

## El rango constitucional de los programas sociales

*Gonzalo Carrasco González\**

**E**l presente estudio tiene como objeto de análisis la incorporación a rango constitucional de los programas sociales a través de la reforma al artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM). Si bien las reformas, en cuestión de forma, fueron aprobadas de acuerdo la técnica constitucional, en cuestión de fondo (contenido) se pueden plantear algunos cuestionamientos, entre los cuales el más relevante es si se puede justificar jurídicamente la equiparación de los programas sociales como derechos fundamentales para incluirlos en la constitución. O si dar una pensión contributiva a los adultos mayores se puede considerar un derecho o como una transferencia condicionada, es decir, un apoyo económico estatal; asimismo, se debe reflexionar respecto a si la responsabilidad de la protección social de los adultos mayores corresponde de manera prioritaria al Estado o a la familia. En el mismo sentido, se requiere analizar si las becas para estudiantes se pueden encuadrar, en primer lugar, como derechos sociales, luego como derechos fundamentales, para así elevarlos a rango constitucional.

---

\* Maestro en Derecho, Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

Con plena conciencia que las reformas al artículo 4° constitucional incluyen materias como salud, discapacidad, pensión contributiva, becas para estudiantes, y cada una de ellas exige un análisis detallado, el presente estudio sólo lo enfocamos al análisis de las reformas constitucionales y los programas sociales.

El decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4° de la CPEUM se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del año en curso.<sup>1</sup>

El contenido del Decreto estatuye las siguientes reformas y adiciones al artículo 4° constitucional:

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4°

Párrafo 4. Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución. La reforma consiste en la adición de: “La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuanti-

---

<sup>1</sup> Véase, DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el 08 de mayo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

tativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”.

Párrafo décimo cuarto. El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afroamericanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

Párrafo décimo quinto. Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años.

Párrafo décimo sexto. El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.<sup>2</sup>

## **Reforma constitucional**

Al analizar la creación o elaboración del Derecho en materia constitucional,<sup>3</sup> el jurista Fix-Zamudio hace referencia a

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 50-51.

<sup>3</sup> En el sentido más estricto el derecho constitucional es el estudio de la

que: “Las constituciones escritas establecen la posibilidad de reformarse con la colaboración de un poder revisor o reformador. De este modo encontramos dos tipos de constituciones: la flexible en la que su poder constituyente el mismo que el poder revisor; y rígidas en las que es necesario el poder revisor para llevar a cabo una reforma. En el caso del poder constituyente permanente, es más evidente la sujeción que éste debe tener a la ley fundamental. De la misma manera ocurre con el poder reformador, pues toda reforma o modificación constitucional debe sujetarse a los principios metodológicos y así podemos hablar de una técnica constitucional”.<sup>4</sup> Es una cita muy larga y debería ir fuera de texto

Desde una perspectiva dinámica del derecho, éste no puede ser inmutable, sino que debe adecuarse a la realidad social cambiante, y la constitución como norma suprema no está exenta de ser reformada. A este respecto Carla Huerta señala que: “La dinámica del derecho hace necesario precisar a los procesos de creación normativa. En relación con la constitución, es preciso distinguir dos momentos: el de su

---

constitución política... el texto de la constitución no es otra cosa que el resumen de los derechos de los ciudadanos y de las modalidades del ejercicio del poder por ellos mismos o sus representantes. La constitución representa por lo tanto la ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites. Michel Miaille, *El Estado de derecho. Introducción al derecho constitucional*, México, Ediciones Coyoacán, pp. 17-18.

<sup>4</sup> Véase Héctor Fix-Zamudio, *Metodología, Docencia e investigación jurídicas*, México, Porrúa p. 34.

otorgamiento y el de su modificación, ya sea mediante reformas o adiciones”.<sup>5</sup>

Por su parte, el jurista especializado en Derecho constitucional Elisur Arteaga Nava, define la reforma constitucional como: “El procedimiento por el cual la constitución puede ser modificada, ya sea para cambiar, adicionar o suprimir un texto. De acuerdo con el artículo 135 el facultado para hacerlo es una combinación de órganos: congreso de la unión y las legislaturas de los estados; para ello, debe atenerse a los principios que regulan su actuación ordinaria.”<sup>6</sup>

Con base en Carla Huerta, en el proceso de modificación de la constitución, tanto la doctrina como nuestra constitución distinguen entre una reforma y una adición. Reformar en sentido amplio implica una modificación del texto de las leyes constitucionales vigentes (suprimir o agregar). La reforma consiste en introducir o suprimir un enunciado que altera el significado del precepto constitucional. Adicionar consiste en introducir un enunciado que no altere su significado; sin embargo, una adición conlleva una reforma: se agrega algo al texto que no estaba previsto.<sup>7</sup>

Podemos observar que, en el decreto en comento, se incluye tanto la reforma como la adición, puesto que así se de-

---

<sup>5</sup> Carla Huerta Ochoa, *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*, México, IIJ, UNAM, p. 209.

<sup>6</sup> Elisur Arteaga Nava, *Diccionario de Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, p. 226.

