



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE EL DILEMA DEL  
DESARROLLO HUMANO Y DEL DESARROLLO SOCIAL

- ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO  
SUSTENTABLE –

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

MIGUEL LUIS GUEVARA VARGAS

ASESOR:

PROF. CORNELIO ROJAS OROZCO



MÉXICO

DF, 2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos.**

Esta investigación es la culminación de los esfuerzos realizados en la búsqueda de llegar a una meta, hoy se hace realidad y no es otra cosa que un paso más en mi proyecto profesional y en mi vida personal.

Por ello dedico estas líneas como agradecimiento a todos los que intervinieron para lograr mi objetivo.

A mis padres por su motivación, comprensión, confianza, respaldo y apoyo incondicional para seguir adelante.

A mis hermanos.

A mi familia en general que de una u otra forma me ayudaron e impulsaron a dar este importante paso en mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme las puertas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en especial a todos su cuerpo de profesores que intervino en mi formación académica, durante mi estancia en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Al Profesor Cornelio Rojas Orozco por su apoyo decidido, generoso y desinteresado para consolidar mi tema de tesis.

A mis amigos por todas las vivencias, consejos y aprendizajes que tuvimos juntos. Por todos esos grandes momentos.

Y a todas aquellas personas que de alguna manera han pasado por mi vida dejando enseñanzas o un buen momento.

Gracias.

# La Administración Pública ante el dilema del desarrollo humano y del desarrollo social

## - Análisis desde el enfoque del desarrollo sustentable -

Introducción	1
--------------	---

### CAPITULO I

Administración Pública y Desarrollo Social	4
1.1 Estado y Sociedad	5
1.1.1 Estado Social	7
1.1.2 Política Social	10
1.2 Dilemas Conceptuales	12
1.2.1 Derechos Humanos y Sociales	13
1.2.2 Desarrollo Humano	19
1.2.3 Desarrollo Sustentable	25
1.2.4 Desarrollo Social	35
1.3 Objetivos del Milenio	38

### CAPITULO II

Política Social del Gobierno Federal	41
2.1 Desequilibrio Social	42
2.1.1 Pobreza Rural y Urbana	46
2.1.2 Crisis del Sector Productivo	50
2.1.3 Pobreza y Medio Ambiente	54
2.2 Marco Normativo e Institucional	58
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	59

2.2.2	Ley General de Desarrollo Social	62
2.2.3	Ley de Planeación	65
2.2.4	Plan Nacional de Desarrollo	66
2.3	Programas Sociales	76
2.3.1	Alimentación	77
2.3.2	Educación	79
2.3.3	Salud	80
2.3.4	Vivienda	82
2.3.5	Infraestructura social básica	83
2.3.6	Medio Ambiente	84

### CAPITULO III.

	El Desarrollo Social Sustentable como Eje de la Administración Pública Federal	86
3.1	Reformulación de las políticas sociales para el Desarrollo Social Sustentable	86
3.2	Institucionalidad democrática	92
	Conclusiones	101
	Bibliografía	108

## **INTRODUCCION.**

El propósito de esta investigación es contribuir al estudio del desarrollo social, como política de Estado y como meta del Desarrollo Sustentable, a través del análisis de la política social del gobierno federal y su vinculación con el enfoque de desarrollo humano.

En México ha habido, de acuerdo a los regímenes de gobierno, diferentes políticas orientadas al desarrollo social con el propósito de mejorar las capacidades de las personas, a proporcionar servicios básicos como educación, alimentación, salud y vivienda. Estas acciones gubernamentales están organizadas en lo que se conoce como políticas sociales las cuales, por su naturaleza constituyen un mecanismo de redistribución de recursos a efecto de mitigar las desigualdades sociales y los impactos de la pobreza en zonas de atención prioritaria.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 3º, 4º, 6º y 123º la protección de los derechos sociales y en su artículo 25º señala al desarrollo sustentable como modelos de desarrollo; al igual que en la Ley de Planeación. Por su parte la Ley General de Desarrollo Social señala la promoción del desarrollo social.

