

**DERECHOS SOCIALES EN LA AUTODENOMINADA 4a
TRANSFORMACION DE MÉXICO**

***SOCIAL RIGHTS IN THE SELF-CALLED 4TH TRANSFORMATION
OF MEXICO***

MARISOL LUNA LEAL

Profesora. Universidad Veracruzana. México
<https://orcid.org/0000-0003-4286-7094>

ARMANDO ADRIANO FABRE

Profesor. Universidad Veracruzana. México
<https://orcid.org/0000-0002-9699-0365>

Cómo citar este trabajo: Luna Leal, M. y Adriano Fabre, A. (2021). Derechos sociales en la autodenominada 4a transformación de México. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 11 (2), 454-490. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5957>

RESUMEN

La declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud -OMS- a causa del SARS-CoV2 -COVID19- en marzo de 2020, implicaba no solo que los Estados debían definir e implementar un Plan Estratégico de Preparación y Respuesta Integral a dicha enfermedad, sino también, revisar y reconsiderar la planeación, estrategias, acciones y metas de gobierno. Ningún Estado preocupado por una eficaz y eficiente administración, así como para el cumplimiento de su fin último era la excepción. En la perspectiva referida, y ante la magnitud de los efectos generados por dicha pandemia, se hizo evidente, así como urgente dicha revisión y reconsideración, toda vez que, como se deduce de los datos precisados, la implementación de una política social eficiente, eficaz, suficiente, y con ello la protección de los derechos sociales resulta estratégica.

Por lo anterior, la presente colaboración tiene como propósito presentar, por una parte, una revisión genérica de la tutela de los derechos sociales a la luz de la

aprobación y aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021; y, por otra, la identificación de algunos de los retos que vislumbramos para una adecuada tutela de éstos, en un escenario de fragilidad institucional, fragmentación de los instrumentos disponibles y altos niveles de incertidumbre.

PALABRAS CLAVE: Derechos sociales, eficacia, pandemia, presupuesto.

ABSTRACT

The declaration of a pandemic made by the World Health Organization -WHO- due to SARS-CoV2 -COVID19- in March 2020, implied not only that the States had to define and implement a Strategic Plan for Preparedness and Comprehensive Response to said disease, but also, review and reconsider government planning, strategies, actions and goals. No State concerned with an effective and efficient administration, as well as for the fulfillment of its ultimate goal was the exception. In the aforementioned perspective, and given the magnitude of the effects generated by said pandemic, it became evident, as well as urgent, such review and reconsideration, since, as can be deduced from the specified data, the implementation of an efficient and effective social policy, sufficient, and thus the protection of social rights is strategic.

Therefore, the present collaboration aims to present, on the one hand, a generic review of the protection of social rights in light of the approval and application of the Expenditure Budget of the Federation for fiscal year 2021; and, on the other, the identification of some of the challenges that we envision for their adequate protection, in a scenario of institutional fragility, fragmentation of the available instruments and high levels of uncertainty.

KEYWORDS: Social rights, effectiveness, pandemic, budget.

SUMARIO

- I. De los Derechos sociales en México. Una aproximación.*
 - 1.1 Derechos prestacionales.*
 - 1.2 Derechos del individuo contextualizado.*
 - 1.3 Derechos de igualdad fundamentados en necesidades humanas básicas.*
 - 1.4 Derechos de grupos.*
 - 1.5 Derechos que requieren de diversas formas de intervención por parte del Estado.*
- II. Derechos sociales en dos momentos: Antes y durante la emergencia sanitaria.*
 - 2.1 Durante la emergencia sanitaria. Política social.*

2.2 Derecho a la protección de la salud.

2.3 Derecho a la alimentación.

2.4 Derecho a la educación.

2.5 Derecho al trabajo.

III. A manera de conclusiones.

Bibliografía.

Anexo.

*Solamente puedo decir que sobre esta tierra hay plagas
y hay víctimas, y que, en la medida de lo posible, uno
tiene que negarse a estar del lado de la plaga . . .*
Alberto Camus.

I. Derechos sociales en México. Una aproximación

Los denominados derechos sociales a partir de su *relativa* incorporación en la Constitución de Querétaro de 1917 se han concebido de diversas maneras. En 1917 derivado de la concepción *política* no normativa de la Constitución General de la República, fueron entendidos en clave *política*, esto es, alejados de cualquier aspecto normativo con determinadas condiciones de validez.¹ Dichos derechos no representaban al Estado Mexicano una erogación por concepto de prestaciones, debido a que la función del Estado únicamente se circunscribía en regular las relaciones jurídicas entre una clase social poderosa que contaba con los suficientes medios y bienes de producción, así como con los recursos económicos para el ejercicio pleno de sus derechos, por ejemplo: patrones, latifundistas, entre otros; por otro lado, una clase social cuyos ingresos económicos son precarios y con escasas o nulas propiedades -por ejemplo: jornaleros, trabajadores, niños- la función de los órganos del Estado *debía limitarse al establecimiento de ciertas condiciones de protección en contra de los abusos que se habían dado en el porfiriato*.² En suma, se trataba de limitaciones sobre un grupo de la población, y la obligación del Estado para legislar y constituir instancias que garantizaran el cumplimiento de tales limitaciones.³

Lo anterior se explica en tres momentos significativos que perturbaron la falta de consolidación jurídica de los derechos sociales en México. En primer lugar, al reubicar en nuestra ley fundamental las prerrogativas sociales derivadas de la Revolución Mexicana de 1910, la mayoría de los constituyentes y teóricos de la época le concedieron a la Constitución un carácter político y dejaron atrás el significado jurídico, en particular,

¹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución en ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998, p. 303.

² *Ibidem*, p. 309.

³ *Ídem*.

aquellas de contenido social, lo que propició que perdieran preeminencia normativa⁴. En segundo lugar, que la formación jurídica de los derechos sociales se llevó a cabo treinta años antes de que surgiera en Alemania la Ley Fundamental de Bonn de 1949⁵ y se convirtiera en la primera disposición constitucional que los consideró como un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar. En tercer lugar, el hecho de que durante los setenta años que ocupó la presidencia de la república la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional -PRI-, instrumentó estrategias de control social a cambio de votos y triunfos electorales⁶ –por ejemplo: reparto de tierras y aguas, educación, vivienda, salud-; con esto, abrió sus filas a los derechos sociales a través de diversos programas, como parte del fortalecimiento de la centralización del poder ejecutivo y no como un principio jurídico que apela a la promoción de bienestar y seguridad colectiva.

Lo hasta aquí precisado, nos conduce a que la concepción de los derechos sociales – aludida en párrafos anteriores- se encontraba cercana a la visión de cumplimiento *programático*, es decir, que las autoridades están obligadas a satisfacer tales prerrogativas, siempre y cuando existan recursos económicos suficientes para solventar los diversos requerimientos y acciones administrativas; pero que en el panorama real, estas disposiciones normativas solo eran el *ideario* que guiaba las acciones de gobierno del poder ejecutivo. Bajo esta conceptualización los poderes legislativo y judicial no se encontraban vinculados con el cumplimiento de los derechos en cita y por lo tanto, tampoco eran exigibles ante los tribunales; por ello, alguna parte de la academia sostuvo que éstos *son de eficacia indirecta toda vez que requieren de la expedición y puesta en vigor de leyes secundarias y, en específico de las instancias procesales donde plantear la violación a sus contenidos*.⁷

De acuerdo con el criterio de Cossío Díaz, la justificación inmediata para comprender porque los derechos sociales fueron etiquetados como normas programáticas, se debe a que las normas constitucionales de contenido social se crearon como decisiones políticas fundamentales de un régimen que provenía de un movimiento social; esto permitió que fueran concebidos como simples directivas a realizar por los poderes del Estado e impidió que tuvieran un verdadero carácter normativo, propiciando que su desarrollo se volviera altamente discrecional.⁸ Aunado a esto y a la ideología de que la actuación del Estado en materia de derechos sociales implica un costo, concebirlos y cumplirlos en estricto sentido ha sido un tema difícil, así lo afirma Cruz Parcero, al puntualizar que se han

⁴ LÓPEZ AHUMADA, José Eduardo (Dir.), *et. al., Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, España, Aranzadi Thomson Reuters, 2012, p. 186.

⁵ CONSEJO PARLAMENTARIO DE ALEMANIA, *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949*, véase en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

⁶ VÁZQUEZ FERREL, Carlos Javier, *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México 1997-2012*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017, p. 145.

⁷ ROJAS CABALLERO, Ariel, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002, pp. 582-583. En este mismo sentido podemos ubicar el pensamiento de TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución Político-Social del mundo*, México, Porrúa, 1971, pp. 92 y ss., en el que afirma que el juicio de amparo no es el medio idóneo para lograr la protección constitucional de los derechos sociales.

⁸ COSSÍO DÍAZ, *op. cit.* p. 296 y ss.

estimado como orientaciones que únicamente facultan a la administración en turno para actuar en el terreno social⁹. Lo antes dicho, confirma la idea de identificarlos como cláusulas políticas creadoras de programas dirigidos a simpatizantes, de manera discrecional y totalmente manipulables por el poder ejecutivo.

No obstante, esta posición o visión *programática* arraigada por varias décadas, lentamente ha sido vencida y desplazada por la visión prestacional, la cual implica que el Estado realice una serie de acciones¹⁰ con el propósito de hacerlos efectivos. Al respecto, conviene explicar que como parte de esa garantía que debe brindar el Estado de disponibilidad y accesibilidad de los derechos sociales, se creó el 28 de mayo de 1985 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹ –CERS-, para que supervisara la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC- por sus Estados partes¹². Seguidamente, el Comité en comento ya en ejecución de sus funciones, estableció en 1990 la Observación General número 3 al Pacto en cuestión, la cual consistió en la obligación de los Estados de adoptar medidas que impliquen que se instrumenten todos los medios apropiados que hagan posible la plena realización y efectividad de los derechos sociales¹³, entre éstos, se consideró la adopción de medidas legislativas y/o la creación de procedimientos judiciales que permitan hacerlos justiciables.

En esa línea de argumentación, autores como Alexy sostienen que, *los derechos a prestaciones, en sentido estricto, son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente- podría obtenerlo también de particulares.*¹⁴ En el mismo tenor, en términos de Luis Gordillo, *son el conjunto de derechos que exigen la realización de auténticas prestaciones por parte del Estado;*¹⁵ *son derechos de estatus positivo*, en el sentido que obligan a una acción positiva por parte del Estado, a diferencia de los

⁹ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica”, en: CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan Antonio y VÁZQUEZ, Rodolfo, (Comps.) *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, Porrúa, 2000, pp. 89-112.

¹⁰ Dicho sentido positivo de hacer o acción, si bien se constituye como característica de los Derechos sociales, dicho aspecto no es determinante para definirlos, toda vez que, como bien lo ha observado la doctrina, el derecho de huelga o libertad sindical que ha sido clasificado como Derecho social, posee una configuración propia de los Derechos de libertad, toda vez que su satisfacción implica una abstención, un sentido negativo a cargo del Estado.

¹¹ Resolución ECOSOC 1985/17 dictada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con motivo de dar seguimiento a las funciones asignadas al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en la Parte IV del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, véase en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/e/cn.4/1986/5>

¹² Conviene aclarar que México se adhirió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC- el 23 de mayo de 1981 y entró en vigor el 12 de mayo del mismo año.

¹³ Índole de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Véase en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>

¹⁴ ALEXY, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en: CARBONELL Miguel *et. al.*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, p. 67.

¹⁵ GORDILLO, Luis, Conferencia Magistral “Los derechos sociales y sus garantías en el sistema jurídico español, Dictada en el II Coloquio Internacional Los DESC en el Estado Constitucional. Políticas Públicas, exigibilidad, justiciabilidad”, el 21 de junio de 2013 en la Ciudad de Veracruz.

derechos de estatus negativo, que serían los derechos y libertades que implican la abstención del Estado y garantizan la protección de una esfera de autodeterminación (libertad) individual.¹⁶ Por su parte, Campillo añade *que también se puede atribuir la facultad de obtener una prestación no directamente del Estado sino de los particulares, como parte del derecho al otorgamiento de prestaciones positivas*¹⁷. Cabe aclarar que en este escenario se contemplaba la participación de los particulares en carácter de patrones, quienes actualmente tienen la obligación de contribuir en la realización de derechos como la seguridad social y la vivienda, precisamente porque realizan las aportaciones obrero-patronales en beneficio de sus trabajadores.

