



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES ACATLÁN

Sin clientelismo no hay paraíso.
Una alternativa para combatir la
pobreza

Tesis que para obtener el título de
Licenciada en Derecho presenta:
Fabiola Vite Torres

Asesor: Mtro. Jorge Antonio Loyo
Pérez

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México. 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos

“al todo” por consentirme todos y cada uno de los días de mi vida, por conspirar a mi favor siempre, por el camino que me regaló para dar por concluida esta etapa; por darme un corazón que no palpita, sino zapatea

A mi madre por regalarme todas los días el amor más puro e incondicional que pueda existir en la vida, te amo mamá, contigo siempre; a mi padre por su apoyo y consejo sabio; a mi hermana por ser un ejemplo de coraje, disciplina y superación, te admiro; a mi hermano por enseñarme tanto, por las risas; amada familia, si volviera a nacer... los volvería a escoger.

A mi amada universidad que me ha dado tanto, me ha abierto la puerta a otros mundos; gracias por los maestros que me diste de tan alta calidad no solo profesional sino humana; mi corazón azul y la piel dorada hasta siempre

A mi asesor, guía, amigo Jorge Antonio Loyo Pérez por ser mi ejemplo a seguir, por creer en mis capacidades, por existir y contribuir al mundo con su trabajo profesional así como en sus demás faceta

A David García “... mi cómplice y todo y en la calle codo a codo somos mucho más que dos...” gracias infinitas por los años caminando, creciendo juntos, por tu amor infinito y tu paciencia inacabable, por todo el aprendizaje, por apoyar mis sueños más surrealistas, por acompañarme en mis danzas, andanzas de oscuridad y alegrías; especialmente gracias por traer una Aurora a mi vida, a ti y a esa luz que siempre me acompaña y nos une...

Gracias al “Gabinete” por compartir conmigo esta etapa univeritaria; a las amistades que sumé en el camino o se fueron de él; especialmente a quienes me dijeron: -¿y la tesis?, ¡pues aquí está!; gracias por sus palabras de aliento, gracias Fer, gracias Miya por escuchar mis historias más oscuras, por celebrar también mis aciertos, por estar ahí siempre; por existir y coincidir... gracias totales

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	7
MARCO GENERAL	7
1.1.- Dignidad Humana	7
1.2.- Igualdad	14
1.2.1.- Igualdad Sustancial	15
1.3.- Derecho Social	17
1.4.- Política Pública	18
1.5.- Política Social	20
1.5.- Programa Social	21
CAPÍTULO 2	23
ANTECEDENTES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES.	23
2.1.- Surgimiento del Estado de Bienestar.	23
2.2.- Constitución de la Política Social Posrevolucionaria.	31
2.3.- Crecimiento económico fin del caudillismo	54
2.3.1.- Etapa de Crecimiento Económico.	54
2.3.2.- Etapa de Desarrollo Económico y Social	60
2.4.- Articulación entre la política social y la industrialización.	66
2.5.- Sociedad Benefactora	67
CAPÍTULO 3	94
PROGRAMAS SOCIALES	94
3.1.- Naturaleza Jurídica	94
3.2.- Marco Jurídico	95
3.3.- Clasificación de Programas Sociales	97
3.4. Funcionamiento	101
3.4.1.- Sujetos	102
3.4.2.- Padrón	103
3.5.- Blindaje Electoral	104

CAPÍTULO 4	108
LA AUTONOMÍA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	108
4.1.- Adiministración Pública Federal	108
4.1.1.- Centralizada	110
4.1.2.- Paraestatal	110
4.2.- Órganos Constitucionales Autónomos	113
4.2.1.- Naturaleza Jurídica	115
4.2.2.- Marco Jurídico	116
4.2.3.- Características	116
4.3.- Caso Mexicano	120
4.3.1.- Instituto Federal Electoral	120
4.3.2.- Banco de México	126
4.3.3.- Comisión Nacional de Derechos Humanos	131
4.3.4.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática	134
4.3.5.- Comisión Federal de Competencia Económica	138
4.3.6.- Instituto Federal de Telecomunicaciones.	139
CONCLUSIONES	146
FUENTES DE INFORMACIÓN	148
Fuentes Bibliográficas	148
Fuentes Hemerográficas	152

INTRODUCCIÓN

A partir de la observación del uso de los programas sociales se puede identificar los fines político electorales atrás de los mismos, donde a través de diversas prácticas que van desde la promesa de una despensa, un apoyo económico, entre otras, culminando en la inscripción a un padrón de beneficiarios de algún programa social, luego entonces éstas anomalías se van afinando gracias a la práctica constante por los distintos partidos políticos, siendo en tiempos electorales o durante el sexenio o trienio de la administración al frente.

Durante el periodo electoral, los partidos políticos se muestran benevolentes con los futuros votantes los cuales ponen atención en los incentivos y compensaciones que pueden obtener de votar por determinado partido político.

Otra señal de alarma es el constante bombardeo en telecomunicaciones sobre los programas sociales brindados durante la administración del ejecutivo al mando, haciendo hincapié en el nombre del programa social, la cantidad y tipo de beneficiarios, es decir, a qué grupo vulnerado llega, como pueden ser madres solteras, adultos mayores, mujeres, indígenas, estudiantes, etcétera, pero resaltando quien los encabeza.

Dicha problemática, atenta contra la dignidad humana, ya que lejos de ver a un ser humano dotado de un valor intrínseco, lo limita a un ser al que se le puede poner precio, abusando tanto de sus necesidades como de sus condiciones indignas en las que el mismo sistema las ha dejado. Restándoles a su vez la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, impidiendo que con ello alcancen sus metas de vida y logren una vida de satisfacción.

Es por ello que ésta investigación tiene como objeto demostrar la relación entre los programas sociales con la dignidad humana, ya que debido a su importancia, es necesario que sean usados en favor de la población en situación de vulneración, partiendo de que en México, después de la revolución

mexicana, el desarrollo social ha sido la herramienta políticamente correcta de los partidos políticos para ganar votantes a través del condicionamiento de los programas sociales.

Es por ello que se necesita un órgano constitucional autónomo, no sólo en sus aspectos técnicos y de gestión, sino que verdaderamente no dependa del ejecutivo, para que realice su tarea de crear políticas públicas que atiendan a un cambio estructural para que tenga mayores alcances en cuanto a personas beneficiadas, reflejándose así, en programas sociales eficaces y con apego a los fines que se planteen los mismos.

Para comenzar esta lectura, se aborda la figura de dignidad humana, donde se resalta que el ser humano es un ser que vale por sí mismo, dotado de libertad, que debe contar con el mismo nivel de oportunidades, las cuales serán positivadas por el derecho social, que finalmente serán llevadas al terreno material a través de políticas públicas.

En seguida, se hace una documentación histórica donde se muestra que debido a los problemas ocasionados por los distintos modelos económicos efectuados, cada administración ha puesto especial interés en el desarrollo social ganando, adeptos o bien, se busca con su uso la legitimación de los presidentes desde la primera década del siglo XX.

Más adelante, se aborda qué son los programas sociales así como su funcionamiento, más los pesos y contrapesos que se han adicionado para su mejora. Finalmente, se habla de la organización de la administración pública, y especialmente de los Organismos Constitucionales Autónomos, sus características y aportaciones, igualmente se habla los diferentes entes de este tipo que existen en nuestro país para dar una idea de cómo debería de ser el órgano encargado del desarrollo social.

CAPÍTULO 1

Marco General

... “El mundo se divide, sobre todo, entre indignos e indignados, y ya sabrá cada quien de qué lado quiere o puede estar”... Eduardo Galeano

1.1.- Dignidad Humana

Para iniciar este trabajo de investigación es importante abordar primeramente el tema de Dignidad Humana dado que es éste concepto el que origina la temática aquí presentada; dicho tópico ha sido explicado por varios autores a lo largo de la historia, desde Platón, Aristóteles, Santo Tomás, Pico Mirandolla y Kant entre otros, adquiriendo otros matices después de los hechos bélicos de la segunda guerra mundial.

En general, quienes alguna vez se han cuestionado el significado de la dignidad humana, han dando por sentada lo que es, de manera casi intuitiva o por razonamiento pero sin llegar a tener un concepto absoluto, pero progresivo, a continuación se hará una breve semblanza de éste concepto apuntando la importancia del mismo.

Cuando se habla de la palabra dignidad o digno, llega a la mente la idea de merecimiento de algo excelente, grandioso, de orgullo en sentido positivo, es decir de satisfacción si mismo. La real academia de la lengua española define ambas palabras como:

“dignidad: calidad de digno/ excelencia.”¹;

¹ Real Academia Española. <http://www.rae.es/>

“digno: merecedor de algo/ Correspondiente, proporcionado al mérito y condición de alguien o algo/ de calidad aceptable.”²

Se puede decir que la dignidad humana además de lo antes expresado, es para todas las personas como parte de su condición humana y que no se puede enajenar, forma parte de su naturaleza misma como algo que nadie debe perpetrar, es el mínimo de condiciones ya sean físicas, materiales, mentales, emocionales o espirituales de vida que un ser humano puede aceptar, siendo el aspecto material aunado a lo mental el objeto de estudio de esta investigación.

“En una primera acepción, la idea de dignidad, nos remite casi inmediatamente a la existencia de algo valioso intrínseco a todos los seres humanos que no entra en el campo de lo disponible por parte de otras personas o por los poderes públicos...”³

Por otra parte el filósofo americano Gerwith hace una división del concepto dignidad, en el primero habla de un sentido empírico, un aspecto subjetivo que resulta del juicio moral, llegando a ser una expresión coloquial para referirnos a una persona cuyo comportamiento es de rectitud; y en el segundo sobre un valor intrínseco y absoluto.

Una característica importante que aporta éste autor es que la dignidad es un rasgo necesario, esto es que no basta con que sea una característica intrínseca sino que es necesaria en el hombre como una piel que le cubriera para protegerlo, de ahí que todos los derechos humanos tienen como objetivo proteger, garantizar, promover la dignidad humana, a través de las políticas públicas que impulsan los gobiernos.

“Gewirth define la segunda acepción de dignidad como un determinado valor perteneciente a todos los humanos como tales de una

² idem

³ Geraldés, David. Derechos Humanos y Dignidad: Fundamentos de la Protección de las Diversas Identidades Culturales. [en línea]. Portugal. Revista Internacional de Direito e Cidadania. Junio 2009. citado[10-07-2014]. No.4. Disponible en internet (<http://www.reid.org.br/arquivos/00000091-reid4-02-david.pdf>)

*forma igual, estando constituido por determinados aspectos intrínsecamente valiosos de los seres humanos, y se presenta como un rasgo necesario –no contingente- de todos los seres humanos, permanente e inalterable, no transitorio ni intercambiable”.*⁴

Por otro lado, para Adame, la dignidad está íntimamente relacionada con la autonomía y la libertad, esto es; el ser humano al ser autónomo tiene la libertad de decidir sobre sí mismo y por ello se ubica por encima de las demás especies y de las cosas ya que éstas últimas han sido creadas por el hombre con un fin y por ello puede disponer de las mismas. Esta postura sería debatible dado que históricamente seres humanos han tenido dominio sobre los otros, haciéndolos sus esclavos, o bien en la actualidad la figura de la esclavitud ha sido reemplazada por la trata de personas y el trabajo forzado.

*“Desde el punto de vista jurídico, la dignidad de la persona fundamenta la gran diferencia de tratamiento entre las personas y las cosas. Las cosas (cualquier ser corpóreo incluyendo seres vivos), como no tienen dominio de sí, pueden ser objeto del dominio de otros y pueden ser, en consecuencia, objeto de los actos jurídicos: pueden comprarse y venderse, arrendarse, cederse, donarse, etcétera; en cambio, las personas no pueden ser objeto de dominio ni pueden ser objeto de un acto jurídico. Por eso se dice que la persona es inalienable.”*⁵

Geraldes, explicando a Kant dice que, el ser humano tiene un valor que es la dignidad, lo cual lo hace merecedor de un respeto incondicional y hace que se convierta en un fin por sí mismo. En Kant a diferencia de Adame se entiende que es la dignidad de la persona lo que está por encima de todo, más no, la persona en sí. En otras palabras, el ser humano tiene un valor superior por que es digno.

⁴ idem

⁵ Adame, Jorge. Naturaleza, Persona y Derechos Humanos. [en línea]. México. UNAM, 1996. Citado [25-07-2014]. Disponible en internet (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/170/1.pdf>). ISBN 968-36-4902-5

“define dignidad de la siguiente forma: ‘En el reino de los fines todo tiene o bien un precio o bien una dignidad. Aquello que tiene un precio puede ser sustituido por algo equivalente; en cambio, lo que se encuentra por encima de todo precio y, por tanto, no admite nada equivalente, eso tiene una dignidad’”.⁶

Ahora bien, uniendo las ideas anteriores se puede decir que una persona es merecedora de la excelencia hasta la satisfacción mínima de sus necesidades por el simple hecho de que su existencia lo hace digna, siendo la dignidad parte de su existencia.

Por su parte, el doctor Asdrúbal Aguiar Aranguren, Presidente del Instituto Latinoamericano de Bioética y Derechos Humanos arguye que el primer requisito de la dignidad humana es el descubrimiento del ser, es decir la capacidad de la persona para reconocer su propia existencia y entonces establecer los límites admisibles a su esencia humana. Es eso que cualquier persona sabe que de algún modo no solo necesita, sino que merece.

“Quizá sería la dignidad humana, en esta hipótesis un valor o, mejor aún, no sería ella susceptible de ser valorada, puesto que al expresar o identificar al mismo <> y en su esencia o en su naturaleza, ella es -la dignidad humana- una suerte de ente ideal exigente (¿valor superior o absoluto?) a partir del cual y con fundamento al cual se ordena la existencia y la convivencia humanas y los derechos cuyo ejercicio puede o no hacer valiosas tal existencia o tal convivencia”.⁷

Una vez entendido el concepto de dignidad humana podemos hablar de su recepción en documentos internacionales y constitucionales, el primero de ellos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se reconoce la dignidad como algo intrínseco e inalienable y que ella fundamenta

⁶ Geraldes. Op. Cit.

⁷ Aguiar, Asdrúbal. La Dignidad Humana. ¿Una Noción de contenido Variable para el Derecho?. Memorias. Mérida: Universidad de los Andes (2002) . p. 97-100

la existencia de los derechos humanos, así como la necesidad de paz y justicia.

“establece desde el mismo primer considerando ‘que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. En este considerando es claro que los derechos humanos, la justicia y la paz se encuentran radicados o fundamentados todos en la dignidad de la persona humana’.”⁸

Y no solamente en el preámbulo habla sobre la dignidad, sino que reafirma la importancia de éste concepto en el primer artículo del documento, al afirmar que los seres humanos por igual están dotados tal, estableciendo con ello una misma condición que los haga comportarse de manera íntimamente amistosa.

“... el primero de los preceptos establece que ‘Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.’”⁹

En seguida, Saldaña nos explica la aportación de la dignidad humana a los textos normativos así como la importancia que tiene la misma para fundamentar a los derechos humanos y a su vez la igual dignidad entre seres humanos

“... la Declaración Universal propone ... cuatro conclusiones importantes a propósito de la dignidad de la persona. 1) La dignidad es la base o fundamento de los derechos humanos, de la justicia y la paz social; 2) existe un reconocimiento universal de la existencia de esta dignidad, y hay también una convicción generalizada de que la misma es

⁸ Saldaña, Javier. La dignidad de la persona. Fundamento del derecho a no ser discriminado injustamente. México. UNAM. 2006. Citado [25-07-2014]. Disponible en internet (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2312/8.pdf>). ISBN9702129064 9789703239061

⁹ Idem

*algo valioso, valioso de suyo, con una valor inmanente al propio hombre quien es su titular o la posee; 3) de la dignidad participan hombres y mujeres por igual; y, 4) la idea de dignidad de la persona se encuentra en estrecha vinculación con la libertad humana”.*¹⁰

Después, en 1966 el Pacto de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, uno de los instrumentos internacionales de Derecho Humanos, retoma en su preámbulo el concepto de dignidad humana como ideal de igualdad, base de los derechos fundamentales ya que al buscar la dignidad humana se debe garantizar la excelencia en los derechos económicos, sociales y culturales los cuales son el camino para una vida digna y plena. Redactándose de la siguiente manera;

“Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

*Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos...”.*¹¹

Esto nos lleva a la reflexión de que sólo cuando el ser humano tiene aseguradas sus necesidades, es libre, autónomo, se puede hablar entonces de una dignidad que le permite desarrollarse no sólo en la sociedad, sino para su propia persona, convirtiéndose en una persona provechosa para la sociedad.

¹⁰ idem

¹¹ Pacto internacional de los derechos sociales económicos, sociales y culturales. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

De igual manera el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos firmado por el México en 1981, aplica la fórmula que el pacto de los derechos económicos, sociales y culturales pues, en el preámbulo explican, que para llevar a cabo el ideal de dignidad humana es necesario garantizar un mínimo de derechos tanto civiles y políticos como económicos sociales y culturales. En resumen, ambos pactos establecen igualitariamente, que la dignidad de la persona es intrínseca e inherente a todos los seres humanos, además de servir como instrumento de fundamentación y positivación de los derechos humanos.

Por su parte, los ius positivistas sostienen que la dignidad humana es algo que se obtiene por el hecho de ser humanos, a diferencia de los derechos humanos que necesitan ser positivados para ser reconocidos, protegidos y garantizados, por ello que el fundamento de esta tesis, se basa tanto en la dignidad humana, como en derechos humanos ya que puede haber dignidad humana no reflejada en derechos humanos pero nunca derechos humanos fundados en la dignidad humana.

En otro orden de ideas, el caso mexicano la carta magna de 1917 no había integrado el concepto de dignidad humana sino hasta 2001, cuando el artículo primero quedó de la siguiente forma;

*“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.*¹²

Con todo lo anterior podemos resumir, que la dignidad humana deberá ser únicamente, el motor de las políticas públicas implementadas por el gobierno, y éste, al ser el producto de un pacto social es el principal obligado a

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

garantizar que no solo el ciudadano, sino el ser humano, tenga garantizado sus derechos humanos y expresarlos en programas sociales que funjan no como paliativos, sino como un mínimo de derechos garantizables, que cuenten con mecanismos de exigibilidad y focalización adecuados al alcance de todos y cada uno de los miembros que se encuentren dentro de un Estado.

En este sentido, los programas sociales deberán ser obligaciones de hacer de parte del gobierno, es decir, obligaciones de crear programas sociales focalizados, que ayuden a garantizar una vida digna, igualdad de condiciones, autonomía, libertad y democracia.

1.2.- Igualdad

Con lo dicho anteriormente se puede entender la importancia que tiene el principio de igualdad toda vez que la dignidad Humana es deseable para todos los seres humanos sin exclusión alguna. Sin embargo, se debe poner especial atención al hablar de igualdad, ya que para hablar de ésta, viene a la mente el ejercicio de comparar una cosa con otra para entender su similitud o diferencia.

Es decir, se habla de una relación entre dos o más sujetos que se presume se encuentran en igualdad en relación a una cualidad o situación, que en este caso será la Dignidad humana y es éste punto el que no debemos olvidar, la igualdad de situaciones que procuren la dignidad humana. Pero antes se debe hacer una escala y abundar un poco en el tema de igualdad para entender, que no todo lo que se dice igual resulta ser así, mientras que por el contrario, en cuestiones de dignidad humana es necesario hacer diferencias, para garantizar la anhelada igualdad.

“El derecho a la igualdad atañe a aquel derecho atribuible a todo ser humano a ser respetado y a gozar de todas aquellas prerrogativas que le son reconocidas sin importar su nacionalidad, origen racial, orientación o preferencia sexual. Corresponde al derecho que toda

persona posee a no ser discriminado por condiciones o razones específicas.”¹³

Éste principio de igualdad lo vemos reflejado en el artículo cuarto de la carta magna, expresando que el hombre y la mujer, serán iguales ante la ley. Pero es importante cuestionarse los alcances de dicha igualdad.

Ahora bien, la igualdad no solo debe ser un ideal de justicia, un valor o un derecho, o bien, sólo una igualdad jurídica, es fundamental que exista una igualdad material, que sea visible, palpable; en síntesis, la igualdad está íntimamente ligada a los derechos humanos, ya sea con los derechos de libertad para reconocer las diferencias, como con los derechos sociales, en tanto que subsanen las desigualdades.

1.2.1.- Igualdad Sustancial

Esta idea de igualdad, nos lleva a otra concepción de la misma, que es la igualdad sustancial, igualdad fáctica o real, que se manifiesta en los hechos. Tal figura tiene como objetivo llevar el concepto jurídico a la realidad puesto que busca los mecanismos necesarios para crear condiciones de igualdad material que se expresen en igualdad ya sea de oportunidades o bien en igualdad de logros dentro espacios discriminatorios

La igualdad sustancial, consiste en crear un margen de partida igual para todos, a fin de que no haya desventajas materiales que le impidan a cualquier sujeto acceder a oportunidades que le hagan vivir en condiciones de dignidad; tomando en cuenta las diferencias de situaciones para generar las políticas públicas que se ajusten a las distintas necesidades de la ciudadanía para brindar esta igualdad fáctica.

¹³ Alexy, Robert en Figueroa Aída. Los Derecho Humanos en los Umbrales del Siglo XXI: una Visión Interdisciplinaria. Coord. Figueroa Aída. México, UNAM IJ, 2012.

Es justamente en la identificación y el reconocimiento de la desigualdad, para entonces equilibrarlas y lograr un mismo punto de partida para quienes tienen acceso a determinados bienes y/o servicios y quienes no.

Trayendo como consecuencia, que con ello se devuelve la obligación al Estado de provocar y garantizar este nivel básico de igualdad. Este punto, como veremos más adelante en los programas sociales, podría ser considerado una acción positiva, esto es, una medida que temporalmente provoca un nivel de igualdad material y/o de oportunidades, focalizada a un grupo vulnerado proporcionando el acceso a derechos más que sociales, fundamentales, a fin de garantizar un mínimo de derechos necesarios para el desarrollo de las personas así como igualdad de oportunidades. Luego entonces, ya sean acciones positivas o derechos prestacionales que bien pueden traducirse en programas sociales son ejercicios gubernamentales que pretenden abonar a la igualdad sustancial.

“Numerosos derechos prestacionales son, como se aprecia, expresiones concretas de la igualdad sustancial, pues consisten en un dar o en un hacer a favor de algunos individuos según ciertos criterios que introducen inevitablemente desigualdades normativas.”¹⁴

“Más claramente aún, la construcción de la igualdad de hecho sólo tiene presente al hombre concreto, que es el único que puede sufrir una desigualdad fáctica; pues, si no fuera así, si tuviese presente al ‘hombre abstracto’, ninguna desigualdad jurídica podría justificarse; a su vez, la igualdad jurídica genera frente al poder un deber nítido de abstención o no discriminación, mientras que la igualdad de hecho genera obligaciones más complejas, de organización, procedimiento y prestación.”¹⁵

La pobreza, carencias de educación, alimentación, salud y viviendas como algunos de los factores de desigualdad, ha encontrado en la igualdad

¹⁴ Pérez Portilla, Karla. Principios de Igualdad: Alcances y Perspectivas. IJ. UNAM. 2005. p.32

¹⁵ idem

sustancial, una herramienta para hacer exigible frente al Estado, la formulación de programas que las disminuyan.

“Es cierto que es posible, y frecuente, articular una justificación de los derechos económicos y sociales fundada en cierta idea de igualdad, en el sentido de que todas las personas, en virtud del derecho a recibir niveles mínimos e imprescindibles de alimentación, educación, vivienda, salud y trabajo, deben ser tratadas como iguales respecto de poder efectivamente acceder a esos bienes, lo cual genera obligaciones positivas por parte del Estado”.¹⁶

En su ensayo, “Pobreza, Derechos y Desigualdad Estructural”, Roberto Saba propone la noción de igualdad asociada al principio de no sometimiento, lo cual significa que el ser pobre, no debe afectar a las personas en un sentido estructural, lo cual justifica a quienes se encuentran en esa situación a demandar del Estado el cumplimiento de sus obligaciones, llevando a cabo las operaciones pertinentes para sacarlas de ella, eliminando aquellas condiciones que provocaron que se colocaran en esa posición.

“A diferencia de la noción de derechos económicos y sociales como instrumentos para el goce de otros derechos, fundar el reclamo dirigido al Estado en el compromiso de la comunidad política con la igualdad como no-sometimiento, convierte esa demanda en un valor en sí mismo y no en un medio para lograr otros fines”.¹⁷

1.3.- Derecho Social

Expuesto lo anterior se abordará el tema de los programas sociales; por lo tanto, es pertinente hablar antes sobre el derecho social por ser la rama del derecho que los origina. Como se dijo anteriormente, el derecho social tiene

¹⁶ Saba, Roberto. Pobreza, Derechos y Desigualdad Estructural. México. Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de la Federación. 2012. Colección Equidad de Género y Democracia. Vol. 3. Pag. 11

¹⁷ ibid. p.12

como objetivo corregir las diferencias entre clases sociales, equiparar la correlación de fuerzas entre ellas para evitar desventajas abrumantes. El derecho social surge ante la necesidad de protección a los grupos vulnerados, coloca a los actores en posiciones equitativas, busca que las mayorías marginadas tengan oportunidad de defenderse frente a las minorías hegemónicas.

*“Los derechos sociales se fundamentan en la idea de igualdad sustancial como uno de los valores o aspectos de la justicia necesarios para la protección de la dignidad de las personas”.*¹⁸

En cierto modo, se puede decir que los programas sociales son el medio para llevar a cabo los derechos sociales, ya que aquéllos tienen como objetivo disminuir las desigualdades y se enfocan a proteger los derechos reconocidos como sociales.

1.4.- Política Pública

Igualmente es necesario hablar de las políticas públicas, éstas son desarrolladas por los gobiernos, como un plan de desarrollo a seguir con objetivos determinados, dichas políticas generalmente se traducen en programas sociales, dicho sea de otra forma, las políticas públicas son el conjunto de programas sociales llevados a cabo en un Estado.

Entre las definiciones de política pública, es bien conocido, que son la serie de criterios y decisiones que toma el Estado, a fin de alcanzar un objetivo de interés público tomando en cuenta aspectos políticos y técnicos. Éstas políticas pueden abarcar áreas de economía, seguridad pública, salud y de desarrollo social entre otras.

“un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada

¹⁸ Abramovich, Victor. Et al. Derechos Sociales. Instrucciones de Uso. México. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2003. p. 79

*modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés o movilización de otros actores sociales. Puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa que previsiblemente afectará el curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.*¹⁹

Las políticas públicas pueden depender tanto del poder ejecutivo, como del legislativo al ser instrumentados, generalmente incluyen modos de tiempo y lugar a ejercerse debido a que forman parte de un plan nacional de desarrollo que tiene como objetivo hacer crecer económica y socialmente a un país determinado.

*“un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”.*²⁰

Comunmente las políticas públicas se componen de ciertos elementos. Comenzando con una base institucional, es decir debe provenir de alguna autoridad formal como se mencionó antes, en el caso mexicano, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución política, al inicio de cada mandato presidencial, el titular del ejecutivo electo da a conocer su plan nacional de desarrollo sexenal, donde a través de distintos ejes y directrices se planificarán en lo posterior las diversas políticas públicas que se pongan en acción.

No obstante, por la naturaleza de algunas medidas el poder legislativo puede involucrarse para modificar leyes o expedir normas reglamentarias con

¹⁹ O' Donnell en Hurtado, Santiago (Coord.). Justicia, Políticas Públicas y Bienestar Social. México. UNAM. 2006. p. 196.

²⁰ Cardozo, Myriam. Evaluación y Metaevaluación en las Políticas y Programas Públicos. Estado del Arte. México. UAM. 2012. p. 24

la finalidad de dar un marco legal a las gestiones que así lo requieran; otra probabilidad es que ante las necesidades populares, a iniciativa de cualquier cámara del legislativo surja alguna propuesta, lo cual activaría entonces el sistema de pesos y contrapesos entre las cámaras y el ejecutivo, ello nos hace concluir un elemento de decisión y finalmente un elemento que tiene que ver con el hacer o no hacer.

- *“Institucional. La política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.*
- *Decisoria. La política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.*
- *Conductual. Implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada, pero una política es sobre todo, un curso de acción y no solo una acción singular”.*²¹

1.5.- Política Social

Por política social se entiende que son aquellas políticas públicas orientadas al desarrollo humano, a la satisfacción de necesidades básicas, con la finalidad de compensar las desigualdades socioeconómicas, éstas deben contar con un marco normativo que permita su regulación e instrumentación.

“la intervención del Estado, instrumental y normativa, con intencionalidad compensatoria y/o redistributiva, que ordena medios para realizar aspectos concretos del Bienestar Social”.²²

Al decirse que una política social se enfoca en el bienestar social se entiende que surgen como resultado de una política de desarrollo que pretende

²¹ idem.

