

ESTUDIO LEGISLATIVO HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Mtra. Alejandra Pérez Seldner

Desde 2004, con la emisión de la Ley General de Desarrollo Social en México, se enunciaron los derechos sociales necesarios para el desarrollo social que delimitan el quehacer de la política en este campo.

El país ha conseguido avances importantes en algunas problemáticas sociales, pero existen todavía retos apremiantes que obligan a un trabajo permanente coordinado de los tres órdenes de gobierno y, tanto del Congreso de la Unión como de los congresos locales para mejorar el bienestar y el acceso efectivo a los derechos sociales de toda la población. En un momento como el que actualmente vive el país, en el que se han registrado diversos cambios administrativos, la aprobación de reformas económicas y sociales, así como la secuela de una crisis financiera internacional y de una gran volatilidad de precios de los alimentos, es primordial reflexionar sobre los avances y retos derivados de la implementación de políticas públicas.

Actualmente la política de desarrollo social presenta varias dimensiones, pues debe tener un enfoque de derechos sociales que, incluso, va más allá de la medición de pobreza. Lo anterior, no sólo para cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también el artículo 1º de la Ley General de Desarrollo Social, cuyo objetivo es “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social”.¹

¹ CONEVAL (2015)

En virtud de que la propia Ley General de Desarrollo Social señala que la pobreza debe medirse con un enfoque de derechos centrados en dimensiones concretas: educación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a la alimentación, nivel de ingreso de las familias y la cohesión social, entonces la pobreza se convierte en un fenómeno que si bien forma parte de la problemática general del desarrollo social, no lo es en su totalidad.

A continuación se expone una síntesis de lo que a grandes rasgos, se puede considerar como antecedentes históricos de las políticas de desarrollo social en México, , así como los principales factores internacionales que han incidido en el mismo:

➤ 1917

Durante las primeras dos décadas del siglo XX, la acción del Estado en materia social se limitaba a la salubridad y la asistencia pública. En 1917, durante el gobierno de Venustiano Carranza se estableció el Departamento de Salubridad Pública cuyas tareas principales fueron la ejecución de campañas sanitarias, de higiene, y de vacunación, para reducir la mortalidad infantil, las epidemias y endemias.

➤ 1921

Se creó la Secretaría de Educación Pública y el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. Los programas educativos se volcaron hacia las campañas de alfabetización.

➤ 1934

Con el primer plan sexenal de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, estas campañas de alfabetización se extendieron por todo el país y comenzó la provisión sistemática de servicios de salud.

➤ 1938

Se crea la Secretaría de la Asistencia Pública.

➤ 1940

Los problemas de salud pública en México estaban íntimamente relacionados, por un lado, con el analfabetismo y las bajas tasas de escolaridad y, por el otro, con las casi inexistentes redes de agua potable, drenaje y alcantarillado. La creciente cobertura de infraestructura social básica, junto con las campañas sanitarias y de alfabetización, contribuyeron a elevar las condiciones de salud de buena parte de la población, sobre todo urbana y semiurbana, lo que se reflejó en la notable disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias.

➤ 1940 – 1950

La inversión pública en infraestructura y el fomento industrial fue prioritaria. La ampliación de las áreas de riego, la construcción de presas y diques, la electrificación de amplias zonas del territorio, la construcción de carreteras y de sistemas de comunicaciones, generaron empleos e ingresos. Mientras la estructura productiva se amplió y diversificó, las acciones de bienestar, acotadas a grupos organizados urbanos, se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, la fusión de ambas dependencias dio lugar a la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), creadas en 1943.

En 1947 se crea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

➤ 1957

Se crea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

➤ 1959

Se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que sustituyó a la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro. Estas instituciones garantizaron el derecho a la salud y la seguridad social. La seguridad

social ya se había instaurado en varios países de América Latina (Argentina, Chile, Uruguay, entre otros).

➤ 1960

A mediados de esta década, el sistema de protección social registró un logro notable al hacer obligatorias las aportaciones empresariales para la vivienda social.

➤ 1974

El crecimiento de la población inició su descenso en gran parte por la aplicación de medidas de planificación familiar al amparo de la Ley General de Población aprobada en este año.

