

México próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros

# La política social ante las nuevas realidades

Clara Jusidman





**Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi, AC**

Tenochtitlán 55-Bis,  
Barrio de Santo Domingo  
Tepoztlán, Morelos  
[www.centrotepoztlan.org](http://www.centrotepoztlan.org)

**Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC**

Calle Melchor Ocampo 305,  
Barrio de Santa Catarina, Coyoacán, CP 04010  
Ciudad de México, México  
[www.foroconsultivo.org.mx](http://www.foroconsultivo.org.mx)  
[foro@foroconsultivo.org.mx](mailto:foro@foroconsultivo.org.mx)  
Teléfono: +52 (55) 5611-8536

**Coordinación:**

Mauricio de María y Campos  
Jorge Máttar  
José Franco  
José Antonio Esteva Maraboto

**Responsables de la edición:**

Jorge Máttar  
Gabriela Esteva

**Autora:**

Clara Jusidman

**Diseño:**

Francisco Ibraham Meza Blanco  
Karina Maldonado Vázquez

**DR, Marzo 2018, FCCyT**

Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.

---



## Presentación

México vive una de las encrucijadas más complejas de su historia contemporánea. La mayoría de la población sufre un deterioro de su calidad de vida y la expectativa de un futuro mejor se ve amenazada por el estancamiento y desgaste de la economía, las instituciones, el bienestar social, la práctica de la política y el medio ambiente. La situación apunta a la urgencia de transformaciones estructurales que rompan con esta trayectoria, y que encaminen al país en una senda de desarrollo sostenible e incluyente, que abata la pobreza y la desigualdad y traiga prosperidad a la población.


La gravedad de los problemas y la baja efectividad de las soluciones que se han ensayado en las últimas tres décadas deben dar lugar hoy a una estrategia diferente, que ataque los problemas de raíz, que impulse el crecimiento, el empleo y el bienestar social, así como la inversión, la creatividad y la innovación y ofrezca resultados palpables a la población en todas las regiones del país en el corto plazo; pero que también impulse soluciones duraderas y sostenibles en el mediano y largo plazos, que permitan recuperar la confianza, el orgullo y la identidad nacional en la hora global.

El proceso electoral y el inicio de una nueva administración de gobierno representan una nueva oportunidad para construir un mejor país. La difícil coyuntura induce a que la esperanza que se renueva cada seis años, hoy se asiente sobre bases más firmes, con una sociedad dispuesta a ser parte activa de la solución y no un mero testigo pasivo o reactivo de decisiones del poder económico y político. Eliminar la corrupción y la impunidad, fortalecer el estado de derecho y las instituciones democráticas, reconstruir el tejido social e implantar un sistema de desarrollo sostenible, incluyente y más justo, con mayor confianza en su futuro, precisa de una ciudadanía empoderada y con capacidad de diálogo eficaz con su gobierno.

El Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi A. C., espacio de análisis y discusión multidisciplinaria e independiente de los problemas nacionales desde hace cuatro décadas, con el apoyo de El Colegio de México y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, decidió emprender en 2016 el proyecto *México próspero, equitativo e incluyente; construyendo futuros*, que tiene como objetivo formular una propuesta para encarar los grandes desafíos de la nación, a partir del análisis de los problemas actuales con una perspectiva estratégica de mediano y largo plazo.

El Proyecto se ha nutrido de sesiones de reflexión y diálogo que cada mes realiza el Centro Tepoztlán para contribuir al análisis y solución de los problemas nacionales. Una coyuntura compleja, un futuro incierto y viejos y nuevos desafíos requieren discusiones responsables sobre opciones de trayectorias y propuestas participativas para construir escenarios compartidos de futuro, lo que constituye un propósito central de esta iniciativa.

---



El informe ha contado con la coordinación técnica de Jorge Máttar, la activa colaboración de Susana Chacón y Javier Matus, la orientación de Francisco Suarez Dávila, Clara Jusidman y Eugenio Anguiano; el respaldo informático de Ulsía Urrea y la entusiasta participación y diálogo de los asociados del Centro Tepoztlán. Reúne a un grupo de expertos nacionales de muy diversas disciplinas y experiencias de vida, públicos y privados, interesados en examinar los principales retos políticos y de gobierno, económicos, sociales, tecnológicos, de seguridad y del entorno internacional que afectan a México actualmente y que pueden incidir de manera significativa en su trayectoria de mediano plazo. Propone, finalmente, opciones de política e iniciativas concretas para superar los desafíos coyunturales y estructurales que enfrenta la nación y la construcción de futuros posibles.

**Mauricio de Maria y Campos**

Presidente del Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi

---



# La política social ante las nuevas realidades

Clara Jusidman

*Se agradece la colaboración de Ivette Pérez Molina  
y María Teresa Manjarrez*

## I. Los pilares históricos de la política social

Desde una concepción amplia de política social y de derechos humanos económicos, sociales y culturales, los siete pilares de la política de bienestar social en México de 1920 a 1982 fueron la política laboral, la de seguridad social, la de salud, la de asistencia social, la de alimentación, la de educación y la de vivienda e infraestructura de servicios. Fue un periodo muy importante para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, en el que el Gobierno Federal llevó a cabo grandes y sostenidas inversiones en la infraestructura necesaria para prestar los servicios sociales públicos: escuelas, clínicas y hospitales, almacenes y depósitos, fábricas de alimentos, carreteras, presas y sistema de distribución de agua y energía, sistema de drenaje, hidroeléctricas y termoeléctricas, entre otras. Asimismo, creó las instituciones y desarrolló la legislación y los cuadros de profesionales para operar los servicios sociales.

Fue la etapa de la política social donde se procuró desarrollar un Estado Social de Derecho como parte del proyecto modernizador del país, acorde con las tendencias dominantes en el mundo occidental.

**La política laboral.** Bajo esta concepción, la política laboral y la protección social de los trabajadores fue uno de los pilares de la estrategia de desarrollo y modernización del país. Planteadas sus bases en la Constitución del 1917, la política laboral fue uno de los caminos hacia la inclusión y el mejoramiento de los niveles de vida de millones de trabajadores que se fueron incorporando al desarrollo industrial y a la

vida urbana. Diversas instituciones se fueron creando para garantizar el acceso de estos y de sus familias al bienestar. Destacan las de seguridad social, las de vivienda y las de abasto.