²² Vízcaíno, Martí. Envejecimiento y Atención Social: Elementos para su análisis y Planificación. Barcelona. Herder. 2000. p. 27

disminuir las desigualdades nacientes de los procesos socioeconómicos, procurando las mismas condiciones materiales entre los habitantes, principalmente de aquellos grupos vulnerados, para que éstos puedan desenvolverse conforme sus costumbres culturales les dicten.

*“La política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Ello significa un cierto nivel de igualdad entre sus miembros, una calidad de vida definida de acuerdo con la diversidad cultural de quienes la forman ...”.*²³

1.5.- Programa Social

En el ejercicio de los derechos sociales se han creado los Programas de Desarrollo social, llamados popularmente como Programas Sociales, empero no se tiene un concepto jurídico de los mismos, se infiere qué son y para qué sirven sin embargo no hay una definición formal, incluso la Ley general de desarrollo social, que es la que los regula, no les da un concepto.

*“Las principales normas que regulan el gasto público federal, es decir el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación ... y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria(en lo sucesivo, LFPRH) no utilizan el concepto de ‘programa social’. Con excepción de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), las principales leyes en materia social tampoco lo usan”.*²⁴

Un estudio de la CEPAL, explica que el surgimiento de los programas sociales surge de la necesidad de ofrecer oportunidades que aumenten la

²³ Franco, Rolando (Coord.). Sociología del Desarrollo. Políticas Sociales y Democracia. México. Siglo XXI. 2001. p. 186

²⁴ López, Sergio. Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública. [en línea]. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Citado: [08-07-2013]. Serie: Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía. Disponible en internet: http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Lopez_Ayllon.pdf. Formato PDF.

productividad. Ello resulta comprensible en la medida de que la realización individual contribuye en las familias que serán la célula de la sociedad.

*“En América Latina y el Caribe los programas sociales tienen una larga historia en la que aparecen como intervenciones en distintos ámbitos destinadas a potenciar el capital humano, cuyo propósito final es ofrecer oportunidades productivas y actuar sobre el entorno familiar y comunitario recurriendo para ello a diversos mecanismos”.*²⁵

Luego entonces, los programas sociales como un conjunto de acciones institucionalizadas concretas emitidas por autoridad administrativa competente, reglamentados por el poder legislativo a través de la Ley General de Desarrollo, con el objeto de compensar las desigualdades socioeconómicas sufridas por las consecuencias de distintos modelos económicos que repercuten en las y los habitantes, llevados a cabo en un tiempo determinado y situación concreta.

²⁵ Machinea, José Luis (Coord.). La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. [en línea]. Uruguay. CEPAL. 2006. Citado:[26-08-2013]. Disponible en internet: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_Capitulo_V.pdf. Formato. PDF.

CAPÍTULO 2

Antecedentes de Los Programas Sociales.

... “La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo”...
Eduardo Galeano

2.1.- Surgimiento del Estado de Bienestar.

Los programas sociales han evolucionado históricamente, comenzando con el surgimiento de lo que se ha llamado Estado de Bienestar, producto de la Revolución Industrial, la cual además de traer desarrollo tanto tecnológico como económico, trajo consigo desempleo, concentración de riqueza en manos de los dueños de las industrias y por supuesto la lucha de clases, entre otras consecuencias.

Por lo tanto, el estado de bienestar se enfoca a la intervención del Estado ante la situación de desigualdad social y económica, así como las acciones que pone en marcha para paliar dicha situación. Al comienzo de ésta problemática, hubo opiniones divididas entre quienes pensaban que el Estado debía intervenir a fin de aminorar los efectos de tal Revolución, y quienes pensaban que debía mantenerse al margen de los principios liberales.

*“Las diferencias de fondo entre ambas propuestas radicaban en sus visiones respecto del origen de los problemas sociales y en los costos fiscales implicados en un posible proceso de reforma. Para los primeros, el costo debía ser asumido socialmente en la medida que también socialmente se generaban fenómenos masivos de existencia precaria. Para los segundos, en cambio, la imposición de cargas fiscales a las actividades productivas para subsanar problemas de índole individual era ‘una amenaza irreparable para la prosperidad de la economía de toda la nación’”.*²⁶

²⁶ Ordoñez, Gerardo. La Política Social y el Combate a la Pobreza en México. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. 2002. p. 22.

Entre los primeros países de los que se tiene conocimiento, introdujeron políticas públicas sociales, está el caso de Alemania, que en la segunda mitad del siglo XIX, tras un crecimiento económico, político, material, que dejara los mismos resultados que la revolución industrial. Otto von Bismark, adopta medidas de seguridad social, éstas medidas dividen la opinión de los estudiosos, pues mientras algunos piensan que era para promover el bienestar de los trabajadores y con ello permitir la funcionalidad de la economía alemana como se estudia en el artículo “ De Bismarck a Beveridge:seguridad social para todos”, publicado en la Revista de trabajo 67, publicada en Diciembre de 2009 por la Organización Internacional del; mientras que en contraposición el economista Robert Higgs, asegura que estas medidas no tenían una posición altruísta, sino que la intención era alejar a los trabajadores del socialismo revolucionario y obtener su lealtad al régimen.

*“...durante el mandato del canciller Bismarck en la Alemania de Guillermo I, cuando se adoptaron, no sin antes enfrentar el rechazo de liberales y socialdemócratas, las primeras medidas públicas tendientes a institucionalizar un incipiente sistema de protección que beneficiaría a algunas categorías de trabajadores. Entre 1883 y 1889 se aprobaron en ese país las primeras leyes que establecieron seguros obligatorios contributivos contra enfermedades (1883), accidentes(1884), invalidez y vejez (1889)”.*²⁷

Éstos seguros se pagarían de manera tripartita entre trabajadores, empresarios y gobierno. En virtud de que estas medidas de seguro social eran dirigidas a los trabajadores y el incremento a la economía

“... existirá una política de fomento al desarrollo económico, por lo que el proceso de industrialización se realizará bajo el impulso de la

²⁷ idem

política económica estatal. Esto explica que la asistencia social... esté básicamente dirigida a los trabajadores, no a los indigentes...”²⁸

Como una forma de control social, esto se refiere a que era mejor darles determinadas prestaciones y mantener a la sociedad en paz para evitar movimientos sociales. Este llamado Estado de bienestar, pretendía poner al Estado en el papel de un “padre protector” de ahí el término que conocemos como “paternalismo”. El Estado se preocupa por el bienestar de los gobernados y trata de ayudarlos, sin embargo ésta ayuda sirve para que los ciudadanos no se rebelen contra el Gobierno y además de lograr su legitimación.

“Bismarck pensaba que los enemigos de la aristocracia eran la clase media y las clases educadas, las cuales buscaban la expansión del industrialismo con fines egoístas, y para ello estaban dispuestas a sacrificar a las clases bajas de las ciudades y a los campesinos. En su ‘modelo’, la monarquía podía ganar el apoyo de estas últimas, y eventualmente de las clases medias y educadas, mediante concesiones que permitieran liberar presión social y mantener el gobierno aristócrata.”²⁹

En este sentido, el reconocimiento al intervencionismo del Estado en cuestiones de política social se hace más latente y requiere un ajuste al ordenamiento jurídico alemán que justifique y de legalidad a las acciones del gobierno. La entonces, nueva legislación, reconoce algunos derechos sociales y a la vez determina cuales son esos derechos, incorporando su extensión a otros grupos sociales, marcando así la nueva tendencia internacional.

“Aprovechando la experiencia adquirida desde la aplicación del programa de reformas de Bismarck, los constitucionalistas alemanes decidieron extender el sistema de seguridad hacia la población que se encontraba desprotegida”.³⁰

²⁸ Morell, Antonio. *Legitimación Social de la Pobreza*. España. Anthropos. 2002. p.164y 165

²⁹ Martínez, Gabriel. *El Estado Mexicano de Bienestar*. México. Miguel Ángel Porrúa. 2006.p.24

³⁰ *ibid.* p.24

En un principio, los derechos sociales eran sólo conferidos a aquellas personas que estaban dentro del mercado laboral, por lo tanto quienes se encontraban en situación de desempleo, no eran acreedores a la protección del Estado.

Asimismo en Inglaterra principalmente, se menospreciaba a éstos últimos pues pensaba que eran personas fracasadas, y para erradicar éste problema se crearon “casas de trabajo” donde se explotaba a quienes caían ahí, ya que les hacían trabajar muchas horas, dandoles el alimento necesario para subsistir, así pues, la gente prefería buscar trabajo en otro lado, a fin de no tener que llegar a esos lugares.

Después, los avances en materia de política social se vieron interrumpidos debido a la Segunda Guerra Mundial, aunque no se puede decir que lo fue en su totalidad, dado que ésta constitución marcó una tendencia para los demás países, como es el caso de Inglaterra, que pocos años antes de terminada la segunda guerra mundial, pidió al reformista Lord Beveridge un proyecto que estudiara la posibilidad de incrementar el sistema de protección dado el contexto bélico.

Dicho informe reconoce como obligación del Estado la ampliación de cobertura a la asistencia social, a todos los ciudadanos ingleses para que accedan a servicios e ingresos para su bienestar.

“En su parte medular las recomendaciones contenidas en el Informe Beveridge hicieron hincapié en la responsabilidad del Estado de proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un ‘mínimo nacional’ de ingresos y servicios que les permitiera enfrentar

*los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia”.*³¹

Es importante no perder esto de vista, puesto que, no sólo es el antecedente directo de los programas sociales, sino también de la figura hoy conocida como “renta básica”, ésta aparente joven figura, rescate histórico aportado la Declaración universal de los derechos humanos emergentes³², en la cual todos los ciudadanos de un país reciben una aportación económica, con ella puedan solventar gastos básicos, en algunos países, ésta cantidad es una realidad en determinados grupos de población, el avance de esta figura es que se convierte en un programa social por si misma que cubre las necesidades básicas; si bien es cierto hoy en día ha sido adoptada por muy pocos países, también lo es que debe ser reconsiderada en las agendas constitucionales.

En Inglaterra existió una figura conocida como “ley de pobres”, que se trataba de un subsidio que atendía a la población desfavorecida con dinero de las altas esferas políticas.

*“la ley de pobres... era un ordenamiento surgido de la época de Isabel (1558-1603; las leyes de pobres se codifican en 1597-1598), que recaudaba contribuciones principalmente de terratenientes, y pagaba subsidios a pobres”.*³³

Después de esta ley, gobierno británico considero necesario la creación de una comisión que estudio que identificara los principios que debían guiar una reforma legislativa que atendiera las carências de los pobres.

“El ‘Nuevo Derecho de pobres’ inglés, que constituye la base sobre la que se crearán los modernos sistemas de bienestar social, tiene su origen en las propuestas y conclusiones sobre las condiciones de

³¹ *ibid.*p.26

³² Léase sobre los Derechos Humanos Emergentes <http://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/derechos-humanos-emergentes/declaracion-universal-de-derechos-humanos-emergentes.php>

³³ Martínez. Op.cit. p. 25

vida de la población inglesa, realizadas por la 'Poor Law Commisision' en 1834".³⁴

Entre las opiniones entorno a éste tema, se encuentran distintas posturas, quienes no estaban de acuerdo en asumir la responsabilidad de pagar impuestos para con ellos ayudar a quienes no tenían empleo, y quienes veían en este gesto el alivio a las carencias y un impulso para salir de la pobreza; así cada grupo se apoyó en un teórico para argumentar su pensamiento.

De un lado Malthus, quien proponía su conocida teoría sobre el crecimiento de la población y la escasez de alimentos, y según ese bloque, el remedio a la pobreza era quitar los apoyos económicos a los pobres y así presionarlos para controlar la natalidad y disminuir los gastos.

"El número de consumidores se incrementaría fuera de proporción a los medios de subsistencia y produciría una caída de los salarios en el intento de mantenerlos a un nivel artificial."³⁵

El bloque contrario cuyo teórico representativo era Robert Owen quien sostenía que la solución era permitir a los trabajadores a apropiarse de su productividad

"Owen expresó que el crecimiento en la productividad industrial invalidaba la hipótesis de Malthus, que la forma de combatir la pobreza era permitiendo al trabajador apropiarse de esa productividad."³⁶

Por otro lado, como es bien sabido, no todas las administraciones funcionan de la manera más óptima, por lo tanto la comisión que se mencionó antes, puso el foco de atención en que una sola autoridad fuera quien se encargara de la distribución de los recursos ya que el problema de la pobreza

³⁴ Morell. Op.cit. p.58

³⁵ Martínez. Op.cit.p. 26

³⁶ ibid.p. 27

debía ser tomado con seriedad y con el objetivo de racionalizar la utilización de recursos.

“ La creación de un ‘Consejo Central de Beneficiencia’ –‘Poor Law Board’- que ejerciera control sobre los administradores locales se justifica, según los liberales ingleses, porque la atención y control de la pobreza es una materia que supera los estrictos límites de los intereses locales.”³⁷

Así, con la nueva ley de pobres se prevé la asistencia a los ciudadanos en situación de indigencia, pero la campaña de desprestigio contra los mismos, subsistía al igual que las casas de trabajo.

El resultado de esta ley, aparentemente asistencial trae aparejada la discriminación social, donde quien carezca de poder adquisitivo por no contar con un trabajo que le de suficiente dinero debe sufrir el desprecio de la sociedad. Ésta ley limita la existencia del ser humano a la obtención de dinero y adquisición de bienes materiales para tener un status social.

“El pobre no forma parte de la sociedad porque no forma parte de ninguno de los grupos dominantes de la sociedad. No formar parte, o no identificarse, con los intereses de los trabajadores o de los patronos, implica tanto como convertirse en un elemento marginal de la sociedad.”³⁸

Ahora bien, teniendo como antecedente la ley de pobres como uno de los primeros instrumentos de asistencia social, continuamos con el Informe de Beveridge situándonos al final de la Segunda Guerra Mundial;

“Una vez finalizada la guerra, el gobierno inglés aprobó entre 1945 y 1948 una serie de leyes que dieron cabal reconocimiento a las recomendaciones del Informe de Beveridge, dando paso a la

³⁷ ibid. p.85

³⁸ ibid.p. 93

*construcción de la estructura de protección social de mayor amplitud conocida hasta ese entonces y cuyo espíritu se extendió a otros campos de la política social: educación vivienda y atención especializada a niños*³⁹.

Durante aquellos años, la política social se concentraba en la atención a educación y vivienda en distintos países, como lo es el caso mexicano.

*“... la mayoría de los países de la región fueron acogiendo en sus respectivos ordenamientos jurídicos el compromiso de universalizar los servicios de bienestar, entendiéndolos como un derecho social inherente a la investidura ciudadana.”*⁴⁰

Es de resaltar la idea de los servicios de bienestar como un derecho social inherente al ciudadano, se considera a los programas sociales más que acciones temporales que realiza la administración pública, una tarea que debe llevar a cabo por ser éstos un derecho humano, esto en virtud de que se incorporan como un medio real, para dotar a las personas de los bienes y servicios básicos para su existencia digna.

Por lo tanto no puede considerarse un acto de caridad o beneficencia primeramente porque éstas provienen de los particulares, la sociedad civil. Pero tampoco puede ser asistencial ya que eso resulta solo un alivio a corto plazo, lo necesario en todo caso, son cambios estructurales que impidan que un modelo económico produzca la pobreza o exclusión de sectores en desventaja.

En el tiempo espacio de estos antecedentes probablemente no se pensaba en ello pues el modelo económico y el contexto de crecimiento económico para los países los ponía en condiciones distintas, sin embargo la historia está para aprender y esto nos debe dejar la enseñanza de que los

³⁹ Ordoñez. Op.cit. p.26

⁴⁰ Ibid.p.27

programas sociales ergo la seguridad social no son una caridad ni un acto de beneficencia, es un derecho humano en pro de la dignidad humana.

El surgimiento del Estado de Bienestar viene a marcar la actuación del Estado frente a la Política Social, y el reconocimiento de derechos de ciudadanía; esto tiene repercusión en México hacia fines de la Revolución de 1910 como en seguida se estudia.

“La existencia de una doble perspectiva en el tratamiento de los problemas sociales se concretará en la aparición de dos grandes corrientes en la política social... por un lado la corriente ‘anglosajona’, que encuentra sus origen en el ‘derecho de pobres’ y se orienta básicamente al ejercicio de la caridad con aquellas personas que por diversos motivos quedan excluidas del mercado laboral; por otro lado la corriente ‘centroeuropea’, cuyo paradigma es Alemania”⁴¹

2.2.- Constitución de la Política Social Posrevolucionaria.

Hacia la primera década del siglo XX, el pueblo mexicano se encontraba insatisfecho con la administración de Porfirio Díaz quien llevaba treinta y cinco años gobernando, la influencia internacional de la lucha por los derechos sociales hacen efecto en la población; que alentada por las ideas de los intelectuales mexicanos como los Flores Magón y la situación económica, social y política, marcaron los detonantes del inicio de la lucha armada, derrocando al primer mandatario, y señalando de manera decisiva la historia de la política social en el país.

Es pues la Revolución, el momento en que el régimen pierde el control del pueblo, pues aunque procurando la legitimidad o bien modificando la ley para perpetuarse en el poder, el pueblo dejaba de creer en la necesidad de un líder, al ver que éste se había convertido en un autócrata. Llevando al pueblo a una agitación que terminó en una lucha armada. Ésta lucha pretende garantizar

⁴¹ Morell. Op.cit. p. 165

derechos en materia agraria, laboral, descentralización, educación y salud por mencionar algunos.

*“un esquema de los objetivos de la Revolución Mexicana y de los gobernantes que consolidaron la política interna posterior a este periodo arroja las siguiente sinopsis: abolición de latifundios, reforma agraria, derechos para la clase obrera; garantías individuales; sufragio efectivo; irregibilidad del Presidente de la República y gobernadores estatales; autonomía municipal irrestricta; fomento agrícola, auge de la educación primaria; fomento de la red de comunicaciones; implantación de un sistema de sanidad y asistencia pública; política internacional independiente”.*⁴²

Los objetivos de la Revolución al sustentar la política social revolucionaria además de tener en cuenta que para los años posteriores, sería esta fundamental para la legitimación de los presidentes consecuentes quienes, con tal de permanecer en el poder harían distintas concesiones.

Francisco I. Madero asume el poder en lugar de Díaz, sin embargo no resulta el líder que se buscaba con la Revolución debido a que no hizo los cambios que se esperaban; en seguida veremos algunas de las acciones de Madero que demuestran su empeño en la conservación del status quo.

“En febrero de 1912, Madero declaró: ‘Yo siempre he sido partidario de la creación de la pequeña propiedad, pero con eso no quiero decir que a cualquier propietario se le tenga que despojar de sus tierras.’ Con esto Madero no hacía mas que engañar al público porque él no solamente era un liberal de fines del siglo XIX, sino que actuó al estilo de Díaz al nombrar a Rafael Hernández ministro de Fomento, dándole con ello manejo de la política agraria. Hernández no solamente tenía

⁴² Zorrilla, Santiago. *50 Años de Políticas Sociales en México. De Iázaró Cárdenas a Miguel de la Madrid.* México. Limusa. 1988. p.26

*fama de reaccionario, sino que había sido emisario de Díaz en el convenio de Ciudad Juárez....*⁴³

Otro error de Madero fue respecto a los ejidos, ya que favorecía la propiedad privada. Los problemas de repartición de tierra en que el pueblo hacía hincapié, no eran los únicos problemas que tenía encima la nación, hay que sumar la poca participación política debido a que la mayoría de la población hablaba una lengua indígena, y adicionar también la situación de los obreros, quienes gracias al capitalismo eran explotados y sumar a su vez los labradores que trabajaban largas horas en situaciones deplorables, a lo cual Madero responde con la creación de comisiones que estudien los problemas que existían y la forma de resolverlos.

*“También Madero continuó la práctica de conceder tierras comunales (ejidos) en posesión privativa a los comuneros, política liberal vieja para crear una nación de pequeños propietarios pese a que esa política estaba desacreditada desde la época de Díaz”.*⁴⁴

Ahora bien, respecto al presupuesto asignado al ámbito social, Madero fijó su postura indiferente a tal materia,

*“...Madero había planeado un Recorte en el porcentaje del presupuesto asignado a lo económico y social durante el año de 1912-1913. De hecho Madero no fue más radical que Porfirio Díaz, y tampoco cambió la estructura de gobierno”.*⁴⁵

Fueron estos eventos los que causaron que Madero perdiera el apoyo del pueblo que lo eligió como presidente, y su descontento el que llevó a su derrocamiento en lo que conocemos como “la decena trágica”, movimiento al que Victoriano Huerta, su comandante en jefe se suma.

⁴³ Wilkie, James W. *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto Federal y Cambio Social*. México. Fondo de Cultura económica. 1978. p. 77

⁴⁴ *ibid.* p. 78

⁴⁵ *idem*

“Las fuerzas de subversión crecieron notablemente; se produjo la sublevación de la Ciudadela, la Decena Trágica, la traición de Huerta y en 1913 el asesinato de Madero y Pino Suárez.”⁴⁶

Victoriano Huerta, también conocido como “El viejo Soldado” debido a su habilidad de estrategia, se subleva contra Madero. Desaparecido Madero, Victoriano Huerta asciende a la Presidencia, lo cual trae de nuevo el caos entre los ciudadanos quienes buscaban estabilidad. Pero Huerta tampoco duró mucho en la silla presidencial.

“propusieron a Huerta que se procesara a Madero y a Pino Suárez por el fusilamiento del general y diputado Gregorio Ruiz ‘sin información de causa ni previo desafuero’, con lo cual echaba sobre los inocentes la culpa del homicidio y exoneraban a Huerta, el verdadero responsable del asesinato”.⁴⁷

El propósito de Carranza era destruir la dictadura militar y establecer la igualdad social; asumiendo el título de Jefe Máximo del Ejército Constitucionalista. En 1913 se crea el Plan de Guadalupe redactado por Carranza, con el objeto de desconocer a Huerta como Primer mandatario en primer plano

“Carranza... redactó un plan en el que se proponía tan solo el derrocamiento de Huerta y la restauración del régimen constitucional... el plan debería incluir el reparto de latifundios, la abolición de las tiendas de raya y de las deudas campesinas, una legislación obrera, la destrucción de privilegios y desigualdades.”⁴⁸

Con dicho documento, que contenía las exigencias del pueblo lo que éste caudillo buscaba era apoyo que se tradujera no sólo en recursos sino en manos para combatir al dictador en turno.

⁴⁶ Zorrilla. Op. Cit. p.20

⁴⁷ Benítez, Fernando. *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana . I. El Porfiriato*. México. Fondo de Cultura Económica. 1978. *Colección. *Volumen. p.167

⁴⁸ *ibid.*p. 173

“Sin embargo, este hecho marcó el comienzo de una lucha más basta, a causa de que Villa y Zapata se rebelaron contra Carranza. En este periodo fue cuando el pueblo sufrió más los efectos de la guerra.”⁴⁹

Las ideas plasmadas en tal escrito eran sólo buenas intenciones pues el tema de la “reforma agraria” era confuso, tornándose un tema discutido pero no profundizado, hecho que deja a la sociedad mexicana insatisfecha de nuevo, pues ni Madero, ni Huerta y tampoco Carranza se hacen responsables de las exigencias populares, a lo que Villa y Zapata contestan con ofensivas, pues mientras éstos buscaban la repartición de tierras, aquellos buscaban disputarse la presidencia, atrayendo así, la atención y el apoyo de la gente.

Asímismo es importante no perder de vista, que desde el inicio de la Revolución, el líder del Sur, Emiliano Zapata, seguía combatiendo al ver que no se llevaba a cabo el reparto de tierras en el que el movimiento bélico hacía hincapié.

Durante este lapso de tiempo, se elabora un documento en que se sientan las bases de la Revolución que ya he mencionado.

“... A fines de 1914... un decreto que terminó por ser conocido como las Adiciones al Plan de Guadalupe, incluyó lo siguiente ‘El Primer Jefe de la Revolución Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y llevará a efecto, durante la lucha todas las leyes, disposiciones e instrumentos que conduzcan a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas de la nación, poniendo en efecto aquellas reformas que la opinión pública exija como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad entre los mexicanos; leyes agrarias que favorezcan la formación de pequeñas propiedades, la disolución de los latifundios y la restitución a los pueblos de las tierras de las que han sido privados injustamente’”.⁵⁰

⁴⁹ Zorrilla. idem

⁵⁰ Cumberland, Charles. *La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas*. México. Fondo de Cultura Económica. 1975. p. 215

Hasta el momento lo concerniente a política social, parecía girar entorno a la repartición de tierras pero cabe recordar los otros factores que acontecían en el país uno de ellos era lo referente a la situación del trabajador urbano, que

“entre las reformas que prometió establecer estaba la jornada de ocho horas para todos los trabajadores de la república. Con el fin de la lucha constitucional contra Huerta, otros dirigentes empezaron a expedir decretos generalizados sobre el trabajo”.⁵¹

Acto seguido a la redacción del decreto citado, Villa y Zapata al no ver clara la situación, se convierten en obstáculo para Carranza, y entonces se hace necesario procurar una base legal a los poderes de Carranza.

Nombrado presidente interino de la República como lo estipulaba el Plan de Guadalupe, Carranza con ayuda de Obregón logra vencer al centauro del norte en 1915 y tratan de devolver el orden a los mexicanos usando la bandera de la legalidad; convocando Carranza al Constituyente para reformar la constitución de 1857 y así tener un fundamento jurídico en qué apoyarse.

“Reunido el Congreso Constituyente de 1917, la nueva Constitución que actualmente nos rige entró en vigor el 5 de febrero de ese año y tan pronto fue aprobada, Carranza convocó a elecciones generales”.⁵²

Como se infiere, la figura presidencial iba acompañada de un halo que en muchas ocasiones se adquiere al llevar a cabo acciones si bien pueden ser calificadas de populistas, hoy en día son la columna vertebral de las garantías mínimas que brinda la constitución.

“En la perspectiva de la política social, la primera definición sobresaliente del texto constitucional es la inclusión de un conjunto de

⁵¹ ibid. p. 225

⁵² Zorrilla. P.22

derechos sociales plasmados en los artículos 3, 4 y 123, a los cuales habría de añadir, por su espíritu, el contenido del artículo 27”.⁵³

Establecidos en la carta magna los derechos sociales, lo que se busca es reconocer que todo ciudadano mexicano debe gozar de éstos por el sólo hecho de serlo, además de ser un derecho y un deber exigirlos debido a que su objetivo es garantizar una vida digna. Ello significa una evolución significativa, pues ya no se tiene la idea de ayudar a quien lo necesita, sino el reconocimiento de un derecho inherente a la calidad de ciudadano.

Los regímenes de bienestar o de política social se pueden estructurar para su estudio en dos, una que atiende a la forma en que el ciudadano accede a los satisfactores, o dicho sea de otra manera la oferta de empleo; y la segunda al acceso que tienen los gobernados a bienes y servicios como educación, protección de salud y pensiones, entre otras; bajo ésta óptica es que analiza la Constitución de 1917 encontrando en ella, estas dos vertientes.

Con éste análisis podemos asegurar que dicho cuerpo normativo cuenta con las bases legales para calificarse como un Estado con un régimen de política social, basado en Derechos sociales;

“Sin embargo, hay en el texto constitucional cierta ambigüedad o tensión entre los derechos universales de todos los ciudadanos y los derechos de los trabajadores. Los primeros son enunciados generales, sin especificaciones precisas respecto a cómo garantizarlos, mientras que los derechos de los trabajadores tienen garantías de cumplimiento más exactas y de carácter público, a pesar de estar condicionados a la relación contractual (privada) de trabajo”.⁵⁴

Esta diferencia divide a la sociedad, ya que el acceso a los servicios se ve condicionada a la inserción productiva, dado que divide a los no asalariados

⁵³ Laurell, Cristina (Coord). *Hacia una Política Social Alternativa*. México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. Fundación Friedrich Ebert. 1996. p.18

⁵⁴ idem

de los asalariados asegurados y a los asalariados de empresas privadas con los trabajadores públicos, lo que nos hace dudar del sentido social de la nueva Constitución.

Por otro lado, la postura de Carranza, sólo hizo algunas concesiones para embaucar al pueblo, ejemplo claro de ello, es la creación de la nueva Constitución que no se pudo llevar al pie de la letra puesto que faltaban cuerpos legales que le dieran respaldo.