Así mismo el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), establece como eje rector el Desarrollo Humano Sustentable.

En este sentido, si viene cierto que el concepto de desarrollo humano, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, busca que el Estado promueva, diseñe y desarrolle políticas encaminadas a ampliar las oportunidades en tres aspectos: ingreso, salud y educación en un marco de libertad de los individuos. Adopto como hipótesis que la interpretación literal de este concepto, no crea condiciones que modifiquen las causas estructurales de las desigualdades sociales preexistentes, sino que al agregar el adjetivo de sustentable en el PND se presta a confusiones y ambigüedades, por su vinculación con el enfoque del desarrollo sustentable

Baste señalar que entre algunas líneas temáticas sujetas a dichas distorsiones se encuentran el Desarrollo Humano vs Desarrollo Social,

Derechos Humanos vs Derechos Sociales, Política Social vs Política de Desarrollo Social y Desarrollo Humano vs Desarrollo Humano Sustentable. En tal sentido, se requiere de un análisis comparativo entre los objetivos, principios, componentes, indicadores y metas de cada concepto.

Por lo tanto el Plan Nacional de Desarrollo nos ubica frente a un problema epistemológico y metodológico que exige analizar desde el marco constitucional los distintos enfoques y visiones que nos permitan superar la complejidad de la problemática social mediante políticas públicas y estrategias de gobierno para la construcción de un modelo de desarrollo social sustentable. Lo cual supone una reformulación del enfoque del Plan Nacional de Desarrollo así como una profunda reforma de las políticas para el desarrollo social, mediante una nueva institucionalidad democrática con base en la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil y de la ciudadanía.

A partir de la concepción del Plan Nacional de Desarrollo, en la presente investigación se intenta analizar los distintos enfoques, conceptos y planteamientos oficiales que se orientan con objetivos sociales, pero a la vez generan interpretaciones que distorsionan la visión del desarrollo social y del desarrollo sustentable.

Sin duda la crisis social está asociada a una crisis estructural, es decir, alimentaria, energética, financiera, cultural, política, institucional y normativa, que requiere abordarse desde un enfoque interdisciplinario a la que puede dar respuesta el enfoque del desarrollo sustentable.

En esta lógica, dicha crisis representa el riesgo de privatización de los servicios que prestan las dependencias y por lo tanto a convertir la demanda social en demanda de mercado.

Entre las consecuencias más graves está la exclusión, las desigualdades sociales y regionales, así como los riesgos de ingobernabilidad.

Se requiere un esfuerzo que trate de explicar esta realidad desde un panorama conceptual, histórico y actual con el auxilio del pensamiento filosófico-político y la teoría de la Administración Pública, con base en el enfoque del Desarrollo Sustentable

El trabajo de investigación se divide en tres capítulos.

El primer capítulo aborda el papel que juega el Estado frente a la sociedad, los instrumentos que debe implementar y desarrollar para satisfacer las demandas de la sociedad, así mismo el papel que juega la Administración Pública y las acciones que realiza, principalmente para reducir y eliminar las inequidades y elevar el bienestar y la calidad de vida, a efecto de dar unidad y consistencia al Estado frente a la sociedad.

En el segundo capítulo se abordan los impactos que provoca la distorsión conceptual de Desarrollo Humano y Desarrollo Sustentable en la política social. Se muestra que existe una incongruencia conceptual entre el término de desarrollo sustentable que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo se muestra la desarticulación de la política social, dispersa en diferentes Secretarías de Estado, las cuales promueven solo la mitigación de las desigualdades y la pobreza, a través de acciones asistenciales, sin promover un desarrollo social, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social.

