

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÚLTIMO MEDIO SIGLO EN MÉXICO (1970-2020)

Rodolfo Ortiz Ortiz

### Resumen:

Este breve texto tiene como objetivo principal analizar la evolución del derecho administrativo y social a partir 1970 al 2020 en México. Para ello, se atenderá en primer lugar, a la conceptualización y generalidades del derecho administrativo desde la óptica de su objeto de estudio, es decir, la administración pública. Una vez atendido este aspecto, se lleva a cabo un desglose sobre las distintas acepciones, clasificaciones, conceptos, características y fines de la administración, haciendo hincapié en que es precisamente lo más importante el análisis de estos fines u objetivos.

Sin importar al autor a quien se acuda, una constante relativa al fin último de la administración pública es la búsqueda del bien común. De este modo, será menester el analizar cómo desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución Política de 1917 se ha tratado de garantizar este bienestar a la población nacional. Posteriormente se toma una doble vertiente. En un inicio se lleva a cabo un repaso sobre los antecedentes de la seguridad social en nuestro país, con base en el ya referido texto constitucional federal.

Se elabora una cronografía sobre las distintas instituciones surgidas a partir de la segunda década del siglo pasado, hasta llegar a 1970, año clave en esta investigación, puesto que una vez ahí parto a la segunda vertiente del texto. Se llega a dos conclusiones. La primera, que la política de asistencia social no ha logrado reducir la pobreza; la segunda, que se requiere de un programa integral y no simplemente paliativos, como lo han sido los programas hasta la fecha. Mientras no se gesticone de verdad una política

Objetos y campo de estudio de la administración pública

pública de cobertura universal y se institucionalice un programa de asistencia adecuado, la brecha marginal de pobreza no va sino a aumentar.

*Palabras clave:* Administración pública, derecho administrativo, seguridad social, antecedentes, evolución, México.

**Abstract:**

The main objective of this short text is to analyze the evolution of administrative and social law from 1970 to 2020 in Mexico. To do this, the conceptualization and generalities of administrative law will be dealt with in the first place from the point of view of its object of study, that is, public administration. Once this aspect has been addressed, a breakdown is made of the different meanings, classifications, concepts, characteristics and purposes of the administration, emphasizing that the analysis of these purposes or objectives is precisely the most important thing.

Regardless of the author to whom one turns, a constant relative to the ultimate goal of Public Administration is the search for the common good. In this way, it will be necessary to analyze how since the promulgation and entry into force of the Political Constitution of 1917, an attempt has been made to guarantee this well-being to the national population. Later it takes a double slope. Initially, a review of the history of social security in our country is carried out, based on the aforementioned federal constitutional text.

A chronography is prepared on the different institutions that emerged from the second decade of the last century, until reaching 1970, a key year in this research, since once there I start on the second side of the text. Two conclusions are reached. The first is that social assistance policy has failed to reduce poverty; the second, that a comprehensive program is required and not simply palliative as programs have been to date. As long as a public policy of universal coverage is not truly developed and an adequate assistance program is institutionalized, the marginal poverty gap will only increase.

*Keywords:* Public administration, administrative law, social security, background, evolution, Mexico.

*El sistema de gobierno más perfecto  
es aquel que produce mayor suma de felicidad posible,  
mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política*  
Simón Bolívar.

## Introducción

Para poder adentrarse en el estudio de lo que propiamente denominamos derecho administrativo, es necesario en primera instancia contar con nociones suficientes sobre su objeto de conocimiento: “la administración”. Ahora bien, ello no simplifica el estudio sino por el contrario lo diversifica, ya que el término administración posee múltiples ópticas desde las que se puede abordar, como por ejemplo en su sentido organizativo (el estudio de los entes y órganos) o materialmente hablando; sin embargo, la acotación que para efectos de este análisis ocuparé es el entendimiento de la administración en su sentido más amplio, como “administración pública” o administración estatal. Es importante hacer el señalamiento de que existe administración en el sector privado y económico, como por ejemplo la muy en boga “administración del patrimonio”, y si bien en general desde un enfoque técnico todos estos tipos comparten algunos principios comunes, la administración pública *per se* se erige como una figura autónoma y notoriamente diferente a los demás sectores administrativos.