Bajo esta visión, la doctrina coincide en las siguientes características¹⁸ distintivas y definatorias:

1.1 Derechos prestacionales.

Como hemos reiterado, requieren de una prestación positiva de *dar o hacer* por parte del Estado, toda vez que éste ha de otorgar la prestación de diversos bienes y servicios para lograr su cumplimiento, por ejemplo, el caso cero de las pensiones laborales en las cuales el Estado otorga una prestación económica; los derechos de protección a la salud, a la educación, en cuyos supuestos la prestación consiste en el otorgamiento de un servicio y la implementación de condiciones institucionales traducidas en la existencia de hospitales y escuelas con todo lo que dichas configuraciones implican para su debido funcionamiento. No obstante, no todos los derechos sociales entrañan algún tipo de prestaciones, el ejemplo clásico, el derecho de huelga o la libertad sindical, ya que en estos casos la obligación del Estado para el cumplimiento de estas prerrogativas no requiere el otorgamiento de prestación alguna, tan sólo es necesario el reconocimiento de facultades de organización o negociación colectiva.

1.2 Derechos del individuo contextualizado.

Se considera que los derechos económicos, no son otorgados a las personas de manera abstracta, sino que pertenecen a personas determinadas que se encuentran en situaciones específicas; es decir, pertenecen al niño, a la mujer o al trabajador. Por esta razón los derechos sociales han recibido también, el nombre de derechos sectoriales, *parecen ser derechos que se atribuyen a sectores particulares de la ciudadanía*. Aquí es importante resaltar que, a pesar de esta *sectorialización*, estos derechos son también derechos

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ CAMPILLO SÁINZ, José, *Derechos fundamentales de la persona humana: derechos sociales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995, p. 78.

¹⁸ CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan A., VÁZQUEZ Rodolfo (Comp.), *op. cit.*, COSSÍO DÍAZ José Ramón, *Estado Social y Derechos de Prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002. MELISH Tara, *La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano: Manual para la presentación de casos*, Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Quito, 2003. SEPÚLVEDA, Magdalena, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research, vol. 18, Oxford, Intersentia, Antwerpen, 2003.

potencialmente universales, pues cualquier persona puede hallarse en una situación de trabajo, enfermedad, ancianidad, etcétera.

1.3 Derechos de igualdad fundamentados en necesidades humanas básicas.

Se fundamentan en la existencia de desigualdades de hecho, en cuanto a necesidades básicas de subsistencia que se pretenden superar para que las personas accedan a iguales oportunidades de desarrollo. Son derechos que se constituyen como criterios de equiparación o compensación, a partir de las desigualdades materiales de hecho y la falta de oportunidades de grupos diversos, dándoseles un trato diferenciado a las personas según la situación en que se encuentren y el grupo al cual pertenezcan.

1.4 Derechos de grupos.

Una corriente de la doctrina los ubica como derechos de grupos y no de individuos, en virtud de que la persona goza de los beneficios derivados de estos, en la medida de su pertenencia al grupo social. Por ello, se observan distintas normas que han de regular diferentes situaciones jurídicas, ya sea que se trate de trabajadores, niños, personas con discapacidad, etcétera. No obstante, es importante señalar que su ejercicio se realiza de manera individual, independientemente de la pertenencia a un grupo específico.

1.5 Derechos que requieren de diversas formas de intervención por parte del Estado.

Generan en su mayoría obligaciones de dar o hacer por parte del Estado, cuestión que implica que un dar o hacer por parte del Estado es una actividad que entraña la existencia de un sin número de normas de carácter organizacional, desarrollo legislativo, medidas administrativas, elaboración de políticas públicas y programas sociales focalizados, entre otras, para dar cumplimiento a tales derechos. A su vez, las prestaciones en comento preferentemente deben ser garantizadas mediante instrumentos jurídicos a efecto de colocar su cumplimiento en la esfera de lo no decidible por la democracia política, en donde ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, pueda dejar de satisfacer dichas prestaciones.¹⁹ Especialmente frente a las posturas más radicales del espectro económico-político, que al final del día coinciden en la pretensión de desaparecer -o ir hacia allá- el estado de bienestar.²⁰

Ahora bien, después de esta breve semblanza sobre la concepción de los derechos sociales, procedemos a especificar cuál es el estado que actualmente guardan en México. A más de un centenario de la promulgación de la Constitución de Querétaro, encontramos el vencimiento generalizado de la visión programática de los derechos sociales.²¹ Con relación a las obligaciones concretas hacia los poderes públicos se advierte lo siguiente: un poder legislativo que en afanes de legitimar la actuación de la denominada *clase política*, o, por genuina convicción, amplió de manera extraordinaria el catálogo de derechos sociales, aunado a la existencia de un artículo 1º de la Constitución General de

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, Madrid, 2020, p. 64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2551827>

²⁰ CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una Teoría Constitucional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, p. 199.

²¹ Puesto que se encuentra aceptada la plenitud normativa de la Constitución, y que sus cláusulas no constituyen enunciados retóricos o un ideario ideológico.

la República en el cual se establece el goce de derechos humanos reconocidos no solo en la Constitución, sino también, los existentes en todo tratado internacional en el cual el Estado Mexicano sea parte; en otras palabras, la Constitución no solo hace referencia a tratados internacionales de vocación o en materia de derechos humanos²² sino, a todo tipo de tratado internacional, de tal suerte que en un tratado de doble tributación, por ejemplo, se podría identificar un derecho humano; en dicho sentido, si realizamos un inventario de derechos de fuente constitucional y los derechos de fuente convencional, obtenemos una cobertura amplísima de derechos sociales. Igualmente, un poder judicial que si bien ha sido cauteloso en evadir el *argumento contra-mayoritario*, y no entrar al terreno del desborde presupuestario, ha sentado importantes criterios²³ que abonan en la efectividad de los derechos de nuestro interés; la implementación de políticas públicas que, al menos formalmente, buscan satisfacer los derechos objeto de análisis; una sociedad civil organizada que vía *litigios estratégicos* ha logrado hacer efectivos diversos derechos sociales; la existencia del órgano constitucional autónomo denominado *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-*, cuyo mandato constitucional consiste en medir la pobreza, evaluar programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social; así como, emitir recomendaciones en las cuales se establezcan la forma de coordinación del órgano en cuestión con autoridades federales, locales y municipales, esto, para el ejercicio de las funciones en la materia; así como la vigencia de la *Ley General de Desarrollo Social* que primordialmente busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución General y a su vez, asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social. Por último, en lo que concierne al poder ejecutivo, se advierte un desentendimiento por cumplir la obligación de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos sociales –delineadas en la norma suprema-. En la terminología de Roger Bartra, existe un retroceso en el tema porque está reiterando las mismas prácticas del partido hegemónico, es decir, está concentrado en implementar mecanismos concretos para favorecer a los sectores populares, especialmente a los que viven en condiciones de pobreza y precariedad, como parte de un plan proselitista y electoralista que apoya directamente a millones de personas que forman una extensa base clientelar para su partido;²⁴ este tipo de prácticas nos permiten arribar a la conclusión de que el Estado social continua siendo una cuestión apreciada más no aplicada que nos aleja del derecho al buen gobierno, que en opinión de Diego Valadés, se expresa por la garantía que extienden aquellos que desempeñan tareas

²² Tal como podrían ser la Convención sobre Extradición – OEA; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – ONU; el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – ONU; la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” – OEA, entre otros varios.

²³ Resoluciones recaídas, por ejemplo, en los casos denominados Mini Numa -Amparo Administrativo 1157/2007-II Juzgado Séptimo de Distrito. Estado de Guerrero, <https://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/08/Mini-Numa-Mexico-2008.pdf>; Derecho al agua -Amparo Directo 1967/2010 Juez Cuatro de Distrito. Estado de Morelos; Amparo en Revisión 381/2011; Recurso de Inconformidad 49/2014 SCJN-, <http://www.litigioscomplejos.com/sentencias/mexico/49-2014.pdf>; Pabellón No. 13 -Amparo en Revisión 378/2014 Segunda Sala SCJN-, https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20378_2014.pdf.

²⁴ BARTRA, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, México, Debate, 2021, pp. 69-70.

de gobierno, al funcionar en los términos de eficacia y eficiencia que señala el orden constitucional.²⁵

II. Derechos sociales en dos momentos: Antes y durante la emergencia sanitaria

Los avances alcanzados antes de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y concisamente referidos en el apartado anterior, si bien son estructurales e importantes, no fueron suficientes para construir una configuración social cuya población gozara de *calidad de vida*²⁶ alta o un *desarrollo humano*²⁷ aceptable; afirmación que se correlaciona con las observaciones realizadas en el *Informe de Evaluación 2018*²⁸ presentado por el CONEVAL, específicamente en el apartado relativo al diagnóstico de la efectividad de los derechos sociales, en el cual se afirma que, *consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales. Asimismo, señaló que [...] enfocar la planeación en el acceso efectivo de los derechos y la reducción de pobreza multidimensional puede ser la ruta que México se trace para encarar tanto la Agenda 2030 como sus propios compromisos constitucionales. Contar con una ruta que priorice el acceso efectivo a los derechos sociales y la reducción de pobreza con indicadores adecuadamente definidos, puede reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y entre órdenes de gobierno. De esta forma se podrá tener un gasto más efectivo y eficiente que examine críticamente los 6,491 programas sociales-federales, estatales y municipales. Hay una multiplicidad de programas sociales que buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, los cuales no siempre lo logran [. . .]*²⁹.

En la perspectiva observada, recomendaba instrumentos de apoyo al ingreso en dos vertientes:³⁰ a) estrategias que incrementen la productividad de la población en situación de pobreza, eliminando programas duplicados, poniendo énfasis en la comercialización y

²⁵ VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2000. p. 180.

²⁶ Derivado del programa Para una vida mejor de la OCDE, cuyo propósito es propiciar, en los Estados miembros de dicho organismo, mejores políticas para una vida mejor. El Índice respectivo Para una vida mejor de la OCDE es una herramienta en línea que anima a la población a medir el bienestar según aquello que consideren más importante. Este índice interactivo del bienestar se propone hacer participar a los ciudadanos en el debate sobre el progreso de la sociedad. Se invita a los visitantes del sitio a puntuar cada uno de los 11 temas, y a crear su propia perspectiva para medir y comparar el bienestar. La representación gráfica resultante ofrece una visión excepcional de cómo puntúan los países según las prioridades establecidas por los propios ciudadanos. Las aportaciones de los usuarios constituyen una perspectiva nueva desde la cual evaluar las políticas públicas y su implementación.

²⁷ Indicador relacionado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU, que mide el nivel de desarrollo de cada país atendiendo a variables como la esperanza de vida, la educación o el ingreso per cápita.

²⁸ El 2019 aún no se encuentra publicado.

²⁹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-, *Principales Hallazgos de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, 2018, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.asp

³⁰ *Ídem.*

en el seguimiento constante a todo lo largo de los proyectos; b) instrumentos que sirvan como red de protección social ante las fluctuaciones del ingreso de mercado para evitar cambios súbitos en el consumo de la población más pobre, como parte de un esquema amplio de seguridad social universal (para lo cual habría que explorar la posibilidad de: ampliar programas de empleo temporal; variantes de la renta básica ciudadana; incrementos moderados del salario mínimo; seguro de desempleo).

En otro de sus apartados, refiere que el desarrollo social debía ser más amplio, no únicamente centrado en reducir la pobreza; por ello, planteó la necesidad de superar la planeación sectorial y trabajar en una enfocada en la atención del cumplimiento progresivo de los derechos sociales.