➤ 1975

Con la reforma al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos cuando se creó una Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social.

➤ 1976

La crisis económica de ese año, paralizó las acciones sociales y la austeridad fiscal condujo a un acercamiento más estrecho del Estado con la iniciativa privada, conocido como Alianza para la Producción. La estrategia de industrialización sustitutiva favoreció el crecimiento económico pero moldeó un desarrollo social desequilibrado y, aunque hubo una disminución relativa de la pobreza, la desigualdad social se erigió como un rasgo inherente al desarrollo social del país.

➤ 1976 -1982

Se crearon dos programas emblemáticos de ese momento, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano. El primero es un antecedente notable de las políticas de combate a la pobreza, que por medio de la Coordinación General del Programa realizó un amplio diagnóstico sobre la situación de los grupos y áreas marginadas del país. Sus resultados mostraron una radiografía de la marginación que hizo posible programar acciones específicas en los campos de la salud, abasto alimentario, mejoras en viviendas

rurales, ampliación de las redes de agua potable, electrificación, construcción de caminos, así como actividades de apoyo a la organización campesina. Aunque el programa sólo tuvo vigencia de 1976 a 1982, el enfoque de atención a grupos marginados, sobre todo en Centro de Documentación, Información y Análisis Servicio de Investigación y Análisis Política Interior el medio rural, fue un reconocimiento implícito de que las políticas universales y los subsidios generalizados al consumo aplicados hasta el momento no llegaban a esos segmentos de la población, como revelaron los estudios realizados.

México vivió un proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico basado en la apertura económica y comercial y en la desregulación financiera. Este proceso trajo consigo profundos cambios en el diseño y ejecución de las políticas sociales, como la sustitución del universalismo que privilegió a estratos medios y altos urbanos, por políticas y programas selectivos y focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos.

➤ 1982-1983

En este período la política social fue sometida a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. La falta de presupuesto para enfrentar la demanda de bienes y servicios públicos amplió las desigualdades sociales y la pobreza aumentó.

Llama la atención la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los efectos de la crisis y el ajuste estructural, con excepción de los Programas Regionales de Empleo, cuyos efectos fueron muy limitados.

En 1983, se reforma la Constitución en sus artículos 25 y 26, referentes al desarrollo nacional, adicionando lineamientos para el mismo.

➤ 1988

Se inició una nueva etapa de la política social mediante un paquete alternativo de bienestar social que buscó compensar los rezagos sociales con recursos fiscales.

El primero de estos programas fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) iniciado en ese año. A los rezagos acumulados se sumó la demanda de nuevos servicios, como la construcción de más escuelas, la ampliación y la rehabilitación de la infraestructura básica (agua potable, alcantarillado), el rezago habitacional y la demanda de servicios de salud tanto de los beneficiarios de sistemas institucionales como de los que estaban fuera de los mismos.

➤ 1990

Las políticas sociales de esta década, significaron una suavización de las políticas de mercado abierto, con un nuevo enfoque en las políticas de bienestar, en las cuales se mezcla el asistencialismo con políticas sociales selectivas y programas focalizados.

➤ 1997

Se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa denominada "Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social", turnada a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Dicha iniciativa no fue dictaminada.

Inició el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) con un enfoque de política social integral, que proporciona servicios de salud, alimentación y educación para desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema, incorporando un enfoque de género que pretendía favorecer la asistencia y la permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al administrar las transferencias monetarias que el programa proporciona.

➤ 1998

Diversas organizaciones elaboraron el proyecto de "Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles", presentada y turnada a las Comisiones de Participación Ciudadana, de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Social, de la LVII Legislatura.

➤ 2000

Se retomó la propuesta durante la LVII Legislatura, se presentó ante el Pleno como "Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social" y se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, transformada en Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Esta iniciativa fue rechazada.

➤ 2001

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) se denomina Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Progresá inició sus actividades atendiendo a familias en pobreza extrema en el medio rural y, a partir del 2001, Oportunidades extendió su cobertura a zonas urbanas. Oportunidades, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas dirigido a la formación de capital humano; considerado por su diseño, operación y resultados en la reducción de la pobreza extrema como modelo en otros países de América Latina.