*“En esa Constitución se volverían ley los principios de lucha política que durante la revolución habían tenido por objeto ganarse el control y la manipulación de las masas mediante el manejo de sus reivindicaciones”.*⁵⁵

“Carranza aceptó la Constitución, redactada contra su parecer, pero no le gustó y tampoco quiso ponerla en vigor. Sin leyes reguladoras, la Constitución solamente poseía una fuerza moral que serviría como guía para la acción, porque no se contaba con medios para hacerla efectiva, o castigar a los que la violaran”.⁵⁶

Hablar de la Revolución Mexicana es hablar de reformismo social

*“Como sucede siempre con los movimientos reformistas, las reformas sociales fueron apareciendo al calor de la lucha política y de la lucha armada, en el curso de la revolución, como reivindicaciones que fueron integrando poco a poco, un verdadero programa político.. y como sucede también en todas partes, las reformas sociales estuvieron dirigidas a movilizar a las masas trabajadoras y a contorlarlas en la lucha política, es decir, la lucha por el poder del Estado. ”.*⁵⁷

⁵⁵ Gilly, Adolfo. et. al. *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*. 13ª ed. México. Nueva Imagen. 1989. p. 40

⁵⁶ Wilkie. Op. Cit. p. 89

⁵⁷ Gilly. Op. Cit. p. 70-71

“...el reformismo aparece no como un conjunto de reivindicaciones que se pretende imponer a un Estado preexistente... en México las reformas sociales se enarbolan en contra de los movimientos independientes de las masas, particularmente contra los ejércitos campesinos de Zapata y de Villa, en una lucha por ganarse el consenso de las masas trabajadoras, y evitar que éstas siguieran por el camino de la subversión... con las reformas se trataba de evitar que los trabajadores tomaran el rifle y se volvieran zapatistas”.⁵⁸

Con ésto se demuestra históricamente, que con la excusa de llevar a cabo reformas con fines de desarrollo social se controla a los ciudadanos ya sea directa o indirectamente para apoyar a determinado grupo político y procurando también desacreditar a otra organización; en este caso el de Villa y Zapata.

“Pero justamente el reformismo social mexicano tiene de característico el hecho de que sirvió, como doctrina y como estrategia política, para construir un régimen político institucional lo suficientemente fuerte como para imponer su soberanía a la sociedad mexicana en su conjunto. Y en ello fue decisiva la conversión de las reformas sociales en instituciones políticas a través de la constitución”.⁵⁹

Por otra parte, si bien es cierto que una de las características de éste Presidente interino era la de comprometerse con la gente a reconocerles determinados derechos, también lo es, que aprovechándose de su astucia

“... se comprometía a dictar leyes para el mejoramiento de las condiciones de trabajo, ayudar a los obreros en casos de conflicto con los patrones y a dar trabajo o ayuda a los trabajadores obligados a abandonar las ciudades que capturaran los inversionistas. A cambio de esto, los trabajadores convinieron en proporcionar hombres para

⁵⁸ ibid. p.72

⁵⁹ ibid. p. 73

‘guarnecer los pueblos que estuvieran bajo el control del gobierno constitucionalista o combatir a la reacción’...”.⁶⁰

La estrategia de éste personaje parecía infalible; haciendo pactos con los principales grupos obreros, la creación de una nueva carta magna aparentemente avanzada en derechos sociales, procurando que los gobernadores decretaran leyes acorde a los cambios recientes en la Constitución, elevando los salarios, implemetando escuelas para obreros, reduciendo las horas de trabajo diarios, otorgando indemnizaciones y utilizando personajes influyentes, todo ello para procurar la imagen del caudillo bondadoso y necesario para el país. En Abril del mismo año en que se promulga la Constitución.

Lo cierto, es que Carranza nunca tuvo intenciones de ejecutar la “reforma agraria” porque en realidad era partidario de la propiedad privada, ni muchos de los principios constitucionales ya que mientras fue un dictador impuesto le resultaba más fácil llevar a cabo sus tareas.

“El resultado de la pereza, la indiferencia o la hostilidad fue que durante el primer año del gobierno constitucional muy poco pudo lograrse en materia agraria; a mediados de febrero de 1918, sólo habían recibido tierras, por dotación o restitución, 97 comunidades...”.⁶¹

Dicho lo anterior, confirmamos que México tenía caudillos que se hacían llamar revolucionarios sin tener una convicción verdaderamente progresista, hecho que provoca continúen los levantamientos armados principalmente por parte de Villa y Zapata quienes para ese entonces, ya se habían aliado contra la figura máxima del Ejército.

El tiempo de Carranza en la presidencia se agotaba, y comenzaban los rumores sobre los futuros candidatos a la silla presidencial, pero éste se

⁶⁰ Cumberland. Op. Cit. p. 239

⁶¹ Cumberland. Op. Cit. p. 345-346

empecinaba en imponer un sucesor que combatiera con el personaje que entonces tenía el apoyo popular, Álvaro Obregón.

Consecuetemente la relación entre Obregonistas y Carrancistas se tensó, Obregón se perfilaba como el candidato idóneo a la presidencia, por lo tanto la relación entre el primero y Sonora se desmoronaron cuando el primer mandatario ordenó la entrada al lugar con apoyo de la fuerza armada, lo cual atentaba con su soberanía y en respuesta a ésta disposición la entidad rompió relaciones con el gobierno central.

“Ante la situación acéfala del gobierno por la muerte de Carranza, el Congreso de la Unión se reunió el 24 de mayo de 1920 para elegir un presidente provisional que concluyera el periodo que le faltaba a Carranza. Por mayoría de votos, el resultado recayó sobre el gobernador de Sonora Adolfo de la Huerta... La política de De la Huerta restableció conciliadoramente la paz, y el Congreso de la Unión decretó que las elecciones para presidente, deberían efectuarse... Después de una breve campaña, triunfó Álvaro Obregón quien tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de ese mismo año”.⁶²

El caudillismo fue un fenómeno que surgió con la Revolución, y tiene como objeto enaltecer la figura de un hombre único que será quien sacará al pueblo a flote de una situación compleja, debe ser un sujeto que sepa combatir y dirigir ejércitos, un individuo indispensable que sepa tratar y atender las necesidades de la gente;

“Con él la ideología populista se hace práctica de gobierno y la política populista pone en juego todas sus posibilidades en el desarrollo del nuevo Estado... sobre todo, su estilo de gobierno, perdurarían como la mejor herencia que el régimen caudillista dejaría a los gobiernos que le siguieron”.⁶³

⁶² Zorrilla. Op.cit. p.23

⁶³ Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. 3ª edición. México. Era. 1974. p. 267

En un esfuerzo por pacificar al país y reunificar a los revolucionarios,

“En el proyecto de presupuesto de Obregón para 1922, su primera oportunidad de planificar, se postulaba un aumento de los fondos para el desarrollo agrícola, del 2.9% del presupuesto del último año de Carranza en la presidencia, al 10.1%. Deseaba restaurar la importancia de los fondos para la educación, y en efecto los aumentó a un nivel nuevo para entonces del 13% del presupuesto, pero las circunstancias reales de su periodo presidencial limitaron estos promedios a cuatro años”.⁶⁴

Usando la bandera de la legalidad heredada por su antecesor, recurrió a mecanismos institucionales para ser considerado un caudillo necesario de la misma manera que Díaz lo hiciera en su momento; por otra parte con él se evidenció la introducción de asistencia social que viene siendo otra característica fundamental del caudillismo mexicano.

“Obregón llevó a cabo el primer reparto agrario de importancia: tres millones de hectáreas; promulgó la Ley Agraria y el Decreto de Tierra Libre y, la Ley Cooperación. A él se debe la creación de la Dirección de Irrigación y la Procuraduría de Pueblos. Instaló la Escuela Nacional de Agricultura en Chapingo siendo un convencido de que el ‘problema agrario tendría vida transitoria’ si se pudiese resolver ‘el problema de la educación del pueblo’ la cual consideraba ‘la función más importante y trascendental del poder público’”.⁶⁵

En cuestión de educación, nombró a José Vasconcelos Secretario de Educación quien la organizó en tres departamentos y creó la Academia de Bellas Artes;

⁶⁴ Wilkie. Op.cit. p.91

⁶⁵ Carrillo Alejandro. *Alvaro Obregón: Ideas, Programas e Instituciones*. [en línea]. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1977. [citado: 26-03-2013]. Serie Praxis. Cuadernos INAP Núm. 1. Disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1207/2.pdf>

*“Al tomar posesión del gobierno Álvaro Obregón, se restableció legalmente la Secretaría de Educación Pública nombrando titular de la misma a José Vasconcelos... concibió y organizó a la nueva Secretaría en tres grandes departamentos: el escolar, el de biblioteca y el de Bellas Artes”.*⁶⁶

Dentro de ésta rama se crearon escuelas rurales, agrícolas además de escuelas especiales para el sector indígena.

*“Por un lado el caudillo era plenamente consciente de que su prestigio y su poder eran obra de las masas populares y que dependían, por ello, del grado en que demostrara ser capaz de resolver lo problemas que aquéllas habían venido planteando...”.*⁶⁷

Sobre salud y seguridad social, la visión de que el Estado debe tutelar las clases trabajadoras refrenda la idea de que lo que hace el ente mencionado sobre éste tema sigue siendo un acto de gracia para con la población obrera.

*“... decretó en 1924 la organización de la Beneficiencia Pública en el Distrito Federal, el servicio autónomo de Higiene Infantil y la Asociación de Protección a la infancia”.*⁶⁸ *“En el campo de las relaciones laborales procuró en todo momento la intervención imparcial y conciliadora, y convencido que éste ‘debía asumir la tutela de las clases trabajadoras’, envió al congreso de la unión, un proyecto de Ley del Seguro Obrero, que constituye sin duda, el antecedente más importante de nuestro actual sistema de seguridad social”.*⁶⁹

“Le toca a Obregón reconstruir el país, puesto que Carranza había hecho la mayor parte de la pacificación. Y esta reconstrucción

⁶⁶ Zorrilla. Op.cit. p.32

⁶⁷ Arnaldo. Op.cit. p.267

⁶⁸ Zorrilla. Op.cit. p.41

⁶⁹ Carrillo. Op.cit.

implicó la creación de instituciones que antes no se entendían, la aplicación de leyes a quienes no las entendían...”.⁷⁰

Después de un periodo de presidencias incompletas, Obregón es el primer caudillo que logra completar su mandato en 1924, en seguida se lleva a cabo la elección presidencial en la que Plutarco Elías Calles resulta ganador y toma posesión en diciembre del mismo año, era popularmente conocido por ser considerado el brazo derecho de su antecesor.

Además de buen aprendiz ya que siguiendo la línea de Obregón, él también se hizo de sus adeptos en el tiempo que fue su Secretario de gobierno, sosteniendo buenas relaciones con el líder obrero de la CROM, quien al saberse influyente se convirtió en un obstáculo después.

“Calles gozó de fama de revolucionario que se distinguía por sus íntimas relaciones con grandes sectores populares y por su concepción radical sobre los problemas de las masas y las soluciones que había que buscarles”.⁷¹

De ésta manera él se forja un poder propio, una personalidad política independiente de Obregón a quien también ayudó en el campo de la manipulación de las masas.

“Grupos políticos de las masas... encontraron en el general Calles un protector, un aliado y un garante de sus intereses hechos política, por los cuales otorgaron su concenso y su apoyo militante al gobierno presidido por el caudillo, primero, y por el protector y aliado, después”.⁷²

⁷⁰ Schettino, Macario. México Problemas Sociales, Políticos y Económicos. México. Pearson Educación. 2002. p.116

⁷¹ ibid. p. 307

⁷² ibid. p.309

Respecto al tema de salud hay que señalar que hasta fines de los años treinta, éstos servicios no eran obligatorios para el Estado, eran privados o bien, proporcionados por la beneficencia pública; por otra parte Calles

“... hizo extensiva la acción del Departamento de Salubridad en todo el país. Entró en vigor el Reglamento General del Departamento de Salubridad Pública. En 1926, se promulgó un nuevo Código Sanitario, que permitía la acción de las autoridades sanitarias a nivel federal, unificando sus técnicas y procedimientos. Se reglamentaron los artículos 173 y 181 del Código, referentes a higiene Industrial... Las acciones que aquél emprendía a nivel nacional eran ‘primordialmente de saneamiento... y en segundo término las de asistencia médico-social’.”⁷³

Al tener ya una base legal en cual sustentar sus acciones, después de una presidencia completa, podría decirse que aparentemente el país comenzaba a estabilizarse, los días del caudillismo se hacían obsoletos junto con su política populista, era momento de pasar a una política insitucional, sin embargo el espíritu de la política tiene el mismo origen.

A pesar de que su antecesor llevó a cabo un importante reparto de tierras, éste tópico aún no estaba agotado del todo, pero tampoco era un tema prioritario para este gobernante,

“... todavía con Calles la reforma agraria sigue siendo un elemento en el que se funda la simple manipulación de las masas. En realidad, es la reforma industrial la que constituye la verdadera preocupación de los gobernantes...”⁷⁴

Calles basaba su presidencia en una organización eficiente, y en sus discursos insistía en que el papel del individualismo en México era de primera importancia.

⁷³ Zorrilla Op. cit. p. 41

⁷⁴ Arnáldo. Op. Cit. p.318

Al final de su gestión hace un llamamiento a la fundación de el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y termina su periodo; Obregón tiene la idea de que el país lo necesita y se reelige, faltando a la máxima de la revolución que es la “no reelección”, sin embargo es asesinado antes de tomar el cargo, entonces sucede lo que se conoce como el “maximato”, un periodo de seis años en los que el país tiene a tres presidentes quienes desarrollaron distintas acciones. El primer presidente de éste periodo es Emilio Portes Gil, elegido como presidente interino para sustituir al presidente electo.

“Portes Gil intentó crear su propia base de poder a nivel nacional y llevó a cabo en muchos sentidos una labor populista. Pero fue éste un populismo cercenado de antemano por el límite de catorce meses y por la presencia del Jefe Máximo”.⁷⁵

En cuando al primer punto, Portes Gil, consideraba de vital importancia comenzar el reparto para evitar una rebelión

“Bajo la presidencia de Emilio Portes Gil, se reformó la redacción XXIX del artículo 123 constitucional que reforzó el concepto de la seguridad social en los siguientes términos:

se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”.⁷⁶

“Los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez continuaron trabajando en diferentes aspectos de salud, tales como: la lucha contra el alcoholismo; el servicio del

⁷⁵ Medin, Tzui. El Maximato Presidencial: Historia Política de México (1928-1935). México. Edit. Era. 2003. p. 59

⁷⁶ Zorrilla. Op.cit. p. 42

*paludismo; la atención antirrábica; el saneamiento de la capital de la República”.*⁷⁷

En febrero de 1930 Pascual Ortiz Rubio protesta como presidente constitucional de la República, pero al no contar con la simpatía del Pueblo.

*“... se encontró ante una triste y dolorosa realidad... no contaba con las simpatías del pueblo; ni con el apoyo del Ejército; ni con la ayuda de los políticos y había llevado a la República a la desastrosa condición, en la que no sólo se habían invertido los valores morales y políticos, sino en que la economía nacional sufría una de las crisis más serias, caracterizada por la falta de confianza en el gobierno y la carencia absoluta de crédito; el problema de los sin trabajo, la atonía comercial y una gran inquietud en las clases obreras y campesinas , que habían perdido la fe no sólo en los pincipios y en los sistemas”.*⁷⁸

Al llegar a la presidencia Ortiz Rubio, su estrategia fue recortar los gastos administrativos y designarlos a políticas sociales.

*“... a pesar que la proporción de la distribución de tierras de la época de Ortiz Rubio se redujo a la mitad de la de Portes Gil, Ortiz Rubio fomentó los créditos agrícolas y reformó las leyes para evitar los procedimientos judiciales que estorbaran la distribución de las tierras”.*⁷⁹

En cuanto a materia laboral; se promulgo la Ley Federal del Trabajo la cual creo controversia entre los que apoyaban su creación por conciderarlo una necesidad el frenar los excesos del gobierno y quienes la entendieron como restrictivo frente a los inversionistas extranjeros.

⁷⁷ Zorrilla. Op.cit. p. 42

⁷⁸ Gaxiola, Francisco J. *El Presidente Rodríguez (1932-1934)*. México. Edit. Cvltvra. 1938. p.43

⁷⁹ Wilkie. Op.cit. p. 100

“En 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, iniciativa que estuvo a cargo del presidente Pascual Ortiz Rubio; así como un proyecto de Ley del Seguro Social Obligatorio”.⁸⁰

“Los sindicatos se oponían rotundamente a su nuevo código laboral... muchos de los trabajadores consideraron que la nueva ley... favorecía a la parte patronal al restringir los derechos laborales para atraer capital extranjero a México. Sin embargo los industriales del país también se opusieron a esa ley, y así Ortiz Rubio perdió apoyo en todos lados”.⁸¹

Una vez presentada la renuncia de Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión, designa a Abelardo L. Rodríguez como presidente para terminar el periodo en curso; Calles propone un plan sexenal que sería ejecutado en gran parte por el presidente Rodríguez.

En lo referente a educación se puede decir a grandes rasgos que

“... el gobierno de dos años de Abelardo Rodríguez ratificó a Narciso Bassols, encagado de la Secretaría de Educación. Los puntos más importantes de su gestión fueron: apoyar extraordinariamente a las escuelas rurales de todo el país; promulgar la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México; e iniciar lo estudios para la integración de un gran centro de estudios tecnológicos...”.⁸²

De igual manera hay que destacar que en ésta área Rodríguez fue muy comprometido, pues pensaba que la falta de educación daba origen al despotismo y coartaba la libertad política, económica y hasta espiritual que el pueblo necesitaba para su progreso.

⁸⁰ zorrilla. Op.cit. p. 43

⁸¹ Wilkie. Op. Cit. p. 100 y 101

⁸² Zorrilla. Op. Cit. p. 34

“La actitud del Presidente Rodríguez ... no se basó en una concepción mecánica de la educación, sino que tendió a extender sus beneficios a toda la población y a asegurar la igualdad de oportunidades para la preparación de los habitantes del país... sin limitarse al sostenimiento de planteles para impartir la instrucción obligatoria, sino extendiéndose a todas aquellas instituciones necesarias en nuestro medio...”⁸³

“la atención preferente del Gobierno no se concentró en el medio urbano, sino que naturalmente tendió a la educación rural, uno de los problemas más pavorosos de la incultura nacional... no quedaba encerrado en los límites de una enérgica campaña contra el analfabetismo, sino que... trataba de poner a nuestra población del campo en contacto con el medio civilizado...”⁸⁴

También facilitó la creación de un cuerpo técnico capaz de estudiar problemas educativos e incorporó también, y de manera exitosa misiones culturales buscando de esta manera una educación integral y efectiva.

En cuanto Salubridad Pública;

“... la administración del Presidente Rodríguez hizo cuantos esfuerzos estuvieron en su mano para mejorar las condiciones sanitarias de la República; combatir la mortalidad y especialmente la infantil, dictando las medidas profilácticas para evitar la extensión de las enfermedades transmisibles, y ejerciendo una estrecha y constante vigilancia sobre los comestibles y bebidas... no limitándose a esto la actividad administrativa, sino ampliándose a trabajos de ingeniería sanitaria”⁸⁵

⁸³ Gaxiola. Op.cit. p.292

⁸⁴ ibid. p. 293

⁸⁵ ibid. p. 331

En su administración se procuró educar a la gente en la prevención de accidentes y se elevó el presupuesto para realizar una labor más efectiva.

De la misma forma,

“Durante la administración del Presidente Rodríguez, la Beneficencia Pública se reorganizó para que el servicio de asistencia social cumpliera sus fines, y entre los nuevos organismos merece citarse por su importancia el ‘Departamento de Acción Educativa Social’, creado con objeto de dar aptitudes biopsicosociales en los niños que ampara, de tal manera que en el tiempo limitado que pueden permanecer en sus establecimientos, queden eficazmente habilitados para realizar una vida útil posterior a cuyo efecto no sólo se impartió la enseñanza primaria, sino que se realizó la educación vocacional, para dar a los asilados un oficio o ponerlos en condiciones de seguir una carrera industrial o artística”.⁸⁶

En materia laboral y seguridad social no hubo una evolución trascendental, sin embargo también fue uno de los ejes importantes de trabajo, en aras de elevar el nivel de vida de los trabajadores obreros.

“En el verano de 1933 se fijó un salario mínimo... aprobó otros cambios de las funciones del gobierno, pero se negó a aprobar la educación socialista, por creerla demasiado radical... recurrió a la reforma impositiva como método indirecto para resolver los problemas de México... también puso de manifiesto el cambio del espíritu de la Revolución, siguiendo con la política de Ortiz Rubio de reducir los impuestos por servicios públicos. En adelante el Estado prestaría la mayor parte de esos servicios en lugar de cobrar por ellos, como había propuesto Calles”.⁸⁷

⁸⁶ ibid. p. 334 y 335

⁸⁷ Wilkie. Op. Cit. p. 105

Rodríguez entendía la ideología de la reforma porque además él mismo había sido obrero y conocía las debilidades de éste grupo, razón por lo cual también se empeñó en unificar a los trabajadores.

Y fue esta coherencia de ideas y acciones la que dió confianza y ánimos a los trabajadores, poniendo el prestigio de su personalidad para ganar popularidad; Abelardo Rodríguez fue así presidente en una época de inquietudes.

En 1934 se llevan a cabo elecciones nuevamente, y Lázaro Cárdenas resulta victorioso. El entonces Presidente al tomar protesta de su cargo, pronunció un discurso donde demostraba su preocupación frente a las desigualdades que observaba.

*“Dijo que los viajes de campaña política lo habían convencido de las desigualdades e injusticias que prevalecían en la vida social y económica de México, especialmente entre los grupos indígenas”.*⁸⁸

Cárdenas presenta un plan de desarrollo con una perspectiva que pretendía hacer frente a las desigualdades.

*“El programa de Cárdenas... se basaba en el Plan Sexenal elaborado por ideólogos del PNR. Se trataba que el Estado asumiera una política reguladora de toda actividad económica y social pero esta intervención estatal no se ejercía en nombre de las masas sino a favor de las masas, en el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno que nunca tuvo”.*⁸⁹

Lo que éste presidente buscaba era mayor participación ciudadana, y sabía que esto sólo se lograría cuando la población tuviera conciencia de clase y supiera ganar y defender sus derechos.

⁸⁸ Dulles. Op. Cit. p. 552

⁸⁹ Benitez, Fernando. “Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana. II El Caudillismo.” México. Fondo de Cultura Económica. 1977.. Vol. II. p. 241

*“El general Cárdenas... lucharía, pero no aisladamente sino con la ayuda de un movimiento unánime de las clases trabajadoras y un esfuerzo disciplinado y entusiasta del sector revolucionario... trataba de establecer otro tipo de relaciones con los campesinos y los obreros. Escuchaba sus problemas y sus quejas... les aconsejaba la forma de resolverlos y todo lo que les prometió habría de cumplirlo escrupulosamente...”*⁹⁰

Era una especie de caudillo moderno, un protector atento a las quejas del pueblo y dispuesto a brindarles ayuda, adicionando también, que rechazaba el derramamiento de sangre innecesario y a sus enemigos, como fue el caso de Calles en lugar de fusilarlo lo desterró, y una vez hecho esto, se vio en absoluta libertad para continuar su mandato.

*“Cárdenas utilizó los fondos que había ahorrado de la partida de gastos administrativos, en créditos agrícolas y en beneficencia pública. Esta última partida abarcaba educación, salubridad y beneficencia pública, asuntos del departamento del Trabajo y gastos para ayudar al indio a adaptarse a la vida moderna...”*⁹¹

*“ ... de las funciones esenciales del gobierno las únicas que no quedaron afectadas por el recorte a las asignaciones totales fueron la educación y la beneficencia pública... Fue Cárdenas quien afianzó la esfera social de la acción gubernamental, y desde entonces siguió siendo el portaestandarte de la acción social del gobierno”.*⁹²

Entre las cosas que realizó se puede mencionar sobre el ámbito laboral,

⁹⁰ Benitez. “...II El Caudillismo.” Op.cit.p. 244 y 245

⁹¹ Wilkie. Op.cit. p. 110 y 111

⁹² idem

*“El Estado intervendría asimismo, directa o indirectamente a fin de que todo individuo pudiera ejercitar su derecho al trabajo... Las disposiciones de los artículos 27 y 123 serían sostenidas hasta que llegaran a constituir una realidad integral en nuestro medio social”.*⁹³

Al igual que su antecesor, para Cárdenas era de suma importancia unificar a la clase trabajadora, quien a su personal saber estaban luchando contra los dueños de las empresas y contra otros grupos de trabajadores; por lo tanto, con la unificación de dicho grupo éste sería más fuerte.

Y finalmente dentro de las tareas de asistencia.

“Se inauguró el hospital Anti-tuberculoso de Tlalpam, cuya construcción se iniciara en el año 1929. El Hospital de Perote; creándose campos de descanso para obreros, médicos rurales y otras importantes instituciones en beneficio de los trabajadores y de los campesinos.

*Se fundó el Departamento de Asuntos Indígenas, que dio gran atención a las tribus tarahumaras, chamula, a los del Valle del Mezquital, estableciéndose en sus regiones, escuelas y centros de higiene. Se instituyó en la capital la Casa del Agrarista”.*⁹⁴

En el periodo cardenista,

*“El cambio fundamental fue que el concepto de beneficencia se sustituyó por el de asistencia, implicando con ello que son obligaciones del Estado ‘el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población’ ”.*⁹⁵

⁹³ Benitez. “...II El Caudillismo.” Op. Cit. p. 242

⁹⁴ Portes Gil, Emilio. Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un Tratado de Interpretación Histórica. México. Edit. Instituto Mexicano de Cultura. 1964. p. 691

⁹⁵ Villarespe, Verónica. La Solidaridad, Beneficencia y Programas. Pasado y Presente del Tratamiento de la Pobreza en México. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. 2001. p. 33

Al acercarse el fin del mandato de Cárdenas, éste elige al conservador Manuel Ávila Camacho como su sucesor. Una vez terminado el gobierno cardenista se marca también el fin de la etapa posrevolucionaria y el caudillismo, de ahora en adelante serán las instituciones las que rijan y determinen el sentido de la vida política, económica, social y cultural del país; buscando la democracia y la legitimación del poder mediante dicha vía.

2.3.- Crecimiento económico fin del caudillismo

2.3.1.- Etapa de Crecimiento Económico.

En la presidencia Ávila Camacho, tanto México como América Latina entra en un periodo de desarrollo económico, también conocido como modelo de sustitución de importaciones, o modelo de industrialización centrado en el crecimiento hacia dentro; el cual consiste en desarrollar la industria haciendo al país a su vez más urbano, fortaleciendo con ello a la iniciativa privada.

*“La nueva política económica propició, en primer término, un retroceso en cuanto a la tendencia en repartición del ingreso entre los diversos factores de la producción, presentándose desde entonces un proceso de acumulación entre los poseedores de los medios de producción...”*⁹⁶

En esta fase de sustitución de importaciones, el Estado se asume como regulador, interventor, planificador, empresario y “social”, el objetivo se resume a obtener altas tasas de crecimiento para abastecer las necesidades de la población.

“En 1943, poco antes de terminar la II Guerra mundial, la federación instrumentó dos iniciativas: la primera consistió en la fusión en una sola dependencia, que llevaría el nombre de Secretaría de

⁹⁶ Basurto, Jorge. La Clase Obrera en la Historia de México. Del avilacamachismo al alemanismo (1940-1952). México. Siglo XXI. 1984. p.17

*Salubridad y Asistencia ... la segunda se refiere a la tan ansiada aprobación de la LSS; es decir, el estatuto fundacional del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)...”.*⁹⁷

A esta primera fase de la sustitución de importaciones, se le conoce como la etapa “fácil”, pues

*“permitió elaborar localmente una amplia gama de bienes caracterizados por sus limitadas exigencias tecnológicas. En ese contexto, la política social persiguió la protección del trabajador asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria”.*⁹⁸

Respecto a otras tareas de desarrollo social; lo referente a asistencia y salubridad pública se continuaron los programas anteriores y en materia de educación se revertieron algunas tendencias que se habían llevado a cabo en el Cardenismo.

“Las consecuencias sociales de la aplicación del enfoque educativo durante la administración de Ávila Camacho fueron las siguientes:

- Las tareas educativas se vieron íntimamente vinculadas al modelo económico del país.
 - La matrícula escolar se expandió desigualmente
 - El modelo educativo de la Escuela Mexicana de la década de los 20's y finales de los 30's deja de operar como tal...”.
- ⁹⁹

Para la década de los cincuentas

⁹⁷ Ordoñez. Op.cit. p.41

⁹⁸ Franco, Rolando. Los Paradigmas de la Política Social en México. en Arteaga Basurt, Carlos. (coord.). política Social en la Transición. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Trabajo Social. 2006. p

⁹⁹ Zorrilla. Op.cit. p.101

“... la distribución del ingreso en Mexico se caracterizó por 1) ingresos rápidamente crecientes de las empresas, 2) entradas per cápita derivadas de los salarios y sueldos, con un lento incremento y 3) una reducción de las tasas del salario real. El resultado fue una distribución del ingreso cada vez menos equitativa, acompañada de una lenta elevación del nivel de vida general”.¹⁰⁰

Sin dejar de mencionar la diferencia de salarios en la zona urbana que estaba por encima de los del sector rural, aunque el nivel de vida en general había disminuido.