En el análisis pormenorizado de los diversos derechos sociales, respecto al derecho a la alimentación, puntualiza que el alza en los precios de los alimentos podía ocasionar episodios en los cuales se vieran afectadas la frecuencia y la cantidad de consumo de alimentos requeridos para una dieta nutritiva. Además, los alimentos con alta densidad de nutrientes eran más caros que los alimentos con alta densidad energética. Asimismo, que quienes recibían los ingresos más bajos vivían en zonas rurales, cuestión que vulneraba el ejercicio de su derecho a la alimentación por no contar con los recursos económicos suficientes.³¹

En materia de educación, si bien el presupuesto destinado hizo posible que en el ciclo escolar 2016-2017 la tasa neta de escolaridad llegara a 98.4% en primaria y 86.2% en secundaria; la permanencia de los estudiantes de educación media y superior se veía afectada por la falta de recursos económicos en los hogares. De igual manera, que en 2016 poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que vivían en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) no asistían a la escuela.³²

En lo que concierne al derecho a un medio ambiente sano, el informe en estudio hizo énfasis en la necesidad de vigilar elementos indispensables para su cumplimiento, tales como: la disponibilidad de agua y su saneamiento; la calidad del aire y sus afectaciones, principalmente en Zonas Metropolitanas; el cambio climático; el manejo de residuos tanto sólidos como peligrosos; la cobertura forestal (áreas en km² cubiertas por bosque); el uso de suelos, y la conservación de la biodiversidad.³³

Por su parte, en el derecho al trabajo se destaca que, aun cuando el porcentaje de la población desocupada descendió en el periodo 2010 a 2017, pasando de 5.3 a 3.3 por ciento, al 2018 persistían situaciones de precariedad laboral por falta de seguridad social, incertidumbre en cuanto a la duración del empleo, bajos ingresos y ausencia de prestaciones. Así como la existencia de una brecha en el acceso de los trabajadores a la seguridad social al ubicarse en niveles de informalidad laboral semejantes a los de países

³¹ *Ídem.*

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

como Guatemala (64.9 por ciento) o Bolivia (61.4) y muy distante de la situación en países con economías semejantes, como Chile (15.5) o Brasil (22.8).

En el derecho íntimamente ligado a la atención de la actual emergencia sanitaria, el derecho a la protección de la salud es un rubro sumamente complejo. El informe reconoció que, si bien se registraban avances en la cobertura y la oferta de servicios, existían estados con deficiencias, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, al presentar niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9 por ciento respectivamente, entre otras.

Igualmente, observaba que la organización del sector salud era compleja y fragmentada, al tiempo de ofrecer una protección incompleta y desigual a la población, lo cual, además, limitaba la continuidad en la atención; y que las instituciones de seguridad social y los servicios públicos para población no asegurada (afiliadas al entonces existente Seguro Popular) ofrecían servicios con características distintas entre ellas; también se observaba la gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. Pese a ello, la fragmentación se sostiene y conlleva, además, gastos de administración elevados. Aún con esas deficiencias, según datos de la *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social* del INEGI 2017,³⁴ el 82.7% de la población se encontraba afiliada a alguna Institución de salud; el *Seguro Popular* tenía el mayor número de afiliados, 39.3%; el IMSS el 36.3%; el ISSSTE el 5.6%, y los sistemas de salud de PEMEX, SEDENA y SEMAR -en conjunto- hacían el 4.3%, esto es, el reto era alcanzar la afiliación del 17.3% restante de población.

2.1 Durante la emergencia sanitaria. Política social.

La emergencia sanitaria por el COVID-19 llegó en mal momento al país y ha permitido advertir dos situaciones: primero, que aún se encuentra la transición en que lo existente hasta diciembre de 2018 -fecha de inicio de la actual administración- no termina de desmontarse; segundo, la visión de gobierno y de administración de la autodenominada *4ª Transformación*, consistente en emular un cuarto episodio trascendental como los logros de la independencia, la reforma y la revolución,³⁵ ha generado condiciones de tránsito y retroceso en varios temas, la política social,³⁶ uno de estos.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017 –ENESS-*, México, 2017,

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf

³⁵ BARTRA, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, op. cit., p. 51.

³⁶ Existen diversas perspectivas para entender la política social, en el presente, la entendemos desde una perspectiva multidisciplinar, con Adelantado, en la que se destaca: el interés por el bienestar; el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.); y, finalmente, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del Estado y el mercado, están involucradas las familias y el llamado tercer sector; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos, en: ADELANTADO, José y UBASART GONZÁLEZ, Gemma, “¿Qué es el Estado de bienestar?”, *Manual sobre el Estado de bienestar y las políticas sociolaborales*, España, Huygens Editorial, 2018, p. 34.

Más allá del cambio de nombre a dependencias,³⁷ programas, acciones, las diversas resectorizaciones, programas eliminados o fusionados, los nuevos programas implementados, en suma, la reingeniería jurídico-institucional realizada por la actual administración, por una parte, no configuraron ni retomaron las observaciones medulares que sistemáticamente ha realizado el CONEVAL y que a la sazón resulta aplicable para lo emprendido en la actual administración en diversos rubros. Algunas de las observaciones que señalamos en líneas precedentes fueron: que la política social debe ser amplia, no únicamente centrada en reducir la pobreza; la necesidad de realizar una planeación sectorial cuyo propósito sea el *cumplimiento progresivo* de los derechos sociales basado en *indicadores adecuadamente definidos*; de igual forma, reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, de tal suerte que el gasto realizado sea efectivo y eficiente; y eliminar la duplicidad de programas o acciones que, principalmente, buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, los cuales no siempre lo logran.

Julio Frenk, citado por Carlos Elizondo Mayer, concibe el panorama actual como producto de una contrarreforma reaccionaria, es decir, un movimiento que pretende revertir los cambios que representan progreso para la sociedad y que voltea al pasado, al retomar valores arcaicos, restaurar instituciones, así como formas de organización caducas, autoritarias y burocráticas.³⁸

Continuando con la misma línea de argumentación, Carlos Elizondo Mayer afirma que una de las actuaciones que más destacaron de la actual administración a su llegada al poder, fue el no contar con un programa detallado ni con los cuadros técnicos para poner en marcha su proyecto, provocando incertidumbre³⁹. Lo anterior se corrobora con la creación de diecisiete programas nuevos -véase tabla 1-, quince de ellos de los denominados *modalidad U o programas de subsidios*,⁴⁰ y solo uno de ellos de la *modalidad E* o de prestación de servicios públicos; con esto, se confirma que la intención de la actual administración es abatir la pobreza⁴¹ mediante la distribución de recursos

³⁷ Con base en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, las siguientes dependencias, cambiaron de nombre, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por Secretaría del Bienestar (BIENESTAR); la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas pasó a ser el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); y el IMSS-PROSPERA a IMSS-BIENESTAR.

³⁸ MAYER SERRA, Carlos Elizondo, *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, México, Debate, 2021, p. 77.

³⁹ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁰ *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019. Presentación y análisis*, recuperado en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

⁴¹ La ONU refiere que pobreza es la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios, en: SPICKER, Paul, *Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados*, Buenos Aires, Clacso, 2009, p. 294 y ss.

económicos a la mayor parte de la población vulnerable; no para generar una sociedad igualitaria, sino, una sociedad, sin pobres. Empero, este tipo de acciones sin tener los estudios adecuados para ejecutarlas correctamente, conlleva a una merma de las capacidades económicas del Estado, el cual no posee recursos ilimitados; y como consecuencia de lo anterior, el riesgo de dejar de lado el mantenimiento y el robustecimiento de un aparato institucional que garantice servicios de calidad y oportunos para todos; por otra parte, la entrega de recursos económicos a la población en pobreza no incentiva o fortalece las habilidades laborales necesarias, y *la intromisión del Estado para que salgan de su precaria condición produce distorsiones en el mercado, toda vez que se alienta la pereza, la falta de iniciativa y crea una masa de gente dependiente que no quiere trabajar, que, a la postre, terminan afectando el crecimiento de la economía,*⁴² fundamentalmente, se ha entrado en la reproducción de *activos acreedores del erario público*, y no ciudadanos demandantes de derechos, en términos de Cossío.

Si bien es pertinente considerar a la pobreza como una injusticia social, y bajo el criterio de Rawls, en una sociedad justa no hay razón alguna para que alguien sufra de la privación de bienes, por ello, la intervención del Estado será más efectiva en tanto se logre un abordaje multidimensional que priorice el ser y el hacer, antes que el tener,⁴³ es decir, el Estado debe garantizar a las personas la obtención de servicios de salud, educación, vivienda, agua; y no considerarlas solo como receptoras de dádivas; sin embargo, esta es una de la formas en las que el populismo de la 4ª Transformación viene manejando las acciones políticas y la organización institucional -desde que llegó al Poder Ejecutivo- envueltos en vaguedades que apelan al beneficio del pueblo y que conducen a que el supuesto logro obtenido se quede al final en nada, dado a que es una realidad que un apoyo económico no va a resolver que el gobernado satisfaga las condiciones esenciales para que tenga una calidad de vida mínima que le permita subsistir con dignidad, esto es, alimentación sana y suficiente, agua y saneamiento, vivienda digna, protección a su integridad física y mental; y por el contrario, tal pareciera que el objetivo que se persigue es preservar el discurso simplificador oculto detrás de un eslogan y no el Estado de Derecho, situación que permite afirmar que un sistema de gobernanza en el que no se brinda protección efectiva de los derechos fundamentales no puede ser considerado como un Estado de Derecho.

SECRETARIA	PROGRAMA
SADER	1. Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (U020) 2. Crédito Ganadero a la Palabra (U021) 3. Fertilizantes (U022) 4. Producción para el Bienestar (U023) 5. Agromercados Sociales y Sustentables (U025)
SE	6. Programa de Microcréditos para el Bienestar (U006)

⁴² VÁZQUEZ, Dalia, *et. al.*, “AMLO en el laberinto de la pobreza”, *Revista Nexos*, núm. 2346, 2019, p. 36.

⁴³ GIMÉNEZ MERCADO, Claudia, *et. al.*, “Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen”, *Provincia*, núm. 35, 2016, p. 22.

SEP	7. Universidades para el Bienestar Benito Juárez García (U083) 8. Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (U084) 9. Jóvenes Escribiendo el Futuro (U280) 10. Educación Física de Excelencia (U282)
STPS	11. Jóvenes Construyendo el Futuro (U280)
SEDATU	12. Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT) (S282)
BIENESTAR	13. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (U009) 14. Sembrando Vida (U010) 15. Bienestar de las personas de Emergencia Social o Natural (U011)
CULTURA	16. Cultura Comunitaria (E043)
SEDATU/SEP/ SALUD/CULTURA	17. Programa Nacional de Reconstrucción (U281)

Tabla 1. Nuevos Programas Sociales. 2018 – 2024. Fuente: *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019. Presentación y análisis.*

Por otra parte, también resulta preocupante que en la evaluación 2019 realizada por el CONEVAL a ochenta y ocho Programas Sociales federales -los diecisiete nuevos incluidos-, solo cuarenta de ellos cumplieron con los *Indicadores de Resultados, Servicios y Gestión, los cuales tienen determinan si dichos programas cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos a los cuales están asociados, en un punto determinado en el tiempo,*⁴⁴ mediante el *Proceso de Aprobación de Indicadores.*⁴⁵ Véase tabla 2.

Así, de tal revisión se reitera que estos programas han sido implementados en la improvisación, sin la debida planeación y medido el alcance de su instrumentación. En otra vertiente, el informe respectivo no señala si, en su caso, se cuenta con los padrones de beneficiarios correspondientes,⁴⁶ en atención a como bien lo reconoce CONEVAL, es un elemento relevante para la articulación de la oferta gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas.⁴⁷

⁴⁴ <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

⁴⁵ El cual consta de tres etapas, a) Valoración Integral de Indicadores de Desempeño, Es la etapa en la cual se determina si los indicadores de resultados, de gestión y de servicios cumplen con los criterios mínimos de diseño: claridad, monitoreabilidad, relevancia y adecuación; b) Valoración Específica de Indicadores de Resultados, Es la etapa en la cual se determina si los indicadores de resultados cumplen con los criterios mínimos de consistencia: pertinencia temática y factibilidad técnica; y, c) Aprobación de los Indicadores de Resultados, Una vez realizadas la Etapas I y II, la información es enviada a la Cámara de Diputados, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para que emitan los comentarios que consideren pertinentes. Posterior a la recepción de dichos comentarios, se turna a la Comisión Ejecutiva del CONEVAL para su valoración correspondiente y finalmente, se envía al Comité Directivo para la aprobación de los indicadores. Véase en:

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

⁴⁶ En el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019. Presentación y análisis, se revela que 26% de dichos programas o acciones no cuentan con padrón de beneficiarios; 19% lo reportó como dato no disponible, y solo el 54% contaba con dichos padrones.