Como ya se ha mencionado, la administración puede ser objeto de posteriores clasificaciones que obedecen en gran parte a múltiples criterios, tales como su objeto o las funciones que persigue la actividad administrativa. Una de las funciones sobre las que más se ha producido investigación es sobre la actividad administrativa “de prestación”, cuyo objeto es el garantizar y mejorar de manera continua las condiciones de vida de los ciudadanos a través de la ayuda (como la asistencia social o la asignación de becas) a determinados grupos y la prestación de servicios públicos. En este rubro, podemos ver la relación que guarda con lo que Fortshoff<sup>1</sup> denomina “procura existencial”, es decir la prestación de bienes y servicios de vital necesidad para las personas, proyectándose como una función estatal esencial de un Estado social que principalmente debe

---

<sup>1</sup> Die Verwaltung as Leistungsträger, Kolhammer, Alemania, 1938.

cumplir el ente administrativo (a través de la suministración de prestaciones) ayudado por la regulación que emita el aparato legislativo.

La administración pública como disciplina científica fundamental en las ciencias sociales, es considerada como el conjunto de conocimientos debidamente organizados y sistematizados que nos permiten explicar el funcionamiento del Estado, de acuerdo con las grandes transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales de nuestro siglo, cuyo objeto de estudio es precisamente el funcionamiento del poder ejecutivo. En el análisis del funcionamiento del Estado debemos observar el desarrollo de los aparatos gubernamentales como organizaciones de naturaleza mixta, con participación no sólo del Estado, sino del sector privado, que en su conjunto, permiten a los órganos públicos el diseño y elaboración de políticas para la comprensión de los problemas públicos y la interacción de la sociedad con su gobierno, con la finalidad de explicar cómo administrar los recursos públicos, cómo dar atención a las necesidades de la población y con ello conseguir una sociedad satisfecha.

Las respuestas a estos planteamientos deben abordarse desde diversos puntos de vista y escenarios, no sólo de una visión puramente legislativa o jurídica, sino transitar hacia miradas multidisciplinarias enfocadas a la eficiencia, la eficacia y la equidad. que nos permitan explicar y comprender el desarrollo de nuestro país a la luz de las actuales reformas administrativas y de gobierno que se han implementado en los últimos años. Solamente así podremos entender algunas actuaciones del Estado y el cometido del mismo, para alcanzar el fin último de la administración pública que es la satisfacción del bien común, y si la administración pública no sirve para esto, entonces no sirve para nada. Esta es una condición *sine qua non* para alcanzar la legitimidad del Estado.

Esta satisfacción que debe ser el eje sobre el que funcione la administración y por ende uno de los objetivos del derecho administrativo, se refleja en la seguridad social. Dicha creación es el término con que se denomina a las prácticas legales que tipifican el Estado de bienestar, lo que ha provocado un proceso de socialización del derecho.

### **Administración pública y seguridad social**

Haciendo una aproximación a la administración pública desde la voz de uno de los clásicos como Baptista Bonnin, dice que es “la potencia que ordena, corrige

y mejora todo lo que existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”, siendo de vital trascendencia en la prestación y mejoramiento de los servicios públicos como parte de las políticas en materia de salud en beneficio de la población, lo que le da la razón de su existencia: la satisfacción del bien común.

Sin importar la época o lugar del orbe de que hablemos, una constante que podemos observar en todos los pueblos es la aspiración a constituir una sociedad en la que cada uno de sus miembros alcance la satisfacción de sus necesidades; un constructo en que todos quienes lo conforman lleguen a ser felices, algo que hasta el día de hoy sigue siendo utópico. Sin embargo, debido a la mutabilidad y dinámica de la sociedad y a la naturaleza propia del ser humano, nos hallamos en un proceso de mejora permanente para intentar que sean cada vez menos los individuos que se encuentren en desventaja.

Debido a tales desventajas por parte de algunos sectores de la población y ante la necesidad de afrontarlas, se da el surgimiento del Estado asistencialista de Derecho (Derecho social) y ello a su vez origina la seguridad social.

El mundo ha vivido un intenso proceso de cambios y reestructuraciones, bajo lo que se denomina globalización. Se trata no sólo del advenimiento de una nueva ideología sino de una realidad económica, política y social compleja. En este contexto, son muchos los conceptos y paradigmas que se han puesto en tela de juicio. La seguridad social ha sido objeto de numerosas discusiones en foros mundiales; en Latinoamérica ha sido el resultado de un proceso histórico con implicaciones de orden económico, político y social ya que se adoptó el modelo basado en los seguros sociales (prestaciones sociales contributivas y asistenciales), que si bien en un momento contribuyeron a mejorar las condiciones de vida en la región, nunca alcanzaron una amplia cobertura; y a medida que fueron madurando presentaron problemas de financiamiento, de equilibrio económico y de equilibrio actuarial.