En el tercer capítulo se plantea una reformulación de la política de Estado para superar la visión economicista y orientarse hacia un verdadero desarrollo social sustentable, mediante un cambio institucional que responda adecuadamente a los mandatos jurídicos expresados en la Constitución y leyes secundarias, así como al fortalecimiento de la sociedad civil como sujeto de derechos humanos y sociales dentro de la perspectiva del desarrollo sustentable.

## **CAPÍTULO I**

### **Administración Pública y Desarrollo Social**

En este capítulo se presenta una descripción de conceptos, descripciones e interpretaciones que se pretenden revalorar por su relación entre la Administración Pública y el desarrollo social.

Si bien no son novedosos, representan un valor práctico y recobran una nueva importancia por su vinculación con el enfoque del desarrollo sustentable, recientemente considerado como un nuevo paradigma en el terreno concreto del ejercicio democrático del poder de público.

Existe el consenso de que en algunas ocasiones los conceptos que surgen en la terminología de la Administración Pública tienen un significado poco preciso y hasta equivoco.

Conviene hacer mención que desde el enfoque del desarrollo sustentable la Administración Pública consiste en la actividad del Estado y tiene como objeto a la sociedad, con una visión intergeneracional de largo plazo.

La Administración Pública tiene la responsabilidad de atender problemas trascendentales para la sociedad, relacionados con el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Resolver o incluso prevenir estos problemas, desde la perspectiva del desarrollo sustentable, requiere una reconceptualización democrática de las instituciones públicas que garanticen la protección y promoción del desarrollo social, las cuales, según Omar Guerreo, si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento de sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no, y agrega, "la Administración Pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad. Dicha administración tiene su origen

existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad.”<sup>1</sup>

“El alcance de tal objetivo es variable y, por consiguiente, variable también es la gobernabilidad.”<sup>2</sup>

Para ampliar estas descripciones e interpretaciones de la Administración Pública y su relación con el desarrollo social se analizarán los siguientes conceptos:

### **1.1 Estado y Sociedad**

Desde la Edad Antigua los pensadores de la filosofía política han señalado la función y la importancia del estudio del Estado. En este sentido, el Estado se concibe como un orden de la conducta humana, construido y encaminado a la realización de la justicia, es uno de los principales legados de Platón. El Estado surge para contribuir a la satisfacción de las necesidades de los hombres<sup>3</sup>.

El Estado, según Demócrito, es el baluarte más grande, todo radica en él; mientras está íntegro, todo está íntegro; cuando se hunde, todo se hunde<sup>4</sup>.

El Estado contiene un marco jurídico definido que se denomina Estado de Derecho, una división de poderes y una Administración Pública sometida al principio de legalidad.

Un aspecto que se debe resaltar es que el Estado encuentra su legalidad en la sociedad y en la obligación de materializar el bienestar social generalizado a todos los ciudadanos. En medida que el Estado satisfaga estas necesidades, producirá dentro de la sociedad una amplia legitimación.

Según Leonard White, dentro del Estado, la política como la Administración Pública son los brazos del gobierno para dar unidad y consistencia al Estado en su relación con la sociedad.

---

<sup>1</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1997, pág. 24 y 27

<sup>2</sup> Guerrero Orozco Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Edit. FCE, , México 1997 Pág. 185

<sup>3</sup> Mayer, P.J., *Trayectoria del Pensamiento Político*, edit. FCE, México 1985 pág. 16

<sup>4</sup> Ídem pág. 25

“La Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política de Estado. Por lo tanto la Administración Pública es un sistema compuesto de leyes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política de Estado. Señala que gobernar implica administrar y administrar es saber gobernar”<sup>5</sup>.

Para los fines de esta investigación, analizo dos modelos de Estado, uno, el Estado Liberal y el otro el Estado Social el cual se detallará más adelante.