El empleo como la bisagra que vincula el crecimiento económico con el desarrollo social es, por una parte, un factor de la producción de bienes y servicios pero por la otra, es la fuente principal del ingreso de la mayoría de las familias mexicanas. El salario y las prestaciones a los trabajadores representan un costo de la producción, pero a la vez, constituyen un derecho de las personas.

La población obrera del país y sus familias participaron en la distribución de los ingresos generados durante los años de alto crecimiento de la economía nacional hasta mediados de los años setenta, mediante la presencia de sus organizaciones en los mecanismos de diálogo tripartito gobierno, empresarios y trabajadores y hubo una mejoría importante en sus niveles de vida.

**La política de seguridad social**, por su parte, estrechamente relacionada con la política laboral, fue limitada desde su origen a proteger sólo a los trabajadores de los sectores “modernos” de la economía, posteriormente denominados “empleos formales”. Se inició en la década de los años cuarenta, desarrolló un sistema de servicios de salud y de prestaciones sociales frente al desempleo, la enfermedad, los accidentes, la vejez y la muerte y llegó a alcanzar buenos niveles de calidad de sus servicios en la década de los años setenta del siglo pasado.

**La política de salud** como tercer pilar, se extendió en todo el territorio creando centros de salud, hospitales e institutos de especialidades. Con una insuficiencia presupuestal histórica, en comparación con los patrones internacionales, que se mantiene hasta la fecha, los servicios públicos de salud operados originalmente por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, han estado dirigidos a atender a la población “abierta” (no protegida por algún programa de seguridad social). El resultado ha sido una oferta de servicios fragmentada y diferenciada en calidad entre los servicios de salud para la población asegurada y aquéllos para la población abierta. El gasto de bolsillo de la población representa una proporción importante del gasto total en salud.

**La política de asistencia social.** El cuarto pilar de la política social es la asistencia social, cuyos orígenes pueden identificarse en las instituciones de asistencia privada que venían operando desde el siglo XIX y que en la década de los años 30 fueron complementadas con acciones del sector público para integrarse en una política compartida, a fin de atender a las personas que enfrentan dificultades para auto sostenerse en forma parcial o total y que requieren de la protección y el apoyo temporal o permanente de instituciones especializadas. Esta participación dual dio origen a las juntas de asistencia privada que existen en varios estados del país y al surgimiento y apoyo

de los montepíos, destacadamente el Monte de Piedad. La política fue originalmente encargada a lo que fue la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

**La política alimentaria.** El quinto pilar en la construcción de un Estado Social de derecho fue la política alimentaria, sustentada en un complejo entramado de políticas e instituciones de gobierno iniciadas con la reforma agraria resultante de la Revolución, el apoyo a los pequeños productores de alimentos mediante crédito, asesoría técnica, aseguramiento e insumos para la producción; un sistema de almacenes públicos con precios de garantía para los productos básicos, controles de precios al consumidor y desarrollo de capacidades públicas de industrialización y de distribución de alimentos hacia zonas rurales y urbanas. Todo ello complementado con programas de distribución directa de productos básicos a precios subsidiados (leche, tortilla, desayunos escolares, despensas para cocinas comunitarias). Este entramado le permitió a México apoyar la producción interna de alimentos, garantizar la seguridad alimentaria en el territorio nacional y superar los problemas de hambre y de desnutrición de la época.

**La política educativa** ha sido considerada tradicionalmente como la política social que le permitirá al país ingresar a la esfera de los países con economías desarrolladas, ampliar las oportunidades laborales de las poblaciones de menores ingresos y elevar su productividad. El Congreso fue incluyendo paulatinamente los niveles educativos que deben ser garantizados de manera universal a toda la población, al pasar de la primaria para todos los niños instituida en 1978, a la universalización de la educación básica en 1990, de la preescolar en 2001 y de la media superior en 2012. Las matrículas y las escuelas en esos niveles han ido creciendo paulatinamente. El país cuenta actualmente con 260 mil escuelas, atiende a 36 millones de personas y cuenta con dos millones de docentes.

**La política de vivienda.** Un séptimo pilar de la política social del siglo XX estaría conformado por la política de vivienda y los servicios que la acompañan: el acceso al agua potable, a energía, a comunicación (telefonía y telégrafos y vías de comunicación), así como los servicios urbanos de calles y avenidas, drenaje, recolección de desechos, alumbrado público y transporte público. La política de vivienda significó grandes inversiones públicas en la construcción de infraestructura urbana y rural de servicios, el apoyo directo al desarrollo de vivienda de interés social, a la producción social de vivienda y a la construcción de grandes unidades habitacionales en las principales ciudades mediante recursos de los fondos para la vivienda de las instituciones de seguridad social y del INFONAVIT. Las redes para la distribución de agua y de energía y las de telefonía, incluyendo los sistemas de drenaje y de transporte colectivo, también requirieron de amplias inversiones del Estado.

Estos siete pilares de la política y las inversiones sociales realizadas por el Estado para su aplicación, diseñadas esencialmente para acompañar un modelo económico fun-

damentado en la industrialización y en el desarrollo del mercado interno, han sido el basamento para el desarrollo de los programas sociales que han acompañado al modelo de economía abierta de mercado, que fue adoptado desde principios de la década de los años ochenta del siglo pasado.

## 2. La política social de los años setenta a la actualidad

Ahora bien, las políticas enunciadas anteriormente se construyeron sobre la base de una concepción homogénea de la población, sin tener en cuenta la diversidad social y bajo el presupuesto de que la industrialización del país incorporaría al empleo moderno y a la seguridad social a las poblaciones que continuarían trasladándose de las actividades primarias hacia las secundarias y terciarias, así como a los incrementos de población debidos al crecimiento demográfico natural. Todos llegarían a ser protegidos por la seguridad social. La educación en este modelo social constituía el principal mecanismo de movilidad social, a la vez que formaba a los trabajadores para insertarse en las nuevas actividades económicas.

A finales de la década de los años setenta se tomó conciencia de que ese supuesto no se estaba cumpliendo y que particularmente en el medio rural, permanecían millones de personas en condiciones de pobreza.