<sup>7</sup> Carla Huerta Ochoa, *op. cit.*, p. 213.

clara en su promulgación que a la letra estatuye: se reforma y adiciona el artículo 4° de la CPEUM.

En primer lugar, podemos observar que el decreto en comento cumple con los requisitos establecidos en el artículo 135, por lo que, con independencia de su contenido, se ajusta a la técnica constitucional para llevar a cabo una reforma constitucional.

En segundo lugar, se debe poner atención que el origen de estas reformas es una iniciativa preferente del Ejecutivo y no una propuesta del Poder Legislativo; sin embargo, ello no se contrapone a la técnica constitucional para formular reformas; puesto que el artículo 71 de la CPEUM establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República; a los Diputados y senadores al Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los estados. En el término genérico iniciativa de ley debe incluirse la posibilidad de proponer cambios (reformas o adiciones) constitucionales. Dichas iniciativas pasarán, desde luego, a comisión a fin de que se elabore un dictamen para presentarlo al pleno de la cámara de que se trate. De acuerdo con Elisur Nava, el proceso de reformas a la constitución está integrado por dos etapas principales y dos actos complementarios: una, la que está a cargo del Congreso de la Unión; y la otra, la confiada a la legislatura de los estados. Los actos complementarios son el cómputo de los votos de la legislatura y la publicación.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Elisur Arteaga Nava, *Derecho constitucional*, México, 3ª. reimp. de la 3ª ed. Oxford University Press, p. 676.

Respecto a la actividad de las comisiones, es importante exponer, de acuerdo con Cisneros Farías,<sup>9</sup> que éstas deben asumir un papel en el estudio de las iniciativas (los proyectos) y en la determinación de su contenido y redacción más apropiados, ya que su papel no es meramente de aprobación o rechazo en términos simples, sino propiamente de elaboración de una propuesta de normatividad satisfactoria y debidamente sustentada sobre la materia a regular. El Decreto de reforma al artículo 4º que el Ejecutivo promulga y publica en el DOF, siguió con este procedimiento.

Ahora bien, es importante señalar que estos “derechos” han sido promovidos por AMLO, durante su campaña y desde el inicio de su Gobierno, a través de los programas sociales, por lo cual los analistas la consideran como la iniciativa de AMLO para elevar a rango constitucional sus programas sociales. Por ejemplo, Boltvinik señala: “Con leves cambios la Cámara de Diputados (CDC) aprobó este martes, con el voto de más de los dos tercios requeridos, la iniciativa de AMLO de reforma al artículo 4º de la CPEUM para incluir en la carta magna los programas sociales”. De manera crítica, Boltvinik expone además que si cada gobierno incluyera sus programas sociales en la CPEUM ésta tendría el tamaño de una biblioteca (con base en el sistema vigente de revisión constitucional el texto ha tenido 500 modificaciones aproximadamente). Las constituciones no son planes sexenales, ni pre-

---

<sup>9</sup> Germán Cisneros Farías, *Metodología jurídica*, 2ª ed., Ecuador, Jurídica Cevallos, 2004.

supuestos de egresos, ni informes de gobierno.<sup>10</sup> Por consiguiente, podemos observar que, desde la perspectiva social, se manifiesta la idea de que la reforma al artículo 4° está orientada a elevar a rango constitucional los programas sociales del Gobierno de AMLO.<sup>11</sup>

Ahora bien, en la exposición de motivos de la iniciativa de AMLO, en los dictámenes de la Cámaras de diputados y senadores, y en el Decreto del 8 de mayo para reformar el artículo 4°, obviamente el término programas sociales no aparece, en su lugar de manera reiterada se hace mención al término derechos. Pero ¿cuál es la relación que se puede señalar entre derechos y programas sociales? Es innegable que la CPEUM ha reconocido y establecido los derechos sociales a la educación (artículo 3°), a la familia y a la salud (artículo 4o.), al trabajo (artículo 123), así como la seguridad y la pro-

---

<sup>10</sup> Julio, Boltvinik, “La Cámara de Diputados decidió, en lugar de legislar, obedecer”. *La Jornada*, 13 de marzo de 2020, p. 23. Previamente Boltvinik, había expuesto esta situación al exponer que: “Como se ve, se trata de darle rango constitucional a cuatro programas sociales que el gobierno de AMLO ya viene operando”. Julio, Boltvinik, “AMLO propone reformas al 4° Constitucional // Una visión crítica”, *La Jornada*, 6 de diciembre de 2019.

<sup>11</sup> Tal como AMLO lo quería, este viernes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que eleva a rango constitucional los programas sociales, con el objetivo de que todos los habitantes del país tengan derecho a servicios de salud, becas y pensiones.

La reforma al artículo 4o. eleva a rango constitucional programas sociales en favor de diversos grupos vulnerables de la población e instaura un sistema nacional de salud para el bienestar, dirigido a personas que no cuentan con acceso a la seguridad social. Aristegui Noticias, “Programas sociales de AMLO llegan a la Constitución”. <https://aristeguinoticias.com/0805/mexico/programas-sociales-de-amlo-llegan-a-la-constitucion/>



tección social, y que éstos sirven de fundamento a la implementación de los programas sociales.