La corriente ideológica con la que se fundamenta el Estado Liberal empieza aparecer en los escritos de Locke, en Inglaterra durante el siglo XVII, el cual es considerado el padre del liberalismo moderno. Afirma que la soberanía emana del pueblo; que la propiedad, la vida, la libertad y el derecho a la felicidad son derechos naturales de los hombres, anteriores a la constitución de la sociedad. El Estado tiene como misión principal proteger esos derechos, así como las libertades individuales de los ciudadanos.

En este sentido el Estado Liberal tiene la función de “proteger la libertad, proteger los derechos individuales de forma que este tipo de Estado surge en la tradición liberal. El punto de partida del liberalismo es la creencia de que el individuo constituye el núcleo de la actuación política, los individuos pueden perseguir sus intereses de acuerdo con las reglas de la competencia económica y del libre intercambio sin que tengan que ver coartadas por el poder público”<sup>6</sup>. Esto quiere decir que el Estado liberal pretende ser, desde la doctrina del liberalismo económico de Adam Smith, un Estado mínimo, que no interviene en economía a través de la eliminación de regulaciones, que garantice y promueva el ejercicio de la libertad individual, y que además garantice la existencia de un mercado libre sin restricciones y un ejercicio ilimitado de la propiedad privada.

En general, de entre las funciones del Estado Liberal se encuentran proteger la vida de sus miembros; mantener la seguridad; reducir el miedo y la

---

<sup>5</sup> White, Leonard. *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.pág. 13

<sup>6</sup> “*Estado Liberal*”, fecha de consulta 24 de enero de 2010, artículo disponible en [www.slideshare.net/](http://www.slideshare.net/)

incertidumbre; crear la paz civil; asegurar el derecho de la propiedad y facilitar el comercio.

### 1.1.1 Estado Social

El Estado tiene entre sus funciones fundamentales la vigencia de un sistema democrático que se base en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y un poder político e instituciones que garanticen las condiciones de esa igualdad, en otros términos, el goce universal de los derechos que ese sistema consagra.

En este caso “si gozar de la igualdad democrática es un bien esencial de la ciudadanía entonces, el primer derecho ciudadano en democracia es la existencia de un Estado capaz de garantizar para todos y todas la vigencia de los derechos sociales.”<sup>7</sup>

Carbonell dice que “el surgimiento del Estado Social se da en un contexto histórico en el que están presentes las siguientes condiciones:

- a) El individuo es incapaz de satisfacer por sí solo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas.
- b) Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual.
- c) Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad”<sup>8</sup>.

El Estado Social por sus características es un Estado Interventor, el cual está obligado a lograr el bienestar general de los ciudadanos, lo cual lleva a corregir las deficiencias de seguridad y bienestar; los derechos económicos, sociales y culturales son la piedra angular sobre la que se construye este modelo de Estado Social. En otras palabras este modelo de Estado tiene una actuación

---

<sup>7</sup> Mariani, Rodolfo. *Notas para pensar las relaciones entre democracia/ Estado/ Ciudadanía*, PNUD 2006 doc. de trabajo

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel y Salazar Pedro. *La garantía de los derechos sociales, Garantismo*. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, edit. Trotta, España 2005, pág. 175.

en la vida económico-social para llevar a cabo la defensa de las clases más pobres y necesitadas con severas carencias, también tiene que servir para facilitar a todos los ciudadanos un mínimo nivel de satisfacción de sus necesidades, cuyo contenido concreto variará en función del tiempo y del espacio. Debido a estas características, este modelo de Estado es compatible con el enfoque de Desarrollo Sustentable, el cual tiene entre sus principios la satisfacción de necesidades.

Cuando el Estado Social es calificado como interventor, quiere decir que abandona la pasividad y el abstencionismo estatal, lo cual obliga que la Administración Pública esté presente en numerosas actividades sociales, produciendo caminos de participación de los ciudadanos, es decir en aquellos ámbitos que sean determinantes para la satisfacción y las condiciones mínimas de bienestar social para los ciudadanos, a través de la implementación de políticas y programas, las cuales deben ir dirigidas a las clases más débiles. Esta intervención estatal debe estar regulada a través de un marco jurídico para que no se cometan excesos en la participación estatal.

