de gobierno. Dicho esquema, muestra el turno que se le asigna a las problemáticas para su resolución.

¹⁰⁰ Primera Encuesta Nacional sobre discriminación en México. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Mayo 2005. Secretaría de Desarrollo Social

Capítulo 4. Impacto del trabajo legislativo en Grupos Vulnerables durante la LXI legislatura

4.1 Asuntos turnados en las Cámaras del Congreso durante la LXI legislatura

Los asuntos turnados se concentraron principalmente en los grupos que tradicionalmente son reconocidos como vulnerables, tal es el caso de niños, personas adultas mayores y discapacitados. Estos se convirtieron en los preferidos para los legisladores, por ser parte medular de diferentes problemáticas cotidianas que pululan en nuestra sociedad.

Se convirtieron en atractivos para las diferentes propuestas políticas en tiempos electorales, lo que provocó su inserción en las plataformas políticas de los partidos y la creación de organizaciones de la sociedad civil.

Entre estos grupos, las personas discapacitadas requieren de un mayor esfuerzo para su incorporación en las escuelas y los centros de trabajo; un trato igualitario de las instituciones financieras en el caso de solicitar un crédito; y, la mejora de la infraestructura necesaria para su movilidad.

Las personas con discapacidades físicas y mentales necesitan una mejora en aspectos de protección jurídica; cuidado y tratamiento por los sistemas de salud; e integración social mediante la escuela, el trabajo y espacios de convivencia. Para que se logre, se requiere de la armonización de las leyes con las políticas públicas para la generación del bienestar de las personas con discapacidad.

Las mujeres, sector vulnerable de gran importancia por ser un grupo propenso al abuso por género, son un caso especial dentro de las propuestas que se formulan desde las fracciones parlamentarias. La mujer debe dignificarse ante un contexto que deja en claro la situación que viven como víctimas del maltrato, físico y/o psicológico. Aunado a ello, el embarazo no planificado en pareja es una fuente generadora de otras problemáticas que toman parte en el contenido de las iniciativas de ley en el Congreso, por ejemplo: el caso de la paternidad responsable, dimanada de esta situación; o, el derecho de los niños a conocer su origen genético.

El orden de este tipo de iniciativas y proposiciones en el Congreso forma parte de la concepción sobre la idea de vulnerabilidad en niños, adolescentes y mujeres. Identificados

como la población en la que más repercuten los problemas sociales y económicos en sus diferentes tipificaciones.

La LX Legislatura sostuvo el reforzamiento de las leyes federales, al erigirse éstas como los principales mecanismos para la Atención a los Grupos Vulnerables. Bastión que resultó una tarea compartida entre las instituciones públicas.

Estos asuntos turnados sirvieron de base para conocer las prioridades que establecen las fracciones parlamentarias desde las propuestas que presentan individualmente sus diputados y senadores; o un producto conjunto de la participación de los integrantes de la Comisión.

Este contenido se enriquece y modifica durante la elaboración en las iniciativas, minutas y proposiciones. Es resultado del trabajo en mesas al interior, o con miembros de la sociedad civil, así como, de evaluaciones y estudios que se recogen de los programas sociales. Estos datos se recuperan de los indicadores que arrojan los diferentes centros especializados en recopilar y estudiar la información que contribuye a tener una idea concreta de las necesidades y demandas de la población en su conjunto.

Es importante el avance para adecuar las leyes a los casos prácticos, así como dar definiciones para las organizaciones civiles, instituciones públicas y cada uno de las labores. Otro de los principales objetivos que se tienen en comisión es la difusión con el fin de que todos los individuos en esta situación puedan acceder a mejores opciones en materia de educación, salud, vivienda y trabajo.

La legislatura precedente a la LXI estableció prioridades, las cuales, señalan el esfuerzo que se realizó para afrontar a la vulnerabilidad como problemática de Estado. Los resultados se dieron de la focalización de las demandas de los grupos. Se procuró una atención que cubriera aspectos que contribuyeran a la formación de mejores capacidades para competir en el mercado e integrarse plenamente.

El contenido de las diferentes iniciativas, presentadas y aprobadas en el proceso legislativo estipulado constitucionalmente, coadyuvó a la defensa de personas en condición de vulnerabilidad. Por ende, resulta imprescindible el robustecimiento del marco legal y el mejoramiento de los programas sociales, desde la óptica de políticas públicas focalizadas y bien diseñadas para la asistencia social de aquellos grupos de la sociedad que demandan igualdad de condiciones.

El ejercicio de las funciones de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables no termina en la LX legislatura, los legisladores que ocuparon este período legislativo en la Cámara de Diputados finalizaron algunos avances y dejaron otros pendientes.

En México, las acciones reivindicadoras de los desajustes sociales tienen que tener una visión a largo plazo y ajustarse a las necesidades y demandas de la población en el presente tomando en cuenta a las venideras.

En el periodo en funciones de la LX legislatura se obtuvo un total de 80 iniciativas, acumuladas a lo largo de tres años de ejercicio. Sus resoluciones fueron las siguientes:

Asuntos Turnados a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables LX Legislatura

Documento	Turnada	Aprobada	Desechada	Atendidas	Pendientes	Archivadas
Minutas	4	1	0	0	3	0
Iniciativas	80	31	13	0	36	0
Proposiciones	22	11	5	0	0	6

Las minutas, proposiciones e iniciativas incrementaron el número de trabajos legislativos en la LX legislatura, lo que pone en evidencia los ejes de acción a los que se sujetó para cumplir con los objetivos del Plan de Trabajo. Es importante que se distinga la jerarquización que se le ha brindado a cada una de las categorías y clasificaciones.

Así como, conocer si las fracciones políticas que participan en la comisión han generado los diferentes asuntos turnados con promoción desde sus partidos políticos o han emanado desde la Comisión siendo un trabajo en conjunto. A continuación se presenta una tabla que muestra el avance en tal materia por cada una de las fracciones parlamentarias:

Iniciativas de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables LX Legislatura

Partido Político	Número de Asuntos presentados	Número de Asuntos Aprobados
PRD	13 Iniciativas,	4 Iniciativas
PAN	33 Iniciativas	17 Iniciativas
PRI	17 Iniciativas	5 Iniciativas
Convergencia	3 Iniciativas	1 Iniciativas
PVEM	6 Iniciativas	
Nueva Alianza	5 Iniciativas	2 Iniciativas
Grupos Parlamentarios (Conjuntas)	1	1 Iniciativas
Congresos Locales	1 (Congreso del Estado de Colima)	1 Iniciativa (Congreso del Estado de Colima)
Alternativas	1	

En el caso de las minutas, la labor de los senadores se ha distinguido por la capacidad para concluir efectivamente con el proceso legislativo. Trabajo que hace hincapié en el contexto de las personas con discapacidad y formula arreglos a las leyes que rigen a los ciudadanos.

Se afrontaron los casos especiales que producían las desventajas de las personas que presentan alguna discapacidad, como son la discriminación y la exclusión en los espacios en los que esta población puede integrarse, que sirva como impedimento a integración equitativa e igual.

Conscientes de esta situación, las minutas que llevan a la aprobación en la Cámara de Senadores son:

1. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de las Personas con Discapacidad, presentada por el Presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Senadores, el Senador Guillermo Tamborrel Suarez y Ernesto Saro Boardman del PAN.
2. Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley federal contra la Delincuencia Organizada, para efectos del inciso d) del Artículo 72 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Minuta aprobada y presentada por el Grupo Parlamentario, después de quedar pendiente por la LVIII Legislatura.
3. Proyecto de Ley que Adiciona un Artículo 19 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y adolescentes. Presentada a nombre del Senador Felipe González González y a nombre del presidente de la Cámara de Senadores para el período de la LX y LXI legislatura.
4. Proyecto de decreto que reforma el artículo 29 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, para los efectos de la fracción e del Artículo 72 Constitucional.

Cercana a la finalización de su periodo de gestión, la CAGV de la Cámara de Senadores asumió la encomienda de sacar adelante cada uno de los asuntos pendientes de la LX Legislatura en aras del mayor número de asuntos aprobados para la LXI Legislatura.

Distribución de las 48 iniciativas pendientes de la LX legislatura¹⁰¹

Discriminación: 2 %
Trata de Personas: 2 %
Mujeres: 4%
Fortalecimiento institucional: 18%
Adultos Mayores: 28 %
Niños, Niñas y Adolescentes: 34 %

En el trabajo que realiza la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, se dan varios asuntos inacabados en materia de vulnerabilidad. Destacan la falta de acuerdos para generar el consenso a favor de niños, niñas y adolescentes, situados estos entre los grupos vulnerables que requieren de una focalización de las políticas públicas y legislación que los respalde en la práctica ante un contexto de desventaja social.

Los temas que se posicionaron en la agenda legislativa de la LXI legislatura se enfocaron en la elaboración de diferentes asuntos entorno a la situación de las personas con discapacidad, la violencia, el maltrato a niños, el trabajo infantil y la falta de oportunidades.