“Luego del porfiriato, el casi obregonato y el maximato, se trataba del presidenciatto. Claro que no se trataba ya del clásico caudillismo con su red de lealtades personales y clientelas sino de una estructura política mucho más complicada, pero continuaba aún la necesidad de la personificación del poder político absoluto que hiciera posible la integración institucional y fungiera como piedra angular de la estructura política mexicana”.¹⁰¹

Es entonces cuando Miguel Alemán, primer presidente civil, quien además llega a la presidencia, gozando de un gran poder político propio y con un partido transformado a su semejanza, el PRI. Que ahora apostaba por la profesionalización de su grupo de apoyo.

“El nuevo grupo de Alemán, integrado por líderes con educación universitaria, se manifestó en favor del desarrollo de la industria y de la infraestructura: la industria el riego los diques, la energía eléctrica, las carreteras y comunicaciones se convirtieron en clave para crear empleos y rescatar a las masas de la pobreza”.¹⁰²

¹⁰⁰ Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. México. Siglo XXI. 1971. p.98

¹⁰¹ Tzvin Medin. El Sexenio Alemanista. Ideología y Praxis Política de Migel Alemán. México. Era. 1990. p. 44

¹⁰² Wilkie. Op. Cit. p. 116

Basado en la teoría del “goteo”, la cual explica que mientras el país se desarrolla, las masas se ven beneficiadas puesto que poco a poco se van creando las circunstancias que llevan a cabo el cambio social, pero con una base sólida.

*“Se creó el Instituto Nacional Indigenista ... el departamento de Estudios y Proyectos de Caminos Vecinales, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana... El gobierno federal construyó, por medio de las agencias autorizadas, viviendas de interés social... Antes de terminar su mandato, Alemán inauguró la Ciudad Politécnica, la Ciudad Universitaria, la Escuela de Maestros, la Naval de Veracruz y la escuela de Aviación Militar de Zapopan”.*¹⁰³

En este mismo sexenio, los esfuerzos presidenciales que para atraer a los inversionistas extranjeros, impulsaba políticas fiscales que impedían una redistribución de las ganancias.

Más adelante, Ruiz Cortinez es elegido como el sucesor de Miguel Alemán, con quien el primero rompería relaciones, no haciendo lo mismo con el desarrollo económico, pero sí reduciendo aún más los gastos administrativos al igual que los gastos en pro de lo social.

*“Ruiz Cortines salió de la presidencia habiendo dejado el siguiente hincapié presupuestario en 1958: gastos en pro de la economía, 51.0; en pro de lo social, 16.4; en pro de lo administrativo, 32.6%.”*¹⁰⁴

Desde hacía tiempo, se limitaba la gestión pública y se descuidaba a la población urbana que poco a poco se volvía más exigente y comenzaba a organizarse mejor que en el pasado; por lo tanto el malestar social de ser ignorados se acumulaba en el mandato de Ruiz Cortinez.

¹⁰³ Zorrilla. Op. Cit. p. 121

¹⁰⁴ Wilkie. Op. Cit. p. 119

“... -en el cual se ofrece un paliativo a sectores que comenzaban a ser relegados del avance económico del México postrevolucionario-, y se hace evidente con la explosión de diversos movimientos de sectores que tradicionalmente habían sido considerados parte integrante del desarrollo económico. -y político-...”¹⁰⁵

Luego viene el Adolfo López Mateos a ocupar la silla presidencial abarcando el periodo de 1958 a 1964, era conocido dado que fue secretario de Trabajo de la administración anterior y su fama se debía a que llegó a resolver cientos de disputas laborales y supo lidiar con las huelgas a pesar de no reparar en hacer uso de la fuerza pública con motivo de las movilizaciones en favor de la Revolución Cubana en vista que los inversionistas extranjeros se aterrorizaban, ocasionando la fuga de capitales.

Este modelo de desarrollo económico estabilizador tuvo como pieza fundamental para su implementación al secretario de hacienda y crédito público Antonio Ortiz.

“También fue desplegado... por los dos presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) ambos tuvieron un mismo Secretario de Hacienda y Crédito Público, el licenciado Antonio Ortiz Mena, que puede ser considerado el artífice del modelo...”¹⁰⁶

La tendencia para ese momento era igualar el presupuesto asignado a lo económico, social y administrativo, por lo tanto,

¹⁰⁵ Carrillo, Elsa. Los Informes Presidenciales en México: 1877-1976. ¿Ruptura o Continuidad?. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1996. p. 708

¹⁰⁶ Aguilar Méndez, Sergio. Et al. Problemas sociales, económicos y políticos de México. [en línea]. México. Universidad Autónoma de México. 2006. [citado: 30-04-2013]. Disponible en internet:
<http://books.google.com.mx/books?id=xnZWCIRMLJsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>. ISBN 970-32-1215-8

“Era muy pertinente un cambio en pro de lo social para equilibrar el hincapié económico de los periodos anteriores, por lo que los gastos en pro de lo social alcanzaron un máximo de la historia de México en 1962 y 1963, tanto en términos absolutos como en porcentaje”.¹⁰⁷

Entre la política social que llevo a cabo, tenemos que en materia educativa

“Uno de los aspectos más relevantes de la obra educativa durante el gobierno de Adolfo López Mateos fue poner en marcha el ‘Plan de Once Años’ destinado al mejoramiento y expansión de la educación primaria. Se pretendía dar a la metodología de la educación elemental un carácter más activo: ordenando los programas y sus contenidos en áreas del conocimiento. Se implantó un nuevo plan de estudios para las escuelas primarias: educar con sentido activo. Se introdujeron los libros de texto gratuitos.”¹⁰⁸

En cuanto a seguridad social se le elogió bastante por aumentar el número de beneficiados,

“... del 7.7% de la población en 1958 a un aproximado 15.9% en 1964. Esto constituyó una ganancia de cerca del 106% en seis años, de lo que se hizo gran alarde, porque desde que se estableció el sistema del Seguro Social en 1943, había sido lento el aumento del número de personas protegidas por el Seguro”.¹⁰⁹

“Mucha propaganda hizo el gobierno por haber extendido la protección del Seguro Social a la población rural, dado que las personas que vivían en comunidades aisladas de menos de 2 500 habitantes eran las que más necesidad tenían de ayuda. Sin embargo, en 1964 solamente cerca del 11.6% de todos los beneficiados por el Seguro

¹⁰⁷ Wilkie. Op. Cit. p.124

¹⁰⁸ Zorrilla. Op. Cit. p. 159

¹⁰⁹ Wilkie. Op. Cit. p. 127

*Social vivía en zonas rurales de la república, aunque esto significaba un aumento considerable sobre el 3.9% de 1958”.*¹¹⁰

2.3.2.- Etapa de Desarrollo Económico y Social

Para ésta etapa cambia el paradigma del Estado de bienestar y se plantea un modelo basado en la atención de las necesidades básicas y se formuló un criterio conocido como estrategias de las necesidades básicas, el cual rescata el propósito central del desarrollo que se traduce en la promoción del bienestar humano especialmente el de los pobres; esto quiere decir que el Estado deja de ser el crecimiento económico, y atender a los cinturones de miseria que el modelo anterior heredó a la sociedad.

“La estrategia de las necesidades básicas está compuesta por tres partes principales:

1. *El aumento del ingreso, utilizando el recurso abundante de la mano de obra en los países pobres.*
2. *Asignar un papel fundamental a la reducción de la pobreza a los servicios públicos: la enseñanza de masas, el agua apta para el consumo, la planificación de la familia y los servicios de salud.*
3. *Orientar la atención de la gente hacia la participación: los servicios públicos debían ser financiados por el gobierno, con frecuencia por medio de la ayuda internacional, pero su planificación y prestación debía hacerse con la ayuda de los beneficiarios.”*¹¹¹

Desgraciadamente, no se pudo implementar tal cual se concibió. Uno de los errores fue que el Estado decidía cuales eran las necesidades de la población vulnerada sin focalización alguna, sin olvidar por supuesto utilizar éstas acciones de manera clientelar.

¹¹⁰ idem

¹¹¹ Arteaga. Op. Cit. p. 41

“...primero, en la práctica los gobiernos y los organismos se concentraron sólo en la prestación de los servicios públicos básicos; segundo, el Estado decidía las prioridades de los pobres y les imprimía un carácter de uniformidad en la satisfacción; y tercero, pasar el costo de los servicios sociales al gasto público y utilizar en la mayoría de los casos estas acciones con carácter de clientelismo político”.¹¹²

En 1964 inicia el gobierno de Díaz Ordaz quien continuara la segunda parte de este modelo fortaleciendo la infraestructura del país que según su versión beneficiaba al sector campesino y obrero, éste último sector vio la promulgación de una nueva ley del trabajo

“... llevó a cabo... obras de infraestructura educativa, hidráulica, ferrocarrilera, aeroportuaria, carretera, de comunicaciones marítimas... igualmente benefició campesinos y demás clases populares (para las que el gobierno federal creó el INFONAVIT, la Procuraduría Federal para el Consumidor y la Comisión Nacional para Zonas Áridas)”.¹¹³

Sin embargo, es importante no perder de vista el hecho de que los salarios eran bajos, la explotación demográfica se hacía presente y con ello la carencia de recursos con qué cubrir las necesidades. El modelo en que México se encontraba entonces, fue bautizado por el entonces secretario de hacienda como Desarrollo estabilizador que ocultaba la desigualdad. Así con este modelo los ricos se hacían más ricos y los pobres aún más, evidenciando el fracaso de dicho modelo económico.

“Las necesidades de la población crecían por varias razones, entre las que destacan: el elevado crecimiento demográfico, la mala distribución de los recursos entre las zonas urbanas y rurales, el estancamiento en la producción y la contratación del crecimiento del empleo...”.¹¹⁴

¹¹² ibid. p. 42

¹¹³ Aguilar. Op. Cit.

¹¹⁴ Arteaga. Op. cit. p. 14

Es entonces los distintos factores que por su gravedad no pudieron ser ocultados llevaron al gobierno a reconocer dichas desigualdades y la necesidad de repararlas.

“Los efectos del crecimiento fueron reconocidos por el propio discurso oficial. Para reparar las desigualdades generadas por el desarrollo estabilizador, Luis Echeverría inventó un nuevo concepto; el desarrollo compartido. Había llegado la hora de repartir los frutos del crecimiento, al menos en los discursos.”¹¹⁵

Así, con la llegada de los setentas, llega también la nueva administración encabezada por Echeverría aunque los problemas sociales no cambiaron, ni cesaron ya que después de los movimientos sociales surgidos, se requería que la administración entrante, pusiera en marcha un plan de acción, y es entonces cuando México habla de Programas Sociales como tal.

“... el Estado mexicano inicia programas contra la pobreza, con los propósitos de ‘paliar desigualdades sociales’ y detener la explosividad política. Dichos programas se orientan fundamentalmente al sector rural...”¹¹⁶

Ésta década se llena de promesas de proyectos productivos, desarrollo económico y social, es entonces que surgen instituciones como INFONAVIT, FOVISSSTE y FONACOT, que se supone vendrían a hacer frente a las necesidades imperantes de la sociedad.

Después, en 1973 se crea el Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER), que como su nombre lo dice la población objetivo fue el sector rural incrementando el empleo tanto permanente como temporal.

¹¹⁵ ibid. p. 145

¹¹⁶ Villarespe. Op. Cit. p. 39

“Se intentó aumentar los ingresos y niveles de vida de esos sectores rurales introduciendo actividades productivas que incrementaran el empleo permanente y temporal”.¹¹⁷

“Es en estos años, por lo demás, que empieza la expansión de los servicios sociales básicos de salud y educación por parte del Estado. Sin haber cubierto nunca sus propósitos declarados de universalización, tanto en educación como en salud públicas se registran grandes ampliaciones, tanto en infraestructura como en el personal involucrado y la población atendida”.¹¹⁸

“Aunque el PIDER reconoce que este modelo de crecimiento provocó migraciones hacia las zonas urbanas, que acrecentaron ‘los cinturones de miseria en las ciudades’, su población beneficiada se retringió a comunidades rurales localizadas en poblaciones de más de 500 y menos de 5,000 habitantes.”¹¹⁹

Aunque, la calidad de los servicios se vio cuestionada y emergieron problemas como falta de organización por parte de la población, burocratización, coordinación entre los distintos niveles de gobierno así como falta de cobertura.

Otro resultado que el PIDER arrojó, fue la necesidad de descentralizar la planeación interinsitucional y regional, creándose los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades).

Simultáneamente para el final del sexenio Echeverrista, México sufre una devaluación del peso, trayendo como consecuencia una disminución en los recursos destinados a políticas sociales notable, pero el sexenio siguiente sorprendería al país con el descubrimiento de yacimientos petroleros bajo el gobierno del Presidente José López Portillo, quien en un principio anunció que

¹¹⁷ ibid. p. 40

¹¹⁸ Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos. La Política Social en México: Tendencias y perspectivas. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2007. p. 48

¹¹⁹ Ordóñez. Op. Cit. p. 172

su gobierno sería de austeridad para poder recuperarse de la crisis heredada por la administración pasada, pero con el descubrimiento petrolero, se recuperaron los recursos aunque no duró mucho, pues en 1982 dicho auge se fue abajo desatándose una nueva crisis.

*“En este periodo destacan dos programas diseñados por el gobierno para atender las necesidades populares: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que tenía como objetivo la autosuficiencia en la reducción alimentaria; y el más ambicioso programa de combate a la pobreza que se hubiese diseñado: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), cuyo objetivo fue precisamente, coordinar diversos proyectos orientados a la atención de grupos en desventaja económica y social”.*¹²⁰

Para llevar a cabo sus acciones, Coplamar desarrolla un concepto de marginación, en el cual se manifestaba que las personas marginadas eran quienes no recibían los beneficios de la riqueza generada, olvidando con éste concepto que es obligación del Estado garantizar a las y los ciudadanos que el acceso a las riquezas mencionadas, dicha redacción deja fuera la responsabilidad del ente haciendo parecer que a los grupos vulnerados como víctimas de algo incierto.

Ello recuerda a una película mexicana titulada “un mundo maravilloso” en la cual un personaje que simula ser un funcionario de la secretaría de gobierno piensa que “los pobres creen que son pobres por que tienen mala suerte” y al parecer con esa lógica se creo el concepto de “marginación” mencionado. Es decir, pareciera que la pobreza existe como si fuese una enfermedad espontánea que no pudiese evitarse.

“... aquellos grupos que han quedado al margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero

¹²⁰ Arteaga. Op. Cit. p. 145

no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible”.¹²¹

Para éste programa el problema de la pobreza se debe no sólo al modelo económico, sino también al rezago social que ha sido resultado de la falta de provisión de servicios de bienestar y al escaso apoyo institucional para el desarrollo de las capacidades productivas de las comunidades marginadas.

Esto se traduce en un rezago en la educación, salud, alimentación, trabajo, puesto dichos servicios de bienestar son derechos humanos, los cuales van interrelacionados y al ser uno deficiente, se torna un efecto dominó en el que al caer uno, caen los demás.

“Este diagnóstico, que difiere del realizado por el PIDER en la medida que reconoce como una fuente de marginación a la incapacidad histórica del Estado para incorporar a un gran número de mexicanos a políticas sociales básicas, se tradujo, como veremos más adelante, en una estrategia gubernamental más diversificada y menos economicista, cuyo propósito fue combatir las causas y los efectos de la pobreza... para COPLAMAR la mayor parte de la pobreza nacional se concentraba en el medio rural, pero a diferencia de su antecesor, los grupos indígenas fueron incluidos como una población preferente de sus acciones...”.¹²²

Ahora bien, una de las diferencias entre el Pider y Coplamar, es que éste último no tenía intenciones de constituir proyectos que se autofinanciaran.

“Coplamar era financiado con recursos propios y del Pider, y en su mayoría por los recursos que provenían de la asignación que habían realizado a las zonas deprimidas las distintas dependencias y los gobiernos estatales mediante sus presupuestos normales”.¹²³

¹²¹ Ordoñez. Op. Cit. p. 172 y 173

¹²² ibid. p. 173

¹²³ Villarespe. Op. Cit. p. 41

Continuando con el gobierno de López Portillo, llegamos a la década de los ochenta, una época de crisis global, y que en México es conocida como “la década perdida”, donde hubo crisis del petróleo, inflación, mayor índice de desempleo no paliado por adecuadas medidas de compensación social; y, en otros casos, desbordes populistas.

*“Los años ochenta mostraron reducciones en el monto de los recursos destinados a programas sociales y, también, un aumento de la pobreza. Sin embargo, debe recordarse que aquéllos se encontraban en su cénit histórico y que no hay relación causal necesaria entre gasto social y pobreza. Esta tiene que ver, fundamentalmente, con los ciclos económicos”.*¹²⁴

Es bajo ese panorama como termina la administración de López Portillo.

2.4.- Articulación entre la política social y la industrialización.

Bajo la óptica expuesta, en 1982 comienza el sexenio de Miguel de la Madrid, quien se mostró preocupado por la situación que vivía el país, quien manifestó que los programas sociales serían prioritarios para su mandato.

*“Una vez que la crisis afectó a México en 1982, los programas de bienestar social aparecieron en primera línea y el entonces presidente, recién elegido afirmó que estos programas recibirían absoluta prioridad, y que se tomarían recursos de otros sectores para mantener aquéllos”.*¹²⁵

Es así como sus primeros discursos se enfocaron al tema de la pobreza, no rebasando más allá de la palabra ya que la atención fue más bien a la instrumentación de los programas de ajuste estructural.

¹²⁴ Arteaga. Op. Cit. p.15

¹²⁵ Ward, Peter. Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989. México. Nueva Imagen. 1989. p. 11

*“La austeridad, que fue anunciada como medicina temporal, a la larga pareció convertirse en un remedio de por vida. El gasto público de 1981 a 1986 sufrió una caída de 40% en términos reales. El gasto destinado a vivienda fue el único que no disminuyó durante el gobierno de Miguel de la Madrid, e incluso aumentó... en los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid se superó en 31.5% lo construido durante el gobierno de José López Portillo”.*¹²⁶

No obstante, se le critica dicha preferencia, debido a que la construcción de una vivienda representa para el gobierno ingresos extras por concepto de impuestos además de cumplir con un fin social y por supuesto, clientelar, caso contrario de un hospital o una escuela donde el gasto gubernamental no termina con la sola construcción.

Otra cuestión que podría en duda la preferencia por crear viviendas sería el tema de la licitaciones, baste como botón de muestra las casas construidas en el nuevo milenio para las famosas “ciudades bicentenario” que si bien brindan el acceso a una vivienda, éstas no son dignas ya que los servicios básicos son deficientes, convirtiéndose en ciudades dormitorio, donde quienes ganan son las inmobiliarias que en aquiescencia con los gobiernos venden casas inservibles.

La década de los ochentas, también llamada “década perdida”, introduce políticas que no solo no fomentaron el desarrollo socio-económico, sino que lo impidieron, hubo un retraso agrícola debio a la alza de precios, la cancelación de programas de desarrollo social que estaban vigentes, recorte de personal en el sector público y para los más pobres la falta de gratuidad de los servicios públicos.

2.5.- Sociedad Benefactora

¹²⁶ Arteaga. Op. Cit. p. 147

A finales de dicha década el modelo neoliberalista hace un parte aguas en la política social ya que el paradigma del Estado benefactor cambia a Sociedad benefactora; pues debemos recordar que el neoliberalismo se basa justamente en el retiro del Estado en determinadas áreas de la economía para dejarlas en manos de la iniciativa privada y con ello obliga a la sociedad civil y a la comunidad en general a ser más responsable de lo social, a supervisar, estudiar y evaluar los servicios que brinda el Estado, trayendo como consecuencia un cambio drástico en los Programas sociales para que políticas sociales y neoliberalismo puedan avanzar de manera armónica apegándose las primeras a las segundas.

El 6 de Julio de 1988, se llevaron a cabo elecciones presidenciales en las que Carlos Salinas de Gortari resulta triunfador, sin embargo este proceso electoral ha sido bastante cuestionado, además, cabe mencionar que un importante número de votantes se inclinaron por la oposición haciendo un voto de castigo como forma de expresión del descontento que invadía tanto a las zonas populares como marginadas, generando así un ambiente de desconfianza al inicio del sexenio, situación que hace necesaria la legitimación del presidente.

“...Salinas se encontrará bajo fuerte presión del PRI para que otorgue bienestar social en forma partidaria con objeto de recuperar el apoyo electoral y contener la inquietud social”.¹²⁷

Salinas tenía bastantes retos para ello debió mostrar su destreza personal y política tanto para legitimarse así mismo, como para recuperar la confianza del electorado en el partido, y para respaldar el modelo económico neoliberalista, sin olvidar el desarrollo social y humano.

Es por ello, que tendría que valerse de la teoría de la “sobrevivencia política” y además, comienza a perfeccionarla, disfrazando así a los programas sociales de democracia, canalizando los recursos a zonas no sólo

¹²⁷ Ward. Op. Cit. p. 13

marginadas sino problemáticas o con elecciones próximas; y convirtiendo a su vez al presidente en una nueva especie de caudillo.

Para la realización de dicha tarea, ésta nueva administración lleva a cabo la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y posteriormente de la Ley de Desarrollo Social hechas específicamente para atender problemas de pobreza, creación de programas sociales que en realidad sirvió más bien para dar un sustento al Programa Nacional Solidaridad, por sus siglas PRONASOL, por el cual sería mayormente conocido y cuyo uso se estudiará en adelante.

*“Para el PRONASOL, el deterioro de la situación social heredada también tiene un origen histórico. Al igual que COPLAMAR, para Solidaridad las causas de la pobreza están relacionadas con la incapacidad del Estado para atender a un creciente número de habitantes por medio de sus políticas redistributivas y para evitar el aumento de las desigualdades provenientes de la esfera económica”.*¹²⁸

El neoliberalismo se basa justamente en el retiro del Estado en determinadas áreas de la economía para dejarlas en manos de la iniciativa privada. De ésta manera podemos ver que Pronasol pone en marcha lo que el neoliberalismo propone.

*“Los ejes instrumentales básicos de la política social neoliberal, son: la reducción del gasto social público (particularmente fiscal) y su focalización en programas, puntuales y costo-efectivos, dirigidos a la población comprobadamente pobre; la descentralización; y la promoción y estímulo a la producción o administración privada de los beneficios y servicios sociales mediante su mercantilización”.*¹²⁹

De éste modo se apegan las políticas sociales ejercidas en el sexenio al nuevo modelo de desarrollo. Las principales características que conformaron Pronasol fueron contribuir a la descentralización.

¹²⁸ Ordoñez. Op. Cit. p. 173

¹²⁹ ibid. p. 23

De este modo, Estado deja de ser propietario e interventor para figurar como Estado rector y comprometido con la justicia y el bienestar social enfocándose al desarrollo humano buscando una distribución del ingreso menos agresiva; brindar acceso a la población a un nivel básico de servicios y fomentar la participación ciudadana haciendo a la población beneficiaria responsable de la organización de los programas sociales, la reducción del gasto público social, focalización y el estímulo a la iniciativa privada, promoviendo el crecimiento económico mediante el sector privado.

“... los dirigentes del país optaron por una nueva clase de ‘estatismo’ con objeto de asegurar su sobrevivencia política... Salinas anunció que la reforma económica de México no se basaría en la retirada del Estado, sino en un nuevo modo de intervencionismo ‘socialmente determinado’ por medio del Programa Nacional Solidaridad...”¹³⁰

Dicho en otras palabras; el Estado no debe intervenir en el mercado laboral, y por el lado de servicios de bienestar social los asigna a la iniciativa privada a fin de que sean rentables y así acumular capital.

“Su planteamiento básico es que el bienestar es una responsabilidad individual que pertenece al ámbito de lo privado. En consecuencia, la acción estatal sólo se justifica cuando los particulares no quieren hacerse cargo (por falta de rentabilidad) o fracasan en alcanzar un nivel mínimo de satisfactores sociales (los pobres)”¹³¹

También se ha sugerido que los estados dejen de ser supervisores de las cuestiones sociales y ésta tarea sea de la sociedad civil a modo de involucrarla en la participación ciudadana, sin embargo la experiencia nos enseña que al Estado le gusta dicha participación siempre y cuando se

¹³⁰ Dresser, Denise. “En busca de la Legitimidad Perdida”. en Martínez, Gabriel. “Pobreza y Política Social en México”. México. Fondo de Cultura Económica. 1992. p. 22

¹³¹ Laurell. Op. Cit. p.22

encuentre alineada con sus intereses, un ejemplo de ello son las represiones a defensores de derechos humanos en todo el país.

“De acuerdo con esta nueva óptica, la sociedad civil es decir las fuerzas privadas, la comunidad y la familia, deben hacerse cada vez más responsables de lo social, supervisar y financiar los servicios de educación, salud, seguridad, vivienda, cuidado del medio ambiente.”¹³²

Ahora bien, al verse relegado el Estado en sus tareas, éstas pasan a manos privadas las cuales pueden lucrar con las necesidades básicas como pueden ser servicios de salud, educación, alimentación entre otras, dejando de garantizar estos derechos a la ciudadanía y restandole responsabilidades al Estado.

Ello trae entre otras cosas como consecuencia, el surgimiento de seguros médicos privados y el crecimiento de centros hospitalarios privados a los que por supuesto serán pocos los que puedan acceder.

“Esto significa que... con una población mayoritariamente pobre, no se pretende la privatización global sino sólo las actividades potencialmente rentables”.¹³³

Entonces podemos decir que había descentralización meramente hasta cierto punto operativo, y no en la raíz del problema. El verdadero problema es que la planeación de los programas sigue siendo centralizada, es decir viene del ejecutivo federal y se propaga al resto de la república.

“Del mismo modo como había sucedido en el pasado, el Pronasol, surgió como una iniciativa de la Presidencia de la República, por lo que... la instrumentación de una estrategia publicitaria extensa y sofisticada se convirtió en un vehículo de legitimidad para el presidente y

¹³² Casas, R. et. Al. Las Políticas Sociales de México en los Años Noventas. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1996. p. 24

¹³³ Laurell. Op. Cit. p. 27

*reproductor de su influencia dentro de los sistemas políticos nacional y locales”.*¹³⁴

Lo peligroso de un poder hegemónico es que la pluralidad se ve sofocada y con ello las necesidades específicas de cada sector de población, lo ideal, es fomentar la participación responsable y representativa de cada uno de los tres niveles para que el poder asignado a cada uno sea equilibrado y racional.

*“En suma, un proceso de descentralización no sólo se circunscribe a un cambio en la modalidad como se imparten los servicios sociales, sino que supone una reorganización del estado en los planos nacional, federal e incluso municipal, así como redistribuir el poder a favor de ayuntamientos, comunidades y municipios para lograr una asignación más racional de los recursos económicos y del poder político”*¹³⁵

Así pues, con la implementación de Pronasol el uso político y clientelar de los programas sociales queda al descubierto, ya que inicialmente ayuda a reconstruir la relación de los ciudadanos beneficiarios con el Estado, mitiga el descontento, y se muestra incluyente.

*“Mediante el restablecimiento del PRI como una maquinaria de bienestar, el Pronasol hizo posible que éste recobrar su papel como pieza central del sistema de partidos. Con el fortalecimiento del poder presidencial el Pronasol permitió al gobierno establecer un control centralizado en el proceso político”.*¹³⁶

Por otro lado, en lo concerniente a la participación ciudadana que va ligada a la descentralización; para el funcionamiento de Pronasol, se creyó que las células conocidas como “comités de Solidaridad” eran representativas

¹³⁴ *ibid.* p. 186

¹³⁵ Casas. *Op. Cit.* p. 31

¹³⁶ Laurell. *Op. Cit.* p. 186

y garantizaban la participación de las comunidades desde una visión más incluyente.

En lo personal considero que la participación ciudadana lo es todo, es el Pueblo organizado quien sabe sus necesidades específicas, por lo tanto al organizarse sabrá hacer exigibles más que sus necesidades, sus derechos vía asamblea general como máxima autoridad de una comunidad.

*“se elegían en asambleas públicas convocadas ex profeso; se formaban para la realización de alguna obra o proyecto en particular de la comunidad en cuestión; se integraban por un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de Control y Vigilancia, y otros vocales para acciones específicas. Los miembros del comité trabajaban directamente con las autoridades para cumplir los acuerdos de la asamblea y eran los responsables de organizar la participación de la comunidad”.*¹³⁷

Ésta última parte donde los miembros trabajan con las autoridades es la parte toral, puesto que es ese el modo en que los funcionarios pueden manipular a las y los ciudadanos condicionándoles el acceso al programa social. Esto funciona como los hoy conocidos consejos de participación ciudadana que son elegidos ya sea por asamblea general o por voto directo pero a final de cuentas tienen una mano partidista que manipula la elección para así condicionar la incorporación al padrón de beneficiarios.

La actuación de Pronasol comenzaba en el Municipio, con una figura que se como nació como los CUD, que eran los Convenios únicos de Desarrollo. Lo cual resulta un ejercicio importante que hoy en día deberíamos rescatar siempre y cuando sean representantes de la ciudadanía elegidos de manera transparente y sin la intervención de ningún partido político, sino desde la organización natural que nace del núcleo de la sociedad como un ejercicio humano de participar en la vida pública y hacer política.

