



## Reseña del libro coordinado por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional 2000-2018*

Yasodhara Silva Medina

Demoscópica México

El pasado 2 de diciembre de 2022, se presentó en la Feria Internacional de Libro (FIL), en Guadalajara, el libro *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional 2000-2018*, una obra colectiva compilada por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi Contigiani y prologada por Pablo Yanes.

Se trata del séptimo libro de la colección “La Cuestión Social”, coeditada por Siglo XXI Editores, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de la Frontera Norte, y el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.

Con este libro, sus compiladores y autores muestran una clara consistencia en sus publicaciones, que destacan por su contribución para pensar lo social, quienes no han desistido en proponer, cuestionar e insistir en la necesidad de exigir un Estado más social, un modelo de desarrollo capaz de generar mejores resultados económicos y sociales, en producir conocimiento y evidencia para ensayar con responsabilidad nuevas formas de ser menos desiguales, menos pobres, con un mayor bienestar social para la población mexicana en su conjunto.

Y aquí se debe subrayar la idea de ensayar con responsabilidad porque supone, como lo que ofrece este libro, un análisis riguroso con datos, con reflexión teórica y empírica sobre los aprendizajes que dejan las políticas sociales durante las primeras dos décadas del presente siglo en México, para observar lo que ha tenido efectos positivos significativos y lo que no, los déficit que se siguen acumulando. Esos déficit que representan vidas que están muy lejos de ver cumplidos esos derechos consagrados en la Constitución.

Y aquí resulta importante citar textualmente a Pablo Yanes (p. 15), quien en el prólogo del libro escribe:

En lo que se lleva recorrido del siglo XXI, el país ha experimentado una transformación profunda (y virtuosa) de su marco normativo, pero ello contrasta con la persistencia de una significativa brecha de implementación. Del derecho al hecho aún hay mucho trecho. Así lo han señalado los informes del Alto Comisio-

ECONOMÍAunam vol. 20 núm. 58,  
enero-abril, 2023



nado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en los cuales México tiene un alto cumplimiento en indicadores estructurales (o normativos, si se prefiere), mediano en indicadores de proceso y bajo en indicadores de resultados.

La lectura de esta vasta obra colectiva tiene como hilo narrativo la historia de las políticas sociales en este primer tramo de siglo en el país, aunque en la mayoría de los veintiséis artículos escritos por treinta y tres autores que se dividen en seis partes, la historia se recorre mucho antes, especialmente durante el siglo XX para entender sus cimientos y trayectorias.

El libro forma parte de una colección que es de celebrarse, porque en México hace mucha falta hablar sobre la cuestión social, esa cuestión social a la que Carlos Barba Solano (2010, p. 25)<sup>1</sup> ha definido como “la articulación de prácticas sociales, discursos, imaginarios sociales y conceptualizaciones teóricas y técnicas que definen los temas que exigen una intervención pública, es decir, aquellos que tematizan la política social, establecen su agenda y sus alcances”. Las maneras como nos explicamos la pobreza, la desigualdad social, las violencias, el desarrollo es lo que da origen a las políticas públicas en general y a las políticas sociales en particular.

Y si bien se necesita que transcurra un tiempo para valorar los rendimientos de las políticas sociales, también es cierto que en la medida que el diálogo no pierda ilación, conviene hacer ajustes oportunos que mejoren la inversión pública, dado que ésta tiene un impacto que puede hacer cambiar las oportunidades, condiciones y resultados en aspectos vitales de las personas.

Por eso en el libro se destacan etapas históricas con visiones distintas de las metas y rutas que empujaron agendas en donde el Estado tuvo en algún momento un papel preponderante, pero restringido y después marginal frente al mercado, para llegar al momento actual marcado por lo que Rolando Cordera califica, en su capítulo “Sobre el contexto económico y social de la política social en el México de la Gran Transformación globalizadora” (p. 80), como la “trampa de lento crecimiento con desigualdad” en donde:

El Estado no es “esbelto y eficaz”, como se propuso en el discurso del cambio estructural globalizador, sino financieramente débil y erosionado en cuanto a sus capacidades para formular y llevar a la práctica proyectos de largo alcance. La travesía de la “gran transformación” mexicana recoge excesos y errores en todos los flancos, tanto en lo económico como en lo político y lo social.

Diferentes definiciones sobre las políticas públicas en general y sociales en particular se presentan en el libro, las cuales se complementan, mientras en el texto de Martha Patricia Castañeda se discuten algunas definiciones desde una perspectiva antropológica con respecto a las primeras, a partir de Dolors Comas d’Argemir (p. 398), que propone que las políticas públicas son “fenómenos culturales que codifican normas

<sup>1</sup> Barba, C. (2010), “La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza”, *Renglones* (62): 24-44.

sociales y valores, tienen implicaciones económicas, legales, culturales y morales, y crean nuevas relaciones y categorías sociales”.

De María Clemencia Ramírez (p. 398) recoge que las políticas públicas “contienen la historia y la cultura de la sociedad que las genera, por lo cual pueden ser leídas como textos culturales, dispositivos clasificatorios o narrativas, y como tales conllevan significados culturales y simbólicos”, y resalta que estas no son neutrales, y junto a Elsa Jiménez señala que, por el contrario, “responden a intencionalidades políticas contextualizadas de una pluralidad de actores, cuya negociación e impulso las hace dinámicas y contradictorias”.