En una sociedad desigual, las personas de múltiples orígenes étnicos son incapaces de encontrar cabida en una sociedad que exige grados de educación determinados para poder participar en la elección de puestos de trabajo, en su mayoría especializado para su inclusión.

Dichas problemáticas están directamente relacionadas con las producidas por la falta de oportunidades para las personas que intentan integrarse a espacios sociales donde se les requiere de un mayor esfuerzo. Por ejemplo: los indígenas, implican alfabetización y conocimiento de un idioma homogeneizado por la mayoría de la población. La gente con discapacidad psicomotriz necesita contar con las instalaciones adecuadas para una mayor y mejor movilidad por sí mismos, para la obtención de un empleo digno sin importar su condición.

En el caso de los enfermos mentales, su condición limita a una vida necesitada de protección estatal y social, en la que no podrán llegar a tener autosuficiencia. Bajo esta condición de salud, resulta imposible para el Estado insertarlos nuevamente a la sociedad porque carecen de noción de la realidad. No obstante, el compromiso de otorgar los servicios necesarios para preservar su salud e integridad debe seguir siendo subvencionado por el

¹⁰¹http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/9_gvulnerables_archivos/G_vulnerables/3gvulnerables.htm Consultada 13 de Noviembre de 2010.

Estado.

Para el caso de los niños, la protección a sus derechos implica el compromiso de los padres o del tutor; al igual que la solidez y el cumplimiento de las leyes por parte de las autoridades. Cualquier omisión causará la remoción de quienes son encargados de llevarla a efecto en esta etapa tan elemental en la vida de las personas.

Algunos de los asuntos turnados durante la LXI Legislatura, siguiendo el modelo de Espinoza Toledo, quién asigna un número que va de la escala de 0 a 3, según la relevancia, se pueden evaluar de la siguiente forma¹⁰²:

Iniciativa	Alcance	Repercusión	Debate	Votación	Calificación
<p>Que reforma el artículo 20 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación.</p> <p>Presentada por el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 3 de marzo de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2851-I, miércoles 23 de septiembre de 2009.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que expide la Ley que crea la Pensión Universal a favor de las Personas de Setenta Años y Más.</p> <p>Presentada por el diputado Emilio Serrano Jiménez, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2857-II, jueves 1 de octubre de 2009.</p>	1	1	1	0	3
<p>Que expide la Ley Federal de Apoyo a las Madres Solteras Jefas de Familia.</p> <p>Presentada por los diputados Mary Telma Guajardo Villarreal, PRD; y Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI.</p>	1	1	1	0	3

¹⁰²<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/gruposvulnerables/> Consultada 13 de Octubre de 2011
http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/integrantes_de_comisionlxi.php?comt=7 Consultada 13 de Octubre de 2011

<p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el martes 5 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2862-II, jueves 8 de octubre de 2009.</p>					
<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 1o., 13, 22 y 48 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Enviada por la Cámara de Senadores.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Gaceta Parlamentaria, , número 2865-I, martes 13 de octubre de 2009</p>	1	1	1	0	3
<p>Que crea la Ley General de Paternidad Responsable; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal.</p> <p>Presentada por la diputada Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández, PAN.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el jueves 14 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2881-II, miércoles 4 de noviembre de 2009</p>	1	0	1	0	2
<p>Que adiciona el artículo 53 Bis a la Ley General de Salud y reforma la fracción I del artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por el diputado Antonio Benítez Lucho, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Atención a Grupos Vulnerables. Turno modificado el 18 de noviembre de 2009; pasa a las Comisiones Unidas de Salud y de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión de Seguridad Social. Returnada el jueves 24 de febrero de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2881-II, miércoles 4 de noviembre de 2009.</p>	1	0	1	0	2

<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p> <p>Enviada por la Cámara de Senadores.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Equidad y Género. Gaceta Parlamentaria, número 2888-I, viernes 13 de noviembre de 2009.</p>	0	1	1	0	2
<p>Que reforma los artículos 19 de la Ley General de Desarrollo Social y 5 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por el diputado Everardo Villarreal Salinas, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga por 45 días, otorgada el viernes 30 de marzo de 2012, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2885-II, martes 10 de noviembre de 2009.</p>	1	1	0	1	3
<p>Que expide la Ley que crea el Sistema Nacional de Alerta Temprana sobre el Secuestro o Robo de Niñas o Niños en México.</p> <p>Presentada por la diputada Yolanda de la Torre Valdez, PRI; a nombre propio y de diversos diputados del PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, con opinión de las Comisiones de Atención a Grupos Vulnerables y de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2893-II, miércoles 18 de noviembre de 2009.</p>	1	1	0	1	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para proteger los derechos de la niñez en extrema vulnerabilidad.</p> <p>Presentada por los diputados Mary Telma Guajardo Villarreal y José de Jesús Zambrano Grijalva, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el martes 5 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p>	2	1	0	0	3

Gaceta Parlamentaria, número 2998-IV, miércoles 28 de abril de 2010.					
<p>Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por las diputadas Daniela Nadal Riquelme, Yolanda de la Torre Valdez y Nelly Miranda Herrera, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 294 votos en pro, el miércoles 15 de diciembre de 2010. Votación. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 84 votos en pro, el jueves 3 de marzo de 2011. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de mayo de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 2998-IV, miércoles 28 de abril de 2010.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma los artículos 55 y 59 de la Ley General de Educación y 7 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.</p> <p>Presentada por los diputados Claudia Edith Anaya Mota, PRD; Yolanda de la Torre Valdez, PRI; y Agustín Torres Ibarrola, PAN.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 2999-A-I, jueves 29 de abril de 2010.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que expide la Ley General para la Integración Social de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por la diputada Claudia Edith Anaya Mota, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 294 votos en pro, el miércoles 15 de diciembre de 2010. Votación Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 84 votos en pro, el jueves 3 de marzo de 2011. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de mayo de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 2950-IV, martes 16 de febrero de 2010.</p>	2	1	0	0	3
<p>Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y reforma el artículo 25 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Elsa María Martínez Peña, Nueva Alianza.</p>	0	1	2	0	3

<p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el miércoles 27 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3009, viernes 14 de mayo de 2010.</p>					
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de las Personas con Discapacidades.</p> <p>Presentada por el senador Guillermo Tamborrel Suárez, en nombre propio y de los legisladores María Joann Novoa Mossberger, Yolanda del Carmen Montalvo López, Velia Idalia Aguilar Armendáriz, Ana Elia Paredes Arciga, Laura Margarita Suárez González, María Sandra Ugalde Basaldúa, Guadalupe Valenzuela Cabrales, Emma Lucía Larios Gaxiola y Alfredo Rodríguez y Pacheco, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 294 votos en pro, el miércoles 15 de diciembre de 2010. Votación. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 84 votos en pro, el jueves 3 de marzo de 2011. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 30 de mayo de 2011. Gaceta Parlamentaria, número 3006, martes 11 de mayo de 2010.</p>	0	1	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, en lo relativo a las medidas positivas y compensatorias en favor de la igualdad de las mujeres en los programas de estímulos económicos y académicos.</p> <p>Presentada por la diputada Mary Telma Guajardo Villarreal, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el martes 5 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3019, viernes 28 de mayo de 2010.</p>	0	1	0	0	1
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de las Personas con Discapacidad, para crear el Instituto Nacional de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por la diputada María Cristina Díaz Salazar, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Gaceta Parlamentaria, número 3092-V, martes 7 de septiembre de 2010.</p>	0	0	2	0	2
<p>Que adiciona el artículo 23 Bis a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p>	1	0	2	0	3

<p>Presentada por la diputada María Guadalupe García Almanza, Convergencia.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3115-II, martes 12 de octubre de 2010.</p>					
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por la diputada Wendy Guadalupe Rodríguez Galarza, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 3130-IV, miércoles 3 de noviembre de 2010.</p>	0	1	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes Federal del Trabajo, y para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de trabajo infantil.</p> <p>Presentada por la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Trabajo y Previsión Social y de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el martes 12 de abril de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Prórroga por 150 días, otorgada el jueves 26 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Desechada el martes 27 de marzo de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 3148-II, jueves 25 de noviembre de 2010.</p>	0	1	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Vivienda, de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y General de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por el diputado Francisco Ramos Montaña, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Vivienda y de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de</p>	0	0	2	0	2

<p>2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3158-II, jueves 9 de diciembre de 2010.</p>					
<p>Que reforma los artículos 11 y 22 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por el diputado Arturo Zamora Jiménez, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3162-A-I, miércoles 15 de diciembre de 2010.</p>	0	1	0	0	1
<p>Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se reforma la Ley Federal de Defensoría Pública.</p> <p>Enviada por la Cámara de Senadores.</p> <p>Turnada a la Comisión de Justicia, con opinión de las Comisiones de Atención a Grupos Vulnerables y de Presupuesto y Cuenta Pública. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 279 votos en pro, 14 en contra y 8 abstenciones, el miércoles 28 de marzo de 2012. Votación. Devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, número 3161-II, martes 14 de diciembre de 2010</p>	1	1	2	0	4
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Civil Federal, Federal de Procedimientos Civiles, y Penal Federal, así como de las Leyes Federal del Trabajo, y para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Suscrita por integrantes de la Comisión Especial para la Familia.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, de Trabajo y Previsión Social, y de Atención a Grupos Vulnerables. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3162-A-III, miércoles 15 de diciembre de 2010.</p>	0	1	0	0	1