En esta etapa, el tema del combate a la pobreza rural pasó a la primera línea de preocupación del Estado mexicano y surgieron varios programas nacionales enfocados en abatirla. Durante la presidencia de José López Portillo se desarrollaron dos programas, el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en la administración de Carlos Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y a partir de la Presidencia de Ernesto Zedillo y hasta la fecha, el Programa Progresas/Oportunidades/Prospera. COPLAMAR y SAM se diseñaron desde una concepción de cambio estructural de la situación del campo mexicano, combatiendo a los sistemas privados que subordinaban al campesinado y que les extraían sus ingresos; el SAM postuló una estrategia productiva centrada en los pequeños productores agrícolas; PRONASOL fue un programa fundamentado en una estrategia de organización y participación ciudadana desde el territorio y Progresas/Oportunidades/Prospera es un enorme programa de transferencias monetarias directas para mejorar la alimentación, la educación y la salud de los miembros jóvenes de las familias en pobreza.

En paralelo, en el naciente mundo de las organizaciones de la sociedad civil empezaron a surgir, a partir de esa misma década, los años setenta, las primeras manifestaciones de la agenda de la diversidad. Las pioneras en organizarse y en elevar sus



demandas a la arena política fueron las mujeres. En la década de los años noventa se hacen visibles las agendas de la infancia y la de los grupos de la diversidad sexual, así como de la población indígena con un levantamiento en 1994 que cimbró al Estado mexicano; y a partir del año 2000, la correspondiente a las personas con discapacidad y los jóvenes y en fechas más recientes, la agenda de las personas mayores.

México participó activamente en la promoción del reconocimiento de los derechos de estos grupos en los foros internacionales y forma parte de los instrumentos internacionales que los protegen. Sin embargo, el éxito para cambiar las situaciones de violencia estructural, exclusión y discriminación de los grupos mencionados ha sido muy precario e incluso algunas condiciones de vida como las de los pueblos originarios muestran graves retrocesos como lo corrobora el informe de la reciente visita de Vitoria Tauli-Corpuz Relatora Especial de Naciones Unidas para los derechos de los pueblos indígenas; la violencia contra las mujeres se ha recrudecido y la tasa de femicidios y los índices de mortalidad materna se mantienen en niveles altos.

La incorporación de la agenda de la diversidad en la política y los programas sociales dio pie a dos vertientes de trabajo: por una parte, lo que se ha denominado la transversalización de los enfoques de género, etarios e interculturales en todas las políticas y programas sociales, tarea depositada en instituciones especializadas en cada uno de los grupos mencionados y por otra, el surgimiento de cientos de programas para atender demandas específicas de los grupos de la diversidad. Los más emblemáticos de estos son la pensión alimentaria para los adultos mayores, las becas a jóvenes para educación media superior y las transferencias monetarias para las mujeres solas cabeza de familia.

La complejidad de la política social es mayor en razón de la diversidad de programas sociales en los tres órdenes de gobierno. CONEVAL mediante una investigación específica, detectó en 2014 5,491 programas y acciones de desarrollo social, considerando a los gobiernos federal, estatales y municipales para los que se encontró información.

### 3. Panorama de desarrollo social actual

En el panorama social mexicano actualmente se constata la superposición de programas sociales de distintas generaciones y enfoques. La dispersión de intervenciones y su falta de articulación conlleva a la duplicidad y desperdicio de recursos y a una ausencia de verdadero interés por mejorar los niveles y calidad de vida de las personas. Lo realizado hasta ahora sólo ha logrado que no aumenten los niveles de pobreza, pero persiste la enorme desigualdad económica, social y territorial, la discriminación y la exclusión.

Dada la evolución descrita, es posible afirmar que en materia social en la actualidad no hay un proyecto definido y compartido a nivel nacional para las políticas y los programas sociales gubernamentales. Al parecer sigue siendo la reducción de la pobreza el objetivo central, acompañado ahora por una serie de indicadores para cerrar las brechas en carencias relacionadas con los derechos económicos y sociales y que corresponden a los mismos seis pilares de la política social de la etapa del Estado de Bienestar: el ingreso, la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda y sus servicios.

Desde principios de este siglo empezó a promoverse desde las organizaciones civiles asumir la realización de los derechos humanos de la población como propósito del desarrollo del país. Es decir, centrarse en la dignidad de las personas. De manera muy lenta se ha ido incorporando el enfoque de derechos humanos en la legislación. El caso más avanzado es el de la reciente Constitución Política de la Ciudad de México. Sin embargo, está muy lejana su inclusión en la operación de los gobiernos.

La dispersión de programas sociales y la ausencia de un propósito común definido, responde también a un cambio en la gestión de los recursos que se destinan a ello. En muchos estados y municipios e incluso en el Gobierno Federal, los programas son actualmente asumidos como patrimonio de quienes los operan y los ponen al servicio de los procesos electorales. Es posible afirmar que los programas sociales y sus recursos están al servicio de aquellas personas y organizaciones que tienen interés en preservar el poder y formar un patrimonio propio. Considero que, en esta etapa de la historia del país, es preponderante el uso clientelar de los programas sociales con fines electorales y el mantenimiento intencionado de las poblaciones de menores ingresos en condiciones de subordinación y dependencia. Posiblemente otro objetivo del Gobierno Federal es lograr alcanzar las metas propuestas en los indicadores sociales por los organismos internacionales con miras a mostrar un rostro lavado del Estado mexicano en el exterior.

La patrimonialización de los programas sociales es una de las razones de fondo que impiden la articulación entre esos programas. Cada programa es propiedad de quien lo maneja y de los beneficiarios del mismo. Nadie quiere ceder los beneficios políticos que espera obtener del programa que controla. Actualmente los grandes programas sociales en manos de operadores políticos, están siendo preparados para montar la escenografía de la operación electoral que probablemente estelarizarán para incidir en los resultados de las elecciones de 2018.

La política social debe dejar de estar subordinada a la política económica, ya sea para paliar los daños que ésta causa o para proporcionarle márgenes de actuación para adoptar medidas económicas que al final resultan en mayor desigualdad y pobreza.

Pero ahora también es importante señalar que la política social debe liberarse de su utilización con fines político-electorales debido a que los programas sociales se encuentran capturados por los políticos y los partidos políticos que quieren mantenerse en el poder. Se han convertido en un instrumento de acceso al poder.