⁴⁷ COURTIS, Christian, *Políticas sociales, Programas sociales, Derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*, Seminario Internacional Cerdados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, p. 56.

SECRETARÍA	NO. DE PROGRAMAS	SIN CRITERIOS	NO APROBADOS	APROBADOS
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural ⁴⁸	17	4	10	7
Secretaría de Economía ⁴⁹	6	2	3	3
Secretaría de Educación Pública ⁵⁰	19	7	12	7
Secretaría de Salud ⁵¹	7	6	6	1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social ⁵²	2	0	1	1
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ⁵³	6	2	4	2
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ⁵⁴	7	2	4	3
IMSS - Bienestar ⁵⁵	1	0	0	1
Secretaría de Bienestar ⁵⁶	11	3	5	6
CONACYT ⁵⁷	5	1	1	4
IMSS ⁵⁸	-	-	-	-
ISSSTE ⁵⁹	-	-	-	-
AGRO – Asemex – SHCP ⁶⁰	-	1	-	-
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ⁶¹	4	0	0	4
Instituto Nacional de las Mujeres ⁶²	1	0	0	1
Secretaría de Cultura ⁶³	2	1	0	N/A
TOTAL	88	29	46	40

Tabla 2. Evaluación a Programas Sociales Federales. 2019. Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

En contexto con lo anterior, de acuerdo con los resultados que presenta el *Índice del Progreso Social 2020*,⁶⁴ se destaca que, en comparación con el puntaje que obtuvieron

⁴⁸ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=08&siglas=SADER&t=c>

⁴⁹ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=10&siglas=SE&t=c>

⁵⁰ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=11&siglas=SEP&t=c>

⁵¹ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=12&siglas=SALUD&t=c>

⁵² <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=14&siglas=STPS&t=c>

⁵³ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=15&siglas=SEDATU&t=c>

⁵⁴ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=16&siglas=SEMARNAT&t=c>

⁵⁵ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=19&siglas=IMSS&t=c>

⁵⁶ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=20&siglas=BIENESTAR&t=c>

⁵⁷ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=38&siglas=CONACYT&t=c>

⁵⁸ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=50&siglas=IMSS&t=c>

⁵⁹ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/Programas.aspx?ciclo=2019&ramo=51&siglas=ISSSTE&t=c>

⁶⁰ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/programas.aspx?ciclo=2019&ramo=06&unidad=GSA&siglas=SHCP&t=c>

⁶¹ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/programas.aspx?ciclo=2019&ramo=47&unidad=AYB&siglas=&t=>

⁶² <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/programas.aspx?ciclo=2019&ramo=47&unidad=HHG&siglas=&t=>

⁶³ <http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/programas.aspx?ciclo=2019&ramo=48&unidad=100&siglas=CULTURA&t=c>

⁶⁴ Es publicado por el colectivo plural de investigadores México ¿cómo vamos? en colaboración con Social Progress Imperative. Dicho estudio comprende tres grandes dimensiones: a) Necesidades humanas básicas: Contempla los rubros de nutrición y cuidados médicos básicos, agua, saneamiento, vivienda y seguridad personal; b) Fundamentos del bienestar: Contempla los rubros de acceso a conocimientos básicos, acceso a la información y comunicaciones, salud y bienestar, calidad medioambiental; c) Oportunidades: Contempla los rubros de: Derechos personales, libertad personal y de elección, inclusión y acceso a la educación superior. En su conjunto, evalúan cincuenta y cinco variables sociodemográficas, con el objetivo de medir de forma integral la calidad de vida de la población, véase en:

<https://mexicocomovamos.mx/new/index.php?s=contenido&id=1515>

las entidades federativas el año 2019⁶⁵ en el rubro de necesidades humanas básicas, dieciocho estados disminuyeron su puntaje, ocho obtuvieron un aumento y seis no presentaron ningún cambio significativo. Por cuanto hace al rubro de fundamentos del bienestar, se advierte que trece estados disminuyeron su puntaje, doce lograron un aumento y siete no tuvieron ningún cambio significativo. En relación con el rubro de oportunidades, doce estados disminuyeron su puntaje, seis alcanzaron un aumento y catorce no presentaron ningún cambio revelador, -véase tabla 3-; de modo que, si cuestionamos si las personas tienen lo suficiente para comer, si tienen acceso a la educación, si están recibiendo servicios de salud, la respuesta es *no*.

Estado	Puntaje 2020 Necesidades Humanas Básicas	Puntaje 2019 Necesidades Humanas Básicas	Puntaje 2020 Fundamentos del Bienestar	Puntaje 2019 Fundamentos del Bienestar	Puntaje 2020 Oportunidades	Puntaje 2019 Oportunidades
Coahuila	86.4	76.8	69.4	66.1	56.7	56.5
Nuevo León	86.2	90.2	71.5	74.2	60.5	59.3
Nayarit	86.1	78.2	67.8	67.1	50.9	53.2
Aguascalientes	85.4	85.5	70.2	74.0	56.1	56.2
Yucatán	84.7	80.4	69.7	69.5	58.9	59.2
Jalisco	84.5	86.5	69.1	70.2	51.9	53.8
Durango	84.2	83.0	69.4	69.2	50.8	51.5
Tamaulipas	84.2	85.1	66.5	66.5	55.9	55.9
Sonora	83.5	83.0	68.9	70.2	58.4	57.9
Chihuahua	82.8	82.5	67.5	66.9	56.4	57.1
Sinaloa	82.8	81.8	68.1	69.8	63.1	61.3
Tlaxcala	82.5	76.7	67.5	66.0	50.7	48.1
Ciudad de México	80.6	86.0	72.8	68.5	58.8	58.6
Querétaro	80.4	84.6	71.7	74.6	59.0	59.3
Baja California	79.7	86.5	73.0	72.6	54.6	55.3
Guanajuato	79.3	80.7	64.5	65.4	55.6	55.3
Michoacán	78.3	77.3	66.1	67.0	51.2	51.0
Hidalgo	78.1	78.2	64.8	64.9	50.6	50.5
San Luis Potosí	77.8	81.4	67.3	67.7	51.4	53.2
Campeche	77.7	76.7	67.7	67.7	59.9	60.0
Colima	77.7	79.6	68.5	70.8	58.8	58.5
Zacatecas	77.7	81.2	64.8	63.7	52.4	55.4
Estado de México	77.7	80.4	69.6	70.3	53.7	53.6

⁶⁵ Índice del Progreso Social 2019. Más allá del PIB. En éste, el colectivo México, ¿cómo vamos? junto con Social Progress Imperative presentan la primera versión estatal con el fin de proporcionar una herramienta puntual de medición e incidir en políticas públicas de desarrollo social que enfoquen recursos en las necesidades particulares de cada estado del país. Véase en: <https://mexicocomovamos.mx/new/md-multimedia/1573195326-169.pdf>

Quintana Roo	76.4	82.0	73.1	72.6	57.7	57.5
Baja California Sur	76.0	79.4	70.0	71.7	59.6	58.0
Veracruz	75.7	75.3	63.4	59.4	49.2	49.4
Puebla	75.2	75.3	66.0	65.1	55.7	56.2
Morelos	73.6	77.9	67.0	68.5	57.0	58.1
Chiapas	70.3	79.4	63.6	56.6	47.5	45.9
Tabasco	70.2	77.0	68.8	62.9	53.4	53.1
Oaxaca	68.6	70.7	64.5	61.00	45.7	46.7
Guerrero	61.7	69.9	64.9	61.2	43.9	48.0

 Incremento.
  Disminución.
  Sin cambios

Tabla 3. Puntaje estatal del año 2020 y cambios respecto al Índice del Progreso Social de México en el año 2019. Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Índice del Progreso Social en México, ediciones 2019 y 2020.

Lo anterior, manifiesta que la ejecución de los nuevos programas -señalados en párrafos anteriores- han provocado que exista un estancamiento y retroceso en el desarrollo social de las entidades federativas, con lo que se corrobora que se ha dejado de construir y propagar lo que verdaderamente importa en la vida de las personas, y, por el contrario, se han generado condiciones de inexistencia de acceso efectivo a los derechos sociales. Fernando Vallespín puntualiza en su obra *Populismos*, que “[...] el populista está acostumbrado a una visión de la política reducida a su dimensión de teoría de la acción y dotada de las características cuasi-prometeicas [...]”⁶⁶ afirmamos que así está aconteciendo en la actual política social del país, dado a que la realización de transferencias electrónicas a los ciudadanos -que hasta el momento no ha generado ningún tipo de progreso-, es una de las principales estrategias con las que opera el populismo de la 4ª Transformación y con la que espera seguir dialogando y deliberando, con el objetivo de seguir obteniendo el mayor número de seguidores que comulguen con su forma de gobernar, aunque esa política no brinde ningún tipo de fruto.

Estado	Puntaje 2020 Necesidades Humanas Básicas	Puntaje 2019 Necesidades Humanas Básicas	Puntaje 2020 Fundamentos del Bienestar	Puntaje 2019 Fundamentos del Bienestar	Puntaje 2020 Oportunidades	Puntaje 2019 Oportunidades
Coahuila	86.4	76.8	69.4	66.1	56.7	56.5
Nuevo León	86.2	90.2	71.5	74.2	60.5	59.3
Nayarit	86.1	78.2	67.8	67.1	50.9	53.2
Aguascalientes	85.4	85.5	70.2	74.0	56.1	56.2
Yucatán	84.7	80.4	69.7	69.5	58.9	59.2

⁶⁶ VALLESPÍN, Fernando, *et al.*, *Populismos*, Madrid, Alianza Editorial, 2017, p. 27.

Jalisco	84.5	86.5	69.1	70.2	51.9	53.8
Durango	84.2	83.0	69.4	69.2	50.8	51.5
Tamaulipas	84.2	85.1	66.5	66.5	55.9	55.9
Sonora	83.5	83.0	68.9	70.2	58.4	57.9
Chihuahua	82.8	82.5	67.5	66.9	56.4	57.1
Sinaloa	82.8	81.8	68.1	69.8	63.1	61.3
Tlaxcala	82.5	76.7	67.5	66.0	50.7	48.1
Ciudad de México	80.6	86.0	72.8	68.5	58.8	58.6
Querétaro	80.4	84.6	71.7	74.6	59.0	59.3
Baja California	79.7	86.5	73.0	72.6	54.6	55.3
Guanajuato	79.3	80.7	64.5	65.4	55.6	55.3
Michoacán	78.3	77.3	66.1	67.0	51.2	51.0
Hidalgo	78.1	78.2	64.8	64.9	50.6	50.5
San Luis Potosí	77.8	81.4	67.3	67.7	51.4	53.2
Campeche	77.7	76.7	67.7	67.7	59.9	60.0
Colima	77.7	79.6	68.5	70.8	58.8	58.5
Zacatecas	77.7	81.2	64.8	63.7	52.4	55.4
Estado de México	77.7	80.4	69.6	70.3	53.7	53.6
Quintana Roo	76.4	82.0	73.1	72.6	57.7	57.5
Baja California Sur	76.0	79.4	70.0	71.7	59.6	58.0
Veracruz	75.7	75.3	63.4	59.4	49.2	49.4
Puebla	75.2	75.3	66.0	65.1	55.7	56.2
Morelos	73.6	77.9	67.0	68.5	57.0	58.1
Chiapas	70.3	79.4	63.6	56.6	47.5	45.9
Tabasco	70.2	77.0	68.8	62.9	53.4	53.1
Oaxaca	68.6	70.7	64.5	61.00	45.7	46.7
Guerrero	61.7	69.9	64.9	61.2	43.9	48.0

● Incremento. ● Disminución. ● Sin cambios

Tabla 4. Puntaje estatal del año 2020 y cambios respecto al Índice del Progreso Social de México en el año 2019. Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Índice del Progreso Social en México, ediciones 2019 y 2020.

Lo antes expuesto, nos permite afirmar que los resultados precarios o nulos que derivan de la actual política social evidencian la insuficiencia de mecanismos que garanticen la efectividad de los derechos sociales.