¹³⁷ Villarespe. Op. Cit. p. 55

“... los ayuntamientos pasarían a jugar un papel central en la medida que se les consideró la instancia de coordinación por excelencia. En cada municipio se fomentó la creación de Comités Municipales de Solidaridad, presididos por el presidente municipal, que tenían la responsabilidad de integrar los programas, obras y proyectos promovidos por ellos mismos y por las comunidades vía sus comités de solidaridad y concertar con los COPLADE, su inclusión en los CUD”.¹³⁸

De la misma forma que los municipios, también los gobiernos estatales podían proponer sus propios programas.

“Cuando la propuesta estatal estaba integrada, se convalidaba por la delegación estatal de la Sedesol y se enviaba a la Dirección General de Planeación, oficina central de dicha Secretaría, para su autorización”.¹³⁹

Con esto vemos que la descentralización era la base de la participación y la focalización y por lo tanto un eje clave del programa.

“... No obstante, esta vocación federalista enfrentó en la práctica restricciones derivadas de un control fuertemente centralizado en la distribución de recursos, que redujo la posible participación de los gobiernos locales, sobre todo de aquellos de oposición”.¹⁴⁰

Al negar el concepto de “clase” pretendían fomentar una sociedad incluyente y con igualdad de oportunidades, enviando el mensaje de un Estado protector de todas las clases que no diferenciaba.

¹³⁸ Ordoñez. Op. Cit. p. 185

¹³⁹ Villarespe. Op. Cit. p. 56

¹⁴⁰ Ordoñez. Op. Cit. p. 185

“Las actividades del Pronasol promovieron la impresión de que una mayor parte de la población estaba participando en la construcción del nuevo modelo de desarrollo...”¹⁴¹

Es justamente esto lo que atiende el desarrollo humano, que es ir más allá del ingreso, incluir a la población de manera tal que se apropien de sus derechos de ciudadanía, y se sientan útiles para resolver sus propios conflictos y se desarrollen integralmente.

“Desarrollo humano implica reducir los niveles de desigualdad social tomando en cuenta: primero a las personas, permitiendo mecanismos de participación, generando la igualdad entre los seres humanos, fomentando la corresponsabilidad en la satisfacción de las necesidades reduciendo los niveles de desigualdad social, tomando en cuenta factores económicos que se traduzcan en capital humano, entendiendo por éste la capacidad de la gente para disfrutar de buena salud, tener buena alimentación, buena educación y llevar una vida satisfactoria”¹⁴²

Retomando la importancia de la participación, para el desarrollo de Pronasol, se hizo uso de campañas publicitarias masivas donde se pretendía que la gente sintiera que participaba y era tomada en cuenta, emitiendo mensajes como

“‘Lo que el Presidente ofrece, el Presidente lo cumple’, y Solidaridad ‘hace realidad lo que parece imposible’”¹⁴³

Las campañas publicitarias juegan un papel importante, hoy en día los medios de comunicación son una estrategia básica, en aquel tiempo la población era bombardeada y empezó a conocer el programa así como los beneficios.

¹⁴¹ Martínez. p. 26

¹⁴² Arteaga. Op. Cit. p. 45

¹⁴³ ibid. p.48

“... durante su Segundo Informe de Gobierno, la Oficina de Comunicación Social de la Presidencia descubrió que 78% de la población no estaba familiarizada con el programa, el titular de Bacardí México y expresidente del consejo Nacional de la Publicidad fue contratado para elaborar una campaña publicitaria masiva. Diez ‘historias’ fueron aprobadas en versión de 35 milímetros y adaptadas para cine, televisión y spots de radio”.¹⁴⁴

Igualmente otro de los cambios que hizo Pronasol, fue redefinir a los beneficiarios de dichos programas como “consumidores”; lo cual es un error que denota la visión del administrador del programa social tiene sobre los receptores; las y los ciudadanos no pueden ser consumidores puesto que no son un público clientelar, lo importante respecto de este cambio de beneficiario a consumidor cambia la responsabilidad del Estado en la primera se entiende como una gracia y en la segunda se habla de un comprador que en este sentido paga con votos.

“La redefinición de los miembros de las organizaciones corporativas tradicionales como ‘consumidores’ ayudó a la élite política mexicana de varias maneras. Los consumidores habían sido víctimas de las instituciones depredadoras y corruptas del desarrollo basado en la sustitución de importaciones, en especial el PRI. Pronasol colocó al consumidor y a sus necesidades en el centro del escenario político y, como consecuencia, obtuvo su apoyo...”.¹⁴⁵

La importancia política del Pronasol fue la creciente cantidad de recursos asignados al programa, así como el incremento al gasto social. En su inicio, Pronasol estaba destinado a ser un mecanismo de corto plazo para proteger a los más necesitados.

“El Pronasol evolucionó de un programa compensatorio de alivio hasta convertirse en fórmula para la legitimidad del régimen, y mientras

¹⁴⁴ ibid. p.49

¹⁴⁵ Martínez. p. 27

*más tareas políticas fueron asignadas, más crecieron las demandas populares”.*¹⁴⁶

A su vez otra de las razones de la reorientación del gasto público a lo social se debía a que se aproximaban tiempos electorales, con este escenario los actores políticos pueden ver tentados a utilizar estos recursos para iniciar sus campañas y darse a conocer.

*“De acuerdo con un informe publicado por el Bufete de Investigación Económica, la lógica detrás del crecimiento del gasto público fue fundamentalmente política: ‘el gasto público ha sido reorientado para garantizar resultados positivos en el presente año electoral, y para asegurar una transición política manejable en 1993 cuando el candidato del PRI a la Presidencia era anunciado”.*¹⁴⁷

Ésto como se mencionó anteriormente, forma parte de las teorías conocidas como “sobrevivencia política” donde el gasto público es utilizado para atraer al electorado.

*“Los políticos utilizan el presupuesto para premiar a simpatizantes y reclutar posibles seguidores... en la América Latina: se gasta en etapas previas a las elecciones con objeto de proporcionar trabajos y proyectos para los partidarios y aliados. La naturaleza ubicua de los programas de Solidaridad en México y sus nexos presupuestarios con las elecciones reveló la utilidad del programa como una herramienta de sobrevivencia política”.*¹⁴⁸

Como recompensa al esfuerzo del partido hegemónico, en 1991 al llevarse a cabo elecciones, recuperan los votos que habían perdido y así, el partido se vuelve a legitimar, como resultado de Solidaridad; al grado que mucha gente expresó que al haber votado por el PRI, realmente votaba por

¹⁴⁶ ibid. p. 29 y 30

¹⁴⁷ ibid. p. 31

¹⁴⁸ ibid. p.32

Solidaridad y por Salinas, quien se había formado la imagen de un presidente preocupado y comprometido, debido a que en sus giras y visitas a las comunidades no sólo iba a prometer sino que además, volvía al mismo lugar a supervisar que las obras se hubiesen cumplido cabalmente.

Otra de las estrategias seguidas por Salinas fue precisamente alejar al partido del programa para hacer pensar a la gente que el programa y el partido eran cosas independientes, sustituyéndolos con organizaciones no gubernamentales y allegándose de intelectuales reconocidos por su labor social con el fin de crear mayor confianza entre la población.

“Los líderes del PRI se sintieron amenazados porque con frecuencia el Pronasol parecía funcionar como un partido político paralelo más cercano a los intereses presidenciales que a los asuntos del PRI”.¹⁴⁹

El mayor beneficiado de Pronasol, fue el mismo titular del Ejecutivo, mientras que su adversidad, fue prometer más de lo que podía cumplir

“En vez de atenderse a los sectores auténticamente marginados, los recursos se dirigieron a obras y grupos de interés y presión políticos.”¹⁵⁰

Creando a su vez cuestionamientos sobre la funcionalidad del mismo Programa además de causar inconformidad en la población pues aunque la población objetivo eran los que se encontraban en pobreza extrema poco a poco se perdieron de vista al tratar de atender otras necesidades menos urgentes.

De ésta manera observamos como se desarrolló el Programa Nacional Solidaridad, llevando un combate a la pobreza con fines electorales inyectando mayores recursos a las zonas cercanas a elecciones y doblando

¹⁴⁹ Martínez. Op. Cit. p. 40

¹⁵⁰ Ruiz, Norma. La Política Social en México hacia el Fin de Siglo. México. INAP. 2000. p. 134

esfuerzos en zonas donde la oposición tenía mayor preferencia; el partido ya no estaba en condiciones de ganar nuevamente la presidencia para el sexenio posterior, sin embargo éste corrió a cargo de Ernesto Zedillo Ponce de León con el PRI una vez mas como vencedor.

Lo que ésta administración se propuso fue propiciar la igualdad de oportunidades procurando que la población disfrutara de los derechos establecidos en la constitución, propiciando el desarrollo de las capacidades básicas.

*“Las estrategias y líneas de acción de la política social ... son: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social; construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo”.*¹⁵¹

Esta estrategia estatal tuvo a mal señalar com ocorresponsables del desarrollo a las organizaciones sociales y ciudadanas, además planteaba que los subsidios federales debaían redireccionarse hacia poblaciones de menores ingresos entendiéndolo como una desconcentración o desincorporación que delegara responsabilidades sobre el uso de los recursos.

Respecto al anterior programa de desarrollo social, la administración de Zedillo. Rescatando la participación y la focalización. Después en 1997, se anuncia la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, mejor conocido como PROGRESA, creando así un paquete básico de alimentación, salud y educación.

“... anunció la desaparición de Solidaridad como parte de una nueva política social de alivio selectivo a la pobreza y de

¹⁵¹ ibid. p. 141

descentralización de la SEDESOL y de los recursos hacia los gobiernos estatales y municipales.”¹⁵²

Las diferencias entre Pronasol y Progresá, radica en que éste último

*“En cuanto a la extensa crítica que se ha hecho del uso electoral del PRONASOL, en esta ocasión se tiene mucho menos recursos de los cuales echar mano y además, existen mayores controles externos sobre los mismos”.*¹⁵³

La imagen de Progresá es de un programa más centralizado que reduce la participación social de base comunitaria. En otras palabras Progresá da un paso atrás en cuestión de descentralización

*“... el Programa funcionaba de manera vertical, controlado por instancias federales y bajo la dirección de una burocracia y un cuerpo técnico que determinaba su funcionamiento. Esto, podría argumentarse, favorece su operación más eficiente porque evita distorsiones derivadas de la existencia de poderes locales que pueden modificar los objetivos del programa”.*¹⁵⁴

La Secretaría de Desarrollo Social se hacía responsable de Progresá a través de la Coordinación Nacional de Progresá, un órgano desconcentrado que formulaba, coordinaba y ejecutaba el programa, ésta a su vez tenía un Consejo que era apoyado por un Comité Técnico conformado por representantes de otras Secretarías de bienestar social que decidían sobre las características de Progresá además de evaluar su propio cumplimiento.

Con esto podemos decir que, en efecto se despoja a la sociedad de un espacio de participación y a su vez favorece el uso clientelar y político de los programas sociales al verse autorizados y organizados por el gobierno

¹⁵² ibid. p. 142

¹⁵³ ibid. p. 149

¹⁵⁴ ibid. p. 53

central, lo cual contradice las propuestas del modelo neoliberal y se retrocede aún más en nuestra incipiente democracia.

“La forma de operación en los estados consistía en lo siguiente: los gobiernos de los estados, las delegaciones y programas federales, en su caso, eran los responsables de operar y otorgar los servicios de educación y de atención a la salud de la población, así como dar seguimiento de la operación de los componentes respectivos de Progresá para lo cual integraban el Comité Técnico Estatal de Progresá... Progresá contaba también con el apoyo de autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones; éstas participaban en la revisión de las localidades a incorporar en el padrón del medio rural... promover y apoyar la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud...”¹⁵⁵

Se puede decir que en efecto éste programa rescató cosas de Pronasol aunque no las siguió al pie de la letra. Sin embargo se rescata nuevamente la figura de la asamblea comunitaria para elegir a la promotora del programa social, lo cual habla de un patrón sistematizado. La incorporación de personas que trabajan para agentes gubernamentales interviniendo en la cotidianidad de las comunidades aprovechando ser el contacto de primera fila en la comunidad y de esta forma condicionando el aprovechamiento de programas sociales.

“Para la incorporación de familias beneficiarias en las zonas rurales, ‘Progresá se apoyaba en la organización de asambleas comunitarias, en las que las mismas comunidades elegían de entre las beneficiarias a una promotora voluntaria para ayudar a dar seguimiento a las acciones, además de constituirse en un vínculo de apoyo para las familias beneficiarias del programa’”¹⁵⁶

¹⁵⁵ Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación. 2001. p.8

¹⁵⁶ ibi. p. 9

A su vez, entre de las limitaciones de Progresá fue que el subsidio alimentario era muy poco y por lo tanto no hacía un cambio significativo en la situación de pobreza que los hogares padecían.

“Por otra parte, al operar únicamente en localidades de marginación alta y muy alta, Progresá deja fuera de sus beneficios a aquellas familias en pobreza extrema que viven en municipios de baja o muy baja marginación”.¹⁵⁷

Dicha situación ubica a Progresá como un programa de paliativos, haciendo una población mayormente dependiente del Estado, hecho contrario a Pronasol, que entre sus objetivos era impulsar las economías populares.

Otro problema que presentó Progresá fue basarse en estadísticas de CONAPO, para elegir a la población beneficiaria y con ellas considerar no pobres a muchos pobres, dejando un cinturón de miseria en la zona metropolitana.

Es por ello que la focalización que llevaban a cabo los comités de solidaridad era tan importante porque era la misma población la que detectaba la necesidad, proponía la solución y se encargaba de administrar los recursos que el Programa les hacía llegar.

“... Solidaridad ejecutaba obras (en infraestructura, proyectos productivos y desarrollo social) pues se presuponía que eran base para que las comunidades accedieran al desarrollo; Progresá otorga recursos monetarios a las familias suponiendo que como la pobreza se hereda, se rompe así el círculo vicioso de la pobreza y ésta no será ya reproducida generacionalmente. .¹⁵⁸

Un dato interesante es el de la transparencia que corría a cargo de la asamblea comunitaria un ente vigía del cumplimiento del programa.

¹⁵⁷ Ruiz. Op. Cit. p. 150

¹⁵⁸ Villarespe. Op. Cit. p. 69-70

“Empero, también existen ciertas similitudes, guardadas sus diferencias valga la expresión, entre Progresas y Solidaridad: en ambos está presente la transparencia en la gestión y operación de los recursos, a auditoría de los programas y la corresponsabilidad; además la asamblea comunitaria como órgano sancionador de los programas”¹⁵⁹

El tema central en los programas social es que no enfrenta directamente las causas de la pobreza, su tema no es ese porque se supone que para eso existe un plan nacional de desarrollo que cada sexenio tiene como objetivo estructurar las políticas para un desarrollo económico y social mientras que los programas son una herramienta alterna para paliar algunas carencias.

“Progresas parecía preocuparse más por contar a los pobres extremo en zonas marginales que por abordar y enfrentar las causas de pobreza, que para muchos están fuertemente ligadas a problemas de empleo e ingreso y no solamente a problemas de capital humano”.¹⁶⁰

Por otra parte Progresas al igual que Pronasol, viene a marcar un antes y un después en cuestión de política social, primeramente porque logra sobrevivir tres sexenios, a pesar de que algunos críticos piensan que el sexenio de Zedillo operó sin una política social fuerte.

“el caso de Progresas es distinto de lo que programas sociales anteriores habían venido demostrando: la continuidad transexenal del programa, con otro nombre (Contigo); se sustenta en el hecho de que Progresas contó con un diseño y una sustentación que posibilitó su no desaparición, toda vez que ha contado con evaluaciones externas favorables y sus modalidades de instrumentación han respondido a criterios institucionales, logrando convertirse en el eje sobre el cual ha girado la política social de la administración de Zedillo y ... la de Vicente Fox”.¹⁶¹

¹⁵⁹ idem

¹⁶⁰ Favela. Op. Cit. p. 55-56

¹⁶¹ ibid. p. 56

Asimismo la forma en que acerca el apoyo a la población, convirtiendo la experiencia mexicana en un modelo para América Latina. Ésta última razón es objeto de crítica al Progreso pues se trataba de un programa de transferencias monetarias para sustituir las transferencias en especie, lo cual se ha manejado discrecionalmente.

“El programa no contaba con un método riguroso de selección de las familias beneficiarias y el medio de la entrega del dinero –a través de una tarjeta electrónica- fue la causa, en la perspectiva de los críticos de su fracaso”.¹⁶²

En un principio el uso político de los programas sociales era a nivel federal, sin embargo con Progreso se observa también a nivel local, lo que se traduce en pequeñas pre campañas electorales cuyo fin es que el partido oferente de programas asegure un cargo en la administración pública en sus tres distintos niveles de gobierno.

“En 1999, el Programa Progreso tuvo que incorporar dos figuras que no dependían directamente de la coordinación centralizada: el enlace municipal y la promotora comunitaria. El primero, un funcionario municipal pagado por el ayuntamiento, se encargaba de avisar a las titulares del día de los pagos y de brindar seguridad a las caravanas de pago. Por su parte, la promotora era la “representante” de las beneficiarias y sus principales funciones eran transmitir la información que entregaba el enlace y vigilar que las beneficiarias gastaran adecuadamente los apoyos recibidos”.¹⁶³

¹⁶² Rubalcava en Banegas, Israel. La Ilusión Tecnocrática en la Política Social. México. El Colegio Mexiquense. A.C. 2011. p. 62

¹⁶³ González de la Rocha. et. al., 2002, “Resultados de la evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progreso) semiurbano” en Hevia, Felipe., Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz. Desacatos núm. 34, septiembre-diciembre 2010, pp. 119-132

Con la integración de éstas dos figuras se abre una nueva posibilidad para el uso clientelar de los programas, pues al ser éstas figuras, intermediarias entre las familias beneficiarias y autoridades tanto estatal como federal, podían manejar recursos económicos a beneficio de determinado partido o candidato haciendo pasar el programa como gracia del candidato en turno o bien controlar quienes accedían al padrón de beneficiarios ya fuera como una dádiva o de forma coercitiva.

Al terminar la administración de Zedillo, se da paso a la alternancia causando una fisura importante en el dominio del partido hasta antes hegemónico; llegando entonces a la silla presidencial Vicente Fox candidato del PAN, el cual no desintegraría a Progresá, sino que lo mantendría vigente haciendo algunas modificaciones.

“En marzo de 2002, el Progresá se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por un decreto presidencial. En términos conceptuales, no experimentó modificaciones; es decir, la conceptualización de pobreza y de los medios adecuados para combatirla no fue reelaborada. No obstante, se realizaron esfuerzos para adecuar el método de selección de hogares, incorporar a un número sustancial de localidades urbanas y duplicar el presupuesto destinado a atender a esas familias...”¹⁶⁴

La transformación de este programa, lo vuelve más discrecional pues al no haber una justificación para la selección de beneficiarios, resulta evidente el condicionamiento del programa a cambio de votos.

“Por su diseño y operación, sin mecanismos de control gubernamental y social, el Po podría cooptarse fácilmente para fines político-electorales o patrimonialistas: al seleccionar a quién beneficiar y a quién no (focalización), al entregar apoyos en efectivo directamente a las familias (transferencias económicas) y al establecer

¹⁶⁴ Banegas. Op. Cit. p. 79

*corresponsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos) se generan importantes espacios de discrecionalidad”.*¹⁶⁵

Entre los cambios que se dieron en Oportunidades fue la ampliación de la cobertura y la selección de localidades beneficiarias, es por eso que se dio paso a la discrecionalidad; en contra parte

*“... durante la operación de Oportunidades en su segunda administración federal, se desarrollaron tres nuevos componentes de apoyo y se innovó en la aplicación de un mecanismo de exclusión gradual de los hogares que hubieran superado su pobreza de capacidades y ya no requirieran de los beneficios del programa”.*¹⁶⁶

Lo cual se había planteado desde el sexenio anterior, ya que según el programa, el fin era que las familias dejaran la pobreza extrema con la ayuda que se les enviaba y por lo tanto tendrían que pasar por un procedimiento de recertificación para seguir siendo beneficiarios. En cambio, la versión oficial, dice que el programa Oportunidades procuraba no permitir el uso político por lo tanto implementaron los primero blindajes a los programas sociales.

*“... los arquitectos del Programa diseñaron mecanismos de control, principalmente la transparencia en algunos procesos clave (como la selección de beneficiarios), y una política de información y blindaje electoral (como la publicación de los registros de beneficiarios), al tiempo que establecieron la pauta para eliminar la intermediación entre los beneficiarios y el gobierno”.*¹⁶⁷

Lo que no erradicaron de los programas fue la figura de los intermediarios, quienes en la práctica son los que llevan a acabo el uso clientelar, puesto que son ellos quienes conocen a la base social y sus necesidades así como los punto débiles sobre cuales ejercer presión o bien

¹⁶⁵ Hevia, Felipe., Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresos/Oportunidades en el sur de Veracruz. Desacatos núm. 34, septiembre-diciembre 2010, p. 120

¹⁶⁶ Banegas. Op. Cit. p. 82

¹⁶⁷ Hevia. Op. Cit. p. 121

entregar compensaciones, en el primer caso retirando el apoyo, o en el segundo caso la inscripción como beneficiario del programa.

“Sin embargo, debido a limitaciones de gestión, el Programa tuvo que crear sus propios intermediarios institucionales: los enlaces y las vocales del Comité de Promoción Comunitaria (CPC). La posición de estos nuevos intermediarios les permite, entre otras cosas, hacer uso político-electoral del Programa, sin llegar a transformar la práctica necesariamente en una forma de clientelismo autoritario”.¹⁶⁸

Ahora bien, como parte de la estrategia clientelar los enlaces del municipio con la población eran funcionarios designados por presidente municipal, esto es importante puesto que en anteriores programas también era así de hecho, pero no había una estipulación abierta de que así sería, esto abre la posibilidad de fijar responsabilidades administrativas o al menos para poder señalar abiertamente de donde viene el agente condicionante de programas.

“Más tarde se estipuló que el enlace fuera designado por el cabildo y no sólo por el presidente municipal. En 2004 y 2005 se incluyeron restricciones a los enlaces municipales, como no ser representantes de alguna organización política o religiosa, la prohibición de adjudicarse la operación del Programa, nombrar o remover vocales o convocar a reuniones no previstas en las Reglas de operación”.¹⁶⁹

Como se pudo observar los enlaces manejaban recursos tanto locales como estatales sin mencionar la influencia que tuvieron entre las titulares beneficiarias; otro punto en contra de los enlaces era su designación puesto que al ser elegidos por autoridades municipales, da la idea de que tienen no sólo la tarea de ser un puente, sino de conseguir apoyo político con la excusa de inscribir a la población en el padrón de beneficiarios; es por ello que las normas del programa fueron evolucionando hasta erradicarlos.

¹⁶⁸ ibid. p. 120

¹⁶⁹ idem

*“Del enlace dependía el prestigio que el municipio (el presidente municipal) tuviera ante los operadores del Programa —en el sentido de cooperar con el Programa para acceder a más recursos— y ante la población en general —en la idea de que gracias a las gestiones municipales del presidente y su enlace, más vecinos pudieron acceder al Programa”.*¹⁷⁰

*“Los grupos que los enlaces ‘controlaban’ (o pretendían controlar) son dos: las vocales (las otras intermediarias del Programa) y los titulares. Los enlaces tenían la autoridad para citar en nombre del Programa a las vocales, quienes estaban obligados a asistir. El ‘control’ aquí no era meramente simbólico, puesto que estos personajes tenían la capacidad de influir en el cambio de una vocal aduciendo que ‘no asiste a las reuniones’”.*¹⁷¹

De igual manera tenemos a las vocales, que al ser el contacto directo con las beneficiarias y no tener un sueldo, pedían a las titulares dinero por concepto de cuotas para que pudieran seguir su trabajo lo cual se traduce en una relación laboral y no solo eso, sino de dependencia ya que en la o él vocal se genera esa idea de quedar bien con quien da el incentivo y el otro tendría legitimidad para exigir resultados.

*“La principal queja contra las vocales tiene que ver con el cobro de cuotas obligatorias. De hecho, el acceso a estos recursos aparece muchas veces como un beneficio no oficial por ser vocal”.*¹⁷²

Es por esto que Oportunidades limitó la acción de los intermediarios y creó otros además de incorporar mecanismos de transparencia, recordemos que su sexenio tenía como bandera la transparencia, luego entonces en blindaje electoral.

¹⁷⁰ Hevia. Op. Cit. p. 127

¹⁷¹ idem

¹⁷² ibid. p. 129

“...con el fin de restringir el acceso de operadores políticos al cargo de enlaces; la generación de campañas de información para explicar a las titulares sus derechos y eliminar así una parte importante de las prácticas de amenazas y coacción; y la creación de un sistema de atención ciudadana, que en la práctica tiene capacidad limitada para resolver denuncias relacionadas con proselitismo”.¹⁷³

Así pues Fox, con la convicción de que para crear confianza en la población debía cambiar la estrategia y ser congruente con su gobierno de “cambio”, implementó

“... mecanismos rigurosos para la entrega de dinero, en los que ya no participaban los promotores locales, transfiriendo estas tareas al Servicio Postal Mexicano, al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) o a la banca privada... Finalmente, la Ley General de Desarrollo Social, creada en 2004, puso candados para evitar el uso electoral de los programas y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental delineó requerimientos de información que facilitarían el monitoreo de las acciones sociales del gobierno”.¹⁷⁴

Otro avance en el gobierno foxista fue la implementación del Consejo Consultivo en 2004, para vigilar que los programas no fueran utilizados con fines electorales, abriendo un espacio de participación ciudadana.

“... el Consejo Consultivo de Desarrollo Social tiene entre otras funciones, emitir opiniones, propuestas, recomendaciones, estudios y promociones tendientes a apoyar a la Secretaría de Desarrollo Social

¹⁷³ *ibid.* p. 130

¹⁷⁴ Serdán Alberto. Programas Sociales y Elecciones. Análisis de los Programas de Combate a la Pobreza en Contextos Electorales Durante la Administración de Vicente Fox. [en línea]. México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. [citado 24-06-13]. Formato PDF. Disponible en Internet: <http://www.fundar.org.mx/pdfavancesyretrocesos/05.pdf>

sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social".¹⁷⁵

Sin embargo, mientras por un lado aparenta fortalecer la democracia y fomentar la transparencia por otro lado ataca con una campaña mediática donde se asociaba a los programas sociales con el gobierno federal y particularmente con el presidente Vicente Fox como lo hiciera en su momento el ex presidente Salinas con Pronasol.

“En el ‘Manual para el ordenamiento de las herramientas de comunicación. Fortaleciendo la identidad del Gobierno Federal’, elaborado por la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, se establecieron lineamientos muy precisos para la asociación de la estrategia gubernamental para el combate a la pobreza, Estrategia Contigo, con la imagen del gobierno federal. Asimismo, se difundieron frases que asociaron el nombre del principal programa social del sexenio, Oportunidades, con el gobierno de Fox".¹⁷⁶

Después, aprovechando la influencia de los medios de comunicación, al inicio de campañas presidenciales para 2006, el Partido Acción Nacional continuó haciendo uso de las comunicaciones para incitar a la población a votar por la misma fórmula haciendo hincapié en frases como,

“Para vivir mejor” que se asemeja a la entonces frase del gobierno de Fox, “Con oportunidades para vivas mejor”;

Además de que Calderón empleaba la palabra “oportunidades” más que otras palabras, en entrevistas y discursos. No obstante, sus esfuerzos clientelares dieron pocos frutos.

¹⁷⁵ Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. D. O. F. 20 de julio de 2004.

¹⁷⁶ Serdán. Op. Cit. p.

“Para demostrarlo, señala que el partido en el gobierno, el PAN, no ganó en los municipios más marginados del país, que es donde se concentran los beneficiarios de sus programas sociales, como es el caso del programa Oportunidades”.¹⁷⁷

Ante esto, se llevó a cabo un análisis a nivel local donde los resultados arrojados argumentan que;

“Si se analizan los cambios en la orientación del voto por municipios categorizados según deciles de marginación, se encuentra que a mayor marginación de los municipios, el PAN incrementó el porcentaje de su votación entre 2000 y 2006. Es decir, el PAN elevó su votación en los municipios que cuentan con mayor presencia (porcentaje de población beneficiada) de los programas sociales de combate a la pobreza y disminuyó en los municipios donde la presencia relativa de los programas es menor”.¹⁷⁸

Caso contrario del PRI, el cual a mayor marginación del municipio, mayor fue su pérdida de votos y a diferencia del PRI y PAN, el PRD tuvo un incremento relativamente uniforme en su votación.

Por su parte, en las elecciones presidenciales de 2006, el PAN ganó por segunda vez consecutiva las elecciones a presidente de la República, convirtiéndose Felipe Calderón en el primer mandatario, quien conservaría el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades del cual hay opiniones que aseguran hubo retrocesos en dicho programa.