<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Asistencia Social, y para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para otorgar una mayor protección a los menores que se encuentran en algún albergue o institución de cuidado y a fin de tutelar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de desamparo.</p> <p>Presentada por el diputado Agustín Castilla Marroquín, PAN.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 3208-IV, jueves 24 de febrero de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que adiciona el artículo 27 Bis a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y reforma el artículo 11 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación.</p> <p>Presentada por el diputado Jorge Antonio KahwagiMacari, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Derechos Humanos. Prórroga por 45 días, otorgada el jueves 24 de marzo de 2011, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 368 votos en pro y 1 abstención, el jueves 29 de septiembre de 2011. Votación. Turnada a la Cámara de Senadores. Gaceta Parlamentaria, número 3177-II, miércoles 12 de enero de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Civil Federal y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de derecho a la identidad.</p> <p>Presentada por la diputada María Joann Novoa Mossberger, PAN.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el jueves 26 de abril de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3206-A-III, martes 22 de febrero de 2011.</p>	2	0	0	0	2
<p>Que reforma los artículos 13, 21 y 32 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de matrimonio precoz y continuidad en el sistema educativo.</p> <p>Presentada por la diputada Lucila del Carmen Gallegos</p>	0	1	2	0	3

<p>Camarena, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3208-IV, jueves 24 de febrero de 2011.</p>					
<p>Que reforma los artículos 28, 37 y 43 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en materia de casas-hogar, albergues o cualquier otra clase de instalación especializada para la atención de personas adultas mayores.</p> <p>Presentada por la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3206-A-III, martes 22 de febrero de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que expide la Ley del Tercer Empleo.</p> <p>Presentada por el Grupo Parlamentario del PT.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Atención a Grupos Vulnerables, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Returnada el jueves 15 de diciembre de 2011, con base en el artículo sexto transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados. Prórroga otorgada el miércoles 11 de abril de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3162-A-II, miércoles 15 de diciembre de 2010</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma el artículo 35 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de trabajo infantil.</p> <p>Presentada por la diputada Gabriela Cuevas Barrón, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3213-VII, jueves 3 de marzo de 2011</p>	1	1	0	0	2
<p>Que adiciona un capítulo segundo al título tercero de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para reconocer el derecho a la protección de sus datos personales en el entorno digital.</p> <p>Presentada por el diputado Rodrigo Pérez-Alonso González, PVEM.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3240-VII, martes 12 de abril de</p>	0	0	2	0	2

2011.					
<p>Que reforma el artículo 20 de la Ley General de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por el diputado Alfredo Francisco Lugo Oñate, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3248-VI, martes 26 de abril de 2011.</p>	0	0	2	0	2
<p>Que adiciona el artículo 115 al Código Federal de Procedimientos Penales y reforma el 28 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Diana Patricia González Soto, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 25 de mayo de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3248-VI, martes 26 de abril de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3248-VI, martes 26 de abril de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma los artículos 28 y 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para garantizar el derecho a la alimentación de las niñas, los niños y los adolescentes.</p> <p>Presentada por el diputado Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, PT.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3251-VII, viernes 29 de abril de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de venta de menores.</p>	1	0	2	0	3

<p>Presentada por la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, PRI.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3251-X, viernes 29 de abril de 2011.</p>					
<p>Que reforma los artículos 28, 32 y 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Janet Graciela González Tostado, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3258, miércoles 11 de mayo de 2011.</p>	0	0	2	0	2
<p>Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley Federal del Trabajo, Ley General de Turismo, Ley General de las Personas con Discapacidad, Ley General de Cultura Física y Deporte y Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3291, lunes 27 de junio de 2011.</p>	1	1	2	0	4
<p>Que adiciona un inciso d) al artículo 13 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Elsa María Martínez Peña, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el martes 5 de julio de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3291, lunes 27 de junio de 2011.</p>	0	0	2	0	2

<p>Que reforma los artículos 17, 20 y 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por la diputada Laura Elena Estrada Rodríguez, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 23 de agosto de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3296, lunes 4 de julio de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que modifica el artículo 28 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de prevención de accidentes.</p> <p>Presentada por la diputada María Cristina Díaz Salazar, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el martes 23 de agosto de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3310, viernes 22 de julio de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por la diputada María Araceli Vázquez Camacho, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el martes 23 de agosto de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3321, lunes 8 de agosto de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma el artículo 21 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para prevenir la práctica de lesiones no suicidas, mejor conocida como cutting.</p> <p>Presentada por la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo, PRI.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el viernes 4 de noviembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3342-IV, martes 6 de septiembre de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p> <p>Presentada por el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el viernes 4 de noviembre de 2011, con</p>	1	0	2	0	3

<p>base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3351-VI, martes 20 de septiembre de 2011.</p>					
<p>Que reforma el artículo 21 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a efecto que la Sedesol otorgue a las familias en situación de pobreza o marginación y que tienen entre sus miembros a alguna persona con discapacidad permanente un apoyo económico bimestral equivalente a 30 días de salario mínimo vigente en su área geográfica.</p> <p>Presentada por la diputada Gloria Trinidad Luna Ruiz, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el viernes 4 de noviembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3342-IV, martes 6 de septiembre de 2011</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma el artículo 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por la diputada Wendy Guadalupe Rodríguez Galarza, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el viernes 4 de noviembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3358-VI, jueves 29 de septiembre de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma el artículo séptimo transitorio de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a efecto de impulsar políticas públicas y acciones a favor de las niñas y niños con trastorno generalizado del desarrollo.</p> <p>Presentada por el diputado Ariel Gómez León, PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el jueves 9 de diciembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3368-V, jueves 13 de octubre de 2011.</p>	1	0	2	0	3
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para incorporar la educación para los padres y la enseñanza de valores y principios por parte de los mismos, como un derecho para niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Presentada por la diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, PT.</p>	1	1	0	0	2

<p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el jueves 9 de diciembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3361-VI, martes 4 de octubre de 2011.</p>					
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Educación, de Cultura Física y Deporte, y para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por el Congreso de Chihuahua.</p> <p>Turnada a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, de Juventud y Deporte y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el jueves 9 de diciembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3387-II, jueves 10 de noviembre de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Presentada por el diputado Jorge Antonio KahwagiMacari, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el jueves 9 de diciembre de 2011, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3397-V, miércoles 23 de noviembre de 2011.</p>	1	1	0	0	2
<p>Que reforma diversas disposiciones de las leyes para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; General de Educación; de Asistencia Social, y General de Salud, para prohibir, sancionar y eliminar la violencia intrafamiliar.</p> <p>Presentada por los diputados José Luis Treviño Rodríguez y Guillermo Enrique Tamborrel Suárez, PAN. (LIX Legislatura)</p> <p>Returnada el miércoles 23 de noviembre de 2011, con base en el artículo octavo transitorio del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Turnada a la Comisiones Unidas de Justicia, de Derechos Humanos y de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga otorgada el miércoles 8 de febrero de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 1593-I, martes 28 de septiembre de 2004.</p>	1	2	0	0	3
<p>Que reforma los artículos 6o. y 10 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.</p>	0	1	2	0	3

<p>Presentada por el diputado Gerardo del Mazo Morales, Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables. Prórroga hasta el segundo periodo del tercer año de ejercicio, otorgada el miércoles 8 de febrero de 2012, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 3406-VI, martes 6 de diciembre de 2011.</p>					
---	--	--	--	--	--

4.2 Iniciativas aprobadas a favor de los grupos vulnerables durante la LXI Legislatura

Durante la LXI Legislatura, este compromiso con los sectores sociales desfavorecidos se tradujo en corregir aspectos jurídicos que en el practicar diario no deberían ocupar la parte central del contenido de las iniciativas.

Sí en México no se violaran las leyes o sí el sistema de salud fuera eficiente para responder a las enfermedades que existen en el grueso de la población como también aunado a esto la falta de previsión en la población de las implicaciones del embarazo a una edad temprana, la cultura de la prevención de las adicciones y las oportunidades a las que puede aspirar un niño.

Estas deficiencias no son exclusivas de México, también se presentan en otras naciones. Sin embargo, la arbitrariedad en el cumplimiento de los derechos de las personas y el aseguramiento del bienestar de las personas por las políticas públicas o los programas sociales, están demostrando cuál es su alcance en los aspectos del cumplimiento de expectativas del Plan Nacional de Desarrollo del presente sexenio, del Plan de Trabajo de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la LXI Legislatura en ambas Cámaras. Asimismo, enuncian el endeble marco legal que existe para la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas vulnerables.

Los dictámenes que se aprobaron durante el periodo de ejercicio de la LXI legislatura contienen el avance que tendrán en el Estado y en la sociedad los grupos identificados con la vulnerabilidad.