### 4. Las transformaciones y los retos en materia social

De manera sucinta se exponen a continuación algunas transformaciones del panorama social en México que demandarían de un replanteamiento de la política social, de una revisión de su institucionalidad y de la necesaria profesionalización de sus operadores.

El cuestionamiento de fondo se refiere a la pertinencia de las intervenciones que se hacen ahora, de la forma en que se bajan a la población, así como de la organización estatal para llevarlas a cabo. No me voy a referir a lo que ocurre en los ámbitos sociales sectoriales tradicionales: educación, salud, vivienda, alimentación, servicios urbanos, política laboral. Creo que existen muchos diagnósticos y propuestas que apuntan estrategias de largo plazo en varios de ellos.

Mi propósito es motivar una reflexión sobre los problemas emergentes que no son considerados, ni atendidos desde una mirada tradicional de los sectores sociales de política pública. Los expongo con miras a que en este colectivo ustedes los corrijan o cuestionen, para ver si avanzamos en un desarrollo más profundo y certero de algunos de ellos y para pensar en otros que deberían agregarse.

#### 4.1 La caótica urbanización

En las últimas décadas hemos sido testigos de un rápido crecimiento de los territorios ocupados por las ciudades. Por diversas causas, cuyo análisis no corresponde al objetivo de este texto, el 76.8% de la población nacional habita en ciudades extendidas territorialmente, segmentadas social y económicamente y donde priva la desigualdad, discriminación y exclusión. La pobreza rural se ha trasladado a las ciudades.

Todos los servicios de educación, salud, acceso al agua, transporte, cultura y espectáculos, vigilancia y protección, centros de compra, se encuentran segmentados por estratos socioeconómicos; así, los pobladores más pobres utilizan los servicios públicos y los más ricos acuden a servicios privados. Las diferencias entre los que más tienen y los que menos, se hacen más notorias y visibles en el medio urbano. El resentimiento y la violencia también.

Los accidentes de tránsito se encuentran entre las tres principales causas de muerte en niños y adolescentes entre 0 y 19 años de edad y son la primera causa de muerte de adolescentes entre 10 y 14 años de edad. La obesidad, la diabetes y las adicciones se disparan en el ámbito urbano, así como otras enfermedades de la abundancia. La violencia prevalece en varias ciudades del país. La gobernanza en los ámbitos urbanos es de baja calidad y el nivel de profesionalización especializada de los servidores públicos es cada vez menor. Las ciudades acaban siendo gobernadas por los actores privados (empresas inmobiliarias y crimen organizado) que las ven como mercancía por las plusvalías que se generan o por el tamaño de sus mercados.

La población en muchas ciudades asume la violencia como normalizada y ha cambiado sus conductas de relacionamiento con otras personas. Muchas viven recluidas en sus viviendas. Otras ocupan una parte importante de su ingreso y de su tiempo trasladándose en transporte público de baja calidad y viven en estrés y bajo amenaza de ser violentadas en ese transporte. Los niños, niñas y adolescentes pasan muchas horas solos por los tiempos que tienen que destinar los adultos de la familia para trasladarse y trabajar por un ingreso. Otros crecen en las calles acompañando a los adultos que realizan comercio callejero.

El país requiere de una reforma urbana que redefina el papel que le toca jugar a la política social ante la emergencia de nuevas problemáticas y la de otras, que no son atendidas por la dispersión y falta de articulación de los programas sociales que se llevan a cabo.

Algunos de los problemas sociales son comunes a las ciudades en todo el país tales como su poblamiento desordenado y desintegrado, el acceso a suficiente agua de calidad, el transporte colectivo, la violencia urbana, lo relacionado con la salud física y mental, la contaminación de agua, suelo y aire, los desastres naturales y antropogénicos, la insuficiencia y el deterioro de la infraestructura urbana, la protección de los suelos de conservación y la seguridad en el abasto de alimentos. Algunos de estos son más graves en unas ciudades que en otras y habrá otros que son específicos como por ejemplo la segregación étnica, los asentamientos irregulares y el tamaño de la economía informal, la vulnerabilidad ante el cambio climático como ocurre en las ciudades de las costas.

Es posible que no haya retorno en algunas de las causas del desastre urbano en el país, es decir que no sean reversibles, pero si no se recupera la gobernabilidad de las ciudades y se cuenta con planes de largo plazo para su desarrollo, la vida de las personas en esas ciudades se tornará cada vez más difícil y caótica y los propósitos de generar bienestar, de elevar la calidad de vida, se quedarán en meras utopías.

La recuperación de la planeación y del ordenamiento territorial de largo plazo de cada ciudad y del conjunto de ciudades se ha convertido en una urgencia. La posi-

bilidad de articular las intervenciones sociales de los distintos órdenes de gobierno y de los sectores privado y social a nivel del territorio demanda de un nuevo modelo de gestión de la ciudad con la participación ciudadana y la corresponsabilidad privada al nivel de territorios específicos. Explorar la figura de gerencias territoriales para obligar a la articulación y complementación de las intervenciones sociales que caen en un mismo territorio podría ser un camino.

No es posible seguir tolerando el desastre urbano que están propiciando las empresas inmobiliarias y los funcionarios, legisladores y jueces que se coluden con ellas. Constantemente asaltan a las ciudades con leyes cada vez más laxas que les permiten inclusive el despojo a los propietarios originales del suelo urbano. Construir conciencia, participación, organización y contraloría vecinal parecería ser la única vía para aminorar el caos urbano.

### 4.2 Las víctimas de las violencias

En la historia de México posiblemente nunca ha habido una época en donde el miedo prive en la vida de un porcentaje tan elevado de la población como ocurre ahora. Amplios territorios del país son controlados por los grupos del crimen organizado en colusión muchas veces, con las empresas y con los gobiernos locales. Pero la sensación de total indefensión es lo que más genera angustia. El Estado mexicano ha fallado en su función de velar por la seguridad personal y patrimonial de los mexicanos y a través de violencia estructural ha sido cómplice del nivel de incertidumbre y temor que vive la población. Por los altos niveles de homicidios registrados en los meses recientes, parecería que el Gobierno Federal ha bajado los brazos y se dedica simplemente a administrar la inseguridad, así como la pobreza.