“La falta de avances sustantivos en la materia provocó que durante el sexenio de Felipe Calderón se iniciara la involución: La pobreza alimentaria se exacerbó, la transparencia sufrió varios golpes devastadores y también se debilitó el nascente servicio civil de carrera y la designación de los delegados de las dependencias federales en los

¹⁷⁷ idem
¹⁷⁸ idem

estados se realizó con criterios claramente partidistas, lo cual revivió nuevamente la utilización primordialmente electorera de los programas gubernamentales, especialmente los sociales”.¹⁷⁹

Ahora bien, según la versión oficial, desde la ocupación panista en el ejecutivo federal, se continuó tratando de eliminar los tintes electorales de los programas sociales, como llevar a cabo el blindaje electoral del cual abundaré más adelante; sin embargo es bien sabido que todos los partidos han hechado mano de los mismos ya sea, implementando nuevos programas o lo más común, aumentando el presupuesto e inscribiendo más beneficiarios en tiempos electorales, de ésta forma, el último gobierno panista también fue partícipe de éstas prácticas, de esto existen varias denuncias que lo confirman.

*“En la denuncia (folio AP/PGR/PUE/PUE-10/712/2012) se establece que, el 20 de mayo, Lorenzini Rangel repartió las despensas con bolsas de frijol, atún, sopa de pasta y botellas de aceite en la junta auxiliar de San Agustín Calvario, a cambio de que los beneficiarios votaran por el PAN en las elecciones del 1 de julio”;*¹⁸⁰

De igual manera, ha salido a la luz un estudio reciente donde se dice que durante el sexenio de fox la entonces secretaria de Sedesol se encargó de utilizar el padrón de beneficiarios de Oportunidades para integrar el padrón de afiliación al PAN.

*“Vázquez Mota no integró deliberadamente los padrones como era su responsabilidad y usó la información de que disponía la dependencia para proporcionarla a su partido. Por ello, Felipe Calderón ganó la Presidencia de la República”.*¹⁸¹

¹⁷⁹ Cantú, Jesús. (2013). Reimplantación del clientelismo. *Revista Proceso*. No. 1895. p.40

¹⁸⁰ González, Edgar. El PAN, sin autoridad moral para impugnar programas sociales. [en línea]. México. [citado 24-06-13]. Formato html. Disponible en Internet: <http://www.siempre.com.mx/2013/04/el-pan-sin-autoridad-moral-para-impugnar-programas-sociales/>

¹⁸¹ Vizarratea, Emilio. Partidos Políticos, Programas Sociales y Elecciones Locales. [en línea]. México. Junio de 2013. Citado [28-06-2013]. Formato html. Disponible en internet: <http://www.scribd.com/doc/147610594/EleccLocal2013Corte12jun>.

Respecto al gobierno Calderonista se ha investigado el uso político de los programas, saliendo a la luz temas como el denunciado por Gustavo Madero, presidente del PAN, sobre el clientelismo en Veracruz por parte del PRI, el uso mediático de los programas, y en general el uso que le dan todos los partidos en todos los niveles de gobierno.

Es por ello que en el gobierno entrante de Enrique Peña, se ha creado un Pacto por México al cual se le hizo un adéndum y en el que se comprometen todos los partidos a no hacer uso de los programas sociales a favor de ningún candidato, lo cual resulta una falacia, puesto que, lo que manifiestan es prohibir lo ya prohibido; lo cual además pone en evidencia que el famoso blindaje electoral que se viene ejerciendo desde hace tiempo sigue sin tener eficacia exponiendo la demagogia de aquéllos que se dicen los representantes del pueblo.

CAPÍTULO 3

Programas Sociales

*... “En el asistencialismo no hay responsabilidad, no hay decisión, sólo hay gestos que revelan pasividad y ‘domesticación’. Gestos y actitudes. Es esta falta de oportunidad para decidir y para participar responsablemente lo característico del asistencialismo que lleva en sus soluciones una contradicción en cuanto a la vocación del hombre a ser sujeto, y a la democratización fundamental”...
Paulo Freire*

3.1.- Naturaleza Jurídica

Se considera a los Programas Sociales como un Derecho Social inherente a la condición de ser humano cuyo objetivo, es el de contribuir a tener igualdad de condiciones para tener una vida digna a través del desarrollo social.

*“Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*¹⁸²

De ésta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla a los Programas Sociales en su capítulo primero, de los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 26.

3.2.- Marco Jurídico

La falta de una definición jurídica de los Programas Sociales y sus características, representan un problema que se presenta para la determinación de su marco jurídico. Sin embargo para efectos de ésta investigación se estudiará a los Programas sociales como los Programas de Desarrollo a los que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Artículo 26. Constitucional se establece

*“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... Los fines del proyecto nacional contenidos en ésta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal”.*¹⁸³

Asimismo, como ya se mencionó, el Plan Nacional de Desarrollo de cada administración contempla la creación de políticas públicas que se traducen en Programas Sociales, un ejemplo de ello está en el anterior Plan

¹⁸² Ley General de Desarrollo Social. (2004, 20 de enero). Diario Oficial de la Federación

¹⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nacional de Desarrollo, específicamente en el eje II titulado “México Incluyente”.

“... durante la administración de Vicente Fox se aprobó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual representa el primer ordenamiento legal en México que regula los programas y las acciones públicas orientados a la atención de los derechos sociales de la población... precisa cuáles son las instituciones públicas responsables del desarrollo social y define los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social”.¹⁸⁴

“Además busca evitar la subordinación de esta política a los vaivenes de la política al establecer que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público por lo que no podrán sufrir disminuciones... Estos rasgos de la ley permiten prever, por lo menos desde una perspectiva normativa de la cual en México existe una larga tradición, que la política social contará con un marco institucional y de acciones claro y definido para orientar su desarrollo”.¹⁸⁵

“.. se debe señalar que no considera la posibilidad ni mecanismos que permitan hacer jurídicamente exigibles los derechos sociales a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, a un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social que la Ley estipula”.¹⁸⁶

Es justo esa la razón de la cual se aprovechan los partidos políticos para hacer de los Programas Sociales un espacio clientelar, pues al no haber dichos mecanismos, los ciudadanos se vuelven vulnerables en manos de quienes tienen el padrón de beneficiarios; sin dejar de mencionar por supuesto, la falta de información que hay sobre los derechos a los que el ciudadano es merecedor.

¹⁸⁴ Cordera. Op. Cit. p. 77

¹⁸⁵ idem

¹⁸⁶ ibid. p. 82-83

A ello se refería el ex presidente Cárdenas cuando decía que era importante educar a la ciudadanía y hacerla consciente de su situación para que fuera el mismo ciudadano quien exigiera sus derechos; si esto se llevara a cabo, el mismo ciudadano sería quien exigiera los mecanismos para ejecutar sus derechos sociales que son a su vez, derechos humanos.

3.3.- Clasificación de Programas Sociales

Como se estudió en el capítulo anterior, en el inicio de los Programas Sociales lo que se buscaba era atender y mitigar una situación de pobreza a causa de la Revolución Industrial, es por ello, que dichos programas eran de carácter asistencial.

Sin embargo el nuevo paradigma es crear programas subsidiarios con un enfoque al desarrollo humano, permitiendo a los beneficiarios hacerse cargo de las tareas que pueden realizar sin ayuda del Estado; impulsando el ejercicio de sus capacidades ayudándoles a conseguir sus objetivos, además contempla que para la superación de la pobreza se necesita más que recursos económicos.

*“La subsidiaridad parte del supuesto de que la asistencia no debe hacer lo que la población puede realizar por si misma, es decir, se le apoya y motiva para que lleven a cabo sus proyectos. De lo que se trata es de que se facilite su superación, con ello se reconoce la dignidad de las personas por lo que la acción de asistencia es una acción de ayuda a ayudarse, en otras palabras, enseñar a pescar es mejor que dar pescado”.*¹⁸⁷

Atendiendo a lo anterior, Cordera ha propuesto la siguiente clasificación:

- *“Programas asistencialistas, son aquellos que entregan apoyos ya sea en términos monetarios o en especie, que no solicitan nada a cambio por parte de sus beneficiarios y que sirven para paliar una*

¹⁸⁷ ibid. p. 105

situación de gran apremio, pero que no impactan en las causas que generan la pobreza". 188

- *“Programas de subsidio con corresponsabilidad, son los que entregan apoyos a los beneficiarios y éstos participan con acciones que coadyuvan a tratar de dar solución a sus demandas más prioritarias”*. 189
- *“Programas de subsidio con corresponsabilidad y recuperación, se trata de programas que otorgan apoyos monetarios para impulsar proyectos productivos y cuya corresponsabilidad es que se recupere el apoyo para poder financiar otros proyectos que definirán los propios beneficiarios”*. 190
- *“Programas de acompañamiento financiero con corresponsabilidad, apoyan acciones que realizan las organizaciones sociales de la sociedad civil, donde éstas ponen una parte de los recursos monetarios y el Estado la otra, además de que existe un alto sentido de corresponsabilidad de todos los actores sociales”*. 191

De manera similar, se propone otra clasificación sin embargo su enfoque está basado en el acceso y formas de participación.

“Modelo de intervención ‘asistencial’ que otorga regularmente a los beneficiarios recursos con independencia de instancias de participación activas, son masivos en el sentido de que teóricamente alcanzan a toda la población que cumple ciertos requisitos de inscripción precisos”. 192

¹⁸⁸ ibid. p. 107

¹⁸⁹ idem

¹⁹⁰ idem

¹⁹¹ idem

¹⁹² Jacinto, Claudia. et. al. Programas Sociales. Lógicas Desencontradas, Abordajes Acotados. [en línea]. Buenos Aires. Redetis-IIPE-UNESCO; Fundación SES. Citado: [10-07-2013]. Disponible en Internet: <http://www.redetis.org.ar/media/document/sesfinal.pdf> Formato PDF. ISBN 978-987-21677-5-2

“Modelo de intervención participativo ‘acotado’, caracterizado por implicar una ‘contraprestación’ (de carácter laboral o formativo) a cambio del recurso entregado al beneficiario”.¹⁹³

*“Modelo de intervención ‘promocional’, caracterizado por presuponer/implicar un mayor tipo de protagonismo en la participación y/o gestión de los programas de los propios beneficiarios, otorgando o no recursos directos a éstos”.*¹⁹⁴

Como es notable, las anteriores clasificaciones parecen solo cambiar de nombre ya que aunque el fondo es el mismo, los autores tomaron distitos focos de atención; por otra parte, la Comisión Económica para América Latina, propone otra clasificación que los estudia por línea de acción, siendo ésta clasificación, un tanto diferente:

- *“Beneficios sociales: Políticas permanentes y de corte asistencial.*

Objetivo: cubrir los déficit de ingreso y consumo vinculados a la pobreza estructural.

Líneas de acción : -Transferencias directas de ingresos no condicionadas
- Transferencias directas de ingresos condicionadas
- Transferencias de alimentos
- Transferencias de otras especies
- Subsidios de precios o tarifas reducidas
*- Programas de vivienda social”.*¹⁹⁵

- *“Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad:*

Objetivo: reforzar la capacidad de grupos más vulnerables para prevenir o

¹⁹³ idem

¹⁹⁴ idem

¹⁹⁵ Pardo, Marcia. Reseña de Programas Sociales para la Superación de la Pobreza en América Latina. [en línea] Chile. CEPAL, División de Estadística y proyecciones Económicas. Citado: [10-07-2013]. Serie: Estudios Estadísticos y Prospectivos. Disponible en internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/14941/lcl1906e.pdf>. Formato PDF. ISBN: 92-1-322175-4

sobrellevar efectos de episodios adversos

- *Plazo definido*
- *Concentración en medidas paliativas*

Líneas de acción: - Prestaciones de desempleo

- *Programas de emergencia vinculados al empleo*
- *Protección social en crisis económica*
- *Asistencia social directa*
- *Asistencia social para casos de emergencia (desastres naturales y conflictos armados, entre otros)*.¹⁹⁶

- *“Programas orientados a grupos específicos:*

Objetivo: atender necesidades de grupos considerados vulnerables

- *Pluralidad en definición de unidad de intervenciones (grupos vulnerables, individuos, familias, hogares, comunidades)*

Líneas de acción: - Niños (nutrición, cuidado, trabajo infantil)

- *Jóvenes*
- *Mujeres jefas de hogar*
- *Grupos con discapacidades*
- *Adultos mayores*
- *Grupos étnicos*
- *Sectores productivos deprimidos*”.¹⁹⁷

- *“Programas públicos orientados a la producción y el empleo*

Objetivo: procurar inclusión social a través de refuerzo de la capacidad futura de los hogares más carenciados para generar ingresos autónomamente

- *Mitigación de la pobreza a largo plazo*

Líneas de acción: - Habilitación laboral y capacitación

- *Proyectos productivos*

¹⁹⁶ idem

¹⁹⁷ idem

- Acceso al crédito y microcrédito, y fomento del autoempleo”.¹⁹⁸

- *“Orientación comunitaria y fondos de inversión social*

Objetivo: mejorar situación de destinatarios y comunidades en que habitan

- *Desarrollar capacidad local de gestión*
- *Desarrollar capital social de las comunidades*

Líneas de acción:

- Autoconstrucción de infraestructura social básica*
- *Formalización y regularización de tierras y viviendas*
- *Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias”.¹⁹⁹*

Éstas clasificaciones atienden a la participación como al asistencialismo o subsidiaridad como nuevos paradigmas, ya que para impulsar los derechos de ciudadanía es importante brindar un espacio de participación que sirva a su vez para que las personas puedan poner en marcha sus capacidades y al mismo tiempo aprender y comprender sus derechos, esto como podremos recordar, fue uno de los ejes de acción que Salinas implementó y por lo cual el Pronasol tuvo éxito y sigue siendo importante dicha participación para así evitar el clientelismo.

3.4. Funcionamiento

Como se ha venido estudiando, los programas sociales atienden de manera prioritaria a las necesidades de los grupos y personas vulnerables a fin de mantener un desarrollo equilibrado y también de paliar las necesidades que por distintas cuestiones provocan desigualdades, es por ello que para el funcionamiento de dichos programas debemos identificar a los sujetos que en

¹⁹⁸ idem

¹⁹⁹ idem

ellos participan; una vez conocidos, los beneficiarios al entrar en el supuesto, se inscriben en el padrón de beneficiarios y dependiendo del programa es como van recibiendo el “apoyo”.

3.4.1.- Sujetos

En primer lugar tenemos a los Beneficiarios, que serán seleccionados conforme lo estipulen las reglas de operación de cada programa, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 6o los entiende como:

*“Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente”.*²⁰⁰

Éstos beneficiarios pueden ser personas o grupos vulnerables, a los que la ley mencionada define como:

*“Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar”.*²⁰¹

Respecto a quién otorga los Programas Sociales, como se dijo en el marco jurídico, es obligación del Ejecutivo crear el Plan Nacional de Desarrollo lo cual a su vez implica la obligación de crear dichos programas, la Ley citada, en su artículo 39 indica que:

“La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social”. Asimismo, la ley faculta a las entidades federativas y municipios a formular y aprobar programas.

La Secretaría de Desarrollo Social, es el órgano encargado de formular y

²⁰⁰ Ley General de Desarrollo Social. (2004, 20 de enero). Diario Oficial de la Federación

²⁰¹ idem

coordinar las políticas de desarrollo social subsidiarias. Dicha entidad forma parte de la administración pública centralizada, ello significa que depende directamente de la administración en turno.

*“Artículo 9. Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”.*²⁰²

*“Artículo 41. Los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de esta Ley, y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad”.*²⁰³

*“Artículo 42. Los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal”.*²⁰⁴

3.4.2.- Padrón

Un tema controversial es el del padrón de beneficiarios; debido a que es la lista donde se registra a las personas que serán beneficiadas con los programas sociales, siendo la herramienta idónea para agregar o excluir a los ciudadanos y se traduce en la diferencia de recibir un apoyo o no. La Ley lo define así:

²⁰² idem

²⁰³ idem

²⁰⁴ idem

*“Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente”.*²⁰⁵

Éste documento, debe garantizar transparencia sin embargo esto solo se lleva a cabo a nivel federal, en los otros niveles de gobierno no es una realidad, lo cual causa incertidumbre.

Una vez conformado el padrón se procede a la ejecución del programa lo cual corre a cargo principalmente al municipio por ser el enlace más cercano al gobernado conforme a las reglas de operación emitidas por el Ejecutivo Federal o bien las dependencias u organismos que se estipulen.

3.5.- Blindaje Electoral

El blindaje electoral, surge con el sexenio de Fox quien crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal (APF), dirigida por el Secretario de la Función Pública; su objetivo es prevenir la corrupción y fomentar la transparencia.

*“Blindar’ las instituciones públicas durante el proceso electoral implica contribuir a la construcción de un sistema democrático basado en la transparencia, la equidad, la imparcialidad y la legalidad”.*²⁰⁶

Este apartado tiene como objetivo referirse a los candados, pesos y contrapesos que tienen los Programas Sociales para evitar el uso al que se alude en este trabajo, en un primer punto tenemos los Candados, que son todas aquellas normas que contienen reglas de operación o bien prohibiciones

²⁰⁵ idem

²⁰⁶ Díaz, Octavio y Dussauge Mauricio I. “Transparencia y Combate a la Corrupción en Tiempos Electorales: El Programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal”. *FEPADE Difunde*. México.2006. No.10. 14-26 pp.

entre ellas; las Reglas de Operación, Padrón de Beneficiarios, Medidas adicionales, y Comisiones de Transparencia.

“... su función de cerramientos restringe y regula el comportamiento de los funcionarios públicos, con lo que contribuye a la protección de los programas sociales”.²⁰⁷

Sin mencionar que no todo esta regulado y que las lagunas que deja, son de las que se aprovechan para el uso político.

“. En este sentido, el Blindaje Electoral es una herramienta de la lucha contra la corrupción, las costumbres clientelares y las prácticas corporativistas, que a todas luces son contrarias al espíritu de la nueva democracia mexicana”.²⁰⁸

Por su parte, como contrapesos están aquellos que sirven para crear balance entre insituciones como; la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalías Especiales como lo son los órganos de control internos y externos y también Organismos Autónomos que tienen como objeto la rendición de cuentas, la fiscalización y transparencia.

Sin dejar atrás por supuesto, a la participación ciudadana que se expresa mediante los Monitoreos Ciudadanos y los Observatorios Electorales.

“De esta forma, un programa social es, hoy en día, fiscalizado por el congreso durante la revisión de la cuenta pública; auditado por los oci de las dependencias y, en cada vez más casos, monitoreado por ciudadanos o beneficiarios del mismo programa durante su operación”.²⁰⁹

²⁰⁷ Gómez, David (coord). La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina. [en línea]. México. Iteso. 2009. Citado: [26-07-2013]. Disponible en internet: http://www.publicaciones.iteso.mx/admin/libro/gratis/Candados_y_contrapesos.pdf. isbn 978-607-7808-00-8

²⁰⁸ Díaz, Octavio. Op. Cit.

²⁰⁹ Gómez, David. Op. Cit.

Sin embargo, la crítica que se les hace a éstos órganos de control, es que se convierten en juez y parte, viciando la vigilancia de las tareas, al ser el ejecutivo quien se revisa así mismo, lo cual a su vez sugiere parcialidad por parte de quienes ejecutan dichas acciones ya que atiende a intereses políticos y carecer de autonomía.

Cierto es, que nuestras normas prevean la definitividad de las instancias, sin embargo, resulta absurdo que la entidad que te causa perjuicio sea quien deba cuestionarse asimismo las actividades realizadas, y peor aún que la autoridad especializada en delitos electorales esté adscrita a la Procuraduría General de la República que a su vez carece de independencia del ejecutivo federal quien está facultado para remover libremente al titular y por extensión al de la fepade.

“En el mismo supuesto de falta de independencia respecto del titular del ejecutivo, se encuentra la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (fepade), un ministerio público especializado en asuntos electorales adscrito a la Procuraduría General de la República (pgr), que forma parte del poder ejecutivo federal.”²¹⁰

Dicho lo anterior, resulta comprensible que el nuevo paradigma sea buscar la autonomía de las instituciones como lo son en este caso el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública para así generar un sistema eficaz de pesos y contra pesos.

*“El órgano encargado de la organización de las elecciones en México interviene en la protección de los programas y derechos sociales debido a tres mandatos que le fueron conferidos por la Constitución: la protección del voto, la educación cívica y la fiscalización del gasto de los partidos políticos”.*²¹¹

Ahora bien, respecto a participación ciudadana, se dice que se trata de

²¹⁰ idem

²¹¹ idem

una rendición de cuentas vertical, que involucra directamente al ciudadano con la administración ya sea de manera individual o bien desde una organización de la sociedad civil.

Actividad que se traduce en democracia ya que esta no puede existir sin la participación activa de las y los gobernados y gobernadas, mientras que para que esto resulte exitoso debe tener herramientas accesibles brindadas por el Estado mismo, en este caso se puede bien echar mano del IFAI.

La importancia de la participación ciudadana es importante porque es para la ciudadanía misma para quienes se crean los programas sociales, es decir son los interesados directos en el ejercicio transparente de los mismos y es por ello que se debe involucrar.

Sin embargo la participación ciudadana no debería recaer solamente en manos de organizaciones de la sociedad civil ya que también esta atiende a sus propios intereses que no siempre van con los del bien común, sino de la población en general para ello debe educarse a los gobernados principalmente sobre sus derechos y cómo exigirlos, así como el derecho que tienen al acceso a los programas sociales, cómo supervisarlos y denunciar las anomalías, por otra parte, la autoridad debe garantizar la transparencia así como evitar trámites engorrosos para lograr el acceso a la información y demás mecanismos para brindar educación cívica a la comunidad.

CAPÍTULO 4

La Autonomía de la Secretaría de Desarrollo Social

... “La solidaridad social y, política que necesitamos para construir una sociedad menos fea y menos agresiva, en la cual podamos ser más nosotros mismos, tiene una práctica de real importancia en la formación democrática”...

Paulo Freire

4.1.- Administración Pública Federal

El Estado para su organización, ha seguido la teoría de la división de poderes propuesta inicialmente por Montesquieu seguido de John Locke y Jean Jacques Rousseau.

*“La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados constitucionales modernos”.*²¹²

Esta teoría refiere la necesidad de un sistema de pesos y contra pesos para que ninguno sea hegemónico.

*“... la separación de Poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes”.*²¹³

Así, el Estado Mexicano tiene un poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno con determinadas funciones; en este caso abordaremos el poder Ejecutivo al ser materia de estudio para esta investigación.

*“Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo”.*²¹⁴

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos habla de la organización de la Administración Pública Federal, explicando que ésta será centralizada y paraestatal; a su vez, en la ley reglamentaria es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero, nos dice que dentro de la Administración Pública Centralizada se ubican las Secretarías de Estado, entre ellas la de Desarrollo Social que es la que nos compete.

“El verbo español administrar proviene del latín ad, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y ministrare, compuesto de

²¹² Fraga, Gabino. “Derecho Administrativo”. 47^o edic. México. Porrúa. 2009. p.28

²¹³ idem

²¹⁴ ibid.p. 53

manus (mano) y trahere (traer); por tanto, ad manus trahere puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa".²¹⁵

4.1.1.- Centralizada

Ahora bien, para efectos de ésta investigación, es pertinente hablar sobre la diferencia entre ambas organizaciones de la administración pública.

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública".²¹⁶

Ésta jerarquización se traduce en la subordinación de los órganos que la componen a la decisión del ejecutivo de la nación.

"El titular de la administración pública federal centralizada es la máxima autoridad, y está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia".²¹⁷

4.1.2.- Paraestatal

En contra parte, se encuentra la administración pública paraestatal, la expresión paraestatal según la real academia de la lengua española significa

²¹⁵ Hernández, Mónica y Leal María Elena. "La Administración Pública". [en línea]. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Citado [10-04-2014]. Disponible en internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>

²¹⁶ Fraga. Op. Cit. p.165

²¹⁷ Hernández. Op. Cit.

“Dicho de una institución, de un organismo o de un centro: Que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública”²¹⁸ ;

ello quiere decir que trabaja de manera paralela más no fusionada ni depende directamente del Ejecutivo.

“Además, en la ley vigente la expresión ‘Administración Pública paraestatal’ carece también de un contenido jurídico pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como lo es la de los organismos descentralizados, la de las empresas de participación estatal, la de las Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas y la de los fideicomisos”.²¹⁹

Luego entonces, la Secretaría de Desarrollo Social es un ente de carácter político-administrativo perteneciente a la administración pública centralizada; con ello entendemos que su titular es nombrado por el presidente de la república quien a su vez tiene también la facultad de removerlo, y además poder disciplinario, de mando, de decisión, de vigilancia, y de revisión, dicho sea de otra forma, es una extensión del presidente que se dedica a resolver asuntos de la pobreza así como atender a los sectores sociales mayormente desprotegidos, personas con discapacidades, niños, jóvenes y adultos mayores, procurándoles igualdad sustancial.

Luego entonces, es justamente esta subordinación de la Sedesol a las prioridades presidenciales la que pone en riesgo la actividad de la institución pues, como ya se demostró en el capítulo 2, el uso de programas sociales ha tenido fines que van más allá del desarrollo social, es decir, dichos programas se han convertido en el semillero de votos para cargos públicos, la escuela para líderes locales o bien la legitimación del presidente en turno ya sea en el ámbito federal, local o municipal.

²¹⁸ Diccionario de la RAE

²¹⁹ Fraga. Op. Cit. p. 199

El uso impertinente de éstos programas en manos de quienes solo saben atender a sus necesidades personales, se ha convertido en un lastre para la sociedad, la misma que ha pasado de ser ciudadana a ser cliente de esas minorías que se comprometieron a velar por los intereses de aquellos, ese pequeño grupo en la administración que cambia de color más no de prioridades es la que realiza sus estudios socioeconómicos y se enfoca en los que puede satisfacer mínimamente a cambio de una remuneración en las casillas, creando un sistema que se perfecciona en cada sexenio y para muestra solo falta recordar lo sucedido en Boca del río, Veracruz, en Abril del 2013, en el que a través de más de 13 horas de grabaciones se evidencia a gobernadores como responsables de manejo indebido de fondos y recursos federales destinados a programas sociales.

Esa es la muestra fehaciente de que se ha creado un método para usar los programas sociales, ya sea condicionando la permanencia en el programa o la incorporación al padrón de beneficiarios de alguno de ellos, esto se debe desgraciadamente a que la sociedad ha llegado a pensar que los programas sociales son gracias concedidas por del candidato o partido en cuestión, cuando la realidad, es que estos programas deberían ser considerados como un derecho humano al enfocar su actividad a los mismos, es decir, llevar al terreno de la acción concreta, un derecho humano como, la vivienda, la salud y demás.

Es preciso enfatizar que los programas sociales nacen con el objetivo de proteger al ciudadano más vulnerable, lo cual no es otra cosa que atender sus mínimos derechos; de esta forma, el candidato que altere la percepción de éstos programas convirtiéndolos en condicionamientos, está atentando contra los derechos humanos; y esto no va a cambiar hasta que la población tenga conocimiento de los derechos que tiene.

Cuando el ciudadano conozca el mínimo de derechos a los que tiene acceso podrá entonces exigirlos o bien proponer el tipo de política pública que su localidad, o característica específica necesita, ello nos remonta al éxito que tuvo el Pronasol, dado que permitía al ciudadano pronunciarse sobre cuáles

eran sus necesidades y se le tomaba en cuenta para la creación de un programa adecuado a las necesidades de su región, fomentando así la ciudadanía, lo cual lleva a su vez al ciudadano, a concientizarse como tal, y hacerlo responsable tanto de sus derechos como de sus obligaciones.

Dada la problemática planteada sobre el clientelismo político y la subordinación de la Secretaría de Desarrollo Social a las decisiones y prioridades del ejecutivo en turno, la solución que ésta tesis presenta, es la de hacer de la Sedesol un órgano constitucional autónomo; lo cual evitaría el clientelismo, fortalecería la democracia y al Estado mismo, ya que la creación de los dichos órganos alimentan la teoría de la división de poderes, que no es otra cosa que establecer pesos y contrapesos, evitando así, que un determinado grupo use sus facultades para promoverse o legitimarse.

4.2.- Órganos Constitucionales Autónomos

“El concepto de autonomía tiene sus raíces en los vocablos griegos auto que significa ‘mismo’, y nomos ‘ley’, es decir, es la potestad para darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas”.²²⁰ Dicho sea de otra manera autonomía es autogobernarse.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, surgen como la evolución del sistema de pesos y contrapesos que propone la teoría clásica de la división de poderes planteada por Montesquieu; y el Derecho como bien sabemos, debe evolucionar y transformarse de acuerdo a las necesidades de la sociedad así como sus exigencias.

Luego entonces, esta sociedad internacional, específicamente la sociedad mexicana nos recuerda en todo momento que la detención de poder

²²⁰ Ochoa Campos, Moisés, Descentralización o autonomía municipal, México, Índice, 1982, p.35.

en un grupo puede resultar problemático, es por ello que el surgimiento de estos organismos tiene como objetivo ser la respuesta a esta problemática y así limitar la actuación de cada uno de los poderes.