Casi al finalizar el segundo periodo ordinario de sesiones en la Cámara, el número de asuntos turnados en la Comisión llegaba a 44, cuya cantidad se compone de 13 iniciativas de ley rechazadas y 31 aprobadas, de las cuales, el grupo parlamentario del PAN elaboró y propuso 17; la fracción del PRI, 5; la del PRD, tuvo 4; el Partido Nueva Alianza, 2; Convergencia, 1. Los Grupos Parlamentarios en conjunto, 1 y el Congreso de Colima, 1, con diferente contenido, tal como lo marca la siguiente tabla:

Tabla de iniciativas aprobadas y desechadas en la CAGV de la LXI Legislatura

Fuente: Cámara de Diputados

Partido	Número de iniciativas	Aprobadas	Desechadas
PAN	22	17	5
PRI	10	5	5
PRD	4	4	0
CONVERGENCIA	2	1	1
PANAL	3	2	1
PVEM	1	0	1
GOBIERNOS LOCALES, CÁMARAS CONJUNTAS	2	2	0
Totales	44	31	13

Cabe señalar, que los asuntos turnados por la Comisión, las Cámaras, el Pleno del Congreso y el Ejecutivo, formaban parte del trabajo pendiente de legislaturas anteriores y que hoy encuentran su aprobación, después de haber permanecido postergadas.

También, forman parte de un proceso en el que la aprobación de las iniciativas en todas sus fases lleva más tiempo del que dura una legislatura. Prueba de ello, es el caso de las iniciativas que se plantearon desde la LX legislatura y que, después de varias lecturas y modificaciones, alcanzaron su aprobación y vigencia, sin lograr cambios sustanciales a la problemática de la vulnerabilidad.

Mucho del trabajo que se ha realizado durante esta legislatura, significa el seguimiento y continuación de los proyectos que por circunstancias políticas y temporalidad habían quedado pendientes con base en los periodos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre periodo de sesiones y duración de los años de ejercicio. Todavía falta mucho por hacer a favor de los grupos vulnerables.

No obstante, algunas de las categorías más importantes en la sociedad, como es el caso de los niños, contarán con legislación que respalde su condición y proteja sus derechos ante cualquier circunstancia, garantizando el acceso a la educación, salud y el respeto a su condición; a través de leyes que se cumplan y políticas públicas que se apliquen con todos los ordenamientos que el Estado señale.

Los discapacitados, ubicados bajo un contexto desfavorable por una realidad social que los margina y les impide su integración a causa de la discriminación, serán favorecidos con iniciativas de ley que velan por la ejecución de las leyes sin omisión y la cooperación de las dependencias gubernamentales y los tres órdenes de gobierno para su inclusión a los espacios sociales. Apoyándolos en espacios de difícil acceso por las limitaciones de movilidad y traslado.

Aunque en la LXI Legislatura los adultos mayores no ocupan la mayoría del contenido en los asuntos turnados en las Comisiones, hay que destacar que su situación se ve reflejada en múltiples categorías. Puesto que es un grupo sumamente vulnerable al ser un sector de la población que cumplió con su función dentro del ciclo productivo. Dicho grupo representa la tipificación de la población que décadas atrás se encontró bajo un México cuasi completamente agrario y en la edificación de servicios sociales para cubrir las demandas totales de la población.

La demanda de mejores condiciones de vida, salud y acceso a servicios y bienes para los adultos mayores es el resultado de contar con instituciones de salud que permanecieron segmentadas hacia los sectores que legitimaban la clase política post revolucionaria. Bajo una sociedad en el que la vejez se consideraba una etapa compartida con la familia, y la descendencia tradicionalmente se encargaba de proveer y subvencionar los servicios médicos o bienes alimenticios que el adulto mayor necesitara.

Sin embargo, en el transcurso del siglo XX al XXI, la idiosincrasia de la población y las circunstancias sociales, paulatinamente, modificaron el compromiso que se asumía anteriormente por las familias. Por lo que, el Estado intervino. Muestra de esta intervención son los compromisos nacionales por medio de leyes y reglamentos que los protegen.

Las leyes son las que ahora fungen como protectoras y garantes de los derechos sociales de los individuos, en las que se contiene la voluntad del Estado y de sus instituciones, para el cumplimiento y regulación de diferentes mecanismos proveedores de los

recursos o paliativos indispensables para los grupos vulnerables.

Todos y cada uno de los temas que se abordaron en la LXI Legislatura son punto de partida para la concreción de ejes rectores que funcionen desde su formulación política para lo social. Este largo proceso de revisión de los asuntos turnados, para finalmente llegar a dictaminar y aprobar iniciativas, proposiciones y minutas, requiere de un estudio y análisis amplio en cada una de las instancias por las que transita.

Es un proceso prolongado porque no existen tiempos acordados para dar respuesta por parte de la Cámara de Origen hacia la Cámara Revisora. Tampoco se estipulan periodos para; su discusión en el Pleno del Congreso de la Unión, ni cuando pasa a revisión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta pública. Sólo cuando está en manos del Ejecutivo, se establece un plazo para su corrección y modificación da al menos diez días útiles será reputada la iniciativa a su Cámara de Origen.

Como resultado, el tiempo entre iniciativas aprobadas es muy largo, y retrasa su efectividad, en ocasiones, impide que logren el impacto esperado. A su vez los dictámenes respaldan iniciativas que en su contenido no influyen en el cambio sustantivo de la realidad social, lo que hace evidente el rezago y la omisión de derechos de las personas a causa de su condición social y humana.

De los dictámenes aprobados en la LXI legislatura, se puede cuáles fueron los principales temas que preocuparon a las Comisiones Legislativas del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Los adultos mayores, hoy una categoría que representa una problemática que va en aumento son un sector que exige más y mejores servicios de salud, la reinserción al campo laboral y programas sociales de apoyo económico. Lo que, los convierte en una de las partes centrales dentro de las prioridades del Estado, porque necesitarán de ejes estratégicos en la política pública que se adecuen al contexto social y al presupuesto que exista para llevar a cabo la realización de los mismos.

Tradicionalmente, los grupos vulnerables que reconoce la Comisión en el Congreso se relacionan con aquellos en una etapa trascendental en sus vidas, como lo son los niños, adolescentes y adultos mayores. No obstante, se suele omitir la importancia de incluir en el tipo de asuntos turnados aquellos relativos al comportamiento e integración a la comunidad.

En específico, los delitos que constituyen los principales problemas que aquejan a los grupos vulnerables, como es el caso de la explotación laboral, la trata de personas, la delincuencia organizada, entre otras; así como, problemas de salud pública, por ejemplo, la drogadicción en los jóvenes.

Los asuntos turnados que se revisan al interior de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables son el claro ejemplo de los problemas que existen en nuestra sociedad y exigen la atención adecuada mediante mecanismos institucionales y el cumplimiento de derechos.

Es Necesario un Estado de derecho que no implique ningún tipo de exclusión. Así como, la clasificación del desposeído de una forma permanente o transitoria, refiriéndose al caso de los que han perdido su patrimonio a causa de un desastre natural o del endeudamiento para costear los gastos por manutención o el despojo por parte del tratamiento de una enfermedad.

Los avances, durante el periodo de ejercicio de las funciones legislativas y su comisión, señalan las directrices que guían el rumbo y futuro de los grupos vulnerables. Al menos en esta legislatura, tratan sobre las deficiencias que existen en los programas sociales y los artículos de las leyes que velan por las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, y los niños. Y se toma en cuenta la violencia y el maltrato que coexisten en el seno de una familia disfuncional y sus consecuencias en los niños y adolescentes.

La pobreza, la discriminación y la discapacidad son los lastres que hay que superar dentro de un Estado en el que los mecanismos vigentes no han sido suficientes para reparar los daños a grupos vulnerables y vulnerados, inmersos en contextos de desventaja.

4.3 Proyección de los grupos vulnerables a partir de la eficacia del Congreso de la Unión

La legislación, como se ha tratado de demostrar, sirve para respaldar a los grupos vulnerables en los distintos ámbitos de la gestión pública. Los legisladores refuerzan los vacíos legales que existen para casos de víctimas del delito, como es el de la trata de personas para explotación laboral y sexual, de adultos o infantes.

La proliferación de diferentes amenazas que ponen en riesgo la correcta integración de los niños, y una vida digna al lado de sus padres, debe encontrar respuesta y freno en las instituciones. Que se avoquen a asegurar al crecimiento y desarrollo íntegro, con valores, a los que debe aspirar un individuo desde su infancia.

Las iniciativas, en lo que va de la LXI Legislatura, integran un cuadro de reformas a las leyes de seguridad social, para atender a las personas con discapacidad, población indígena y dar protección a las mujeres. Cuyo principal objetivo se manifiesta con la modificación de artículos con el propósito de crear reglamentación que afronte estas situaciones desfavorables que se pueden presentar en la cotidianeidad.

Sin embargo, las reformas a los artículos que se proponen, como el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de las Personas con Discapacidad propuesta por la Diputada Díaz Salazar María Cristina de la fracción parlamentaria del PRI, siguen en estatus de pendiente.