Lo anterior quedó de manifiesto durante los inicios de la emergencia sanitaria COVID-19, dado a que cualquier gobierno prudente e interesado en priorizar la garantía de los derechos sociales, hubiera pospuesto obras no prioritarias -como por ejemplo dos bocas o el tren maya-, sin embargo, tras el anuncio del 05 de abril de 2020 sobre las medidas de

emergencia, una de ellas fue continuar con esas obras e inclusive en los decretos subsecuentes siguieron siendo consideradas como esenciales.⁶⁷

No obstante lo narrado, en atención al Estado de Derecho que prevalece en el país, que en la práctica debe ser protector y garante de los derechos fundamentales, se estimó que las decisiones presupuestarias para el año 2021 debían tratarse de asignaciones de recursos que fueran suficientes, efectivas, equitativas e hicieran posible el acceso efectivo a los derechos sociales. Conforme con diversos estudios, se prevé que para el año en curso -2021-, el aumento en la pobreza será entre 8.87 y 9.8⁶⁸ millones de personas, así como hasta 10.7⁶⁹ millones en pobreza extrema; por ello, las acciones señaladas en el presupuesto en cita necesariamente debían estar orientadas a atender los efectos negativos provocados por la contingencia sanitaria.

En esa tesitura, tenemos que el gasto público para el año 2021 se estimó y aprobó en \$6,295,736,200,000.00 (Seis billones doscientos noventa y cinco mil setecientos treinta y seis millones doscientos mil pesos 00/100 M.N.)⁷⁰; asimismo, se estableció como prioridad de atención⁷¹ los rubros de: 1) seguridad social y salud; 2) fortalecimiento energético; 3) educación, cultura y deporte. A continuación, realizamos una revisión genérica respecto del impacto que tendrá la distribución de dichos recursos en la efectividad de los Derechos sociales, en especial en salud, alimentación, educación y trabajo.

2.2 Derecho a la protección de la salud.

El párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución General de la República reconoce la universalidad sobre el derecho a la protección de salud en favor de los ciudadanos, al tiempo que establece como sujeto obligado al Estado –en concurrencia federal y estatal– para su eficacia y garantía; no obstante, la pandemia dejó al descubierto los estragos que presenta el país en este rubro: vulnerabilidad de la salud pública ante enfermedades emergentes, pero también ante las convencionales de todo tipo; inexistencia de un servicio de salud de acceso universal que genera desigualdad y con ello la aparición de enfermedades y muerte.

⁶⁷ MAYER SERRA, Carlos Elizondo, *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, op. cit. p. 33.

⁶⁸ LUSTING Nora, et. al., *The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Working paper 92, CEQ Institute Commitment to Equity, Tulane University, 2020. Véase en: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq92.pdf>

⁶⁹ CONEVAL, *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). Efectos de la pandemia en la pobreza 2020*. Véase en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Efectos_COVID-19.pdf

⁷⁰ Artículo 2º del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021. Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf

⁷¹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Criterios Generales de la Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2021*, México 2020. Véase en: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>

Con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar⁷² -INSABI- el cual carece de reglas de operación, convenios con los gobiernos estatales, reglamentación secundaria, plan de implementación y mecanismos de financiamientos claros, se demostró que la atención de la salud no es universal y gratuita, pero además, que únicamente existe en el discurso populista pero no en la realidad; de modo que esa forma de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud, solo es un enunciado autorreferente porque lo que se nombra solo existe en dichos; esto es a lo que José Woldenberg denomina “nominalismo” el cual se basa en construir una realidad inexistente, aunque legiones puedan creer en ella.⁷³

Si bien uno de los principales problemas en el sistema de salud es su desarticulación, *caracterizada por un conjunto de distintos subsistemas, cada uno de los cuales ofrece diferentes coberturas con costos distintos a grupos distintos a precios y con resultados diversos*,⁷⁴ derivado, en parte, de las inequidades entre las entidades federativas dada la distribución de competencias. Con la implementación del INSABI, probablemente para solucionar tal problemática, aunque no hay evidencia de ello, se re-centralizó la prestación de los servicios y el presupuesto, quedando todo a cargo de la federación. Con esto, se advierte que el avance alcanzado en hacer responsables a los estados de entregar los servicios de salud viene en retroceso, pues recordemos que, con el Seguro Popular, el gobierno federal se ocupaba del diseño, el financiamiento y la supervisión; y los gobiernos estatales de proveer servicios médicos;⁷⁵ pero ahora, la estrategia ha cambiado.

En el Presupuesto de Egresos 2021, se advierte que en el rubro de protección de la salud de la población mexicana, se destinaron \$664,660,000,000.00 (Seiscientos sesenta y cuatro mil seiscientos sesenta millones de pesos 00/100 M.N.)⁷⁶ para atender los estragos provocados por el COVID-19 y en general, cubrir los insumos necesarios para que las instituciones sanitarias brinden los servicios de salud; al INSABI en particular se asignaron \$ 89,287,000,000.00 (Ochenta y nueve mil doscientos ochenta y siete millones de pesos 00/100 M.N.)⁷⁷ con los que se presume se garantizará que la población mexicana y extranjera que no tenga seguridad social reciba atención médica y medicamentos gratuitos, no obstante que, bajo el esquema de atender todo tipo de enfermedades y sufragar los insumos asociados con las mismas, financieramente se hace insostenible que su cobertura alcance a todas las familias que esperan beneficiarse de dicho instituto; por

⁷² Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de Salud, cuyo propósito de creación, es impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud, acciones orientadas a lograr una adecuada integración, así como articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud. Entró formalmente en vigor el 01 de enero 2020.

⁷³ El nominalismo considera que, al declarar una cosa, ésta de manera automática se convierte en realidad, lo que puede llevar a espejismos delirantes en: WOLDENBERG, José, *Balance temprano*, México, Grano de sal, 2020, p. 49.

⁷⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México 2016*, México, OCDE, 2016, p. 154 y ss.

⁷⁵ FLAMAND, Laura, “Salud: la frágil protección social”, *Revista Nexos*, núm. 3659, 2020, pp. 9-10.

⁷⁶ Véase ramo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf

⁷⁷ *Ídem*.

otro lado, la ausencia de reglas de operación no garantiza la planeación, ejecución y evaluación del cómo y en qué materialmente se destinan los recursos, aunado a la inexistencia de transparencia y rendición de cuentas, da cabida a que en la realidad, los beneficiarios no se vean favorecidos; situación que marca un retroceso alarmante en el Derecho a la protección de la salud.

Otro punto que conviene comentar, es que para la adquisición de dosis de las vacunas anticovid, se han utilizado hasta este momento \$32,000,000,000.00 (Treinta y dos mil millones de pesos 00/100 M.N.) que provienen del Fondo de Salud para el Bienestar, con los que se espera pagar la totalidad de las vacunas, así como los gastos asociados con dicha compra -almacenamiento, transporte, accesorios médicos y contratación de personal-, pero como no es la excepción, ese recurso también carece de una estrategia para su manejo, por lo que existe incertidumbre respecto a que con esa cantidad se abastezcan efectivamente los gastos derivados de la compra de vacunas.⁷⁸ Igualmente, de acuerdo con una estimación del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al calendario oficial de vacunación, así como a los pagos de los anticipos y fechas de entrega de las dosis, se espera que al primer trimestre del año 2021 veinte millones de mexicanos estén vacunados y que para el resto del año, se cubran ciento dieciséis millones de personas⁷⁹ de un total aproximado de 126,014,024 (Ciento veintiséis millones catorce mil veinticuatro) habitantes.⁸⁰ Por ello, se insiste en que no existe certeza en que esos fondos verdaderamente alcancen para hacer frente a esta jornada nacional de vacunación por la contingencia sanitaria, y además, se garantice a toda la población el derecho social a la salud.

Siguiendo la misma línea de ideas, también resulta pertinente señalar que el citado plan de vacunación contiene cuestiones preocupantes que inciden en la efectividad del derecho a la protección de la salud, pues como lo afirman Cossío Díaz y Sánchez Mejía, el acuerdo publicado por la Secretaría de Salud el pasado 8 de enero del corriente tiene una fundamentación errática, toda vez que hace referencia [...] *a facultades que corresponden a las entidades federativas en epidemias no graves, alude a competencias de la federación en las mismas circunstancias y pretende comprender a ambas dentro de la acción extraordinaria en materia de salubridad general [...]*,⁸¹ a su vez, la declaración de que la vacuna no es obligatoria contraviene el artículo 408 fracción II de la Ley General de Salud⁸² el cual dispone como medida de seguridad el imperio para que las autoridades

⁷⁸ De acuerdo con la Subsecretaria de Egresos de la Secretaría de Hacienda, señaló que, para el caso de ser necesario, se podrán ejercer los recursos del Fondo de Salud para el Bienestar, ya sea de forma directa o con reintegros a la Tesorería de la Federación, según la reforma al artículo 77 de la Ley General de Salud. Véase: CRUZ VARGAS, Juan Carlos, “El inexistente presupuesto para la dosis”, *Revista Proceso Semanario de Información y Análisis*, núm. 2309, 2021, p.12.

⁷⁹ *Ídem*.

⁸⁰ INEGI, *Estadística sobre la población total en México en el año 2020*. Véase en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

⁸¹ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et. al.*, “La vacuna y sus interrogantes normativas”, *op. cit.*, p. 31.

⁸² Ley General de Salud. Artículo 408.- “*Las autoridades sanitarias competentes ordenarán la vacunación de personas como medida de seguridad, en los siguientes casos: [...] II. En caso de epidemia grave [...]*”. Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_070121.pdf

ordenen la aplicación de la vacuna en caso de epidemia grave -hipótesis en la que se encuentra México desde que el Consejo de Salubridad General hizo público el acuerdo del 23 de marzo de 2020-,⁸³ por lo que [...] *la llegada de las vacunas requieren de esfuerzos científicos, técnicos y logísticos de alta complejidad, pero también requieren de orden, estructura y apego al marco normativo y legal existente [...]*.⁸⁴

Otro factor que reduce la accesibilidad del derecho a la protección de la salud y que se profundiza en el contexto de la pandemia, es precisamente los recortes presupuestales que se hicieron al *Programa de Salud Materna, Sexual y Reproductiva* que opera la Secretaría de Salud;⁸⁵ al *Programa Seguro Médico Siglo XXI*,⁸⁶ y al *Programa de adquisiciones y mantenimiento de infraestructura del Instituto Mexicano del Seguro Social*.⁸⁷ Respecto al primero, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Salud, la tasa de mortalidad materna -hasta la fecha en la que el ejecutivo federal presentó el presupuesto- era del 45.0%, ubicándose en 147 defunciones por cada cien mil nacimientos a consecuencia del COVID-19,⁸⁸ mismos que se encuentran en aumento,⁸⁹ por lo que necesariamente se debía reforzar la cobertura del Programa de Salud Materna, Sexual y Reproductiva, en vez de reducirla, ya que al no estar contempladas las mujeres embarazadas dentro del esquema de vacunación que planteó el gobierno federal⁹⁰ se encuentran en riesgo latente de contraer el virus COVID-19 y morir, por lo que no existe certeza de que dentro de esta escasez de recursos se proporcione un acceso efectivo al derecho a la protección de la salud, materializado en acciones preventivas y de atención oportuna durante el embarazo y en recién nacidos. Por cuanto hace al *Programa Seguro Médico Siglo XXI*, se puntualiza que brindaba asistencia a niñas y niños menores de cinco años;⁹¹ no obstante, al estar considerara este tipo de población como vulnerable ante la pandemia, puesto que no califican como parte de las personas que van a recibir la vacuna contra el COVID-19, resultaba imprescindible extender su vigencia y cobertura, con el

⁸³ Véase en: <http://transparencia.cofepris.gob.mx/index.php/es/marco-juridico/acuerdos/acuerdos-del-consejo-de-salubridad-general>

⁸⁴ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et. al.* “La vacuna y sus interrogantes normativas”, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁵ Tiene un recurso disponible de \$2,044,000,000.00 (Dos mil cuarenta y cuatro millones de pesos 00/100 M.N.), mientras que en el 2020 se le asignó \$2,448,000,000.00 (Dos mil cuatrocientos cuarenta y ocho millones de pesos 00/100 M.N.). Véase ramo 12 del presupuesto de Egresos de la Federación, ejercicios fiscales 2020 y 2021, *op. cit.*

⁸⁶ No se le asignó recurso debido a que dicho programa se eliminó del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸ SECRETARÍA DE SALUD. DIRECCIÓN GENERAL DE EPIDEMIOLOGÍA, *Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna*, Semana Epidemiológica 39, 2020. Véase en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593841/MM_2020_SE39.pdf

⁸⁹ De acuerdo con el corte del 01 de enero 2021, el índice de mortalidad materna es de 46.6%, ubicándose en 202 defunciones por cada cien mil nacimientos, a consecuencia del Covid-19. Véase en: SECRETARÍA DE SALUD. DIRECCIÓN GENERAL DE EPIDEMIOLOGÍA, *Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna*, Semana Epidemiológica 53, 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604103/MMAT_2020_SE53.pdf

⁹⁰ <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/06/calendario-de-vacunacion-covid-19-en-mexico-cuando-me-toca-de-acuerdo-a-mi-edad/>

⁹¹ De igual modo, atendía tamizaje metabólico, auditivo y del desarrollo infantil, con los que se evitaban discapacidades en este grupo poblacional, véase: 0007.jpg (3300x2550) (www.gob.mx)

propósito de contar con recursos adicionales al INSABI que garanticen el acceso y atención universal de salud a la población.