Éstos organismos vienen siendo una especie de poder paralelo a los tradicionales ejecutivo, legislativo y judicial sin depender de ninguno pero con relaciones de coordinación para realizar una tarea del Estado de manera eficaz.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia dentro de la controversia constitucional 31/2006, promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, donde señaló la evolución y características de los órganos constitucionales autónomos como una necesidad de crear órganos defensores de derechos fundamentales de los excesos de los distintos poderes. Mas sin embargo, con la facultad de especializarse y realizar funciones propias del Estado que por su importancia social requieran hacerlo de manera paralela al Estado pero de manera imparcial.

“ ... Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado”.²²¹

La aparición de éstos entes provoca la discusión en cuanto a la división de poderes que marca el artículo 49 Constitucional es por ello que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desarrolló una Jurisprudencia donde aclara el rol de éstos organismos dentro del orden jurídico mexicano.

“La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los

²²¹ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2006. TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. Tomo XXV, Abril de 2007, página 1149.

*referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales”.*²²²

*“Por un lado, los ministros insisten en que el surgimiento de estos nuevos organismos implica una ‘evolución de ‘la teoría tradicional de la división de poderes’; sin embargo, por otro lado, señalan que estos órganos no ‘alteran’ o ‘destruyen’ la teoría clásica de la división de poderes. Pareciera que los ministros quisieran ‘chiflar y comer pinole’ al simultáneamente argumentar que los organismos autónomos alteran y también dejan intacta la tradicional división de poderes. Al final de cuentas, los ministros se quedan cortos ante el reto de transformar el Estado mexicano con base en un rediseño estructural generalizado”.*²²³

4.2.1.- Naturaleza Jurídica

De lo anterior podemos inferir que su naturaleza jurídica tendrá origen en la Constitución, con el objetivo de realizar una tarea del Estado de manera eficaz y especializada.

*“Son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos”.*²²⁴

²²² Tesis: P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Pag. 1647

²²³ Ackerman, John. Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina. [en línea]. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Citado [10-04-2014]. Disponible en internet www.bibliojuridica.org/libros/6/2834/5.pdf.

²²⁴ Moreno Ramírez, Ileana. Los Órganos Constitucionales Autónomos en el Ordenamiento Jurídico Mexicano. (Breviarios Jurídicos 34). Porrúa, México, 2005. p. 7.

4.2.2.- Marco Jurídico

Cada órgano autónomo tiene su origen en la constitución, sin embargo el Legislativo no le ha dado un lugar expreso a la figura de los Órganos Constitucionales Autónomos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero como una de sus facultades materiales la Suprema Corte de Justicia a llenado este vacío en las tesis jurisprudenciales P./J. 20/2007 y en la controversia constitucional, 31/2006 y 32/2006, y consecuentemente cada Órgano tendrá su origen en la Constitución.

Tácitamente se puede decir que la constitución los considera en el artículo primero constitucional en virtud de que es obligación del Estado modificar sus normas y crear los instrumentos necesarios para proteger los derechos humanos, es decir un derecho humano es el derecho a votar y ser votado, por lo tanto deber ser garantizado, luego entonces la forma de perfeccionar dicha garantía es crear un organismo que sea imparcial y tenga como objetivo velar por que este derecho sea llevado a acabo en situación de igualdad de condiciones, de manera verídica, eficaz. En este sentido los organismos que surjan no solo deben ayudar al Estado a realizar tareas y especializarse en dichas funciones sino con el sentido de proteger y garantizar derechos humanos las y los gobernados.

4.2.3.- Características

En la jurisprudencia anteriormente citada P./J. 20/2007 la corte ratifica lo estipulado por la constitución, señalando el origen constitucional, con el objetivo de realizar actividades funciones específicas en coordinación con otros órganos estatales.

“...las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones

*primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.*²²⁵

Continuando con los órganos constitucionales autónomos, éstos tienen como característica principal, ser regulados por la Constitución Política como órgano autónomo, y la no subordinación a ninguno de los tres poderes tradicionales. Alimentando de este modo el sistema de pesos y contrapesos

*“La característica esencial de estos órganos constitucionales autónomos es que son regulados por la Constitución Política como órganos autónomos del Estado, que no se encuentran subordinados a alguno de los tres poderes tradicionales”.*²²⁶

En nuestro país y América Latina dichos entes son aún jóvenes, por ello hay varias teorías sobre las características que éstos órganos deben cumplir. García-Pelayo habla de una clasificación Maximalista y una Minimalista, la primera señala una serie de requisitos para considerar a un organismo como Constitucional Autónomo.

*“De acuerdo con este punto de vista, los únicos organismos constitucionales autónomos dignos de este nombre serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes”.*²²⁷

El segundo considera como tal a cualquier ente que no pertenezca a alguno de los poderes clásicos del Estado.

“negativo’ o ‘minimalista’ de acuerdo con el cual casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma

²²⁵ Tesis: P./J. 20/2007. Op. Cit. p. 1647

²²⁶ Pedroza, Susana. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México. en Estado de Derecho y Transición Jurídica. [en línea]. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Citado [10-04-2014]. Disponible en internet. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>. ISBN 970-32-0039-7

²²⁷ García-Pelayo en Ackerman. Op. Cit. p. 5

*parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo”.*²²⁸

El objetivo de estos órganos es, ejercer una función del Estado que por su especialización y su importancia no deba estar subordinada a los poderes clásicos del Estado, por lo tanto se podría decir que éstos órganos están al mismo nivel de los poderes tradicionales manteniendo relaciones de coordinación entre ellos.

*“Por otra parte, es de advertirse que los órganos constitucionales autónomos, contribuyen no solo a ampliar el margen de actuación de la entidad estatal por cauces diferentes a los tradicionales, sino también al redimensionamiento y equilibrio de los poderes mismos, porque efectivamente se constituyen como un contrapeso eficiente, porque producen también mecanismos de control constitucional, y promueven la participación ciudadana no partidista en la toma de decisiones fundamentales”.*²²⁹

No obstante, es de fundamental importancia retomar las características propuestas por Susana Pedroza, quien se enfoca al estudio de la autonomía, retomando diferentes conceptos que son necesarios para fortalecer a los Organismos Constitucionales Autónomos.

De entrada propone que los organismos deben tener una Autonomía político-jurídica, administrativa y financiera. Sin embargo esta autonomía sigue sin ser realmente fuerte, es decir mientras la designación del titular corra a cargo del ejecutivo federal, éste seguirá limitado en su actuar.

“Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de

²²⁸ idem

²²⁹ Valadés, Diego en Caballero, José Luis. Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes. [en línea]. México. Revista Jurídica. . Citado [10-04-2014]. Disponible en internet. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt7.pdf>

*otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo)”.*²³⁰

Otra de las características de estos órganos es la personalidad jurídica para con ello poder regirse bajo sus propias reglas .

*“El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna”.*²³¹

Respecto a las competencias y facultades de éstas deben estar claramente descritas en el cuerpo constitucional que le da vida. Además, cada órgano debe ser capaz de poder elegir al personal que la integre lo cual puede seguir alimentando la discrecionalidad y corrupción en las instituciones.

*“A esto se le conoce como servicio civil de carrera”.*²³²

En cuanto a la designación, a fin de garantizar la imparcialidad de los integrantes, éstos deben cumplir con ciertas características como lo son el no tener actividades fuera de su cargo que le generen ganancias, reduciendo su actividad a las meramente docentes o de investigación. Asimismo requiere una función legislativa explícita.

²³⁰ Carbonell, Miguel, “ El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento” , Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales(México), núm. 8 (2000), p.58.

²³¹ Pedroza. Op. Cit. p. 179

²³² idem

“El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.”²³³

Finalmente la transparencia y la de rendición de cuentas es un ejercicio indispensable para estos entes, ya que pese a que la mayoría de los órganos del Estado cuentan con un control interno no hay una revisión real de las actividades que se realizan.

“Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario”.²³⁴

4.3.- Caso Mexicano

El devenir histórico de México, lo ha llevado a la creación de Organismos Constitucionales Autónomos, como una respuesta a los problemas del país especializándose en diversos temas, teniendo además como fin la agilización y transparencia para atender los temas que originan la existencia de esos organismos autónomos.

En México existen distintos órganos autónomos que son el Instituto Federal Electoral ahora Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los más nuevos, que son el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre los cuales hablaré en seguida a modo de semblanza para destacar lo mejor de cada organismo a modo ejemplificar de qué manera podría funcionar un Organismo Autónomo de Desarrollo Social.

4.3.1.- Instituto Federal Electoral

²³³ Valdés Escoffery, Eduardo, “ Reforma Electoral y Autonomía de los Organismos Electorales. La Experiencia Panameña”. Justicia Electoral (México), vol. 5, núm. 7 (1996), pp. 93-95

²³⁴ Mancera en Pedroza. Op. Cit.p. 180

El Instituto Federal Electoral (IFE), hoy en día Instituto Nacional Electoral es uno de los Organismos Constitucionales Autónomos más emblemáticos que tenemos en el país. Es el encargado de llevar a cabo las elecciones federales, ello trae aparejado un significado más profundo, que nos lleva a la figura de la democracia en un sentido amplio dentro de la sociedad mexicana.

Que se ha creado y transformado con el único fin de generar confianza, teniendo como herramienta esencial y primordial la Autonomía y consecuentemente la profesionalización y democratización interna.

*“De 1951 a 1990 la organización de las elecciones en nuestro país se llevó a cabo por el Gobierno Federal. Función que se realizaba a través de la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación. La Comisión era un órgano temporal y político, que tenía una composición bipartita: gobierno y partidos políticos”.*²³⁵

Evidentemente, la interferencia del gobierno hegemónico no brindaba ninguna seguridad en las elecciones. Pero tiempo después, en las elecciones de 1988, nominadas históricamente como “el fraude electoral más grande de la historia” sobre las que se habló en el capítulo segundo, el ambiente de desconfianza trae como resultado reformas importantes para la democracia y participación ciudadana.

*“Con las reformas electorales de 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), como un organismo público autónomo (en sus decisiones), con composición tripartita; poderes públicos, partidos políticos y consejeros magistrados profesionales, electos por las dos terceras partes de los diputados”.*²³⁶

²³⁵ Espinosa, Arturo. ¿El IFE es un Órgano Autónomo y de Confianza?. ADN Político. Marzo 23, 2013. Citado [06-07-2015] Disponible en internet: (<http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/03/20/opinion-que-no-se-olvide-el-motivo-de-los-origenes-del-ife>)

²³⁶ idem

Durante el naciente organismo, éste hablaba de una personalidad jurídica y patrimonio propio, especificaba su ámbito de competencia y la facultad de tomar decisiones internas.

*“Ésta únicamente se precisaba por lo que respecta al ámbito de sus decisiones: ‘el organismo público será autoridad en la materia profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones’”.*²³⁷

Al poco tiempo se reforma nuevamente al Instituto con el afán de aumentar la representación ciudadana y disminuir la influencia de los partidos políticos lo cual resulta complicado puesto que la actividad misma tiene que ver con un sistema partidista, ya finalmente eran ellos quienes proponían a quienes iban a ocupar esta representación.

“Se buscó que la función electoral fuera más especializada, se trató de despolitizar al órgano, por ello nació la figura de los Consejeros Ciudadanos, quienes debían ser personas reconocidas públicamente, propuestos por los partidos políticos y nombrados a partir del consenso.

*En un inicio la ciudadanización se hizo de manera total en los consejos distritales y locales. El Consejo General seguía presidido por el Secretario de Gobernación, los representantes de los partidos políticos y los consejeros ciudadanos”.*²³⁸

Durante los primeros años del IFE no se habló de autonomía sino hasta 1994, año en que Ernesto Zedillo ocupara la silla presidencial, para ese momento, México nuevamente se encontraba en un ambiente político tenso tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Enero de ese mismo año; ello aunado meses antes de las elecciones, al asesinato del candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional Luis Donaldo Colosio. Lo cual hace necesario crear algunas reformas que pudieran legitimar al presidente de entonces.

²³⁷ Cárdenas, Jaime. Pérez, Carlos y Carbonell Miguel. Presente y Futuro del Instituto Federal Electoral en Orozco, J. Jesús (Coord). Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999. Tomo II.p.482

²³⁸ Espinosa. Op. Cit.

*“El artículo 41 constitucional de 1994, precisaba: ‘La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios’”.*²³⁹

Es de destacar que ésta autonomía de la que se habla se ve consolidada hasta dos años después al desligarse del ejecutivo.

*“La reforma constitucional de 1996 no buscó una autonomía débil; al contrario, el compromiso constitucional explícito estribó en hacer del IFE la autoridad suprema, especializada e independiente del resto del aparato estatal, encargada de desarrollar la función electoral”.*²⁴⁰

Según John Ackerman el IFE goza de algo que se llama “autonomía empoderada”, esto se refiere a una independencia para la elección de representante, tiene el deber de observar como se gasta el presupuesto por los partidos políticos aunque no es una facultad investigadora lo cual la limita en virtud de que si realmente quiere fiscalizar los gastos o la procedencia de recursos debería tener dicha facultad.

“Primero... Su dirección se elige sin ninguna intervención del Poder Ejecutivo, su presupuesto lo asigna directamente el Congreso, y la Constitución mandata que tiene plena autonomía de gestión. Segundo, está facultado para fiscalizar los gastos de campaña de los partidos, así como para recibir información de una amplia variedad de fuentes... Tercero, la estructura del organismo es fuerte en dos sentidos.

²³⁹ Cárdenas, Jaime. Pérez, Carlos y Carbonell Miguel. Op. Cit. p. 482

²⁴⁰ idem

*Tiene un amplio y sólido servicio profesional de carrera y la participación ciudadana está institucionalizada en muchos ámbitos”.*²⁴¹

El caso del Instituto Federal Electoral es un ejemplo de importante para este estudio ya que podemos observar que su origen deriva de una necesidad ciudadana que necesita un ente en quien confiar, una órgano que surge para satisfacer una tarea que por su importancia debe ser especializada y sobre todo debe estar libre de ataduras políticas.

En los párrafos anteriores se enuncian de manera implícita algunas de las características necesarias de un organismo para ser considerado constitucional y particularmente autónomo.

Su carácter Constitucional al estar regulado por la Constitución Política en el artículo 41 como un Organismo Público Autónomo, con personalidad jurídica propia, y patrimonio propios, pero además hace alusión a su autonomía técnica y de gestión.

*“Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto”.*²⁴²

A su vez, observamos autonomía política al tener una función específica, distinta, especializada y profesionalizada para poder tomar decisiones en su rubro y que éstas se respeten por cualquier otra autoridad o nivel de gobierno.

“Un mandato concreto que traduce la autonomía política en atribuciones efectivas de los funcionarios electorales frente al resto de los órganos del Estado, es el artículo 2º del COFIPE, según el cual para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas

²⁴¹ Ackerman, John. Organismos Autónomos y Democracia. El Caso de México. México. Siglo XXI. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007. p. 47

²⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*por la Constitución y el Código contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales”.*²⁴³

Respecto a la autonomía administrativa, la encontramos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) artículo 108 que a la letra dice:

*“El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto”.*²⁴⁴

Ello quiere decir que éste órgano tiene facultades para administrarse internamente.

En lo referente a la autonomía financiera, la observaremos en el COFIPE, en el artículo 118 que estipula como facultad del Consejo General.

*“Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación”.*²⁴⁵

La autonomía no debe ser una palabra escrita en un instrumento jurídico, debe ser un sustantiva en el ejercicio diario en el respeto a la toma de decisiones de dichas autoridades electorales en función de sus atribuciones.

“La autonomía se traduce en que los órganos electorales asuman sus funciones y tomen sus decisiones sin la injerencia del resto de los poderes u organismos del estado, así como de los partidos políticos y

²⁴³ Cárdenas, Jaime. Pérez, Carlos y Carbonell Miguel. Op. Cit. p. 491

²⁴⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

²⁴⁵ idem

*del resto de los grupos de interés públicos y privados que existen y gravitan en la vida y en la discusión de los asuntos públicos”.*²⁴⁶

Para concluir este tema, debemos decir que el recién creado Instituto Nacional Electoral ha nacido nuevamente como lo hiciera en su momento el IFE, con el desafío de reivindicar y consolidar su autonomía frente a los poderes fácticos y de ésta manera recobrar la confianza ciudadana.

4.3.2.- Banco de México

Se dice que el Banco Central tuvo tres momentos de autonomía, la primera desde su fundación en 1925 extendiéndose hasta 1936; años después en los años cincuentas viene otra etapa de autonomía, a la que Eduardo Turrent llama autonomía carismática la cual más adelante abordaremos y, finalmente la que nació en 1994.

*“La primera, que se extiende de la fundación del Banco de México, en septiembre de 1925, hasta 1936, y a la que se le denomina en este texto, etapa de la autonomía reglamentaria. La razón es que en ese lapso quiso garantizarse la independencia del órgano central con apoyo en reglas o normas incorporadas en sus leyes orgánicas”.*²⁴⁷

*“En su esencia, no hubo gran diferencia respecto a las causas que en su momento dieron lugar al arrasamiento tanto de la autonomía reglamentaria como de la carismática. En cuanto al avasallamiento de la primera, la justificación fue un programa de reformas sociales de corte “popular” cuya aplicación no podía posponerse”.*²⁴⁸

²⁴⁶ Córdova, Lorenzo. “Autonomía en Institucionalidad Electoral”. México. Universal. Publicado [23-04-2015]. Citado [09-06-2015]. Disponible en internet: (<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/04/69898.php>)

²⁴⁷ Turrent, Eduar. Las Tres Etapas de la Autonomía del Banco Central en México. México. Boletín. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 2008. Vol.54. p.1

²⁴⁸ *ibid.* p. 60

“La segunda se explicó por la necesidad de procurar dizque (sic) un crecimiento económico más rápido, avanzar los intereses del “tercer mundo”, modificar el régimen de propiedad de las principales empresas del país –relegar, según lo dijo en su momento el novelista Carlos Fuentes, a la empresa privada a actividades “ancilares”— o corregir mediante un gasto público desbordado la distribución del ingreso y de la riqueza...”²⁴⁹

Años más tarde, en 1954 hubo una devaluación y a ello le precede una nueva etapa de autonomía titulada “carismática”, su nombre se debe a la influencia de determinados personajes quienes según Turrent con su carisma y prestigio lograron influir en el desempeño del Banco Central.

“...Aún sin autonomía legal o formal, de 1955 hasta 1970 la política monetaria se pudo conducir como si hubiera existido esa salvaguarda. Ello fue posible gracias a que figuras de gran prestigio intelectual y moral que estuvieron a la cabeza en la época tanto de la Secretaría de Hacienda como del Banco de México, pudieron reivindicar ante la máxima autoridad del país las bondades de que la banca central operase libre de interferencias políticas”²⁵⁰

Es en el contexto nacional e internacional de 1994 donde al igual que la CNDH el Banco de México, se erige también como órgano constitucional autónomo como una medida más para brindar mayor certeza a los inversionistas extranjeros.

“Esta novedad en la ingeniería constitucional de nuestro país pretendía darle mayor credibilidad y certeza a la política monetaria; evitar que la política influyera en las decisiones del Banco Central e

²⁴⁹ idem

²⁵⁰ Ibid. p. 2

*impedir que se siguiera financiando los déficits presupuestario del gobierno federal”.*²⁵¹

En los hechos éste órgano funciona como una secretaría más, puesto que es el ejecutivo federal nuevamente quien tenía facultad para designar a la junta de gobierno del órgano dentro de la cual está el mismo gobernador del banco y posteriormente los senadores ratificarían la decisión, luego entonces teniendo una mayoría del mismo partido que el ejecutivo federal, ésta decisión se verticaliza y se termina aprobando.

Ésta es la etapa actual de autonomía del ente.

*“La motivación fue la misma que la de sus expresiones predecesoras: suprimir la posibilidad de que el crédito primario sea utilizado sin prudencia, a manera de que termine provocando inflación con todas sus consecuencias perjudiciales. La diferencia entre esas tres etapas ha residido en los puntales o apoyos institucionales y legales para respaldar a la autonomía del banco central ¿Cuáles son estos puntales en la actualidad? Al apoyo fundamental que consiste en una norma que prohíbe que cualquier autoridad pueda exigirle al banco central el otorgamiento de crédito se añadan otros cinco: el manejo de la institución a cargo de un órgano colegiado independiente, la inamovilidad de sus integrantes, su designación escalonada al igual que la permanencia en su cargo y la independencia administrativa y presupuestal otorgada al organismo”.*²⁵²

La independencia del órgano colegiado se ve cuestionada ya que finalmente quien propone a los candidatos es el Ejecutivo.

La reforma financiera impulsada por el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari que implementó la autonomía del Banco Central es

²⁵¹ Arroyo, Armando. Los Órganos Constitucionales Autónomos y sus Designaciones. México. Almomento. Publicado[10-09-2013]. Citado[11-06-2015]. Disponible en internet (<http://www.almomento.mx/los-organos-constitucionales-autonomos-y-sus-designaciones/>)

²⁵² Turret. Op. Cit. p. 2

aparente ya que lo que realmente se buscaba era adecuar la Institución al contexto económico mundial.

*“De la exposición de motivos de la autonomía del Banxico se vislumbra que en realidad no se trataba de subsanar los errores anteriores y construir una sólida institución para neutralizar el deterioro de la década de los ochenta y estimular el crecimiento y el bienestar de la sociedad de México, sino promover un marco regulatorio capaz de transmitir e instrumentar los requerimientos del objetivo central: la reorientación del papel del estado en la economía, teniendo como coartada la lucha contra la inflación, es decir, cumplir con las necesidades que los mercados financieros exigían en el contexto de la globalización bajo la hegemonía neoliberal”.*²⁵³

Hoy en día el Banco de México se encuentra regulado primeramente en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos párrafo sexto, que habla sobre su autonomía y objetivo de procurar estabilidad en el poder adquisitivo de la moneda nacional.

Consecuentemente se encuentra regulado en el artículo 1º de la Ley del Banco de México.

*“El Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México...”*²⁵⁴

“La conducción del Banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su cargo por periodos cuya duración y

²⁵³ Cabrera, Sergio. Autonomía del Banco de México, Política Monetaria y Desempeño Económico. [en línea]. México. Debate fiscal y financiero : agenda y cambio estructural. Cámara de Diputados, LXI Legislación.2010. Citado [11-06-2015]. Disponible en internet (<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/cabrera3.pdf>)

²⁵⁴ Ley del Banco de México

*escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia”.*²⁵⁵

Respecto a esta última parte, en todos los niveles de gobiernos los servidores públicos tienen el deber realizar sus actividades de la mejor manera, sin embargo para poder remover a algunos funcionarios de sus cargos es necesario que no sólo sea potestad del ejecutivo, ya que éste puede ser complice de malos manejos o bien ser el instructor de los mismos.

*“Este es un precepto que se debe instrumentar, porque se puede afirmar que han existido faltas graves al no cumplir con los preceptos que se le ha impuesto”.*²⁵⁶

La autonomía política de Banxico se refleja al tener éste funciones específicas y convertirse en autoridad de las mismas.

*“El Banco de México también ejerce una autoridad pública específica en su ámbito de competencia y está constituido y regulado por el propio texto constitucional. Sin embargo, el Banco no es un órgano ‘esencial’ para el Estado mexicano... Así mismo, la autonomía y poder supremo del Banco de México no es de ninguna manera completa. Por ejemplo, la integración de la comisión de cambios implica una grave intromisión en su autonomía”.*²⁵⁷

Lo cual nos hace repensar en si su autonomía es genuina o no en una actividad que necesita ser independiente para no cometer los errores del pasado.

²⁵⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁵⁶ Cabrera. Op. Cit.

²⁵⁷ Ley del Banco de México

4.3.3.- Comisión Nacional de Derechos Humanos

La figura conocida como ombudsman, o bien “defensor del pueblo” ha fue incorporada en México con el objeto de vigilar el respeto a los derechos humanos en la política nacional.

*“La causa principal de la creación de la CNDH fue el aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos cometidas principalmente por los ministerios públicos y policías federales que tenían a su cargo la lucha contra el narcotráfico. Acontecieron casos que alarmaron e indignaron a la sociedad mexicana y que le dieron la vuelta al mundo”.*²⁵⁸

En sus principios, la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ello significaba que las tareas que realizaba dependían directamente de las órdenes del titular del Ejecutivo.

Años después, El 13 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el apartado B del artículo 102 constitucional sobre los organismos de protección de los derechos humanos. A partir de dicha reforma, la CNDH tiene autonomía en su carácter de organismo, convirtiéndose en un organismo constitucional autónomo, esto es, las órdenes que recibe explícita y formalmente no devienen del ejecutivo. Consolidándose con ello la figura de la defensa de derechos humanos no jurisdiccional.

*“... se reconoce que la función de protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos es necesaria para cualquier Estado democrático, reafirmando a dicho organismo y a sus homólogos de los estados como organismos técnicos auxiliares para el control constitucional”.*²⁵⁹

²⁵⁸ Carpizo, Jorge. La Reforma Constitucional de 1999 a los Organismos Protectores de los Derechos Humanos. [en línea]. México. Cuestiones Constitucionales. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio-diciembre 2000. Num. 3. p.28

²⁵⁹ Carpizo. Op. Cit.

Con ésta autonomía, se presume que la CNDH, se conducirá de manera libre es decir, sin someterse a servilismos partidistas; que no debe atender a prioridades ajenas que no sean materia de su existencia. Anteriormente al ser un organismo desconcentrado de la secretaría de gobernación era posible que las violaciones que provenían directamente de las órdenes del ejecutivo quedaban impunes haciéndose caso omiso de las mismas.

Con dicha reforma se supone que si aquella pidiera que ésta fuese omisa sobre alguna violación, ésta debe retomar el caso puesto que cuenta con la autonomía para poder pronunciarse sobre el tema. Por el contrario, esta supuesta autonomía se desdibuja del todo cuando se habla de la designación del titular del organismo

“El tipo de independencia que le confiere la autonomía debe complementarse con la calidad apartidista del presidente del organismo, de los miembros del Consejo y de sus principales funcionarios, en la transparencia de sus actuaciones, haciendo públicas sus resoluciones en sus informes anuales, y sobre todo el titular, se reitera, debe gozar de total independencia en el ejercicio de sus funciones sin estar sujeto a mandatos imperativos ni recibir instrucciones de ninguna autoridad ni poder estatal, estando sólo sometido al imperio de la Constitución y de la Ley Orgánica del organismo”.²⁶⁰

La reforma amplía la autonomía de dicha entidad ya que la misma comisión es la encargada de crear su proyecto de presupuesto, de esta manera no está sometida a reducciones discrecionales por parte del ejecutivo, y su contrapeso es que la Cámara de Diputados puede intervenir en el mismo.

“d) La reforma, en congruencia con la característica de la autonomía de gestión, le otorga a la CNDH personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía presupuestaria”.²⁶¹

²⁶⁰ idem
²⁶¹ idem

La designación del titular de la CNDH, que hasta antes de la reforma era propuesto por el Presidente de la República con ratificación del Senado o bien por la Comisión Permanente con la aprobación de la mitad más uno de los Senadores presentes, lo cual provocaba desconfianza.

*“El nuevo sistema de nombramiento que señala la Constitución es el siguiente: aquél es responsabilidad exclusiva de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para dicha designación será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de esos órganos legislativos, y es la Ley la que fijará los procedimientos que se deben seguir para la presentación de las respectivas propuestas”.*²⁶²

No obstante, habiendo un partido hegemónico en la Cámara de Senadores, la partidocracia se hace presente nuevamente y la autonomía es solo de fachada ya que materialmente si el partido del ejecutivo tiene mayoría en dicha cámara, la verticalización se hace presente, y la actuación del senado se reduce a la ratificación de la decisión del del presidente.

El gran reto para la comisión nacional de derechos humanos se encuentra en la consolidación de la autonomía, eso, en el caso de que la autonomía sea posible desde las instituciones, dicho sea de otra manera es tarea de esta institución defender a las y los gobernados de los abusos del poder desde el poder mismo a través de una institución.

*“Creo que no ha acabado de emanciparse, no ha acabado de liberarse de esa impronta más institucional y pública y funciona tal cual como parte del aparato gubernamental del Estado’, explicó Miguel Moguel, investigador del Fundar, Centro de Análisis e Investigación”.*²⁶³

²⁶² idem

²⁶³ Toribio, Laura. [en línea].Publicado [06-06-2014]. “Ven aún en CNDH Falta de Autonomía”. Excelsior. Disponible en internet: (<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/06/1027956>)

Desde la óptica de la sociedad civil organizada, se percibe también una creciente violación a derechos humanos en el país lo cual hace ver que éste organismo no ha podido lograr su objeto por la falta de autonomía material.

Ello nos lleva nuevamente a plantear que en cuestión de autonomía, ésta se construye día a día con las decisiones que tomen los entes, demostrando imparcialidad en su actuar y sin temor de afectar intereses privados.