➤ 2004

Se aprueba la Ley General de Desarrollo Social en enero de ese año, la cual fortalece las atribuciones del Legislativo para que las políticas y programas sociales configuren una política social de Estado con el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades sociales. Se presenta ante el Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de "Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles", turnada a las comisiones unidas de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial en fecha 09 de febrero del 2004.²

² Cronología basada en MONTEJANO GAMBOA, Claudia.

Ley/Reglamento	Nombre de la Comisión	Otras comisiones en el área social
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1934)	Comisión de Beneficencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión Social. Comisión de Salubridad
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1937)	Comisión de Beneficencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Salubridad
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1940)	Comisión de Asistencia Pública.	Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión Social. Comisión de Salubridad Comisión de Trabajo
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1934). Reforma, 1975	Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social.	Comisión de Asistencia Pública. Comisión de Educación Pública Comisión de Previsión

		Social. Comisión de Salubridad Comisión de Trabajo
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1979)	Comisión de Salubridad y Asistencia.	Comisión de Educación Pública Comisión de Trabajo y Previsión Social. Comisión de Seguridad Social.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma, 1994.	Comisión de Población y Desarrollo.	Comisión de Educación. Comisión de Salud Comisión de Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (1999)	Comisión de Desarrollo Social y Vivienda.	Comisión de Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología. Comisión de Equidad y Género. Comisión de Salud y Seguridad Social. Comisión de Trabajo y Previsión Social.
Ley Orgánica del Congreso	Comisión de	Comisión de Educación

General de los Estados
Unidos Mexicanos.
Reforma, 2000.

Desarrollo Social

Pública y Servicios
Educativos.

Comisión de Equidad y
Género.

Comisión de Salud.

Comisión de Seguridad
Social.

Comisión de Trabajo y
Previsión Social.

Comisión de Vivienda.

Dar reconocimiento al desarrollo social de forma individual y separada de otra materias, fue un proceso. La Comisión de Planeación del Desarrollo Económico y Social desapareció y fue hasta 1994, con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que había sido promulgada en 1979, cuando se creó la Comisión de Población y Desarrollo. No obstante, durante este periodo existieron comisiones en los distintos sectores sociales como educación pública, salubridad, trabajo, previsión social, entre otras. En 1999, durante la LVIII Legislatura, se crea la Comisión de Desarrollo Social y Vivienda, que en el 2000 se convertirían en dos comisiones distintas.³

Actualmente, existen diversas comisiones para los sectores sociales, no obstante, la pertinencia de la Comisión de Desarrollo Social reside en que es la encargada de vigilar el cumplimiento de los objetivos de la política social, así como de vigilar

³ CESOP (2006)

el buen uso de los recursos de los programas sociales. Asimismo, da seguimiento a las metas sociales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Desarrollo Social, principalmente.

La política social actual se describe en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, en el cual se plasman los objetivos, estrategias y líneas de acción con las cuales se busca generar bienes, apoyos y servicios públicos que respondan a la demanda social y que fortalezcan la coordinación entre dependencias, órdenes de gobierno y la propia población.

Las políticas sectoriales de desarrollo social actuales, deben promover la inclusión, la participación y la cohesión social como elementos indispensables para el desarrollo y la igualdad de la población.

Referencias:

CESOP: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). Comisión Legislativa en *Desarrollo Social*. Consultado en agosto del 2016 en:
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/5_dsocial.htm

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2014.

Consultado en agosto del 2016 en:

http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

MONTEJANO GAMBOA, Claudia. (2007). DESARROLLO SOCIAL Estudio Teórico-Conceptual, de Derecho Comparado a Nivel Internacional y Estatal, y de las iniciativas presentadas en la LIX Legislatura. Consultado en agosto del 2016 en:

file:///Users/alejandraperezseldner/Desktop/COMISIO%CC%81N%20DESARROLLO%20SOCIAL/Estudio%20Teo%CC%81rico%20Conceptual_desarrollo%20social.pdf

SEDESOL. (2013). Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

Consultado en agosto del 2016 en:

http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/DocumentosOficiales/Programa_Sectorial_Desarrollo_Social_2013_2018.pdf