Las violencias descontroladas del crimen organizado que padecemos desde hace al menos 10 años han generado varios grupos de población que además de las carencias sociales que pudieran tener desde la mirada tradicional de lo social, sufren ahora de una destrucción de sus vidas, de sus familias y de su patrimonio. Los tejidos sociales comunitarios han sido destruidos o se encuentran muy lastimados. A continuación se enumeran varios grupos de población que experimentan situaciones lamentables que afectan sus posibilidades de alcanzar una vida digna con bienestar social.

Miles de personas han perdido a sus hijos, a sus esposos, a sus padres, a sus hermanos por asesinatos, secuestros, desapariciones o trata. Además del enorme dolor que les produce, afecta sus posibilidades de obtener ingresos suficientes para sobrevivir y disminuye o desaparece el patrimonio que tenían.

La violencia junto con las migraciones cambia las estructuras familiares dejando tíos y abuelos a cargo de nietos, hermanos menores a cargo de otros hermanos y hogares monoparentales muchos de los cuales caerán en pobreza.

Las personas discapacitadas por armas de fuego, por adicciones y por accidentes viales también están aumentando.

Se estima que al menos medio millón de personas se encuentren involucradas en el crimen organizado. Entre ellos hay una proporción importante de niños, jóvenes e incluso adultos con determinadas profesiones que han sufrido un reclutamiento forzoso, raptándolos de sus comunidades o bajo amenazas de muerte a sus familiares. Las personas que han trabajado en programas sociales de prevención de las violencias dicen que se trata de víctimas-victimarios. Esto demandaría de una acción de desarme y amnistía hacia aquéllos que quisieran retirarse de la delincuencia organizada, brindándoles protección y otras oportunidades de vida.

Otro grupo de población en aumento son los desplazados que se estiman actualmente en cerca de 310 mil personas entre 2009 y 2017. Son desalojados de sus comunidades o las abandonan debido al crimen organizado o por acciones de las empresas mineras o de energía, o en las ciudades, por los proyectos inmobiliarios. Acaban viviendo arrimados a otros familiares o en asentamientos en lugares lejanos a sus comunidades de origen, en condiciones muy precarias. Algunos han sufrido secuestros y amenazas para que entreguen sus propiedades: sus tierras, su ganado, su maquinaria, sus casas. La delincuencia está cometiendo despojos a manos de la delincuencia en Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Veracruz y muchos otros estados, casi como en la Revolución.

Entre las poblaciones desplazadas se encuentran los pueblos indígenas originarios que son despojados de sus tierras y de sus recursos tanto por las bandas del crimen organizado como ocurre en la Tarahumara como por las empresas que explotan esos recursos sin consultarlos y sin beneficiarlos.

El neocolonialismo puede verse incrementado por los proyectos de desarrollo del Gobierno Federal en los territorios del sur del país. Por ejemplo, el proyecto maquilador promovido desde la década de los años noventa por el Gobierno de México, nunca fue acompañado de una política social acorde. La inversión del Gobierno favoreció el desarrollo de parques industriales en tanto que la población que migró a los nuevos desarrollos tuvo que arreglárselas para hacer sus viviendas con materiales de deshecho, organizarse para el cuidado de sus hijos, para acceder a agua, a salud y a educación. En la actualidad varias de las ciudades con mayores niveles de violencia son aquellas en donde se implantó el modelo maquilador: Reynosa, Ciudad Juárez, Tijuana, Matamoros.

La repetición de la experiencia puede darse en las llamadas Zonas Económicas Especiales y habrá que prevenirla, exigiendo la presentación de un programa de desarrollo social en paralelo con el de inversiones económicas y de infraestructura.

La violencia delincuencial y la incapacidad del Estado para enfrentarla, más la violencia que ejerce el propio Estado y la impunidad ante los delitos y violaciones, ha creado un ambiente propicio para el aumento de la violencia hacia las mujeres, el acoso escolar, la violencia hacia las personas mayores y la infancia y contra los migrantes.

Las violencias se han convertido en el problema social más grave dado que destruyen a las comunidades y cualquier posibilidad de vida digna; hay una ausencia de respeto a los derechos humanos de las personas y de los colectivos.

### **4.2.1 Estrategia contra las violencias**

Hasta ahora se legisla en forma fragmentada y se crean instituciones sin suficientes recursos ni poder, para atender los temas de desapariciones, de víctimas, de violencia contra las mujeres. Es necesaria una estrategia nacional que conciba a las violencias como un problema generalizado que demanda de políticas y programas compartidos entre órdenes de gobierno para combatirlas, así como para atender a las víctimas y a las poblaciones en riesgo y para prevenirla y construir una cultura de paz y convivencia. Es necesario terminar con el pacto de impunidad que ha corroído a las instituciones del Estado y permitido un crecimiento exponencial de las violencias.

La estrategia debe ser amplia, coordinada y de largo plazo y priorizar la prevención social de las violencias; que recupere la convivencia, la construcción de seres humanos plenos, apoye a las familias en las tareas de cuidado y de transmisión de saberes para la vida, desarrolle resiliencia en las personas, familias y comunidades y promueva una cultura de paz, es actualmente una tarea insoslayable. Debe ser acompañada con la estrategia que mejore las condiciones de vida de las personas en todo el territorio nacional.

Es urgente que la política social del país y de los estados desarrolle intervenciones sociales destinadas a apoyar a los grupos de víctimas de las violencias. La creación y operación eficaz de fondos de víctimas, de mecanismos que apoyen con agilidad el acceso y recuperación de sus patrimonios, a servicios de salud y procesamiento de su dolor y enojo, a información sobre el avance de las investigaciones, deberían incorporarse como parte de la nueva política social y no como acciones de la política de seguridad. Es reconocer una nueva realidad que ha cambiado la vida y las prioridades de las personas y las familias en muchos territorios y una tragedia que las lleva a la pobreza y violenta sus libertades y sus derechos humanos.

Los programas públicos de desarrollo productivo en los territorios deben ser precedidos de consultas previas y de las necesarias inversiones sociales que beneficien e incluyan a los pobladores originales.