En las circunstancias que actualmente nos aquejan, el derecho a la protección de la salud no se reduce a la atención del COVID-19, por ello, se afirma que la política social que contempla el Presupuesto de Egresos 2021 no es coherente con la estrategia *Salud para toda la población* expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

2.3 Derecho a la alimentación.

El tercer párrafo del artículo 4º de la Constitución General de la República reconoce que la alimentación es un derecho que debe ser garantizado progresivamente por el Estado, sin embargo, existen diversas circunstancias que han polarizado la disponibilidad y accesibilidad al mismo; una de ellas es la condición socioeconómica que presentan los ciudadanos y que representa uno de los factores más relevantes que determina la alimentación de las personas y que exige una resolución a la brevedad. En atención a esto, parte de las acciones que ha emprendido el Estado Mexicano para satisfacer medianamente una de las necesidades más básicas del ser humano, son los programas para el abastecimiento de insumos de primera necesidad. Así, el programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa S.A de C.V. (conocido comúnmente como Liconsa) y el programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V. (conocido comúnmente como Diconsa), ambos, bajo la operación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) tienen como propósito hacer efectivo el derecho a la alimentación. En esa vertiente, en el Presupuesto de Egresos vigente, se advierte que el recurso asignado para Liconsa y Diconsa no mostraron cambio alguno⁹² respecto al monto destinado para el ejercicio fiscal 2020, bajo conocimiento de que la consecuencia inmediata de la pandemia se tradujo en una pérdida de más de 12 millones de empleos durante los meses de abril a mayo 2020, de los cuales 8.5 millones fueron empleos informales.⁹³

Ante esta inseguridad alimentaria, el Estado está obligado a proveer los recursos pertinentes para poner al alcance de la población mexicana productos saludables que formen parte de la canasta básica (Programa Diconsa), así como a facilitar el acceso al consumo de leche fortificada (Programa Liconsa), bajo la premisa de que una población alimentada tiene menos posibilidad de que se enferme y, en consecuencia, mostrará un rendimiento adecuado en cualquier actividad que realice, ya sea en el ámbito educativo y/o laboral.

⁹² Los programas de alimentación a cargo de Diconsa y Liconsa, les asignaron un presupuesto de \$2,147,000,000.00 (Dos mil ciento cuarenta y siete millones de pesos 00/100 M.N.) y \$1,241,000,000.00, (Mil doscientos cuarenta y un millón de pesos 00/100 M.N.) respectivamente. Véase ramo 08 del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2021, *op. cit.*

⁹³ HEATH, Jonathan, La evolución de la economía y el papel del Banco de México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020. Véase en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/presentaciones/%7B36E01114-7568-ECE6-3591-9BF3ABC2BF48%7D.pdf>

Por su parte, el Fondo de Aportaciones Múltiples en su componente de Asistencia Social⁹⁴ previó para el año 2021, un recurso consistente por la cantidad de \$12,550,000,000.00 (Doce mil quinientos cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.),⁹⁵ que se distribuirá en todas las entidades federativas como parte del capital que la Federación les proporciona a éstas, a efecto de ser canalizados en los programas nacionales que promueven la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad mediante *el Programa de asistencia social alimentaria en los primeros mil días de vida; el Programa de asistencia social alimentaria a personas de atención prioritaria; y el Programa de asistencia social alimentaria a personas en situación de emergencia o desastre*. En esas circunstancias, se advierte que el presupuesto en comento sufrió una disminución de aproximadamente \$150,000,000.00, (Ciento cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.) en relación con lo que se utilizó en el presupuesto del ejercicio fiscal 2020.⁹⁶ Cabe puntualizar que los programas mencionados con anterioridad han tomado particular relevancia dentro del contexto de la pandemia que aún se padece. La realidad que actualmente estamos viviendo, confirman la expresión del dramaturgo Bernard Shaw *“las epidemias han tenido más influencia que los gobiernos en el devenir de nuestra historia”*, dado que era necesaria una revisión y re-direccionamiento del Presupuesto de Egresos hacia una política social integral, que en el particular que nos ocupa, amortiguara la ausencia de salarios y abriera paso al derecho a la alimentación estipulado en el tercer párrafo del artículo 4º de la Constitución General de la República.

2.3 Derecho a la educación.

Actualmente el artículo 3º de la Constitución General de la República reconoce la universalidad de la educación desde el nivel preescolar hasta el superior, en el mismo sentido, establece la obligación y responsabilidad que tiene el Estado para garantizar el acceso a esta, así como a concientizar a los ciudadanos sobre su importancia. Pese a ello, la llegada de la pandemia mostró la situación real que guarda este derecho, así como el tipo de acciones que emprende el Estado para hacer efectivo su cumplimiento.

Como parte de las medidas que se adoptaron para protegernos de la pandemia y evitar su mayor propagación, fue el cierre de escuelas en todos los niveles de educación;⁹⁷ esto trajo consigo la interrupción del periodo escolar 2019-2020, por lo que el uso de recursos

⁹⁴ Forma parte de uno de los fondos que integran el ramo 33 denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a través de éstos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público destina recursos a los Estados que están condicionados a la consecución y cumplimiento de los objetivos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

⁹⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2021*, op. cit.

⁹⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2020*. Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_abro.pdf

⁹⁷ La Secretaría de Educación Pública declaró el 16 de marzo 2020, la suspensión de clases a partir del 23 de marzo 2020 hasta nuevo aviso. Véase: http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/19413/3/images/a02_03_20.pdf

tecnológicos fue la vía idónea para evitar contagios y salvar el ciclo escolar a través de clases a distancia; no obstante, las desigualdades respecto al acceso y el uso de las tecnologías de la información -internet, computadora, celular inteligente, tabla digital- se hicieron evidentes.

El *Programa Nacional Aprende en Casa* fue una de las estrategias que implementó el ejecutivo federal para brindar clases virtuales al nivel de educación básica,⁹⁸ sin embargo, la población más vulnerable fue quien no pudo beneficiarse con este. De conformidad con la *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC's en Hogares* realizada por el INEGI en el año 2019⁹⁹ -véase tabla 4 y 5-, se desprende que el 92.5% de los hogares cuentan con televisión; el 56.4% tienen conexión a internet; mientras que el 44.3% cuenta con una computadora en casa. Dadas las circunstancias y considerando que el artículo 3° de la Constitución Federal contempla como obligatoria la educación inicial, el Presupuesto de Egresos 2021 debía estar orientado a garantizar la universalidad prevista en dicho numeral, así como a enmendar las desigualdades en el acceso y el uso tecnológico de los estudiantes mexicanos; aun así, los resultados son otros.

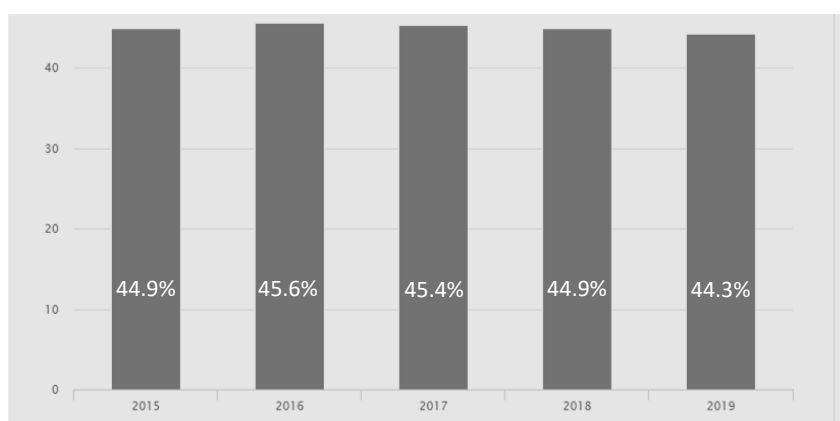


Tabla 5. Hogares con computadora como proporción del total de hogares. Fuente: INEGI de 2015-2018. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en hogares, ENDUTIH.

⁹⁸ Son tres estrategias con las que el gobierno federal garantiza la impartición de clases a distancia: 1) Aprende en Casa; 2) Estrategia de educación a Distancia: Transformación e Innovación para México y 3) Jóvenes en Casa. Véase en: <https://educacionmundialblog.wordpress.com/2020/05/07/el-reto-de-inclusion-frente-a-la-emergencia-del-covid-19-en-mexico>

⁹⁹ INEGI. *Encuesta sobre disponibilidad y Uso de TIC en el 2019*. Véase en: <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>



Tabla 6. Hogares con conexión a internet como proporción del total de hogares. Fuente: INEGI de 2015-2018. Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en hogares, ENDUTIH.

El Presupuesto de Egresos del 2021 destinó un recurso consistente en la cantidad de \$781,000,000,000.00 (Setecientos ochenta y un mil millones de pesos 00/100 M.N.)¹⁰⁰ con el que pretende garantizar el Derecho a la educación, bajo la premisa de que ese importe debe abastecer el pago de las nóminas a docentes, los gastos operativos, así como todas aquellas acciones que estén encaminadas a lograr la efectividad de tal derecho. Sobre el particular es menester dejar algunas precisiones: primera, el presupuesto en análisis no contempla recurso alguno con el que se pretenda dotar de tecnologías de la información a la población estudiantil vulnerable, -la realidad refleja que únicamente el 5.5% de los estratos socioeconómicos más bajos reportaron que sí tienen una computadora y sólo el 7.7% manifestó tener acceso a internet,¹⁰¹- por lo que, al no proporcionar los instrumentos necesarios que permitan que los estudiantes con limitaciones en el uso de medios tecnológicos puedan continuar con sus estudios a distancia, es evidente que la deserción escolar y rezago educativo se harán presentes.

En la misma tesitura, se advierte que se eliminaron catorce programas que están relacionados con tres rubros importantes: la *educación básica*, el *progreso en la educación de calidad*; y la *atención a poblaciones específicas*¹⁰² -véase tabla 6-; como no es la excepción, el presupuesto no prevé programas complementarios o sustitutos para efectos de no restringir de sus beneficios a la población que se abastecía de los mismos.

Esta situación hace evidentes las debilidades de la política social que se propuso en tiempos de pandemia, con la que se pretende priorizar una educación universal e inclusiva con miras a favorecer a los más pobres y desprotegidos, -sean mexicanos o extranjeros, como parte de las obligaciones adquiridas por México en Tratados Internacionales-,¹⁰³ pero en la realidad, se trata únicamente de acciones simbólicas, dado que ante la escasez

¹⁰⁰ Véase ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2021, *op. cit.*

¹⁰¹ UNICEF- EQUIDE. ENCOVID-19-Infancia, acumulado mayo-julio de 2020. Véase en: <https://www.unicef.org/mexico/media/4496/file/Acumulado%20de%20mayo%20a%20julio.pdf>

¹⁰² Véase ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2021, *op. cit.*

¹⁰³ En el año 2004 México se adhirió al Convenio Andrés Bello con el propósito de ampliar las oportunidades de generación de conocimiento en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología. Véase en: <http://convenioandresbello.org/cab/>

de recursos, se corre el riesgo de no garantizar el derecho adquirido a la educación inicial, como lo proclama la denominada *Nueva Escuela Mexicana*. Los instrumentos y estrategias pertinentes, aunado al acompañamiento adecuado por parte de maestros y cuidadores son factores imprescindibles para elevar la calidad de la educación en México y con ello, lograr la efectividad de este derecho, pero el gobierno federal tiene otra visión.