Sainz (2008) y Sánchez (1987) concuerdan en considerarla, el primero, como “la más alta expresión de la solidaridad humana entre los trabajadores” y el segundo, como un conjunto de normas jurídicas de orden público que tienden a realizar la solidaridad social; ambos autores ven a la seguridad social como una forma de proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, cuando el producto de su trabajo es la fuente principal de subsistencia. La seguridad social es un conjunto de medidas que la sociedad proporciona a

sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras. La forma más común de identificarla es mediante las prestaciones y la asistencia médica; sin embargo, esas son sólo algunas de las formas en las que se presenta en la vida cotidiana. En los hechos, la seguridad social también se encuentra en los actos solidarios e inclusivos de las personas hacia los demás, pues esos actos llevan en sí mismos la búsqueda del bienestar social.

La seguridad social es uno de los derechos fundamentales de las personas, ya sea que se observe desde la perspectiva de los derechos sociales (a través de un aspecto prestacional del ente estatal), o bien desde la línea de la administración pública.

Al ser un derecho humano, y en virtud de lo enunciado por la Constitución Federal en sus numerales 1 y 133, al existir una noción de parámetro de constitucionalidad que deberá armonizar el marco normativo interno con el internacional, el Estado debe cumplir con un cúmulo de obligaciones para responder de esta garantía (respetar, proteger, garantizar y promover). Esta necesidad surge en función de uno de los fines que busca el derecho (mismo que converge con la función esencial de la administración pública): la satisfacción del bien común o el bienestar social. A pesar de lo anterior, en la realidad jurídica mexicana, la tutela de dicha garantía ha sido desplazada por otros derechos que se han considerado de mayor relevancia, tanto en el orden legislativo como por el brazo articulado de la administración, que son las políticas públicas específicas.

Las denominadas políticas de protección social, poseen un papel de suma importancia con respecto a la garantía del derecho humano a la seguridad social incluyente. Estas políticas están encaminadas a la reducción de la pobreza y desigualdad, además de apoyar el crecimiento inclusivo y el impulso del capital humano.

Además, por su propia naturaleza, se erige en un pilar del crecimiento y desarrollo general de cualquier país; su oportuna y adecuada provisión es factor fundamental de cohesión política y social, asegurando una mejor calidad de vida para los trabajadores y sus familias a través del acceso a la asistencia médica y el aseguramiento del ingreso en casos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte.

A varias décadas de su formal nacimiento en nuestro país, sigue siendo un rubro que ha ido variando con cada administración presidencial. Es de conocimiento general, que la cobertura universal en servicios de salud no se ha logrado como se han planteado las instancias respectivas de gobiernos federales y estatales en diferentes sexenios. Ni Vicente Fox, ni Felipe Calderón, ni Enrique Peña Nieto en los últimos tres periodos de gobierno, han sido capaces de poner sus ojos en este problema nacional.

Ahora bien, no es mi deseo limitar el estudio a los últimos 18 años, sino por el contrario, este documento fija como objetivo la realización de un análisis breve acerca del origen, evolución y avances que ha tenido la seguridad social en México, enfatizando lo relativo a los programas de asistencia social que han venido instrumentándose en el país acotando la temporalidad a 50 años (1970-2020).

### **Antecedentes de la seguridad social**

A nivel global, el primer Estado-nación en velar formalmente por la seguridad social de sus habitantes, fue Alemania. Tal como menciona Mesa Lago (2005), “entre 1883 y 1889 Otto Von Bismarck establece un seguro social, que contemplaba la protección de los trabajadores contra riesgos sociales de la vejez, la invalidez y la enfermedad”.

A través de ese modelo, otros países industrializados establecieron sus propios sistemas de seguridad social, pero guiándose en todo momento en los principios de obligatoriedad, cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado.

Con la conclusión de la Primera Guerra Mundial, se funda la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo que hasta la fecha vela por la seguridad del sector laboral y sus prestaciones, a través del establecimiento del seguro social como un instrumento indispensable para proteger a los trabajadores y sus familias. Si bien formalmente debemos el desarrollo del término de seguridad social a Sir. William Beveridge, quien propuso en 1942 un plan de “seguridad social” que integrase los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios, por otro lado Ruiz (2011) señala que el informe Beveridge (IB), es el primer documento de esta naturaleza que se conoce en el campo de la seguridad social.