Adicionalmente, la violencia de la naturaleza y la antropogénica están en la actualidad provocando pérdida de vidas humanas, de patrimonios, de centros de trabajo y de infraestructura. Continuarán haciéndolo en el futuro posiblemente con mayor frecuencia y mayores efectos debido al cambio climático. Los recientes terremotos son una muestra del camino que aún se tiene que recorrer para aminorar los efectos en la población.

El país tiene que avanzar a gran velocidad hacia una estrategia de gestión de riesgos que permita prevenir, atender de inmediato y reconstruir las zonas e instalaciones afectadas a fin de reducir los efectos en las poblaciones implicadas.

El cambio climático se constituye en una grave amenaza para la vida humana. Se requieren investigaciones que permitan hacer prospectiva sobre los posibles efectos en la población del país frente a la desaparición de especies, la proliferación de otras, los cambios en las temperaturas del mar y de la tierra, el deshielo de los polos, la producción de alimentos, la disponibilidad de agua y el surgimiento de epidemias de amplia cobertura.

### 4.3 Los cambios en el mundo del trabajo, del consumo y en las estructuras y organización de las familias

La velocidad de los cambios tecnológicos de los últimos cuarenta años, han dificultado la adecuación de las estructuras sociales que sostienen la vida humana, mismas que se modifican con mayor lentitud. Esos cambios están generando efectos imprevistos en el bienestar de las personas, así como en las formas de construcción social de los seres humanos, en las relaciones interpersonales y en el mundo de las subjetividades, las emociones y los afectos.

Si bien las nuevas tecnologías se traducen en una mayor y más variada disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la población, crean a su vez nuevas necesidades mediante la mercadotecnia. Sus bondades se distribuyen en forma desigual por lo que producen nuevas segmentaciones y exclusiones sociales y afectan arreglos de convivencia y de relación.

Examinemos tres ámbitos del relacionamiento humano que han sido modificados: el mundo del trabajo, el del consumo y la vida en familia.



Como señalamos anteriormente las utopías sociales planteada en base al desarrollo industrial para el país o con la apertura de la economía a los mercados externos, nunca se hizo efectiva al menos para el 50 % de la población mexicana. La deficiente distribución de los beneficios de esas estrategias, mantienen a esa población en condiciones de pobreza tanto por las carencias sociales que viven como por los ingresos que obtienen y la desigualdad permanece inalterada. 55.8% de la población no tiene seguridad social y está totalmente desprotegida, mucha vive en la pobreza o se encuentra en riesgo de caer en ella frente a enfermedades, accidentes, desempleo o muerte.

Las posibilidades de generar empleos dignos para la población que los requiere son cada vez más lejanas en parte por la política contra el empleo digno y el salario remunerador que ha acompañado al modelo de economía neoliberal, a lo que se agregan los cambios tecnológicos de la cuarta revolución industrial orientada en parte, a reducir los requerimientos de trabajo humano para la producción.

La automatización y la robotización están provocando la desaparición de ocupaciones, incluso de mediana y alta calificación, como son los choferes, soldadores o los cirujanos. Crean condiciones de trabajo atípicas donde las personas están en constante movimiento; las características principales de los trabajos son la flexibilidad y volatilidad, los horarios son inciertos, los lugares de trabajo cambian, los contratos son precarios o inestables.

Los propietarios de las empresas son ahora miles de accionistas o consejos en los centros de poder que jamás contactan con sus trabajadores y con sus familias por lo que no asumen responsabilidades respecto de lo que ocurre al nivel de plantas u oficinas. Las comunidades laborales también están en un proceso de cambio por el desarrollo del teletrabajo y la entrada de los robots a los centros de trabajo.

La venta de fuerza de trabajo está dejando de ser la principal o única fuente de ingreso de las familias, las transferencias en especie y monetarias en el caso mexicano, representan ya el 37% del ingreso de las familias en los deciles más bajos de la distribución. La inserción en actividades ilegales y la migración están compensando lo que ya no se consigue mediante salarios. Las remesas recibidas del exterior representan en la actualidad cerca de 27 mil millones de dólares.

En México el cambio en las fuentes de ingreso familiar, la contención salarial y las nuevas condiciones de trabajo han transformado la organización y la estructura de las familias generando un efecto negativo en la construcción de las nuevas generaciones por la disminución del tiempo que los adultos dedican a las tareas de cuidado, ante la necesidad de realizar cualquier actividad que les genere un ingreso. Un gran número de niños, niñas y adolescentes pasan mucho tiempo solos, sujetos a influencias exter-

nas en su formación: como son los grupos de pares, las empresas de comunicación, los grupos delincuenciales y las redes sociales.

La falta de tiempo para el cuidado conlleva la utilización creciente de alimentos y bebidas industrializadas cuyo consumo desinformado y ampliamente promovido por la mercadotecnia empresarial, se ha traducido en un incremento notable de la obesidad y de la diabetes, así como de enfermedades cardiovasculares y degenerativas.

Las nuevas tecnologías han irrumpido en el mundo de la información, de las comunicaciones, de la difusión del conocimiento. Si bien representan una distribución del conocimiento y de la información más democrática también producen algunos efectos inconvenientes: disminuyen el tiempo de interacción intrapersonal, generan modelos aspiracionales de consumo y de vida y permiten intervenir en la vida privada y manipular a las personas.

Estas tecnologías están cambiando de forma importante las formas de consumir y de comprar; están transformando profundamente las actividades comerciales e incluso de servicios, lo que a su vez tiene un efecto en los empleos que generan esas actividades. Las compras por internet, las plataformas de servicios de transporte y de hospedaje, por ejemplo, cancelan ocupaciones en dichos servicios, evaden pagar impuestos, aunque democratizan la posibilidad de obtener ingresos fuera de las corporaciones de transporte, de hotelería y de comercio.

Cuál será el saldo de estas transformaciones en el bienestar de las personas y de las familias es una incógnita. Tienen efectos positivos, pero también negativos. Producen un mayor aislamiento e individualización, reducen los espacios de encuentro y relacionamiento; influyen en las emociones, subjetividades y afectos, en las decisiones de participación política, en el consumo y en el uso del tiempo.

Al nivel de las familias se observa un aumento de hogares unipersonales y una reducción de las familias nucleares. Las edades al matrimonio se están retrasando y los arreglos de convivencia están aumentando, así como el porcentaje de separaciones y divorcios. Adicionalmente, las transformaciones en el mundo laboral dificultan la conciliación entre vida laboral y vida en familia.