En búsqueda de la eficacia de los derechos constitucionales, las leyes secundarias permiten materializar los principios constitucionales en normas jurídicas que garanticen los derechos contenidos en la CPEUM. Con base en la Ley General de Desarrollo Social,<sup>12</sup> que de acuerdo con el artículo 1, fracción I tiene como objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social; en el artículo 6, son derechos para el desarrollo social (derechos sociales): la educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la CPEUM (Artículo reformado DOF 1-6-2016, 22-6-2018).

Ahora bien, el contenido de toda constitución se refiere a derechos fundamentales como derechos consagrados en el nivel más alto de la jerarquía de las fuentes del derecho interno, esto es, de la constitución. Además, desde la perspectiva de considerar la constitución como principialista,<sup>13</sup> esto es, basa-

---

<sup>12</sup> Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 25 de junio del 2018.

<sup>13</sup> Zagrebelsky expone que la relación entre norma y principio es equivalente a la relación entre ley y constitución, el derecho al “constitucionalizarse” se ha “principializado”. Rodolfo Luis Vigo, “Lectura no-positivista neo-constitucionalista e lusnaturalista del derecho actual”, *La filosofía del derecho hoy*, Arriola Cantero, Juan Federico y Víctor Rojas Amandi, (coord.), México, Porrúa, p. 76.

da en los principios generales del derecho, resulta difícil encuadrar (equiparar) los programas sociales como derechos fundamentales. No obstante, para determinar si los programas sociales se pueden incorporar a la constitución, debemos precisar qué es un programa social.

### **Políticas públicas, programas y derechos fundamentales**

En primer lugar, es necesario precisar que los programas sociales se derivan de las políticas públicas; es decir, de las políticas públicas surgen estrategias como las políticas sociales, las cuales, a su vez, devienen en programas sociales; esto es, las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica.

Así, podemos establecer que las políticas públicas es el género, y los programas sociales, la especie. Por consiguiente, para definir los programas sociales, es pertinente en primer lugar definir las políticas públicas.

Existe una variedad de definiciones de políticas públicas, pero éstas tienen como elementos comunes los siguientes: son aquellas intervenciones del Estado que tienen como misión modificar problemas sociales o económicos de fondo; se desarrollan cuando se puede considerar que el Estado no está cumpliendo su responsabilidad general y principal de asegurar una financiación suficiente para garantizar la búsqueda del mejoramiento de la sociedad; tienen como medio la entrega de subsidios por conducto de los programas sociales;

en suma, las políticas públicas son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos.<sup>14</sup>

En lo referente a los programas sociales, éstos, a grandes rasgos, surgen para disminuir la brecha de desigualdad que existe entre los distintos sectores sociales. Por lo tanto, estas acciones se relacionan con la distribución de recursos y con la provisión de servicios sociales que, generalmente, tienen que ver con la salud, vivienda, educación, etcétera.<sup>15</sup> Así pues, los programas sociales se desarrollan a partir del reconocimiento, por parte del Estado, de la existencia de un problema que juzga como público y que, por tanto, debe ser resuelto.

Los programas sociales en México son incuantificables – se considera que existen miles de ellos–, dado que existen programas sociales a nivel federal, estatal y municipal o por alcaldías; muchos de éstos se duplican o triplican. En el caso del ámbito federal, en el mes de abril de 2019, de acuerdo con el Coneval, se contabilizaban 146 programas sociales de los cuales la actual administración eliminó 18, sin embargo, se crearon 18 más.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Véase, Alexis Poet, *El control público de programas sociales. Lineamientos para su definición y ejecución*, Buenos Aires, UAI Editorial, p.30; Fernández Arroyo, Nicolás Lorena Schejtman, *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2012, p.14; “Las trapisondas del mercado antesala de la Ley secundaria en materia de competencia económica”, *Cámara*, Núm. 33, Año 03, México, 2014, pp. 3-4.

<sup>15</sup> Revista *Cámara*, *op. cit.*, p. 4. file:///C:/Users/DCSHDerecho/Downloads/Revista%2036%20may-23.pdf

<sup>16</sup> Angélica Enciso L., *Se eliminaron 18 programas sociales y se crearon 14: Coneval*, Diario la Jornada 10 de abril de 2019.

Ahora bien, en el estudio de los programas sociales existen elementos que podemos considerar esenciales tales como: la focalización o universalización, la sostenibilidad financiera (financiación sostenible), la subsidiaridad, la temporalidad, la transparencia, el clientelismo sociopolítico. Debido a la complejidad de cada uno de estos elementos esenciales, su análisis implica estudios más amplios que han sido y serán motivos de reflexión para la interpretación constitucional.

Finalmente, los programas sociales, si no es posible considerarlos como derechos fundamentales, no deben ser incluidos en la constitución, puesto que todo derecho fundamental implica el principio de universalidad, y los programas sociales, generalmente, son focalizados.