### **Antecedentes en México**

La seguridad social<sup>2</sup> nace como una exigencia social del sector menos favorecido<sup>3</sup> a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX: los obreros. Las exigencias de este sector giraban en torno a generar condiciones que les permitieran resarcir los bajos salarios, la necesidad de viviendas, así como atender necesidades primordiales como las enfermedades o los accidentes de trabajo.

Bajo tal orden de ideas y tal como hemos expresado en líneas anteriores, la seguridad social tiene el firme interés de atender el bienestar y el adecuado desarrollo de las personas, configurándose como una institución pública fundamental de cualquier Estado, ya que busca la integralidad de los servicios en aras de lograr la justicia social; es decir, si bien sus beneficios se perciben en la esfera individual, la organización existente tras ella es interdependiente y colectiva.

Los primeros pasos para otorgar derechos a la clase trabajadora en el país, se dejaron entrever en la Constitución Política de México de 1857, texto de corte individualista inspirado por un sistema liberal.

La primera mitad del siglo pasado fue el escenario de una convulsa transformación, menester de los grandes cambios que se fueron produciendo en casi todos los órdenes: el artístico, el social, con el asentamiento de la lucha de clases y el triunfo de las primeras revoluciones proletarias.

En ese escenario, surge la seguridad social, producto de la lucha de la clase obrera para remediar las grandes deficiencias que adolecían (accidentes, bajos salarios, explotación laboral, vivienda, entre otras). Se trata de una institución fundamental debido a su carácter de pública, integral, solidaria, con sentido de justicia y previsión, además de que si bien es cierto que el beneficio recae individualmente, trae consigo una responsabilidad colectiva.

---

<sup>2</sup> Como parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCA).

<sup>3</sup> Tal como ocurriera un siglo antes en Francia con los denominados derechos de “primera generación” o derechos civiles y políticos, en donde el sector más vulnerable era la ciudadanía y a través de una lucha social y choque de clases, lograron la consolidación del primer documento de corte garantista: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Posteriormente, al ser promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 de tipo social, se reivindicaron los derechos que protegen a la clase trabajadora, de los cuales el Estado se convierte en garante. En materia de seguridad social, la fracción XXIX del artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917, se enuncia de la siguiente forma:

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular (CPEUM, 1917).

Más adelante, se gestan diversas reformas a ese numeral de la CPEUM que se convierte en bastión de la seguridad social, conjuntamente con el artículo 4°. De dichas disposiciones constitucionales se han derivado otros ordenamientos, con los que se constituye el sistema jurídico de la seguridad social en México.

Puesta en vigor la Constitución de 1917, el 12 de agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles, la cual tendría por objeto beneficiar a los trabajadores al servicio del Estado, quienes comenzaron a recibir servicios y prestaciones por parte del Gobierno Federal relativos a la protección de la salud, a préstamos y a pensiones. En 1926, se publicó la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, que protege al personal militar.

Sin embargo, a pesar de que a partir de la reforma al artículo 123 constitucional se había considerado de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, ésta se publicó hasta el 19 de enero de 1943, norma en la que se estableció dentro de sus primeros artículos que la finalidad de la seguridad social era garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, los seguros y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En lo que respecta al sector burocrático, en 1959 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante la cual se creó el ISSSTE, en 1960, que atiende a los trabajadores del sector público.

Durante la década de los sesenta, la seguridad social comienza a tornarse con un carácter integral, surgiendo instituciones como el Instituto del Fondo

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), además de la creación de sitios recreativos, farmacias y tiendas.

El 12 de marzo de 1973, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley del Seguro Social, la cual fue abrogada mediante decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 21 de diciembre de 1995 por otra de igual denominación, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1997; en esta ley se manifiesta, entre otras cosas, la modificación radical al sistema de pensiones con el objeto de asegurar su viabilidad financiera y una mayor equidad en el mediano y largo plazos.

Para 1984 entra en vigor la Ley del ISSSTE, que abrogó a la de 1959, y el 31 de marzo de 2007, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una nueva Ley de este Instituto que establece, entre otras cosas, nuevos esquemas para la administración de los fondos de retiro.