Las preguntas que surgen hacia el futuro en materia de trabajo, familias y consumo son las siguientes:

- ¿La cuarta revolución tecnológica producirá una compensación entre los que desaparecerán con los empleos que surjan con su aplicación?
- ¿Continuarán siendo las remuneraciones por trabajo la principal fuente de ingresos de las familias?

- ¿Se substituiría la provisión pública de educación, salud y servicios por transferencias monetarias?
- ¿Será necesario introducir una renta básica universal para que las personas puedan adquirir los productos y servicios necesarios para la vida en el mercado?
- ¿Cómo se obtendrían los recursos para sostener esa renta básica?
- ¿Vamos hacia una homologación del consumo al nivel global?
- ¿Cómo modificar las distorsiones y los efectos nocivos que la publicidad y mercadotecnia han venido incorporando en el consumo?

Parece ser una necesidad impostergable el desarrollo de un sistema de servicios de cuidado que apoye a las familias en la realización de sus tareas de crianza y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes y a los miembros de familia con alguna vulnerabilidad, así como avanzar en el acceso y desarrollo de servicios y tecnologías necesarios para realizar las tareas de los hogares.

La ampliación de la seguridad social a partir de impuestos generales a toda la población es otra medida que deberá avanzar en el futuro. El sistema prevaleciente mediante contribuciones patronales, de los trabajadores y del gobierno atenta contra la generación de empleos formales al aumentar el costo del trabajo. Un efecto igual producen los impuestos basados en la nómina.

Los servicios de protección, educación y organización de los consumidores tendrán que ampliarse y fortalecerse en todo el país, tanto para los bienes y servicios proporcionados por el Estado, como para aquellos proveniente de los sectores social y privado. La protección de los derechos de los consumidores deberá fortalecerse.

La propuesta que ha estado en el debate político desde hace varios años, que es aumentar de manera planeada los salarios de las personas trabajadoras parecería imposible de continuar postergándola. La representación del costo del trabajo en los costos totales de las empresas es actualmente muy baja. Incluso es posible que al mejorar los ingresos del trabajador o trabajadora que sostiene a las familias, otros miembros podrían salir de trabajar y concluir estudios, volver a los trabajos de cuidado, por ejemplo.

#### 4.4 La necesaria reforma de la institucionalidad social

La organización de la administración pública relacionada con lo social mantiene la división sectorial que le dio origen, es decir, fracciona la realidad de las personas, las familias y las comunidades de acuerdo a la naturaleza de los bienes y servicios públicos que ofrece a la población: salud, vivienda, educación, seguridad, cultura, deporte, etc.

La inclusión de las agendas mencionadas de los grupos de población de la diversidad a finales del siglo pasado, propició la creación de legislaciones específicas y de instancias públicas responsabilizadas de incorporar sus necesidades y demandas específicas en la gestión pública. En ese propósito se crearon institutos, consejos o sistemas especializados para las mujeres, la juventud, las personas mayores, las personas con discapacidad, la infancia, contra la discriminación, para las migraciones, para las familias, etc.

Esta organización del sector público social se reproduce en los gobiernos estatales y municipales lo que agrega problemas de articulación y coordinación de los servicios brindados a la población.

Durante varios años se ha estado trabajando en la creación de un padrón único de beneficiarios, tomando a los individuos como unidad para verificar los servicios y prestaciones públicas que reciben.

Una nueva manera de buscar articular los programas sociales es concentrarlos por unidades territoriales ya sean polígonos de actuación, AGEBS, barrios, colonias, municipios, ciudades. La utilidad de un enfoque de actuación territorial en materia social se potencializa cuando parte de un diagnóstico y un programa con participación de las personas y familias que habitan en la unidad territorial específica.

Esto exige que las agencias de gobierno tengan la flexibilidad para responder a los proyectos o intervenciones incluidas en los programas participativos, lo que con frecuencia es muy poco probable. Como ocurrió con el programa Todos Somos Juárez de finales de la administración de Calderón, cada agencia llega con un menú de proyectos o acciones previamente definidos que pueden no corresponder a los requerimientos en los territorios. Habría que recuperar la posibilidad de las agencias de gobierno para que respondan a los requerimientos de las personas en las unidades territoriales.

La gobernanza de las políticas sociales y su articulación y complementación son dos de los temas que han sido más difíciles de resolver. Se requiere de la decisión política del funcionario que debe coordinar a todas las agencias que van a participar en el programa territorial, para que logre alinear las intervenciones a los objetivos y estrategias señaladas. Esto se pudo llevar durante la presidencia de Lorena Martínez en el municipio de Aguascalientes en el programa Convive Feliz y Línea Verde, pero desapareció al cambio de administración.

Sería necesario recuperar la presencia de promotores sociales en el territorio que puedan ofrecer información, capacitación, asesoría, vinculación, incluso consuelo a la población. Se necesitan gobiernos con rostro que brinden servicios y no controlen, subordinen y sometan a las personas. Pero nos encontramos en una etapa donde lo

anterior parecería una ilusión, una utopía. Los directivos de cada programa social no tienen interés en coordinarse con otros funcionarios de su mismo nivel, ni de otros órdenes de gobierno.

El uso para fines electorales de los recursos y de los programas sociales ha contaminado la gestión de la política social del Estado mexicano. Como señalábamos anteriormente los directores sienten que los programas son propios y que los puede utilizar para ampliar su poder o el de su partido, mediante el voto clientelar de aquellos que reciben los beneficios. Ello puede llevar incluso a no desear que los beneficiarios mejoren sus condiciones de vida con el propósito de mantenerlos subordinados y utilizar su voto para acceder o perpetuarse en el poder. Esta puede ser también el origen de la histórica y sistemática oposición a las organizaciones autónomas de ciudadanos, sean estas sociales, civiles, vecinales, sindicales o incluso, de víctimas. Se teme a la ciudadanía organizada, participativa y empoderada.