Educación Básica:	Progreso en la educación de calidad en todos los niveles:	Atención a poblaciones específicas:
Desarrollo de Aprendizajes Significativos de Educación Básica;	Fortalecimiento a la Excelencia Educativa;	Atención Educativa de la Población Escolar Migrante;
Programa Nacional de Convivencia Escolar;	Evaluaciones de la calidad de la educación;	Atención a la Diversidad de la Educación Indígena;
Escuelas de Tiempo Completo;	Formación y Certificación para el Trabajo;	Atención Educativa de la Población Escolar Migrante;
Expansión de la Educación Media Superior y Superior;	Carrera Docente en UPES;	
	Programa de Formación de Recursos Humanos basada en Competencias;	
	Sistema de Información y Gestión Educativa.	
	Programa Nacional de Reconstrucción;	

Tabla 6. Programas de Apoyo a la Educación eliminados en el PE 2021

Otro tema objeto de estudio, son los programas en los que hubo una disminución, o bien, no incrementaron su recurso. Por un lado, se encuentra el *Programa de Becas Elisa Acuña*, el cual presenta la misma cantidad que en el ejercicio fiscal 2020, \$4,164,000,000.00 (Cuatro mil ciento sesenta y cuatro millones de pesos 00/100 M.N.).¹⁰⁴ En las circunstancias que actualmente nos aquejan, este tipo de apoyos es importante para la comunidad que transita y permanece en la educación superior, ya que el abandono de los estudios profesionales impacta en la situación del país: menos salarios, incremento de los índices de criminalidad y violencia, entre otros.

2.5 Derecho al trabajo.

El trabajo es una condición humana, por medio de este se busca asegurar las necesidades básicas, e incluso, lograr una buena vida.¹⁰⁵ Bajo esa tesitura, el artículo 123 de la Constitución General de la República señala la obligación de crear empleos dignos y socialmente útiles, precisamente por ser un derecho esencial para la realización de otros. Bajo esta tesitura, el Estado tiene que fomentar las circunstancias propicias para

¹⁰⁴ Véase ramo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, *op. cit.*

¹⁰⁵ HÖFFE, O., *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, Ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires, Katz, 2007, p. 22-23.

generarlos, sin embargo, la llegada de la pandemia propició severos estragos; uno de ellos fue la pérdida de empleos.

Según los resultados de la *Encuesta Nacional de Ocupación de Empleo* realizada por el INEGI, durante el trimestre de enero a marzo de 2020,¹⁰⁶ la población desempleada en el país se situó en 2 millones de personas -equivalente a una tasa de desocupación de 3.4%- Posteriormente, de acuerdo con los resultados de la encuesta que levantó la misma institución vía telefónica -durante el mes de junio 2020-¹⁰⁷ indican que de 13.2 millones de personas disponibles para trabajar, 5.6 millones perdieron su empleo debido a la suspensión temporal sin recibir salario alguno, mientras que 4.4 millones renunciaron a su trabajo o cerraron su negocio, lo que propició que la tasa de desocupación se elevara a 5.5%. Consideramos que dicha cifra ha seguido incrementándose como parte del trastorno que el COVID-19 ha generado en la economía: cierre de comercios, recortes de personal, imposibilidad para continuar pagando salarios sin generar recursos, caída del producto interno bruto, etc. De igual manera, esto ha tenido como consecuencia inmediata que la informalidad laboral también haya crecido aceleradamente de 22.6 millones a 25.6 millones¹⁰⁸ -hasta junio 2020-, lo que se traduce en un sin número de personas vendiendo en calles, plazas, parques, etc.-, y desde luego, exponiéndose a contagiarse por el virus; con esto, se hace evidente que la estrategia *Quédate en casa* resulta imposible para aquellas personas que un día sin posibilidad laboral significa no tener comida en la mesa. Pese a ello, el presupuesto de egresos 2021 no presentó una política social que estuviese orientada a sanear el desempleo y la contracción económica.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social recibió un recurso consistente en la cantidad de \$23,799,853,830.00 (Veintitrés mil setecientos noventa y nueve millones ochocientos cincuenta y tres mil ochocientos treinta pesos 00/100 M.N.),¹⁰⁹ como no es la excepción, dicho presupuesto sufrió una disminución de aproximadamente cinco mil millones de pesos en comparación con el del ejercicio del año 2020¹¹⁰ y a pesar de que el confinamiento ha provocado un desastre económico, se hace evidente que garantizar la accesibilidad del derecho al trabajo no fue una prioridad en el presupuesto en comento. La misma suerte corrieron dos de los principales programas estratégicos generadores de ocupación y empleo, como se expone a continuación:

El *Programa de Apoyo al Empleo* recibió una asignación aproximada de \$55,500,000,000.00 (Cincuenta y cinco mil quinientos millones de pesos 00/100 M.N.)¹¹¹

¹⁰⁶INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación de Empleo*. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_05.pdf

¹⁰⁷INEGI, *Encuesta Telefónica de Ocupación de Empleo*. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_junio_2020.pdf

¹⁰⁸ *Ídem*.

¹⁰⁹ Véase ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021, *op. cit.*

¹¹⁰ Se le asignó la cantidad de \$28,860,748,151.00 (Veintiocho mil ochocientos sesenta millones setecientos cuarenta y ocho mil ciento cincuenta y un pesos 00/100 M.N.). Véase ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020, *op. cit.*

¹¹¹ En el ejercicio fiscal 2020 se le asignó un recurso aproximado de \$ 704,800,000,000 (Setecientos cuatro mil ochocientos millones de pesos 00/100 M.N.).

-sufrió un recorte aproximado de \$649,000,000,000 (Seiscientos cuarenta y nueve mil millones de pesos 00/100 M.N.)-, en un momento donde se requiere proteger de modo integral a las personas y sus hogares. Este tipo de programas orientados a garantizar el acceso y sostenibilidad de las estructuras de trabajo formal, así como a impulsar la capacidad de recuperación del nivel económico -a través del empleo- pone en riesgo a la sociedad que se encuentra desempleada.

Recordemos que éste, es uno de los ejes principales sobre el que opera el Servicio Nacional de Empleo, cuyo propósito es vincular las plazas vacantes con las personas que están en busca de trabajo, y a su vez, brindar apoyo financiero a los jornaleros agrícolas por medio del subprograma de movilidad laboral. Aunado a ello, se precisa que no existe ningún programa complementario con el que se pretenda enfrentar las condiciones críticas de inactividad laboral que hasta el momento nos ha dejado la pandemia. Por ello, reiteramos que este recorte presupuestal constituye una limitante para brindar atención y reinserción laboral a las personas que están desempleadas, y, además, pone en riesgo la garantía del ingreso y el trabajo de la población.

En el mismo sentido, se advierte la reducción de recursos al *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* hasta la cantidad de \$9,942,652,330 (Nueve mil novecientos cuarenta y dos millones seiscientos cincuenta y dos mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.), es decir, aproximadamente tres mil millones de pesos menos que lo asignado en el presupuesto del año 2020;¹¹² el recorte de recursos a este tipo de programas que tienen como función principal generar una vinculación con empresas, talleres, instituciones o negocios, para que los jóvenes entre 18 y 29 años tengan mayores oportunidades de desarrollar sus habilidades y estén en condiciones de ingresar satisfactoriamente en el campo laboral, representa una antítesis de la progresividad de los derechos sociales que el Estado está obligado a cumplir.

Por otro lado, el confinamiento al que nos obligó la pandemia generó que un sin número de empleados y empleadores trabajaran desde casa haciendo uso de los privilegios que nos brindan las tecnologías de la información y comunicación, dando paso al surgimiento de una nueva modalidad de trabajo denominada *teletrabajo*, con la firme intención de continuar la relación laboral al operar las actividades productivas de una empresa o negocio desde un lugar ajeno a éste.

Dada la prolongación de la pandemia y ante la necesidad de regular las relaciones de trabajo a distancia, el pasado 11 de enero de 2021 se aprobó la reforma a la Ley Federal del Trabajo, en la que se adicionó a ésta el Capítulo XII Bis;¹¹³ tal como lo refiere la exposición de motivos de la reforma en comentario [...] *quienes pudieron hacer la transición al teletrabajo tuvieron la posibilidad de pasar mayor tiempo en familia,*

¹¹² Se le asignó la cantidad de \$ 12,708,176,521 (Doce mil setecientos ocho millones de pesos ciento setenta y seis mil quinientos veintiún pesos 00/100 M.N.). Véase ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020, *op. cit.*

¹¹³ Abarca del artículo 330-A hasta el artículo 330-K, Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_110121.pdf

*establecer un horario más afín a sus labores diarias, y aumentar la productividad. Sin embargo, la transición a esta nueva modalidad vino acompañada de educación en casa y cuidados domésticos.*¹¹⁴ El teletrabajo es una modalidad que ha permitido que no se extingan los pocos empleos que aún quedan en México, pero sí es necesario que el ejecutivo federal considere acciones que beneficien a las empresas -a través de créditos y/o subsidios al pago de cuotas obrero-patronales- ya que como dicha ley establece - artículo 330-E-¹¹⁵ el patrón adquiere diversas obligaciones especiales, entre las que destacan: la implementación de diversos mecanismos que preserven la seguridad de la información, lo cual conlleva a la necesidad de adquirir un software especial para el respaldo y resguardo de todo el trabajo que se está realizando fuera de la fuente laboral, y que desde luego genera un costo extra que quizás no estaba contemplado; el registro de los trabajadores bajo dicha modalidad de teletrabajo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social; proporcionar el equipo de trabajo necesario (computadora, tableta digital, escritorio) entre otras. Con esto, queda de manifiesto que el presupuesto 2021 no contiene ningún tipo de estrategia para fortalecer e incrementar la productividad laboral.

A pesar de que el Estado está obligado a realizar las acciones necesarias para que los ciudadanos tengan acceso al derecho al trabajo, la actual política social no está enfocada en lograrlo.

III. A manera de conclusiones

El manejo de la pandemia en el país ha sido catastrófico.¹¹⁶ La ausencia de plan o estrategia para contener o amortiguar los efectos de esta en materia de política social, es otro de los desaciertos.

¹¹⁴ Exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de reforma para regular la modalidad del teletrabajo, Véase en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-07-20-1/assets/documentos/Inic_PRI_Eruviel_ley_federal_del_trabajo.pdf

¹¹⁵ Ley Federal del Trabajo. Artículo 330-E.- “En modalidad de teletrabajo, los patrones tendrán las obligaciones especiales siguientes: Proporcionar, instalar y encargarse del mantenimiento de los equipos necesarios para el teletrabajo como equipo de cómputo, sillas ergonómicas, impresoras, entre otros; II. Recibir oportunamente el trabajo y pagar los salarios en la forma y fechas estipuladas; III. Asumir los costos derivados del trabajo a través de la modalidad de teletrabajo, incluyendo, en su caso, el pago de servicios de telecomunicación y la parte proporcional de electricidad; IV. Llevar registro de los insumos entregados a las personas trabajadoras bajo la modalidad de teletrabajo, en cumplimiento a las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo establecidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; V. Implementar mecanismos que preserven la seguridad de la información y datos utilizados por las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo; VI. Respetar el derecho a la desconexión de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo al término de la jornada laboral; VII. Inscribir a las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo al régimen obligatorio de la seguridad social, y VIII. Establecer los mecanismos de capacitación y asesoría necesarios para garantizar la adaptación, aprendizaje y el uso adecuado de las tecnologías de la información de las personas trabajadoras en la modalidad de teletrabajo, con especial énfasis en aquellas que cambien de modalidad presencial a teletrabajo”.

¹¹⁶ Así lo calificó el ranking de resiliencia al COVID-19 diseñado por Bloomberg, el cual ubicó a México en el último lugar de cincuenta y tres países. Véase en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/los-mejores-y-peores-lugares-para-estar-en-la-era-del-covid-khwlaifq>. El índice de rendimiento de COVID-19 elaborado por el Instituto Lowy de Australia,¹¹⁶ lo ubicó en el penúltimo lugar -de noventa y ocho. Véase en: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>

Por ello, el Estado mexicano enfrenta la urgente e inaplazable responsabilidad de promover la construcción de un sistema de protección social que salvaguarde el ejercicio de dichos derechos sociales, empero, la falta de identificación de prioridades de atención, ausencia de una reflexión pública, ejecución de acciones improvisadas, prevalencia de programas con una normatividad cuestionable -expuestas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021- denotan una política social totalmente alejada de la garantía y acceso a tales derechos.

El informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) en México*¹¹⁷ tras un detallado análisis del contexto social, resalta el rezago existente y lo que se acumula; afirma que esta crisis amenaza los avances en materia de desarrollo social generados en la última década y que los grupos vulnerables serán afectados en mayor proporción. En el mismo tenor, advierte que en el *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*¹¹⁸ -emitido por el Titular del Ejecutivo- y en el cual se detallan las medidas emergentes de respuestas consistentes en la inclusión de diecinueve programas y acciones de desarrollo social, en conjunto con treinta y ocho programas prioritarios para atender la crisis, tiene severas inconsistencias, al señalar que [...] ninguno de los programas se dirige explícitamente a la población en situación de pobreza; que ninguna acción está dirigida a la población que perdió su empleo a raíz de la emergencia sanitaria; y que algunas de las medidas podrían ser insuficientes para llegar a toda la población que se verá afectada.¹¹⁹

En la misma línea de ideas, sugiere la necesidad de diseñar una estrategia integral sobre tres ejes, primera, afrontar con la crisis sanitaria con la menor cantidad de fallecimientos; diseñar acciones que protejan a los grupos más vulnerables en el bienestar económico; y, por último, planear una ruta de acción en el mediano y largo plazo que garanticen el ejercicio de los derechos sociales a toda la población.¹²⁰ Asimismo, propone la implementación de nuevas acciones para proteger a la población más vulnerable, mediante una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales; y, la adopción de medidas de largo plazo que garanticen la seguridad ante riesgos, como el seguro de desempleo contributivo que no afecte las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: el sistema de reparto y el sistema de cuentas individuales; la renta básica ciudadana consistente en transferencia monetaria a la población como estrategia de inclusión; o, un piso mínimo solidario, consistente también en transferencias monetarias a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre o de grupos vulnerables.¹²¹

¹¹⁷ Véase cita 5.

¹¹⁸ Publicado el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación. Véase en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020

¹¹⁹ Véase cita 5.

¹²⁰ *Ídem.*

¹²¹ *Ídem.*

En suma, los programas y acciones a seguir en la política social -como medio de satisfacción de derechos sociales- con base en el último informe aludido serán insuficientes para alcanzar, al menos, los mismos parámetros de relativa eficacia de derechos sociales existentes antes de la emergencia sanitaria, toda vez que no se observa voluntad política por parte de la Administración Pública Federal de atender las recomendaciones de CONEVAL, o reorientar su actuación, tal como se corroboró con la distribución de recursos económicos establecido en el Presupuesto de Egresos para el presente ejercicio fiscal, citado en diversos de sus aspectos en líneas anteriores.

Por consiguiente, es viable preguntarnos, ¿existen otros medios para reconducir la política social del país, al tiempo de buscar la eficacia de los derechos sociales?, en nuestra opinión, al contar con presupuestos tales como: un potente bloque de constitucionalidad/convencionalidad que tutela derechos humanos en general, y derechos sociales en particular, así como mecanismos jurisdiccionales de protección, defensa y reparación de derechos humanos -especialmente el juicio de amparo-; no debería existir impedimento alguno para obtener resoluciones en las que los jueces condenen a las instituciones al otorgamiento de medicamentos, tratamientos, educación, introducción del servicio de agua potable, garantizar el abasto de alimentos, espacios educativos adecuados, entre otras prestaciones.

No obstante, también nos parece que aún tenemos dos barreras por romper. La primera consiste en cambiar el entendimiento jurídico social respecto a lo que los jueces en general, y los constitucionales en particular, pueden o no hacer en materia de derechos humanos, esto, debido a la idea aún generalizada, *impuesta y asumida por los propios jueces, en el sentido que ellos no pueden cumplimentar directamente los Derechos sociales mediante el otorgamiento de prestaciones materiales a los particulares, con la consiguiente imposición a las ejecuciones, también materiales, a los respectivos órganos estatales,*¹²² probablemente para evadir la discusión del argumento contra-mayoritario; o el temor a inferir o generar un *desborde presupuestario*. La segunda, se refiere a la necesidad de que los operadores jurídicos que, convencidos de la preeminencia de justicia social y de los alcances del *litigio de interés público, o también denominado de alto impacto en derechos humanos,*¹²³ incoen procedimientos cuyos actos reclamados, principalmente, sea el cumplimiento de las diversas prestaciones a cargo del Estado.

El tratamiento que la actual administración le ha dado a los derechos sociales, antes y durante la pandemia, nos lleva a recordar a Manuel Gómez Morín, citado por Enrique Krauze, quien mencionaba con frecuencia una frase del Cantar de Mio Cid: ¡Dios, qué buen vasallo, si oviesse buen señor! Pero modificaba la terminología medieval para

¹²² En: COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las causas (profundas) de la ineficacia de los DESC”: en GORDILLO, Luis I., LUNA LEAL, Marisol (Dirs.), *Hacia la eficacia de los Derechos Sociales*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p.25.

¹²³ A los cuales la doctrina los ubica en un contexto en el que se reconoce el poder transformador del derecho y la potencialidad que desde el Poder Judicial existe para que, mediante una sentencia o resolución, se cambie la realidad.

acuñar lo siguiente: ¡Qué gran pueblo, si tuviera un buen señor!¹²⁴ Lo anterior, aplica a las circunstancias que aquejan a México, puesto que la confrontación de estas problemáticas y su eventual resolución dependen forzosamente por la confluencia de un buen gobierno, así como de una sociedad dispuesta a hacer efectivas estas prerrogativas.

De no buscar la eficacia de los derechos de nuestro interés vía jurisdiccional -ya sea para hacerlos efectivos; o, para mandar a los titulares de los ejecutivos la implementación de políticas públicas integrales en la materia-, nos parece que es una forma de regresar al pasado, una lectura de los derechos sociales como derechos programáticos; y de paso, la aceptación de una constitución solo en sentido aspiracional e ideológico, que por cierto, en el discurso y las recientes reformas constitucionales impulsadas por la autodenominada 4T, cada día se avanza en dicho sentido.

Bibliografía

ADELANTADO, José; UBASART GONZÁLEZ, Gemma, “¿Qué es el Estado de bienestar?”, *Manual sobre el Estado de bienestar y las políticas sociolaborales*, España, Huygens Editorial, 2018.

ALEXY, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en Carbonell Miguel *et al*, (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000.

ABRAMOVICH, Víctor, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

BARTRA, Roger, *Regreso a la jaula. El fracaso de López Obrador*, México, Debate, 2021.

CARBONELL Miguel, CRUZ PARCERO, Juan A., VÁZQUEZ, Rodolfo (Comp.), *Derechos Sociales y derechos de las minorías* México, UNAM, 2000.

CAMPILLO SÁINZ, José, *Derechos fundamentales de la persona humana: derechos sociales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Estado Social y Derechos de Prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución” en: *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

¹²⁴ KRAUZE, Enrique, *Del desencanto al mesianismo*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, p. 108.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las causas (profundas) de la ineficacia de los DESC”, en: GORDILLO, Luis I., LUNA LEAL, Marisol (Dir.), *Hacia la eficacia de los Derechos Sociales*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et. al.*, “La vacuna y sus interrogantes normativas”, *Revista Proceso Semanario de Información y Análisis*, núm. 2309, 2021.

COURTIS, Christian, *Políticas sociales, Programas sociales, Derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*, Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una Teoría Constitucional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.

CRUZ VARGAS, Juan Carlos, “El inexistente presupuesto para la dosis”, *Revista Proceso Semanario de Información y Análisis*, núm. 2309, 2021.

DENEALT, Alain, *Mediocracia, cuando los mediocres toman el poder*, Traducción de Julio Fajardo Herrero, Madrid, Turner publicaciones SL, 2019.

FERRAJOLI, Luigi, “El derecho como sistema de garantías”, Madrid, 2020, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2551827>

FLAMAND, Laura, “Salud: la frágil protección social”, *Revista Nexos*, núm. 3659, 2020.

GIMÉNEZ MERCADO, Claudia, *et. al.*, “Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen”, *Provincia*, núm. 35, 2016.

HÖFFE, O., *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, Ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires, Katz, 2007.

KRAUZE, Enrique, *Del desencanto al mesianismo*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

LÓPEZ AHUMADA, José Eduardo (Dir.), *et. al.*, *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, España, Aranzadi Thomson Reuters, 2012.

LUSTING Nora, *et. al.*, *The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Working paper 92, CEQ Institute Commitment to Equity, Tulane University, 2020, <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq92.pdf>

MAYER SERRA, Carlos Elizondo, *Y mi palabra es la ley. AMLO en Palacio Nacional*, México, Debate, 2021.

MELISH, Tara, *La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano: Manual para la presentación de casos*, Quito, Orville

H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), 2003.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México 2016*, México, OCDE, 2016.

ROJAS CABALLERO, Ariel, *Las garantías individuales en México*, México, Porrúa, 2002.

SEPÚLVEDA, Magdalena, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research, vol. 18, Oxford, Intersentia, Antwerpen, 2003.

SPICKER, Paul, *Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados*, Buenos Aires, Clacso, 2009.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución Político-Social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa, 2000.

VALLESPÍN, Fernando, *et. al.*, *Populismos*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.

VÁZQUEZ FERREL, Carlos Javier, *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México 1997-2012*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2017.

VÁZQUEZ, Dalia, *et. al.*, “AMLO en el laberinto de la pobreza”, *Revista Nexos*, núm. 2346, 2019.

WOLDENBERG, José, *et. al.*, *Balance temprano*, México, Grano de Sal, 2020.

Anexo

BANCO DE MÉXICO (BANXICO), *Informe Trimestral Enero – marzo 2020*, México, 2020, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B4BFBF30C-8CE3-AD49-6ED8-F0BD12ED0324%7D.pdf>

<https://www.infobae.com/america/mexico/2021/01/06/calendario-de-vacunacion-covid-19-en-mexico-cuando-me-toca-de-acuerdo-a-mi-edad/>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL -CONEVAL-, *Principales Hallazgos de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL -CONEVAL-, *Informe La política social en el contexto*

de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) en México México, 2020, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

HEATH, Jonathan, *La evolución de la economía y el papel del Banco de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/presentaciones/%7B36E01114-7568-ECE6-3591-9BF3ABC2BF48%7D.pdf>

ÍNDICE DEL PROGRESO SOCIAL EN MÉXICO, Más allá del PIB, 2019 <https://mexicocomovamos.mx/new/md-multimedia/1573195326-169.pdf>

ÍNDICE DEL PROGRESO SOCIAL EN MÉXICO, 2020. <https://mexicocomovamos.mx/new/index.php?s=contenido&id=1515>

ÍNDICE DE RENDIMIENTO DE COVID, Lowly Institute, Australia, 2020, <https://interactives.lowlyinstitute.org/features/covid-performance/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2017 –ENESS-*, México, 2017. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_enss_2017.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Ocupación de Empleo*, México, 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_05.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta sobre disponibilidad y Uso de TIC 2019*, México <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Telefónica Nacional de Ocupación de Empleo*, México, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_junio_2020.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Estadística sobre la población total en México*, 2020, <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Informe mensual -mayo-* México, 2020, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/balcom_o/balcom_o2020_05.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Primera Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE)* México, 2020,

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE.pdf

RANKING DE RESILIENCIA AL COVID, Bloomberg, Nueva York, 2020,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-24/los-mejores-y-peores-lugares-para-estar-en-la-era-del-covid-khwlaifq>

SECRETARÍA DE SALUD, Dirección General de Epidemiología. Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna. Semana Epidemiológica 39, México, 2020.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593841/MM_2020_SE39.pdf

SECRETARÍA DE SALUD, Dirección General de Epidemiología. Informe semanal de notificación inmediata de muerte materna. Semana Epidemiológica 53, México, 2020.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/604103/MMAT_2020_SE53.pdf

UNICEF- EQUIDE. ENCOVID-19-Infancia, acumulado mayo-julio de 2020, <https://www.unicef.org/mexico/media/4496/file/Acumulado%20de%20mayo%20a%20julio.pdf>