## **Cobertura**

El sistema de la seguridad social en México, se encuentra en manos de entidades públicas ya sean federales o locales y de organismos descentralizados, por medio de los cuales se pretende brindar una garantía real del derecho a la salud, es decir, el acceso a la asistencia médica, a medios de subsistencia y servicios sociales para el bienestar social, además de en su momento, la asignación de una pensión.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Secretaría de Salud (SS) cubren al mayor número de la población beneficiada en la atención de la salud. La cobertura de la Secretaría de Salud se orienta prioritariamente a la atención médica ("Seguro Popular").

A nivel nacional, y conforme lo apuntamos en el Cuadro 1, podemos identificar las siguientes cifras y periodos administrativos de la administración gubernamental en donde se exponen los avances en materia de seguridad social en nuestro país en los últimos 50 años.

**Cuadro 1. Histórico de la Seguridad Social en México**

PERIODO PRESIDENCIAL	DERECHOHABIENTES INICIO	DERECHOHABIENTES FINAL
Luis Echeverría Álvarez (70-76)	12,195,991	22,239,065
José López Portillo (76-82)	22,239,065	33,326,630
Miguel de la Madrid (82-88)	33,326,630	44,235,420
Carlos Salinas de Gortari (88-94)	44,235,420	47,862,670
Ernesto Zedillo (94-2000)	47,862,670	55,119,571
Vicente Fox (2000-2006)	55,119,571	73,107,223*
Felipe Calderón (2006-2012)	73,107,223	125,563,505
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	125,563,505	132,657,136**

Fuente: Elaboración propia

\*Hay que hacer el señalamiento que la cifra a partir de este sexenio sube exponencialmente debido a la creación del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular).

\*\*Podría pensarse erróneamente que esto significa una cobertura total de la población nacional; sin embargo, hay que tener en cuenta la enorme cantidad de duplicidad de registros que existe.

No es ajeno a nadie el hecho de que dichas instituciones no sólo brindan servicios médicos, sino que ofrecen toda una gama de servicios y prestaciones integrales de la seguridad social, tales como las otorgadas por enfermedad, vejez, accidentes de trabajo, invalidez y maternidad, por citar algunas a las que tienen acceso los cotizantes, así como sus familiares y sobrevivientes.

Existen algunos instrumentos que nos permiten clarificar las dimensiones del papel que juega la seguridad social en el país. Por ejemplo, atendiendo a datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, se tiene un registro que a finales de 2012, 6 de cada 10 personas ocupadas no cotizan en ninguna institución de salud, situación que únicamente ha mejorado 2 puntos porcentuales en el término de 7 años (INEGI, 2019).

Es sumamente preocupante que en lo tocante a los trabajadores independientes o por cuenta propia se encuentran de forma notable excluidos de los

servicios de salud, ya que por ejemplo de los 11 millones 682 mil 527 trabajadores independientes en el país, únicamente tienen acceso a las instituciones de salud, la irrisoria cantidad de 2 mil 751, hablamos de un ínfimo 0.02 %.

Ahora, si bien es cierto que se creó el Seguro Popular para cubrir el déficit de cobertura en la seguridad social, la última información disponible en la Encuesta Nacional de Empleo arroja que el avance ha sido insuficiente, ya que sólo se ha podido cubrir un 27% del total de trabajadores que no tenían acceso a instituciones de seguridad.

Debemos tener en cuenta que con los cambios formulados por el Presidente Andrés Manuel López Obrador y la transición del Seguro Popular al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) a cargo de la Secretaría de Salud (como una estrategia para universalizar la cobertura en materia de salud, siempre y cuando no se esté afiliado al IMSS o al ISSSTE), estos datos podrán variar en los meses subsecuentes, si bien esperamos no se suscite una situación como la acontecida con la reforma en materia de justicia penal, en la que el cambio legislativo sobrepasó al aspecto infraestructural y operativo.

Si bien en líneas anteriores se mencionó que la seguridad social es un tema de agenda nacional, ello no implica que se le dé la magnitud que debiera. Para muestra de ello, podemos tomar las ideas de Juan Pablo Castañón García,<sup>4</sup> quien evidenció que “75% de la población en México está excluido de los beneficios de la seguridad social [además] no se ha podido consolidar un sistema integral y nacional de seguridad social, es el gran pendiente de México”.