Otro ejemplo, es el proyecto de decreto que reforma los artículos 6 y 30 de la Ley General de Personas con Discapacidad, que en su contenido propone lo siguiente: Facultar al Ejecutivo Federal para establecer un registro Nacional de la Información de Población con Discapacidad. Establecer en las atribuciones del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad la difusión, promoción y publicación de los resultados de su información generada por dicho registro, propuesto por Flores Escalera Hilda Esther también del PRI.

Mientras no exista un mecanismo de control político para establecer tiempos para dictaminar en cada una de las fases que compone el proceso legislativo, seguirá existiendo la postergación del cambio. Muchas reformas y leyes valiosas siguen pendientes de dictaminar que concrete el proceso de elaboración de leyes y reglamentos desde las Comisiones, el Pleno y el Poder Legislativo.

Dicha situación, ese refleja en el número de asuntos aprobados que entran en vigencia para el beneficio ciudadano, y de aquellos sectores de la sociedad que requieren de un mayor

esfuerzo para alcanzar la equidad e igualdad de oportunidades garantes de una vida digna.

El reto al que se enfrentan las iniciativas es principalmente su aprobación en ambas Cámaras, como sucedió con el dictamen para crear la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, mismo que fue turnado al Ejecutivo federal para los efectos que la ley conduce.

Lograr el consenso entre posturas partidarias y visiones políticas, que se confrontan en la elaboración de un dictamen sobre un asunto en particular, exige un planteamiento que sustente la parte política, social y económica de una propuesta.

Los avances que se presumen desde la gestión de las diferentes fracciones parlamentarias en el Congreso no siempre se concretan, algunas de ellas quedan pendientes para la siguiente legislatura o son rechazadas a la hora de que se examinan y discuten.

Es importante conocer cuáles son las explicaciones por las que un asunto turnado a Comisión e incluso presentado en el Pleno no es aprobado. La pregunta es entonces, ¿qué ocurre? ¿Qué hace falta para que un asunto turnado sea de interés para los legisladores?

Las lecturas que se realizan en las diferentes instancias de las fases del proceso legislativo son las que postergan los cambios y modificaciones a la legislación vigente o a las reglas de operación de los programas sociales que se ejecutan desde las dependencias gubernamentales. Lo mismo sucede con las modificaciones o el rechazo que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenga al respecto, por la falta de fundamentación en el análisis integral de las repercusiones y alcances.

Las propuestas requieren del respaldo por parte de los actores involucrados, ante intereses políticos y privados; de lo contrario, no alcanzan el consenso de las Comisiones, ni del Pleno de las Cámaras. Tal es el caso de la iniciativa presentada por el senador del PAN José Alberto Castañeda Pérez, la cual, persigue modificaciones sobre el artículo 173 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; y, la Fracción II del artículo 29 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, que busca explícitamente que el asegurado que se encuentre disfrutando de una pensión garantizada regrese a su trabajo, sujeto al régimen obligatorio pero percibiendo del Instituto dicha pensión. En suma, la propuesta de iniciativa fue calificada como con inviabilidad financiera, contradicciones técnicas y rechazada en la codictaminadora.

Por lo tanto, llevar a cabo un asunto turnado para las Comisiones referente a una

iniciativa, minuta o proposición debe ser de contenido viable a partir de la situación en la que vive el grupo vulnerable que se especificó. Dicha viabilidad dependerá de los alcances que desee tener una iniciativa de ley o reforma a los artículos de las leyes señalados.

Es decir, la viabilidad depende de que se involucre a diversos actores sobre una modificación o propuesta a la legislación vigente para los grupos vulnerables en el ámbito público.

La aprobación requiere de una mayor argumentación teórica y práctica del problema. Además del acuerdo por parte de las fracciones parlamentarias para respaldar el contenido del asunto que se trate.

En la legislatura, los cambios y modificaciones que se han logrado se abocan hacia el cuidado, desarrollo y bienestar de los individuos. A partir de, la aprobación de diferentes iniciativas que incluyen, por ejemplo, la prohibición del maltrato infantil en cualquiera de sus modalidades (reforma presentada por el Grupo Parlamentario del PRI), así como, erradicar el trabajo y explotación infantil de los menores de catorce años que habitan en las calles por causas de abandono o pobreza patrimonial.

También, la protección del adulto mayor por medio de apoyos para cubrir la pobreza alimentaria y los servicios médicos dedicados a la geriatría. Establecidos en la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXX al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual, propone establecer un registro único de instituciones que se encarguen del cuidado de las personas adultas.

De igual modo, los discapacitados se colocan en los ejes de acción para la política pública del Estado al reformarse y adicionar artículos que provean de los servicios a este sector y reglamenten su aplicación a la cotidianidad.

Lo anterior demuestra esfuerzos referentes a la educación, la movilidad y el acceso a oportunidades que hasta la fecha han sido retenidas por la falta de compromiso de los legisladores hacia los grupos vulnerables.

La idea de mejorar las condiciones de vida, y el espectro de posibilidades a los que pueden tener acceso o aspirar los grupos vulnerables bien definidos como son niños, adultos mayores y discapacitados, forma parte de la estrategia que tienen las convenciones internacionales, los acuerdos nacionales, estatales y locales. A dicho compromiso, se suman los legisladores desde sus partidos para modificar y cambiar las problemáticas del presente.

Las propuestas que se presentan y las minutas, que se elaboran desde las dependencias gubernamentales con las organizaciones de los ciudadanos, no se materializan en leyes, lo que impide su promulgación y cumplimiento. Éstas se encuentran frente al obstáculo de la postergación, varadas por causas burocráticas que implican una serie de trámites o fases sin una calendarización ni temporalidad obligatoria.

Lo que resulta en un aplazamiento del compromiso. Los resultados, en cuanto al número de asuntos aprobados, marcan un avance paulatino en la legislación y en los compromisos políticos de la gestión en turno.

Es importante que se difunda el conocimiento sobre los efectos de un proceso legislativo lento, puesto que significan un retraso en las propuestas para resarcir las condiciones de las personas que viven inmersas en algún tipo de vulnerabilidad.

Entre los graves problemas que se presentan en el proceso legislativo, para que las iniciativas que llegan o se forman en el Congreso tengan la viabilidad que las Cámaras califican y evalúan de aprobatoria, está la falta de cumplimiento que existe de la Cámara Revisora hacia la Cámara de Origen o de la Cámara Revisora hacia el Ejecutivo Federal.

La extemporalidad, con la que marcan las investigaciones, el análisis y la votación que conlleva a la aprobación o rechazo de una iniciativa, demuestra la falta de reglamentación para la Cámara Revisora en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se debería obligar de forma constitucional y política a dicha Cámara para que emita su dictamen en un tiempo y forma determinados.

Los asuntos turnados que llegan a la Comisión permanecen pendientes por más tiempo del que dura un periodo de sesiones, el año de ejercicio e incluso la legislatura. A pesar de que, el proceso legislativo es ininterrumpido, por la existencia de diferentes formas de organización al interior del Congreso. Formas que permiten el seguimiento en sesiones extraordinarias o la celebración de Comisiones, reuniones de trabajo con miembros de la sociedad civil e instituciones que fortalecen una concepción general o específica pero debidamente informada por fuentes gubernamentales y de los miembros de la sociedad que se involucran y posicionan como los principales colaboradores con el Estado.

Sin embargo, la viabilidad de cada asunto se condiciona al estudio y análisis que realice la Cámara Revisora, sin que ésta quede obligada a respetar un tiempo fijo.

Este aplazamiento por revisión, que se manifiesta con la fecha en que se presentan y

se publican las iniciativas y cuando alcanzan su entera aprobación, expresa el grado de consenso al que llegan los diferentes actores que participan. Siendo entonces la Cámara Revisora, la instancia que determina su envío al Ejecutivo o su rectificación y devolución hacia la Cámara de Origen.

En la Cámara Revisora, la consecución del proceso legislativo implica el cumplimiento sustantivo de reuniones de trabajo con los integrantes de la Comisión, con las organizaciones de la sociedad civil y con los ciudadanos inmersos en las problemáticas, que son los que más conocen sobre las desventajas de su condición.

La recopilación de la información, sobre los asuntos vinculados con el contenido de las iniciativas y modificaciones, permite la construcción de conceptos que se adecuen a la realidad social para crear propuestas concientizadas sobre los problemas que aquejan a los ciudadanos en desigualdad de condiciones y oportunidades.

El análisis de dicha información debe retomar los antecedentes legales, decretados y respaldados por los organismos supranacionales. Antecedentes como los pactados por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad establecidos por la Organización de las Naciones Unidas; los acuerdos con la FAO para combatir la pobreza alimentaria en los Estados; lo declarado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2007 -2011 durante el gobierno del presidente Felipe Calderón.

Los grupos vulnerables ocupan uno de los ejes centrales de la política nacional. Trabajo que se desarrolla buscando la integración de los aspectos más importantes, para el desarrollo social del vulnerable y vulnerado, con organizaciones no gubernamentales y organismos interinstitucionales.