Alicia Ziccardi Contigiani indica por su parte, en relación a las políticas sociales, que estas “tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de derechos” (p. 280). Estos derechos paulatinamente integrados en el marco jurídico mexicano son el centro de reflexión del libro: cada capítulo discurre en este entramado normativo y su arquitectura institucional.

Los capítulos de la primera parte, en donde escriben Margarita León, Laura Pautassi, Rolando Cordera y Mario Luis Fuentes, son los que permiten empezar a entender los contextos de los avances en el reconocimiento de derechos del entorno internacional y nacional, la heterogeneidad con que la idea de Estado de Bienestar se ha elaborado en diferentes partes del mundo, y las consecuencias sobre sus capacidades para responder a crisis.

Es en esta primera parte donde se plantean los avances para el desarrollo de una herramienta metodológica encaminada seguir indicadores de progreso en torno al cumplimiento de derechos que vayan más allá del mero acceso, como lo señala Laura Pautassi, y que se refieren a calidad, adaptabilidad, disponibilidad y adecuabilidad, así como los escenarios de violencias en los hogares, escuela, trabajo y espacio público, agudizados por un telón de fondo social precarizado que analiza Mario Luis Fuentes.

En la segunda parte del libro encontramos a los autores Hugo Alejandro Concha Cantú y Miguel Alejandro López Olvera, quienes en sus capítulos resaltan el papel del sistema normativo, las instituciones y sus capacidades regulatorias para la definición, formulación e implementación de las políticas sociales.

Esto permite introducir, en la parte III, el contraste entre la ley frente a los procesos de implementación y los resultados obtenidos en relación al derecho a la salud, alimentación, vivienda y educación a través de políticas sociales sectorizadas, respecto a lo cual escriben Curtis Huffman, José Gasca Zamora, Marina Contreras-Saldaña, Patricia Solís y Lorenza Villa Lever. Para cada sector se identifican diferentes generaciones de políticas sociales que han sido fundacionales, subsidiarias, asistencialistas, facilitadoras, concurrentes, mercantilizadoras o financiarizadas.

La parte IV integra la dimensión espacial y territorial de las políticas sociales, en donde los gobiernos locales, las municipalidades tienen un papel importante, junto a la participación social, para resolver la complejidad de los problemas urbanos, que entrecruzan la cuestión social y urbana. Aquí también se ponen en evidencia los contrastes entre las políticas sociales federales y de la Ciudad de México, que se

mantuvieron en el periodo de análisis 2000-2018. En esta parte aportan sus escritos Ricard Gomá, Albert Sales Campo, Alicia Ziccardi Contigiani, Vilma Paura, Marissa Vival-Martínez y Patricia Rea Ángeles, Karina Videgain e Israel Banegas, Daniel Rodríguez, Karla Valverde Viesca y Dianell Pacheco Gordillo.

La parte V suma temas que se inscriben en el escenario social que aqueja a nuestro país y que no podían dejarse de lado, como la violencia comunitaria contra las mujeres y el derecho a la seguridad, sobre lo que escriben, respectivamente, Martha Patricia Castañeda Salgado y Lucía Carmina Jasso López; así como las políticas sociales dirigidas a las nuevas generaciones de mexicanos conformadas por la población infantil y juvenil y donde el panorama no es alentador, lo cual es analizado, en el caso de infancia, por Job Luna Díaz, y, respecto a los jóvenes, por Héctor Castillo Berthier y Elhiu Ramírez Martínez.

Y en la parte VI, correspondiente a la atención a la pobreza, el primer capítulo, de Fernando Cortés y Delfino Vargas, pone de relieve el comportamiento de la marginación en el país, en donde hay una reducción de municipios con niveles de marginación, pero con mayor heterogeneidad, lo que implica una ampliación de la desigualdad.

Y el libro cierra con dos capítulos, uno de Iliana Yaschine y otro de Enrique Valencia y Carlos Barba Solano, dedicados a la extinción del programa emblemático por veinte años Progresá-Oportunidades-Prospera, para hablar de sus efectos en las dimensiones de alimentación, salud y educación, sus implicaciones dentro del régimen mexicano de bienestar dual, y citando textualmente a Enrique Valencia Lomelí y Carlos Barba Solano, en tanto el programa Prospera desempeñó un papel relevante en “la integración mínima y efímera, así como en la consolidación de una alta cobertura de servicios mínimos que en la tarea del universalismo integrado, implica –por principio– negociar con la conflictividad fiscal”.

El balance del periodo de 2000 a 2018 es el de una tensión constante entre el universalismo, la focalización, hiperfocalización e inclusión a medias; por tanto, el saldo no es positivo, queda distante de los derechos consagrados jurídicamente, y eso requiere recursos y la incorporación de los aprendizajes que documenta y analiza el libro sobre la integralidad y universalización de derechos como vía para la construcción de un bienestar social más sólido, y sobre todo que pueda ser más generalizado.