## **Programas de asistencia social**

### **Los setenta y la apertura de la seguridad social**

Fue hasta la administración del presidente Echeverría Álvarez cuando se abrió el IMSS a la población no asegurada, anunciando en 1973 que la población rural y los no asegurados serían incluidos en el Instituto mediante el programa llamado de Solidaridad Social; 40 por ciento del costo sería financiado por el ya muy mermado fondo de pensiones e invalidez del IMSS, y 60 por ciento por deuda pública. Sin embargo, al final los servicios universales que el programa ofreció efectivamente fueron sólo los de planificación familiar y los servicios

---

<sup>4</sup> Ex presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) en México.

médicos de urgencias. Ello dio pie a que en el gobierno fuera descontinuando silenciosamente el programa (Brachet-Marquez, 2010). Es decir, el gobierno fue poco eficiente y se vio limitado debido al alto costo financiero para hacer una planificación de largo plazo como sucedió con el caso del Seguro Popular, donde el desabasto de medicinas, equipo e infraestructura hospitalaria fue evidente.

Por otro lado, en este sexenio también se puso en marcha el primer programa que oficialmente se utilizaría para el combate a la pobreza, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). El propósito fundamental era fomentar el progreso rural para atenuar las diferencias entre el desarrollo del campo y la ciudad. El PIDER se inscribía en la teoría del desarrollo rural-integral. Se partía del supuesto de que los pobres rurales estaban así porque carecían de las condiciones necesarias para llegar al desarrollo.

Los resultados del programa fueron muy limitados debido a su baja cobertura poblacional. El PIDER pareció más un programa piloto que el inicio de un programa de combate a la pobreza a largo plazo. Además, no queda claro cuántos recursos realmente llegaron de forma efectiva a los renglones que estaban considerados en el proyecto, ni los resultados concretos del mismo.

### **La década de los 80 y la convergencia de tres enfoques**

El año de 1976 marca el inicio de la administración de José López Portillo, y con ella se entra en una fase en la que convergen 3 sexenios presidenciales en una sola década. En 1977 se crea la Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). El principal objetivo era el de realizar programas y acciones encaminadas a atender las zonas deprimidas y grupos marginados del campo y la ciudad. De tal suerte que PIDER y COPLAMAR se erigen como los primeros programas de asistencia social oficiales destinados al combate a la pobreza y a los que desde ese momento se considerarían como sectores marginados.

El objetivo que se estableció con la creación de la COPLAMAR, fue el de generar una articulación de acciones que dieran oportunidad a que las zonas rurales contarán con elementos organizacionales y materiales para poder participar más equitativamente en la distribución de la riqueza. Se marca un hito a partir de aquí, ya que además este programa pretendía crear una red con otras esferas de la administración pública. De tal suerte, se desarrolla una plataforma

institucional entre dependencias cuya pretensión era el crear e instrumentar estrategias que permitieran atender cabalmente a los sectores marginados.

Iniciada la década de los ochenta, durante el cierre de la administración de López Portillo, se crea el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980, el cual surge por la crisis que afrontó el sector agrícola a finales de los setenta. Como la mayoría de los programas asistenciales en México, el SAM no tenía dentro de su línea de visión el funcionamiento a largo plazo, sino únicamente se origina a manera de estrategia gubernamental para tratar de lograr la autosuficiencia alimentaria para la población mayormente marginada. Si bien este programa terminó siendo enfocado al ámbito productivo (a través del incremento de créditos, fertilizantes, maquinaria, combate a plagas) y a pesar de que el país obtuvo un considerable incremento en la cosecha y el sector ganadero, el programa terminó por extinguirse.

Podría decirse desde una postura económica, que una de las razones por las que se canceló el programa fue debido al cambio de modelo económico mexicano, en atención de armonizar nuestro sistema con el global, pasando de un proteccionismo económico a la apertura comercial.

Por otro lado, de manera as genérica durante este sexenio se crea también el “Programa de Nutrición y Salud”, que fue usado como bandera de combate a la pobreza. Este programa al igual que la COPLAMAR, genera la alianza y coordinación inter-dependencias. Podemos observar la intervención de los 3 órdenes de gobierno, así como de la SSA, el IMSS, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

En 1984 comenzó a funcionar el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. A diferencia de los instrumentados en la década de los setenta, este programa nacional tenía aspiraciones más acotadas, además de que se dio un papel más activo a los gobiernos de las entidades federativas. Este programa se vió afectado también por la crisis económica de los años ochenta en México debido a la situación de la deuda externa.