“Para Fernando Ríos, secretario ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, ‘Todos los derechos para todas y todos’, es justo durante estos últimos tres periodos de mandato en los que se ha desatado una crisis de derechos humanos, agravada a partir de la guerra contra el narcotráfico que se emprendió el sexenio pasado.

*‘Y lo que vemos es que la CNDH no ha respondido en este periodo de crisis, digamos que está posibilitando que siga. Pensaríamos que lo que hace falta es una verdadera autonomía, una verdadera independencia de los funcionarios que están en el poder, que dé la libertad de actuar caiga quien caiga’, planteó”.*²⁶⁴

4.3.4.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática

*“En el mes de marzo de 1977 fue creada la Coordinación General del Sistema Nacional de Información la cual... en febrero de 1980 fue transformada en la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, ambas ubicadas en la esfera de la administración pública federal”.*²⁶⁵

²⁶⁴ idem

²⁶⁵ Zamora, José Luis. El INEGI: Nuevo Órgano Constitucional Autónomo. México. Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. IIJ. Julio-Diciembre 2006. Vol.2. Núm. 3. p.199

Posteriormente en 1983, se creó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como un órgano desconcentrado del poder ejecutivo.

“Artículo 33.- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es un órgano desconcentrado de la Secretaría (entonces Sría. De Programación y Presupuesto) por conducto del cual, ésta ejercerá las facultades que le otorga la presente Ley, salvo aquellas que le sean atribuidas expresamente, en las materias que la misma regula, a su titular por disposiciones legales y reglamentarias)”.²⁶⁶

Enseguida, algunos diputados presentaron iniciativas para dotar al órgano de autonomía; consiguiéndolo en 2006. Al reformarse el INEGI, se crea el SNIEG, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; integrado por el Consejo Consultivo Nacional, los subsistemas nacionales y el mismo INEGI.

“...Así, el INEGI dejó de formar parte del Poder Ejecutivo para tener ese estatus de organismo constitucional autónomo, y el nuevo marco legal le dio la autoridad para normar y coordinar el SNIEG en su conjunto ... situación que es indispensable porque cada subsistema del Sistema involucra a generadores de información de diferentes ramas del gobierno federal, de los poderes Legislativo y Judicial, así como de las entidades federativas, articulados a través de un comité ejecutivo por subsistema y un conjunto de comités técnicos especializados, los cuales sería más complicado manejar por un organismo adscrito a alguno de los poderes”.²⁶⁷

La información es poder para quien la posee, por lo tanto al obtener autonomía ésta institución, le da veracidad y transparencia colocándola en

²⁶⁶ Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Información Estadística y Geografía en Zamora. Op. Cit. p. 199

²⁶⁷ Sojo, Eduardo y Leyva, Gerardo. Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana.[en línea]. México. Realidad, Datos y Espacio Revista Internacional de Estadística y Geografía. Septiembre-diciembre 2012. Vol. 3. Núm. 3. Disponible en internet (http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/RDE_07_Art13.html)

posibilidad de responder a su obligación de obtener y difundir información de calidad.

“... la autonomía le dio al INEGI un conjunto de instrumentos jurídicos que le permiten regirse fuera del circuito de la política electoral; también, fortaleció su credibilidad otorgándole una clara e inequívoca señal a la población en términos de su independencia real del gobierno; por último, la nueva condición del INEGI responde a la necesidad de contribuir de mejor manera al derecho que tiene la ciudadanía de estar siempre informada con veracidad, permitiéndole así evaluar correctamente el desempeño de sus autoridades políticas”.²⁶⁸

Desafortunadamente esto es sólo un ideal pues la realidad es que busca y obtiene la información de manera conveniente para quienes detentan el poder, ejemplo de ello es la forma en que realiza sus censos para la comunidad indígena donde a través de preguntas mal formuladas o no realizadas omite la existencia de población con presencia indígena lo cual se traduce en una invisibilización de las mismas trayendo como resultado la imposibilidad de ejercer sus derechos indígenas dejándolos en condiciones de vulnerabilidad.

“El INEGI (o INEG), quedó constituido como un organismo constitucional autónomo, por ende, tiene ya las cualidades que caracterizan a este tipo de entes constitucionales. Como lo son; Inmediatez: se encuentra establecido ipso iure en la Constitución, Esencialidad: se requiere para el funcionamiento del estado democrático de derecho; Dirección política: participa en las funciones de dirección y estructuración políticas (en este caso procesando información para la toma de decisiones); Paridad de rango: no se encuentra por encima ni por debajo de los Poderes constituidos, sino a la par, en el mismo nivel y, Autonomía: adopta por sí mismo sus decisiones y puede regirse por normas propias, en el nivel infralegal”.²⁶⁹

²⁶⁸ idem

²⁶⁹ Zamora. Op. Cit. p. 209

En oposición a la postura mencionada, Ackerman en su columna de opinión manifestó que el INEG no goza de autonomía real.

*“más de dos años después, el nuevo INEG (ahora sin la “I” de “informática”), está a punto de nacer muerto. El PAN y el PRI en la Cámara de Diputados se aprestan a aprobar una nueva ley en materia de información estadística y geográfica que deja intacta la sujeción del instituto al presidente de la República. Este desenlace implicaría una franca violación a la Constitución, así como un grave retroceso con respecto a nuestro derecho a contar con información confiable y objetiva sobre la situación del país”.*²⁷⁰

Al parecer los diputados olvidan que la necesidad de autonomizar a los organismos es liberarlos de las inferencias presidenciales.

En los hechos, se puede observar que algunos organismos con funciones estratégicas están “ganando” autonomía en tanto se declaran así, pero el candado se da en la elección de los titulares o bien de las juntas de gobierno esto aunado a su facultad de removerlos libremente y de manera discrecional.

*“Su autonomía es parcial ya que su ley orgánica le da facultades al presidente de la República tanto para nombrar a todos los miembros de la junta de gobierno del INEGI como para decidir quién de entre ellos fungirá como presidente de la junta”.*²⁷¹

Es un padecimiento seguir facultando al ejecutivo federal manteniendo la hegemonía del mismo, dejando nuevamente fuera la participación emocrática de la sociedad civil.

²⁷⁰ Ackerman, John. INEGI: autonomía abortada. [en línea]. México. La Jornada. Publicado[10-03-2008]. Citado[17-06-2015]. Disponible en internet (<http://www.jornada.unam.mx/2008/03/10/index.php?section=politica&article=024a2pol>)

²⁷¹ Cabrera. Op. cit

*“El nuevo Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNEG) será coordinado por el INEGI y producirá datos oficiales para todos los poderes y niveles del Estado mexicano”.*²⁷²

Entre la información que recopila el INEGI, ahora se encuentra la relativa a el índice de precios y la inflación, tarea que correspondía al Banco de México desde que éste obtuvo la autonomía lo cual resulta contrario a la idea de especialización del organismo en dicha material

*“El dictamen también permite la inaceptable y anticonstitucional intromisión del Banco de México en la operación del INEGI. De acuerdo con el dictamen, el instituto tendrá la responsabilidad de normar la producción de toda la información estadística del país, excepto la necesaria ‘para la conducción de la política monetaria’. Así, el Banco de México podrá seguir actuando como juez y parte al ser responsable simultáneamente de controlar la inflación y decidir cómo calcularla. Tal situación crea evidentes tentaciones para maquilar las cifras económicas de la nación”.*²⁷³

Ésta situación llama la atención debido a que al horizontalizar el poder y crear órganos autónomos lo que se busca es la coordinación entre los mismos para evitar la detención de funciones en un solo organismo y así perseguir la tan anhelada democracia.

4.3.5.- Comisión Federal de Competencia Económica

El martes 11 de junio de 2013, se expidió el decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 28 Constitucional el cual establece lo siguiente.

“El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios,

²⁷² Ackerman. INEGI: autonomía abortada. Op. cit

²⁷³ idem

*las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes”.*²⁷⁴

*“La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos”.*²⁷⁵

Por ser ésta una figura tan joven que sería injusto exigirle grandes resultados, pero no se puede dejar de hacer notar los duopolios más conocidos, al menos en lo referente a televisión a cargo de las empresas conocidas como Televisa y TV Azteca, que si bien la norma jurídica establece que no debe haber monopolios, también lo es que en los hechos es complicada la competencia. Otro tema sería en de la energía eléctrica donde solo una empresa paraestatal es quien brinda el servicio, siendo este a su vez deficiente y uno de los principales violadores de derechos humanos.

4.3.6.- Instituto Federal de Telecomunicaciones.

En marzo de 2013, Enrique Peña Nieto, lanza una iniciativa de reforma constitucional en materia de competencias, radiodifusión y telecomunicación que buscaba lo siguiente:

“ el fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información y el establecimiento del derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones;

²⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁷⁵ idem

- *la adopción de medidas de estímulo a la competencia efectiva en televisión abierta y restringida, radio, telefonía y servicios de datos y telecomunicaciones en general;*
- *el fortalecimiento de la capacidad rectora del Estado en estos sectores; y,*
- *la generación de condiciones para incrementar la infraestructura y mejorar su aprovechamiento”.*²⁷⁶

El IFETEL de este modo, adquiere su autonomía como los demás órganos, en contextos sociopolíticos forzados y que al igual que otras reformas sirven para legitimar al Ejecutivo en turno; y éste ente no fue la excepción. Recordemos que en las últimas elecciones presidenciales el entonces candidato Enrique Peña Nieto, fue repudiado por ser considerado un presidente impuesto por una de las empresas duopólicas en telecomunicaciones, Televisa.

Baste como ejemplo de ello, a uno de los que en su momento opinaron que el presidente fue una imposición de Televisa, Góngora Pimentel;

*“el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, fue interrogado sobre si el ahora presidente electo, Enrique Peña Nieto, quien encabezará durante el próximo sexenio el gobierno federal, era una imposición de la corrupción, según había declarado horas antes Andrés Manuel López Obrador, a lo que Góngora Pimentel “irónicamente” contestó que era ‘una imposición de Televisa’”.*²⁷⁷

A este tipo de opiniones, la Presidencia respondió con un llamado a los partidos políticos a firmar un “pacto por México” en el cual los suscritos se comprometen a defender la democracia, siendo para éstos un elemento

²⁷⁶ Faya, Alejandro. De la COFETEL al IFETEL: la Historia de un Violento Péndulo. México. Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. 2013. p.20

²⁷⁷ Redacción Aristegui Noticias. Peña Nieto, “Impuesto por Televisa”: Ex Ministro Góngora. Tipo de medio[en línea]. México. Aristegui Noticias. Publicado [01-09-2012]. Citado[22-06-2015]. Disponible en internet (<http://aristeguinoticias.com/0109/mexico/pena-nieto-impuesto-por-televisa-ex-ministro-gongora/>)

democratizador el referente a las telecomunicaciones y a la competencia y de este modo responder a las voces que decían que el monopolio de Televisa había impuesto al que hoy en día ocupa la silla presidencial.

Retomando los compromisos del famoso “pacto por México” se encuentran los siguientes:

“2.1. Extender los beneficios de una economía formada por mercados competidos.

*Se intensificará la competencia económica en todos los sectores de la economía, con especial énfasis en sectores estratégicos como telecomunicaciones, transporte, servicios financieros y energía,. (sic) Ello es fundamental ya que la competencia permite la generación de productos y servicios de mejor calidad a menores precios, lo que incentiva el crecimiento de la economía, ayuda a reducir la desigualdad y la pobreza, así como detona procesos de innovación que fomentan el dinamismo económico, social y cultural de las naciones. Para profundizar la competencia económica de México, se instrumentará una política de Estado basada en un arreglo institucional que la dote de fuerza y permanencia”.*²⁷⁸

De este modo Peña Nieto pretende desvirtuar sus vínculos con la televisora.

Al igual que Comisión Federal de Competencia Económica, en el año 2013, el artículo 28 se transforma

“El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en

²⁷⁸ Pacto por México.

*los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución”.*²⁷⁹

Con esta evidencia es necesario que nos cuestionemos la veracidad de la autonomía, no basta con escribirlo en la constitución sino adecuar la realidad. Se dice que tenemos más espacios para la comunicación pero los contenidos están condicionados.

“El Ifetel deberá ser “independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones”, para lo cual:

A) dictará sus decisiones con ‘plena autonomía’;

B) ejercerá su presupuesto de forma ‘autónoma’;

C) emitirá su propio estatuto orgánico”;

D) podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general ‘exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia’; y

*E) separará las etapas de investigación y resolución de procedimientos seguidos en forma de juicio”.*²⁸⁰

Existió a finales del sexenio Calderonista algo que se denominó “el berrinche presidencial” por la reconocida y galardonada periodista Carmen Aristegui quien puso en tela de juicio la salud del entonces presidente y días después ésta suspendida, si bien es cierto no lo hizo el presidente por su propia mano, también lo es que la opinión pública lo resintió como una censura, eso aunado al terrible contexto en distintas entidades como Veracruz donde el índice de periodistas asesinados es escandaloso.

²⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁸⁰ Faya. Op. Cit. p. 21

Para el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica, el legislador dispone medidas similares de organización ya que Los órganos de gobierno de ambos organismos se integrarán por siete comisionados, con duración de nueve años en el cargo sin posibilidad a reelección, sin embargo se repite la invasión a la autonomía debido a que éstos comisionados son designados a propuesta del Presidente de la nación. El artículo 28 Constitucional señala:

*“Los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones se integrarán por siete Comisionados, incluyendo el Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado”.*²⁸¹

Por otra parte cabe resaltar una nueva modalidad para la designación de comisionados para el IFETEL en la que participan otros dos órganos autónomos, aparentemente ello democratiza el proceso, sin embargo no olvidemos que a los miembros de los otros dos organismos también los designa el ejecutivo;

“...en el nombramiento de los siete comisionados del Ifetel se plantea la participación del Banco de México, el Instituto Nacional de Evaluación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quienes integrarán un comité, emitirán la convocatoria y realizarán un examen de conocimientos a los aspirantes.

Para la realización de la prueba, el comité deberá considerar la opinión de al menos dos instituciones de educación superior. Quienes alcancen las más altas calificaciones serán propuestos por el comité al

²⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*gobierno federal, y su ratificación debe realizarla el Senado con dos terceras partes de los votos del Pleno”.*²⁸²

La aportación es la participación de los académicos para buscar personas con conocimiento experto, lo interesante será que esto no se corrompa. Otro aporte es el referente a los blindajes considerados para quienes deseen aspirar al cargo, señalados por la misma constitución en el artículo 28 de la siguiente manera;

“VII. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento, y

*VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto”.*²⁸³

En cuanto a las sanciones que pudieran generarse éstos podrán ser llevados a juicio político, una medida necesaria y pertinente sin embargo, tenemos una costumbre de castigar todo, sin entender que los abusos son un tema estructural, cuando un organismo o poder falla es el Estado en su amplio sentido quien falla ya sea por acción u omisión.

“Por primera vez estos comisionados podrán ser sujetos a juicio político si se comprueba que cometieron un delito y serán separados de sus cargos para enfrentar acusaciones penales, si fuera el caso.

²⁸² García Imelda. IFETEL, Nuevo ‘Director de Orquesta’ de Telecomunicaciones. Tipo de medio [en línea]. México. ADN Político. Publicado [22-05-2013]. Citado [22-06-2015]. Disponible en internet (<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/05/15/cofetel-e-ifetel-mejores-decisiones-en-telecomunicaciones>)

²⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Y aunque en un principio se había propuesto que los comisionados tuvieran el mismo sueldo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (509,903 pesos mensuales, antes de impuestos), el Congreso decidió que estos funcionarios no podrán ganar más que el presidente de la República (350,848 pesos, antes de impuestos)".²⁸⁴

"En cambio, para Ricardo Mejía Berdeja, vicecoordinador de la bancada de Movimiento Ciudadano, el Ifetel jamás podrá gozar de autonomía completa, por los intereses políticos en las concesiones.

'En la constitución del Ifetel advertimos de la falta de autonomía en el órgano regulador en materia de competencia y telecomunicaciones, al incluir al Ejecutivo en el proceso de selección de comisionados y en el de licitaciones de las concesiones', expuso en entrevista".²⁸⁵

Con esto último concluimos este breve estudio de los organismos constitucionales autónomos actuales.

Ahora bien, expuesto anteriormente qué es la dignidad humana y que dentro de la misma encontramos la igualdad y que los programas sociales se convierten en una de las vías para llegar a ella, podemos entender la importancia de los mismos y que estos traen aparejada una problemática que bien pudiera ser resulta con la creación de un Órgano Constitucional Autónomo.

El órgano que propongo, deberá contar con Personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual se obtendrá por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación a propuesta del mismo órgano. Deberá tener autonomía técnica también para así dictar sus propios lineamientos normativos.

²⁸⁴ Imelda García. Op. Cit.*****

²⁸⁵ idem

Así como tener libertad y autonomía para la designación del personal que integre el órgano. Sin embargo los titulares de dicho órgano serán 7 comisionados, elegidos mediante concurso público con representación del ejecutivo, la cámara de diputados y la sociedad civil, aprobados por la cámara de senadores y se insaculará al presidente en atención de que éstos serán sometidos a un examen que pruebe su conocimiento experto por lo tanto cualquiera de los miembros que quede insaculado sabrá de qué manera conducir el organismo.

Como blindaje, propongo un marco de incompatibilidades como el que presenta el artículo 28, es decir, no haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República, senador, diputado federal o local, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, los comisionados podrán ser sujetos a juicio político si se comprueba que cometieron un delito y serán separados de sus cargos para enfrentar acusaciones penales.

Finalmente, respecto de la remuneración, ésta no deberá ser mayor que la del presidente de la república. Y finalmente respecto de la rendición de cuentas, el órgano tendrá que mostrar un informe anual detallado de sus actividades ante la cámara de senadores, así como transparentar sus actividades y promover en todo momento la observación de sus actividades por parte de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

La presente tesis tuvo como objetivo demostrar la necesidad de Después de llevar a cabo la investigación, a continuación presento las conclusiones a las que llegué, señalaré si lo que imaginé al inicio de esta aventura fue cierto ya sea aceptando o negando lo planteado desde la introducción de este trabajo,

para facilitarlo he decidido abordar las conclusiones por capítulo, de este modo tendremos cuatro conclusiones que enseguida tendrán vida.

1.- Según mi análisis, los programas sociales son necesarios para los ciudadanos puesto que tienen una íntima relación con la dignidad humana al propiciar mejores condiciones de vida, buscando la igualdad de condiciones entre las personas. Sin embargo el que la dignidad humana sea para todos los seres humanos no significa que todos tengan acceso a ella, es por eso que los programas sociales al igual que los derechos humanos se ven sujetos a la regulación jurídica que haga el poder ejecutivo.

2.- Según la documentación histórica realizada, desde el tiempo que precedió a la Revolución Mexicana el pueblo mexicano ha buscado una figura mesiánica que se preocupe por las necesidades materiales y ha sido alimentado por un caudillismo que ofrece resolver dichas necesidades implementando aumentos en el sector de desarrollo social, figura que termina con el fin de la Revolución y que reencarna con la figura del presidente preocupado por las necesidades de su gente y aumenta aún más los recursos en la misma área, solo que ahora descarándose y haciendo propaganda de “sus logros” en tal materia.

3.- Dentro de la política pública impulsada por las administraciones se ha adoptado una serie de blindajes electorales que en la práctica demuestran que se quedan cortos ya que al suspender temporalmente los programas sociales, o bien poner leyendas que digan que éstos no están sujetos a fines políticos han sido ignorados por quienes los siguen usando y para muestra basta con hojear las noticias en cada comicio electoral para observar que algunos candidatos o sus trabajadores siguen siendo sorprendidos con listas de beneficiarios a determinados programas, o regalando “apoyos”.

4.- Después de recopilar datos sobre los Organismos Autónomos existentes concluyo que éstos nacen por la necesidad de dividir el poder y hacerlo más eficaz, también que los organismos que existen en este país han

sido creados para darle seguridad a la ciudadanía y pese estar plagados buenas intenciones, siguen sin ser completamente autónomos, principalmente por la forma en que son designados sus titulares y por el tema de rendición de cuentas, es por ello que no logran convencer a la población.

Finalmente como conclusión general, me parece importante que se de vida al órgano propuesto, ya que esto ayudaría a que no se utilicen de manera incorrecta los programas sociales, además la profesionalización mejoraría la creación de los mismos, resultando eficaz, llevando los programas a las poblaciones indicadas, pero esto solo servirá si el órgano que se cree cuenta con verdadera autonomía, para ser más específica, que los titulares del ente sean designados como se propone en el último capítulo, pero también será necesaria la participación de la sociedad civil puesto que para que una democracia exista es necesario la participación de todas y todos.

Fuentes de Información

Fuentes Bibliográficas

1. Ackerman, John. "Organismos Autónomos y Democracia. El Caso Mexicano". México. Siglo XXI. 2007
2. Ackerman, John. "Órganos Autónomos y la Nueva División de poderes en México y América Latina". México. 2010
3. Arteaga, Carlos. "Política Social en Transición". México. ENTS-UNAM/Plaza y Valdés. 2002. 172 pp

4. Basurto, Jorge. "La Clase Obrera en la Historia de México del Avilacamachismo al Alemanismo (1940-1942)". México. SIGLO XXI / UNAM. 1982. Vol.II. 293 pp.
5. Benitez, Fernando. "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana: El Porfirismo". México. Fondo de Cultura Económica. 1996. 255 pp.
6. Benitez, Fernando. "Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana: El Caudillismo". México, Fondo de Cultura Económica, 1996. 255 pp.
7. Bonegas, Israel. "La ilusión Tecnocrática en la Política Social: Progresas-Oportunidades". México. El Colegio Mexiquense. 2011.
8. Caballero, José Luis. "Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes". México Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. 2001
9. Carbonell, Miguel. "El Instituto Federal Electoral: una Aproximación a su Integración y Funcionamiento". México. Revista. Concordancias (Chilpancingo, Gro.). 2000. 65 pp.
10. Cardozo, Myriam. "Evaluación y Metaevolución en las Políticas y Programas Públicos: El Caso de los Programas de Desarrollo Social en México". México. Miguel Ángel Porrúa. 2006. 374 pp.
11. Carrillo, Alejandro. "Alvaro Obregón: Ideas, Programa e Instituciones". México Instituto Nacional de Administración Pública. 1978.
12. Carrillo, Elsa. "Los Informes Presidenciales en México". México. UNAM. 1996. 906 pp.
13. Casas. Et al. "Las Políticas Sociales de México en los Años noventa". México. Instituto Mora / UNAM / FLAco y Plaza y Valdés editores. 1998
14. Cordera, Rolando. Cabrera, Carlos. Coord. "La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas". México /UNAM / Facultad de Economía. 2007. 400 pp.
15. Córdova, Arnaldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana. La Ideología del Nuevo Régimen". México. Era. 1981. 508 pp.
16. Cumberland, Charles. " La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas". México. Fondo de Cultura Económica. 1975. 388 pp.
17. Dulles, John. "Ayer en México, una Crónica de Revolución. 1919-1936". México. Fondo de Cultura Económica. 1977. 654 pp.

18. Duran. Machinea, JL. Coords. "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad". Uruguay. CEPAL. 2006
19. Favela, Alejandro. Et al. "El Combate a la Pobreza en el Sexenio de Zedillo". México. UAM-Plaza y Valdés. 2003. 259 pp.
20. Figueroa, Aída." Los Derechos Humanos en los Umbrales del Siglo XXI: una Visión Interdisciplinar". México. UNAM IJ. 2012. 220 pp.
21. Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 41 edic. México. Porrúa. 2000. 512 pp.
22. Franco, Rolando. "Sociología del Desarrollo Político Social y Democracia". 2ª Edic. México. Siglo XXI. / CEPAL. 2006. 423 pp.
23. Gaxiola, Francisco J. "El Presidente Rodríguez (1932-1934)". México. Cultura.1938. 599 pp.
24. Gilly, Adolfo. "Interpretación de la Revolución Mexicana". Nueva Imagen, México, 1979. 150 pp.
25. Gómez, David. (Coord). "La Protección de los Programas, Políticas y Derechos Sociales en México y América Latina". México. iteso. 2009. 352 pp.
26. Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano". México. 2a. ed.. Siglo XXI. 1973. 305 pp.
27. Hernández, Monica y Leal María Elena. "La Administración Pública". México. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2001. 172 pp.
28. Hurtado, Santiago. "Justicia, Políticas Públicas y Bienestar Social". México. UNAM / ENTS. 2006
29. Laurell, Cristina. "Hacia una Política Social Alternativa". México. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. 1996. 250 pp.
30. López, Sergio. "Transparencia y Acceso a la Información en los Programas Sociales". México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). 2007. 49 pp. Disponible en (http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0087.pdf)
31. Martínez, Gabriel. Comp. "Pobreza y Política Social en México". México. ITAM-FCE. 1997
32. Martínez, José Gabriel. "El Estado Mexicano de Bienestar". México. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. 2006. 292 pp.

33. Medin, Tzui. "El Minimatismo Presidencial: Historia Política de México (1928-1935)". México. Era. 1982. 165 pp.
34. Morell, Antonio. "Legitimación Social de la Pobreza". Barcelona. Anthropos. 2002. 286 pp.
35. Moreno, Ileana. "Los Órganos Autónomos en el Orden Jurídico Mexicano". México. Porrúa. 2005.
36. Ordoñez, Gerardo . "Política Social y Combate a la Pobreza". México. UNAM/SEDESOL. 2002. 405 pp.
37. Orozco, Jesús. " Administración y Financiamiento de las Elecciones en el Umbral del Siglo XXI". México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999.
38. Pardo, Marcia. "Reseña de Programas Sociales para la Superación de la pobreza en América Latina". Chile. Cepal. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos. 2003. 98 pp. Disponible en (<http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S0305278.pdf>)
39. Pérez, Karla. "Principios de Igualdad: Alcances y Perspectivas". México. UNAM. 2005.
40. Portes, Gil. "Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un Tratado de Interpretación Histórica". México. Instituto Mexicano de Cultura. 1964. 865 pp.
41. Ruiz, Norma. "La Política Social en México hacia el Fin de Siglo". México. Instituto Nacional de Administración Pública. 2000. 196 pp.
42. Saba Roberto. Pobreza, Derechos y Desigualdad Estructural. México. Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de la Federación. 2012. Colección Equidad de Género y Democracia. Vol. 3.
43. Schettino, Macario: "México. Problemas Sociales, Políticos y Económicos". 2ª Edic. México. Prentice Hall / Pearson. 2010. 390 pp.
44. Serdán, Alberto. "Programas Sociales y Elecciones. Análisis de los Programas de Combate a la Pobreza en Contextos Electorales Durante la Administración de Vicente Fox". [en línea]
45. Serna de la Garza, José María. Caballero, José Antonio. "Estado de Derecho y Transición Jurídica". México. UNAM. 2002. 290 pp.
46. Tafolla, Rolando. Coord. "Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México". México. UNAM. 2006. 427 pp

47. Tzuin Medin. "El Sexenio Alemanista. Ideología y Praxis Política de Miguel Alemán". México. Era. 1990. 237 pp.
48. Ufalde, Filiberto. "Órganos Constitucionales Autónomos". México. Revista de la Judicatura Federal. 2010. 264 pp.
49. Valdés, Eduardo. "Reforma Electoral y Autonomía de los Organismos Electorales. La Experiencia Panameña". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Número 7 Vol. V. Año 1996. 219 pp.
50. Villarespe Verónica. "La Solidaridad, Beneficiencia y Programas. Pasado y Presente del Tratamiento de la pobreza en México". México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. 2001. 75 pp.
51. Vizcaino, Marti. "Envejecimiento y Atención Social. Elementos para su Analisis y Planificación". Barcelona. Herder. Serie Albor. 2000
52. Ward, Peter. "Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989". México. Nueva Imagen. 1989
53. Wilkie, James. "La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social". México. Fondo de Cultura Económica. 1978. 566 pp.
54. Zorrilla, Santiago. "50 años de Política Social en México". México. Limusa. 1988. 325 pp.

Fuentes Hemerográficas

55. Carpizo, Jorge. "La Reforma Constitucional de 1999. A los Organismos Protectores de los Derechos Humanos". México. Cuestiones Constitucionales. No. 3 . 2000.
56. Espinosa, Arturo. "¿El IFE es un Órgano Autónomo y de Confianza?". México. ADN Político. 2013. Disponible en (<http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/03/20/opinion-que-no-se-olvide-el-motivo-de-los-origenes-del-ife>)
57. Hevia, Felipe. "Uso Político de Programas Sociales y Nuevos Intermediarios Institucionales. El Programa oportunidades en el Sur de Veracruz". Mexico. Revista. Desacatos. 2010.

58. Cantú, Jesús. "Reimplantación del Clientelismo". Revista Proceso. 2013

Fuentes normativas

59. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

60. Pacto Internacional de los Derechos Economicos, Sociales y Culturales.

61. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

62. Carta de los Derechos de los Derechos Humanos

63. Ley Orgánica de la Administración Pública

64. Ley General de Desarrollo Social