Las fases por las que una ley debe pasar para convertirse en ley, después de recopilar la información y propuestas completas para la toma de decisiones informadas, se complican por la falta de reglamentación del artículo 72 constitucional. Inexistencia de la que depende toda una sociedad vulnerable.

Esta etapa de revisión, estudio y discusión en las Cámaras se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos legislativos en sus siguientes artículos:

Artículo 38¹⁰³

1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:
 - a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los Grupos Parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y las deliberaciones;...c) Impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos

Las facultades de las Comisiones se ciñen a la reglamentación con base en lo fijado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez, se le otorgan atribuciones primordiales para el avance en el proceso legislativo y formación de leyes, en su artículo 45.¹⁰⁴ Con ello, se sustenta legalmente el orden y respeto a las solicitudes que realice la Cámara de Origen para informarse sobre los asuntos que le compete legislar con la cooperación institucional a la que deben sujetarse las dependencias, organismos y gobernantes. Tal como lo estipula el artículo 93 constitucional que plantea su colaboración en la solución de las demandas ciudadanas y de los grupos vulnerables.

No obstante, el funcionamiento de las Comisiones, al tener entre sus competencias las bases para un proceso legislativo satisfactorio en la que sus iniciativas de ley sean aprobadas, requiere del cumplimiento de los actores que intervienen para esclarecer e informar al Poder Legislativo de la situación latente sobre asuntos en lo general o en lo particular.

Otro factor que afecta la eficiencia de los procedimientos y produce su postergación es el estudio que debe realizarse por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre los aspectos presupuestales que puede implicar una iniciativa de ley o su modificación en el Estado.

En esta perspectiva, las Comisiones sustentan sus funciones con el respaldo que el artículo 45 párrafo 6 de la Ley Orgánica del Congreso les da. También, sustentan los procedimientos que como Comisión debe llevar a efecto, respetando los términos acordados en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En este contexto, la aprobación de una iniciativa de ley o su modificación está estrechamente vinculada con el desempeño de las Comisiones en sus respectivas Cámaras; así como, el periodo de tiempo con el que llevan a cabo los procedimientos para la

¹⁰³Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art.38

¹⁰⁴Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 45.

recopilación de información de todos los actores involucrados y la toma de decisiones informadas capaces de elaborar y plantear iniciativas que transformen la realidad social.

Todo con la solidez legal con la que se deben aplicar las leyes para que las instituciones cumplan con las funciones delegadas por el Estado, al ser instancias capaces de mediar entre las necesidades de la sociedad y las funciones institucionales.

Es necesario atender aquellas deficiencias que se generan desde el Congreso y no ayudan a reforzar la idea de Estado de Derecho ni de buen gobierno, como los tiempos legislativos.

O la falta de obligatoriedad para el cumplimiento de la agenda de trabajo legislativa. Falta que genera que los asuntos que se tratan durante una legislatura continúen pendientes para la siguiente y así sucesivamente, hasta tener el congelador legislativo atestado de asuntos que en su momento no encontraron solución, pero que persisten en el presente cuando el problema se ha agravado o desaparecido.

Existen diferentes prioridades en la agenda nacional, pero para obtener la resolución de una, primero se debe detectar la fuente del problema. En el caso de los grupos vulnerables categorizados como “impedidos”, al ser individuos con alguna discapacidad o bien enfermos mentales son la tipificación de un caso que necesita del esfuerzo del Estado y de la sociedad para resarcir las consecuencias de esta condición.

La sensibilización de la sociedad y los gobernantes hacia el fenómeno de la vulnerabilidad es una labor compartida, donde sólo se puede trabajar si cada uno de los actores participantes formula y propone resultados y métodos que contribuyan a la mejora de condiciones sociales de estos grupos que han quedado desprotegidos total o parcialmente por desajustes sociales ocasionados a lo largo de décadas en el Estado mexicano.

Conclusión

La vulnerabilidad, como la concebimos hoy, es un lastre de los Estados cuyos grupos llamados vulnerables son el resultado de causas multifactoriales. Algunas pueden ser internas, surgen desde el nacimiento de los individuos, al llegar a una edad adulta o por algún accidente. Pero las externas, es decir, las que no fueron provocadas por el individuo o diagnosticadas en términos de salud, son las que enraízan más la problemática de estos grupos. Principalmente, las que responden a la forma en que se gobierna y se establecen prioridades de acuerdo a las decisiones tomadas en el Congreso con respecto a los intereses personales, políticos o de la ciudadanía.

En el caso mexicano, encontramos una gran cantidad de desventajas sociales originadas por el reacomodo de las clases sociales y el devenir de un sistema político mexicano moldeado a partir de las necesidades del propio gobierno para hacer valer su hegemonía. Todo ello, ante una multiplicidad de asuntos que requerían la pronta ejecución de políticas económicas fundamentales para el desarrollo de bases sociales y obtención de garantías que les prometía la Constitución.

El cumplimiento de dichas promesas se convertía en una relación de castigo/recompensa porque, mientras las clases adscritas al partido político asentado en el poder obtuvieron los primeros beneficios de estar organizados y respaldar las decisiones de gobierno, los que no estuvieron organizados por razones que iban desde la propia oposición ideológica hasta la limitación física o mental se quedaron sin tierra que cultivar, un gremio al cual pertenecer o bien, sin un servicio público que gozar.

Las relaciones entre el gobierno y la sociedad se consolidaron para ser meramente clientelares. Es decir, si se apoyaba al partido en el poder o a su candidato a la presidencia, se ganaban beneficios que iban desde cargos a elección popular, hasta el sabotaje de los programas sociales.

De este modo, clientelismo, corporativismo y presidencialismo se convertían en los tres componentes para el estancamiento de los grupos vulnerables. Reconocidos por el Estado, pero principalmente acogidos por la Iglesia y la sociedad civil, que se organizaba para incluir en sus filas a individuos con problemas de alguna índole específica.

No obstante, más tarde el neoliberalismo en México se encargaría de poner el acento

en las diferencias que el gobierno omitió, al extenderse la brecha social entre los que, al menos, tenían seguridad social frente a los que estaban totalmente desprovistos de algún beneficio de la política pública.

En las postrimerías del siglo XX, el priismo pierde credibilidad, reflejándose en la pérdida de representación política y el crecimiento de la oposición como fuerza partidista. Sus discursos políticos, que juraban tiempos de abundancia para todos los estratos sociales, sin importar género o condición social, habían las circunstancias de una notable cantidad de ciudadanos.

Sin embargo, aunque el Estado no logró terminar con la consolidación de un sistema educativo que priorizara el progreso de cada alumno para enfrentarse a los nuevos retos que imponía la globalización (ya que prefería optar por la perpetuidad de un partido en el poder), tampoco luchó para adoptar una política económica acorde al ritmo de crecimiento que podía ofrecer la nación en su conjunto. Y de esta manera, poder evitar la fragmentación entre quienes tienen la capacidad de competir y los que serían marginados por la falta de capacidad de respuesta ante dicha competencia.

Igualmente, se olvidó de robustecer el aparato institucional para garantizar un sistema de seguridad social que abarcará a cada profesión y oficio, sin importar su localización geográfica. Además de un sistema jurídico que avanzara como lo hacen las transformaciones de la sociedad bajo un correcto apego a las leyes y al Estado de Derecho; puesto que la falta de cumplimiento a las leyes ha devenido en el fenómeno de la discriminación.

La falta de recursos económicos para la subsistencia, la falta de capacidades físicas e intelectuales, la edad, el género y el origen social son las precursoras de estas disparidades que observamos en nuestra sociedad. Por ende, el Estado comparte los efectos negativos de la vulnerabilidad, porque si no responde eficientemente a las demandas de los grupos vulnerables, la sociedad se encargará de hacer notorios los estragos que representa no superar esa condición.

Esto no implica únicamente la discriminación hacia estos grupos; la sociedad también evidencia al Estado por medio de la creación de alternativas que auxilian el cumplimiento del bienestar social a través de las organizaciones de la sociedad civil. El mercado toma a lo privado como promotor de los servicios que el Estado no cubre totalmente.

La atención a la vulnerabilidad es facultad del poder legislativo; sin embargo, no es el

único que hará factible cambiar esta situación en México. El Congreso tiene la facultad de iniciar leyes en aspectos centrales para el bien común por medio del cumplimiento por parte de los ciudadanos y las instituciones del Estado, en los tres órdenes de gobierno, como lo marca el inciso I del artículo 72 constitucional.

No obstante, la producción legislativa que se generó para grupos vulnerables, ha tomado relevancia por la pluralidad partidista que existe en el Congreso. A pesar de que el tema de la vulnerabilidad debería ser un asunto de interés político prioritario en las agendas de los partidos que nos representan.

Es necesario descartar la idea que se tiene de que una fuerza política, llámese PRI, PAN o PRD, por el hecho de predominar en el número de legisladores al interior de una Comisión Legislativa como es el caso de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables puede imponer propuestas a iniciativas de ley con un sentido social y de empatía con las dificultades de este grupo.