Como consecuencia de la deuda externa, se llevaron a cabo varios recortes presupuestales en el gasto público, siendo el aspecto social uno de los

mayormente afectados. De forma sintética podemos afirmar que el combate a la pobreza durante el sexenio de De La Madrid fue limitado.

### **Los 90 y el asistencialismo en México**

Con la llegada a la silla presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, se gestó la entrada en funciones del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Dicho programa se centró en intentar abatir la pobreza y marginación en las zonas rurales e indígenas del país.

No obstante de que se trató de un programa con sustentos fuertes, no pasa desapercibido que se enfrentó a una serie de obstáculos de considerables dimensiones; en primer lugar, surge en el seno de una crisis económica nacional, en un momento donde además la demanda de seguridad social superaba con creces a la oferta institucional.

Lamentablemente para los fines que se persiguió con el PRONASOL, al ser creado como un programa presidencial y no siendo institucionalizado, “Solidaridad”, como coloquialmente se le conoció, terminó siendo olvidado y duramente criticado. Se consideró que más allá de la innovación y utilidad que debía aportar el programa, su uso netamente político y publicista terminó por repercutir en su imagen general, ya que perdió credibilidad ante la población.

Ernesto Zedillo Ponce de León tuvo que afrontar una serie de problemas recién iniciado su mandato presidencial. Tras la crisis de 1994 y la subsecuente devaluación monetaria en 1995 que trajo consigo el desplome de la economía mexicana y el aumento de la población en situación de pobreza, tuvo que replantearse el principal programa asistencialista del sexenio anterior.

En 1997 Solidaridad se transforma en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Se contextualiza en el marco de la política social de tipo integral, echando mano de la coordinación interinstitucional.

La coordinación del programa fue responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Social (EDESOL), a través de la Coordinación Nacional del programa. Debido a los problemas económicos nacionales durante esa época, se acotó a la población beneficiaria al programa, siendo únicamente objetivos del mismo los habitantes de comunidades rurales, previo estudio socioeconómico para determinar su perfil. Además, se eliminó la entrega de la ayuda en especie, y por el contrario, se asignaba una cantidad económica que sería recibido por madres

de familia. Entra entonces una contextualización con perspectiva de género. No obstante, el intento de cambiar las directrices del programa Solidaridad en su instrumentación, los resultados continuaron siendo insuficientes.

### **El año 2000. Un cambio en la balanza política nacional y su impacto en la seguridad social**

Con el nuevo siglo y el cambio en el poder del partido hegemónico que gobernó por más de 7 décadas, surge también una gran expectativa acerca de las mejoras en materia de seguridad social. PROGRESA funcionó aún durante 2 años del periodo presidencial de Vicente Fox Quesada. Tras ese periodo, se creó el programa OPORTUNIDADES, que intentó seguir la directriz de PROGRESA, en lo relativo a la entrega de dinero a las madres de familia para la procuración de sus hijos. Se trabajó sobre la línea que ya había trazado el programa del sexenio anterior, si bien evidentemente se agregaron algunas acciones en aras de ampliar la cobertura.

Durante este sexenio, el impulso que recibió el programa de asistencia social fue notorio, ya que además se incluyó al sector de los adultos mayores como beneficiarios (con el Programa 70 y más).

A diferencia de lo acontecido en sexenios anteriores, Felipe Calderón al tomar posesión presidencial, decide continuar la labor emprendida por su antecesor y continúa trabajando sobre la base de OPORTUNIDADES. Como era de suponerse, esto obedeció de forma primordial a situaciones políticas, ya que una vez más la asistencia social fue utilizada como un instrumento de la administración presidencial de reivindicación con la población marginada, máxime si tomamos en cuenta que su designación como presidente electo levantó sospechas en más de uno, pero eso es materia de otro análisis.

El aporte principal de Calderón fue el incremento de la cantidad económica que destinaba a las familias a través de las transferencias económicas con que funcionaba el programa.

A diferencia de programas de sexenios anteriores (en virtud quizá de haberle brindado continuidad), OPORTUNIDADES presentó avances importantes en la ampliación de la cobertura, además de focalizar esfuerzos específicos para cada segmento poblacional, reportando una considerable mejora en sus

mecanismos de operación, aunque si bien, es cierto que el porcentaje de pobreza reportada para finales del mandato de Calderón seguía siendo muy grande.