El problema subyace en que la separación entre puestos de la administración pública respecto de las posiciones políticas en puestos de elección popular ya no existe. El intercambio entre posiciones políticas y de administración es cotidiano: legisladores que al terminar su periodo pasan a ser delegados de la SEDESOL, como ocurrió en la administración Calderonista y funcionarios de las secretarías pasan a ocupar posiciones legislativas o de elección popular. El fondo es mantener el poder y acceder a los recursos públicos. Los objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población, de abatir la pobreza, de reducir la desigualdad y la exclusión, de realizar acciones de prevención social de las violencias han sido relegados por las ambiciones personales y partidarias de preservar el poder.

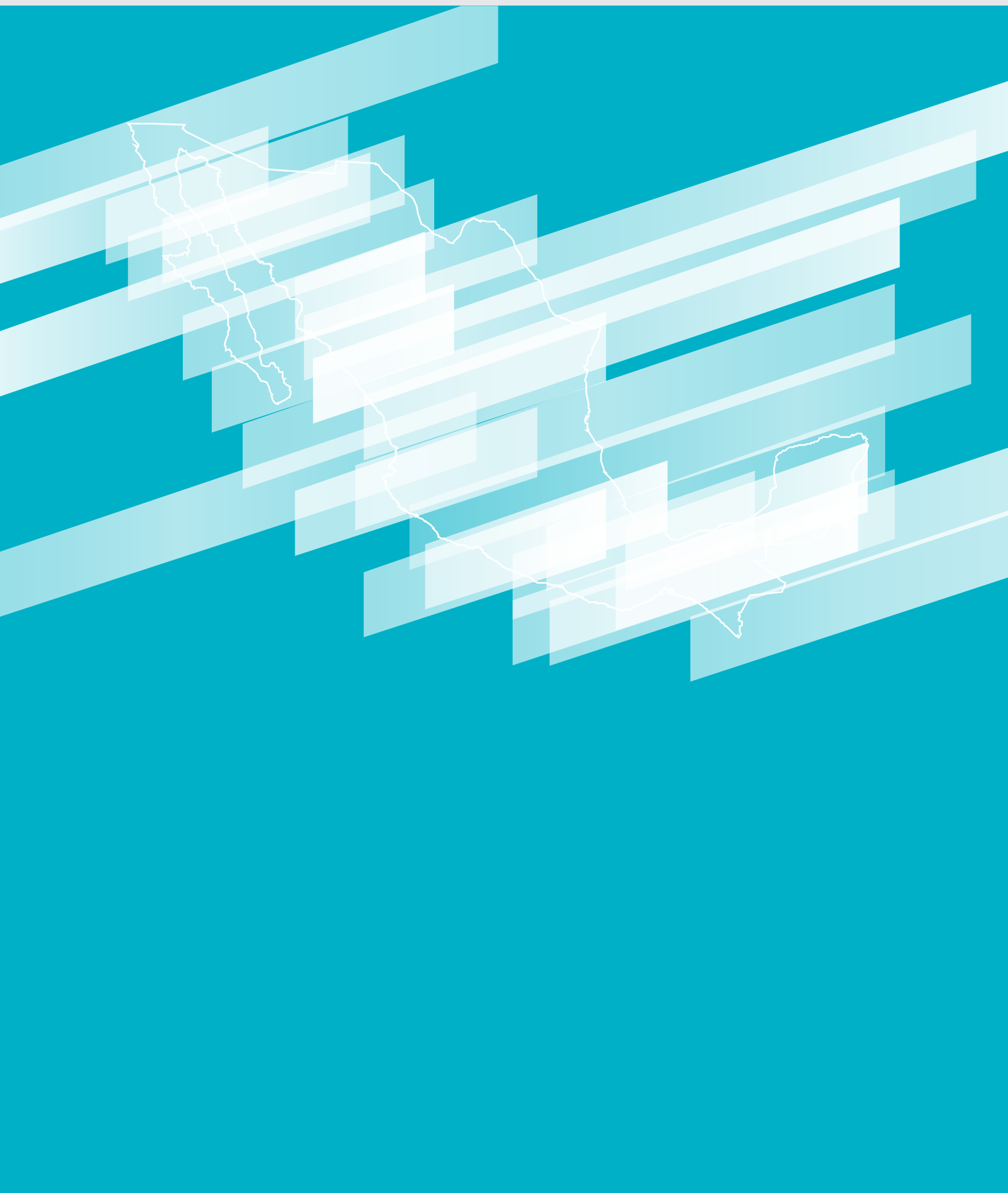
La situación anterior deriva de los niveles de corrupción e impunidad que dominan la gestión del Estado en nuestro país y el abuso ilimitado de los recursos públicos actuales e incluso futuros mediante la adquisición de deuda, que hacen funcionarios públicos.

El rediseño de la administración pública para poder realizar una estrategia que efectivamente eleve el bienestar de la población, reduzca la desigualdad, la discriminación y la exclusión, pasa necesariamente por acabar con el abuso de los recursos públicos con fines patrimoniales, por una depuración de los programas sociales actuales, por una profesionalización de los servidores públicos, por lograr la articulación y coordinación de los que queden y una mayor participación de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas.

Los problemas sociales no son difíciles sino sumamente complejos. La imposibilidad de abordar todos hace indispensable encontrar aquellos que al ser enfrentados podrían tener un efecto ampliado al destrabar o deshacer otros.

Los recursos públicos son limitados; podrían ampliarse si se enfrentara la corrupción con castigos severos, por ello es muy importante detectar esos aspectos de la realidad social que al ser atacados permitirían enfrentar mejor esa complejidad: será la cobertura universal de la seguridad social, o la renta básica universal, o la calidad y la cobertura de la educación formal, o el desarrollo de un sistema de cuidados, o educar a los servidores públicos en materia de derechos humanos, o sistemas efectivos de contraloría social.

Uno que personalmente me parece crítico es la recuperación de un Estado interesado en mejorar los niveles de vida de sus integrantes, rescatarlo del abuso de las personas que se insertan en la burocracia para formar un patrimonio. No sólo desde la perspectiva de procesos electorales más equitativos, lo es también para lograr una política social articulada, pertinente, participativa de largo plazo.





Documento de trabajo, sujeto a cambios de fondo y forma. Las opiniones son responsabilidad del autor y no necesariamente coinciden con las del Centro Tepoztlán, del Colegio de México o las del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

DR, Marzo 2018, FCCyT

Cualquier mención o reproducción del material de esta publicación puede ser realizada siempre y cuando se cite la fuente.