Puesto que este argumento contrasta con la baja tasa de producción legislativa que han tenido las legislaturas precedentes a la LXI, en la que sus asuntos turnados han quedado en la famosa “congeladora legislativa”, se debe tomar en cuenta que, desde la llamada alternancia en el poder, el PRI dejó de ocupar varios de los curules en el Congreso y en consecuencia, en las comisiones legislativas.

De igual modo, la rotación de las fuerzas partidistas ha variado la cantidad de posiciones en la representación política de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, órgano del legislativo que se especializa en esta materia.

El Plan Nacional de Desarrollo que propone el Ejecutivo durante su periodo de gobierno es uno de los señalamientos políticos más importantes. Busca el cumplimiento de los ejes que rigen al aparato institucional con acciones que garanticen a los grupos vulnerables los beneficios sociales a los que son acreedores, por medio de la cooperación interinstitucional e intergubernamental. De esta forma, la ejecución de las políticas públicas y la aplicación de la ley a favor de los grupos vulnerables procura abarcar los tres ámbitos de gobierno.

Ante este pronunciamiento, el Legislativo también debe garantizar los mecanismos para sentar lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, por ser un asunto que, por sus dimensiones, abarca cada una de las categorías definidas, tanto en el PND como en el plan de trabajo del Congreso de la Unión.

Excluidos, impedidos y desposeídos, son los grupos que ocupan los objetivos de las acciones de gobierno. Cada uno con diferentes problemáticas que provienen de la pobreza, la enfermedad y la discriminación. Sin embargo, no todas pueden mitigarse, hasta erradicarse, en un lapso de tres años como significa el periodo de gestión para una legislatura. Aunque sí pueden ser revisadas y turnadas con un trato preferencial, si así lo organizan Ejecutivo y Legislativo.

El primero, con iniciativas que partan de la inclusión de estos grupos a los espacios sociales de forma integral, y no con el acostumbrado enfoque asistencial que sólo procura la atención médica. El segundo, desde su Mesa Directiva, con el apoyo de la Junta de Coordinación Política, con iniciativas conjuntas al Ejecutivo, que exijan a la sociedad la reinserción social de los grupos impedidos y excluidos. Mientras, la política económica y la social hagan lo propio con los desposeídos para desvanecer paulatinamente la brecha social que matiza la pobreza y marginación.

De los asuntos turnados, entre dictámenes de iniciativas, proposiciones, puntos de acuerdo y convenciones, el trabajo que se ha llevado a cabo a lo largo de los tres años de ejercicio de la LXI legislatura en la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados y la continuación en la misma de la LX legislatura iniciada en la Cámara de Senadores, muestra una inclinación hacia el cumplimiento de los compromisos internacionales que se pactaron con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Al promover su inclusión, desde su identificación y denominación en cada uno de los dictámenes que se produzcan en cada instancia del proceso legislativo de iniciación y modificación a las leyes.

Las transformaciones en el tema de la vulnerabilidad no se solucionarán únicamente con el arreglo institucional, ni con modificaciones a las terminologías que usan las leyes vigentes que procuran y protegen el sector vulnerable.

Por eso se han tomado otras medidas como lo ha hecho el Legislativo durante la LXI legislatura, cuyo objeto de estudio resalta prácticas institucionales en aras de buscar la promoción social de estos grupos representado por: “El Compromiso del Congreso de la Unión con los Derechos del siglo XXI para las Personas con Discapacidad”, celebrada en septiembre de 2011; el Parlamento para los Niños y las Niñas de México, celebrado en diciembre de 2011.

Cabe señalar que la tasa de producción legislativa en la LXI legislatura tiene en su evaluación una evidente ineficacia para la resolución de los asuntos turnados, ubicando a la producción legislativa como de mediana importancia. Acorde a la medición bajo los parámetros de Espinoza Toledo sobre la importancia de las iniciativas que se promueven, a partir de cuatro elementos: alcance, repercusión, debate y votación,

No obstante, lo que debe ser prioritario para el beneficio de las personas vulnerables se encuentra en la regulación de las leyes, su respeto y aplicación, para evitar las crecientes tasas de discriminación y rezago social emanadas de la exclusión social en los diferentes ámbitos de su vida social. Además de la operación, con estrictas medidas, que transparenten el proceso de definición de prioridades en los programas sociales, para encontrar los mecanismos suficientes para beneficio de los sectores más desprotegidos a causa del rezago y marginación por consecuencia de su vulnerabilidad.

La vulnerabilidad en la agenda política debe ser un tema prioritario para los legisladores, el Ejecutivo y los gobernadores en las diferentes entidades federativas. Procurando incentivar la creación de políticas públicas y programas sociales que reivindiquen a los grupos vulnerables y les den posibilidades de cambiar su estado actual. Donde los programas sociales no sirvan únicamente como paliativo temporal a los desajustes sociales marcados por las dificultades económicas, el acceso a un patrimonio, educación y servicios de salud.

Estos programas sociales universales o focalizados deben servir para dirigir las actividades gubernamentales hacia la gestión de soluciones que tengan por objetivo resarcir en la población las causas de sus desventajas.

Por cada año de ejercicio de una legislatura, transcurren posibles reformas a las leyes vigentes que pueden aprobarse pero son rechazadas y pospuestas hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones. Lo que fomenta la inactividad de la agenda política, ya que, los legisladores encuentran prerrogativas de tiempo, para alargar sus labores en el cargo. Prerrogativas que no producen sanciones ni castigos ante la falta de cumplimiento del plan de trabajo de las Comisiones.

Esto genera un desempeño basado en lo cualitativo donde se observan cambios en las diferentes leyes que protegen y regulan los derechos de las personas con algún tipo de vulnerabilidad. Por ejemplo, se encuentra la vulnerabilidad transitoria que puede estar en los

efectos de un desastre natural o la situación de un inmigrante.

Estos esfuerzos por hacer cambios a la condición de los grupos vulnerables exigen compartir las estrategias en pro de estos grupos. De lo contrario, los desposeídos, excluidos e impedidos, se quedarán varados por la escasez de reformas a las leyes y legislación que protejan y mejoren su situación.

El trabajo que se realiza en las Comisiones, durante cada periodo ordinario de sesiones y cada año de ejercicio, asentado en el informe de actividades, nos muestra cuantitativamente el progreso de los acuerdos y prioridades del gobierno ante un fenómeno multifactorial que se genera en todas las esferas de la sociedad con igual o mayor magnitud entre individuos que prescindan de cualquier bien o servicio.

De las iniciativas que se aprobaron a lo largo de la legislatura, según la categorización de Espinoza Toledo, se reformaron artículos y adicionaron diversas disposiciones a la Ley General de las Personas con Discapacidad principalmente, cuya relevancia es de mediana importancia y oscila entre un valor de 2 y 3 puntos.

Este resultado, se obtuvo a partir del análisis cualitativo y cuantitativo que existe en torno a cada iniciativa. Para demostrarlo, basta con revisar el énfasis que puso el Legislativo en leyes secundarias como son la Ley General de Personas con Discapacidad y la Ley para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Dichas leyes, acorde a la medición de Espinoza Toledo, se ubican por debajo del nivel de importancia necesario para considerarse de alto impacto. Su contenido debería implicar, la modificación a los artículos constitucionales con un enfoque de reforma, a favor de establecer avances desde la Constitución.

No obstante, reformas y adiciones importantes a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley para Prevenir y eliminar la Discriminación, Ley General de Educación, Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley General de Desarrollo Social y Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, se dejaron en el congelador legislativo.

Estos resultados, tras una legislatura en la que sí existe una pluralidad partidista, hacen notable una parálisis institucional generada por la falta de acuerdos entre los legisladores y el apoyo presupuestal a las iniciativas, que distan de contener la transformación en las áreas del

Estado. Se buscan corregir para compensar los desajustes sociales, a través de modificaciones a las leyes o reglamentos en las que existe un vacío jurídico, ausencia de reglamentación o especialización para atender las problemáticas de la población vulnerable.

Asimismo, se comprueba que las iniciativas y asuntos turnados por la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables del Congreso no se resuelven con la eficacia que ameritan, puesto que requieren que la negociación y los acuerdos en lo político y lo presupuestario aprueben las iniciativas que benefician a los grupos vulnerables.

Cabe destacar que, a diferencia de otros temas que gestan un alto índice de conflicto entre sus iniciativas, en el tema de vulnerabilidad, las fuerzas políticas partidistas convergen. No obstante, para hacer una reivindicación del lugar que ocupan los grupos vulnerables en la agenda política del Congreso, es fundamental el compromiso de cada partido político que nos representa, para votar las iniciativas que más convengan a este sector de la sociedad y destinar mayor cantidad de recursos públicos para resarcir su condición. De lo contrario, continuaremos con el esquema de lo humanamente deseable frente a lo técnicamente posible.