## **2012. De vuelta al PRI**

Con al regreso al poder del partido hegemónico, se volvieron a suscitar acalorados debates sobre cuál iba a ser el modelo de acción que plantearía el gobierno federal para hacer frente al problema de la pobreza. Era de suponerse que, a diferencia del sexenio anterior, OPORTUNIDADES dejaría de mantenerse y vendría un remplazo estructural. El nuevo programa PROSPERA comenzó a instrumentarse en 2018 para “cubrir” las deficiencias que su antecesor había tenido.

Nuevamente se delega a la SEDESOL la coordinación y puesta en marcha del programa, estableciendo como principal fin ofrecer instrumentos para que la población vulnerable (ya no se utiliza el término marginada) pueda elevar su nivel de vida. La ayuda que se brinda a través del programa va desde apoyo económico, alimentario, servicio médico gratuito y varios tipos de becas. El programa opera en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el IMSS.

Podemos decir que si bien, según datos de SEDESOL, el programa ha alcanzado prácticamente la totalidad de familias beneficiadas que se planteó como objetivo para el sexenio, seguimos en un limbo demagógico, ya que la pobreza en México sigue estando presente en prácticamente 45% de su población (53 millones de personas).

## **2018. El gobierno “del bienestar”**

A un año del inicio del sexenio de López Obrador, parece que al asistencialismo en nuestro país ha ido en crecimiento, ya que no solamente se plantea una cobertura universal al grueso de la ciudadanía en materia de salud a través del INSABI, sino que se han establecido otros 9 programas estructurales (primordialmente en el plano de becas), lo que a criterio de muchos generará un déficit económico y terminará siendo insostenible.

## **Conclusiones**

En las líneas anteriores se desarrolló un análisis histórico sobre el surgimiento de la seguridad social en México, así como su innegable relación como objeto

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

de estudio de la administración pública. Tras ese pequeño contexto, se hizo alusión al fin máximo que persigue el derecho administrativo a través de la administración pública, como lo es el bienestar común.

Así pues, tras repasar los antecedentes y surgimiento de las instituciones de seguridad social en México como producto de la Constitución de 1917, se procedió a llevar a cabo un estudio sobre las formas en que la administración (o en este caso las distintas administraciones a lo largo de 5 décadas) ha tratado de lograr este bienestar común, enfocándonos a los programas de asistencia social como un medio para equilibrar las condiciones de la población en el país.

Después de este análisis, podemos hacer 2 señalamientos:

- La política de asistencia social (incluida la seguridad social y la educación), no ha logrado reducir la pobreza de manera significativa.
- Los programas de asistencia social han surgido como paliativos únicamente para intentar compensar la falta de cobertura universal de las instituciones de seguridad social en el país.

De igual forma, me permitiré enunciar los que, a mi consideración, son rubros que deben ser atendidos a la brevedad para que exista una mejora sustancial en materia de seguridad social:

- Evaluación de la calidad técnica de los profesionales de la salud bajo estándares convenidos.
- Monitoreo de la satisfacción de los usuarios a través de los Avaes Ciudadanos.
- Revisión periódica de los expedientes clínicos.
- Implementación de un programa de uso racional de medicamentos
- Acreditación de Unidades Médicas
- Se requiere un sistema legal, financiero e institucional de fondo
- No podemos seguir abordando el problema con acciones aisladas o provisionales.
- Se debe abrir un debate nacional en torno a la reforma integral que se requiere en seguridad social, ya que es una reforma estructural pendiente.

Mientras no se gesticule de verdad una política pública de cobertura universal y se institucionalice un programa de asistencia adecuado, la brecha marginal de pobreza no va sino a aumentar conforme la población crezca. Nos encontramos en un momento crítico para la estabilidad de la seguridad social en nuestro país.

### Referencias bibliográficas

- Casimiro T. (2013). "La Política Social en México". En *Revista de Investigación en Ciencias de la administración*. INCEPTUM, Vol. 8, Núm. 15. México.
- Díaz, J. (s.f.). "La seguridad social en México, un enfoque histórico". En *Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*. Núm. 2. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019\\_04.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/iooe/iooe2019_04.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857 (CPEUM) (1917). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.
- Mesa, C. (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: Comisión Americana para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ruiz M. (2011). *Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro popular*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Sainz, R. (2008). *Diez años de reformas a la Seguridad Social en México*. México: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LX Legislatura.
- Sánchez, G. (1987). *Derecho Mexicano de la Seguridad Social*. México: Cárdenas Editor.