ANEXOS

Cuadro 1.1

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
CARENCIA EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	40.80%	*44.8
2010	31.80%	*35.8

*MILLONES DE MEXICANOS

Cuadro 1.2

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
REZAGO EDUCATIVO		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	21.90%	*24.1
2010	20.60%	*23.2

*MILLONES DE MEXICANOS

Cuadro 1.3

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
CARENCIA EN EL ACCESO A ALIMENTACION		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	21.70%	*23.8
2010	24.90%	*28

*MILLONES DE MEXICANOS

Cuadro 1.4

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
CARENCIA EN EL ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	65.00%	*71.3
2010	60.70%	*68.3

*MILLONES DE MEXICANOS

Cuadro 1. 5

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
CARENCIA EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS BASICOS DE LA VIVIENDA		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	19.20%	*21.1
2010	16.50%	*18.5

*MILLONES DE MEXICANOS

Cuadro 1.6

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL		
MEDICIÓN DE POBREZA A NIVEL NACIONAL 2010		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS		
CARENCIA EN EL ACCESO A LA CALIDAD Y ESPACIOS EN LA VIVIENDA		
	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
2008	19.20%	*21.1
2010	16.50%	*18.5

*MILLONES DE MEXICANOS

Bibliografía

- **Arguedas, Sol** *El Estado Benefactor ¿Fenómeno Cíclico?*, México, Editorial Mundo 1986
- **Barba Solano Carlos, Ordoñez Barba Gerardo & Valencia Lomelí Enrique (Coordinadores)** *Más allá de la pobreza Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Universidad de Guadalajara y El colegio de la Frontera Norte. México 2009.
- **Boltvinik, Julio.** *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México*. El Progreso/ Oportunidades. En la pobreza en México y en el mundo: Realidades y Desafíos Siglo XXI Editores.
- **Cadena Inostroza, Cecilia.** *Administración Pública y Procesos Políticos en México*. Editorial Porrúa México 2005.
- **Carnoy Michel.** *El Estado y la Teoría Política*. Alianza Editorial
- **Cervantes Gómez, Juan Carlos.** *La división de poderes y la evolución del poder legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria, Serie Roja Temas Parlamentarios, Cámara de Diputados, diciembre de 2003; *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, 1934.
- **Cohen Ernesto & Rolando Franco** *Evaluación de Proyectos Sociales*. Siglo XXI Editores México
- **Cordera Campos Ricardo y Tello Carlos** *México: la disputa por la nación perspectivas de desarrollo*. Siglo XXI Editores México
- **Cordera Ricardo, Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (Coord.)** *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* Ed. Siglo XXI México 2008
- **Cordova Arnaldo.** *La formación del poder político en México*. Col. Problemas de México.
- **Cosío Villegas Daniel.** *Historia General de México*. El Colegio de México 2009.
- **Dresser, Denisse.** *En busca de la legitimidad perdida: Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas. En pobreza y política social en México*. ITAM – Fondo de Cultura económica
- **Espinoza Toledo, Ricardo & Weldon Jeffrey.** *Para qué Sirve el Poder Legislativo*. Editorial Miguel Ángel Porrúa México 2006
- **Fuentes Luis, Mario.** *Política Social del Siglo XXI Retos y Perspectivas en México* Miguel Ángel Porrúa – Partido Revolucionario Institucional México 2005
- **Fuentes Luis, Mario.** *La asistencia social en México. Historia y Perspectivas*, México: Editorial paideia, 1999.
- **García-Pelayo, Manuel.** *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universidad
- **Guadarrama Gloria.** *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo de asistencia social*. Colegio Mexiquense, México 2001

- **Guerrero Orozco Omar.** *Del Estado Gerencial al Estado Cívico.* UAEM – Miguel Ángel Porrúa
- **Guillen Romo Héctor.** *Origen de la crisis económica en México (1940 – 1982)* Ediciones Era México 1988.
- **Hansen, Roger D.** *La Política del Desarrollo Mexicano,* México, Siglo XXI 7ª Edición 1976
- **Medina Peña, Luis.***Invención del sistema Político Mexicano. Formas de Gobierno y Gobernabilidad en México en el Siglo XXI* FCE.
- **Montesquieu, Charles Louis de Secondat Baronde.***El espíritu de las leyes.*Ediciones libertador.
- **Lipset Martin Seymour & Rokkan Stein.** *Cleavages Structures, Party Systems, And Voters Alignments. En The West European Party System.* Oxford University Press 1990
- **Offe Clauss.** *Contradicciones en el Estado de Bienestar* Alianza Editorial 2007
- **Rousseau Jean Jacques.***Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres.* Editorial Prometeo libros de Dafne.
- **Rousseau Jean Jacques.***El contrato social.* Ediciones Gandhi
- **Villa Aguilera.***El poder de las instituciones y los espacios de la democracia. Los años furiosos, 1994 -1995 La reforma del estado y el futuro de México* FLACSO - PORRÚA
- **Wallerstein, Immanuel.***Después del liberalismo,* México, Siglo XXI 4ª Edición 2001
- **Warman Arturo.***El campo mexicano en el siglo XX* FCE. México 2001
-

Referencias Hemerográficas

- **Bautista Romero, Jaime**“*México: ¿liberalismo social o neoliberalismo?*” en Problemas del Desarrollo, Vol.26 N° 103, Octubre – diciembre de 1995.
- **BrugueQuim, Ricard Goma y Joan Subirats.** *De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas.* En revista Internacional de Sociología, Tercera época, 33 Septiembre– Diciembre 7-45.
- **Clavijo, Fernando (compilador),***Reformas Económicas en México 1982 – 1999,* México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), FCE y ERSANE Consultores, 2000.
- **Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH).** *Vulnerabilidad.* Folleto Junio 2007.
- **Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.***Información CONEVAL para el presupuesto 2012.*
- **Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.** Plan de Trabajo LXI Legislatura. Cámara de Diputados.
- **Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.** Plan de Trabajo LXI Legislatura. Cámara de Senadores.
- **Diario Oficial de la Federación,** 20 de Agosto de 1973.

- **Diario Oficial de la Federación**, 6 de Enero de 1992.
- **Discurso de Toma de Posesión de Carlos Salinas de Gortari**, en el Financiero año VIII, N°1823, viernes 2 de Diciembre de 1988.
- **Enciso L. Angélica.***Pronasol, la apuesta que perdió el gobierno federal.* Política. La Jornada
- **Gómez Quintero Natalia.** “Retiran a las mujeres vestidas como indias” El Universal, Sociedad. Jueves 13 de Mayo de 2010.
- **Juárez, Víctor Manuel,**“PRONASOL: Salida a la Presión Social y a la Inconformidad Política, en Época, N° 113, 2 de Agosto de 1993.
- **Huerta Heliana Monserrat, Chávez Presa María Flor.** *Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años.* Revista Análisis Económico UAM- Azcapotzalco Año 2003 Vol. XVIII Número 037.
- **Isibasi, Alejandra.***Homosexuales.* Bien común 2006 V12 N140 Agosto p 8.
- **Larralde, Selvia.***Adultos Mayores en México.* Bien común 2006 V12 N140 Agosto p 5-7.
- **Legorreta, Gabriela.***Pueblos Indígenas.* Bien común 2006 V12 N140 Agosto p10.
- **Martínez, Alejandra.** *Personas con capacidades diferentes.* Bien común 2006 V12 N140 Agosto p 11.
- **Moreno, Martín** “Solidaridad, sin Distingos, Reafirmó Salinas de Gortari en Época, N° 173, 26 de septiembre de 1994.
- **Pardo López. María del Carmen.** La Administración de la Política Social: cuatro estudios. El Diseño Administrativo de programas de Emergencia, (tesis inédita), UIA, 1998.
- **Revista Bien Común.** ¿Qué es la vulnerabilidad social? Bien común 2006 V12 N140 Agosto
- **Sánchez Julián**Canasta básica se ha encarecido 115% CNC El Universal México 12 de Diciembre de 2010
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público – Fondo de Cultura Económica.** La planeación del Desarrollo en las décadas de los 90. México 1992. Antología de la Planeación en México. Tomo 22.
- **Stein Ernesto y Tommasi Mariano.** La política de las políticas públicas Revista Política y Gobierno Vol.XIII Núm. 2 II Semestre de 2006.
- **SzékelyMiguel.***Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004.* Serie documentos de Investigación SEDESOL México 2005.
- **Zorrilla Arena Santiago.** *50 años de Política Social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel De la Madrid*México 1988.
- **.Secretaría de Desarrollo Social.** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Primera Encuesta Nacional sobre discriminación en México.* Mayo 2005

Referencias electrónicas

- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Comisión Legislativa", en *Grupos Vulnerables*. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Gaceta parlamentaria en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 24° Período de Sesiones Roma, 2 – 5 de junio de 1998 “ Directrices relativas a los Sistemas Nacionales de Información y Cartografía sobre la Inseguridad Alimentaria y la Vulnerabilidad (SICIAV) en <http://www.fao.org/docrep/meeting/w8500s.htm#E11E18>
- Centro de Estudios Sociales y en Opinión Pública, “Definición” Grupos Vulnerables, en http://www.diputados.gob.mx/cesop/comisiones/d_gvulnerables.htm
- Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/igualdad-de-oportunidades/grupos-vulnerables.html>
- Consejo Nacional de Población 2005 La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indicesoc/IngresoMonetario2000/desigualdad.pdf>
- Boletín Informativo Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa. Senado de la República. Año IV, No 32 Julio – Agosto 2004.