Otro argumento donde se justifica la activa participación y numerosas tareas de la Administración Pública se basa en la teoría keynesiana la cual señala que si el mercado por sí sólo es incapaz de resolver los problemas de desempleo masivo, ocasionado por sus disfunciones y regularizar las relaciones entre consumo y producción, entre oferta y demanda, entonces el Estado Social deberá tomar medidas oportunas para corregir los errores de funcionamiento del sistema de mercado. Jenofonte filósofo de la edad antigua señala que los defectos del antiguo orden, tenían que ser suprimidos en el nuevo mediante la creación de un imperio universal y haciéndose cargo de la riqueza<sup>9</sup>, este argumento justifica que el Estado debe asumir el liderazgo dentro de las actividades económicas, por lo tanto es importante señalar que el Estado tienen por misión corregir las desigualdades económicas y sociales existentes en la sociedad y convertirse en un Estado redistribuidor de la riqueza. Esta idea también se maneja dentro de la lógica del desarrollo sustentable.

---

<sup>9</sup> Mayer, P.J. *Trayectoria del Pensamiento Político*, edit. FCE, México 1985 pág. 13

El Estado Social se sitúa entre las tendencias totalitarias y liberales, esto quiere decir que las características de este Estado es que garantice las posibilidades de desarrollo individual y social.

El Estado Social no busca avanzar hacia el socialismo; no intenta transformar al Estado en propietario de los medios de producción ni se ve como promotor de igualdad social en un sentido amplio. Es un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad. Este sistema político provee la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación, de compensación de las desigualdades. Este Modelo Estatal se funda en los principios de legalidad, solidaridad y justicia social, pero no se limita nada más a éstos, sino incorpora principios del Estado liberal como el reconocimiento y protección de la libertad y los derechos civiles y políticos.

Por otra parte “este modelo tiene una deficiencia estructural que lo hace vulnerable para la defensa adecuada de los derechos sociales y del desarrollo de la sociedad. El Estado Social no desarrolló una estructura o sistema garantista similar a la del Estado Liberal para la protección de los derechos individuales. De lo anterior puede constatarse que existe una ausencia de instituciones que hagan valer estos derechos en la práctica.”<sup>10</sup>

La legislación mexicana preserva el principio de Estado Social, ya que impone al Estado la responsabilidad de proteger los derechos sociales, sobre todo los que se orientan a la construcción del desarrollo social, mediante la formulación de políticas públicas con la participación activa de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de las mismas, sin embargo es necesario revisar la orientación del desarrollo, los programas sociales, el modelo económico y buscar nuevas alternativas.

---

<sup>10</sup> Espinoza de los Monteros Sánchez, Javier. *Estado social (de Derecho) en México. Una óptica desde el garantismo jurídico-social*, Revista del Instituto de Derecho Procesal Constitucional, México 2007, pág. 16

Seguir por el camino de un modelo que beneficia a unos cuantos no sólo resulta la falta de una ética social, sino pone en riesgo la soberanía, la democracia y la viabilidad del país.

### **1.1.2 Política Social**

El término política social se usa comúnmente para definir ciertas características de los Estados de bienestar modernos, una primera aproximación a su significado nos lleva a analizar la palabra “política”, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia fines dados. Política significa la habilidad y el conocimiento de los hechos precisos para la conducción y administración de la *polis*. El concepto expresa una acción sobre los medios para la consecución de los determinados fines y, por lo tanto, implica un cambio, una modificación, ya sea de situaciones, de sistemas o de prácticas de conducta.<sup>11</sup>

El término “social” no sería más que subrayar que el hombre es social. Desde esta perspectiva, todas las políticas, todas las acciones de gobierno o grupo son acciones sociales, todas las políticas inciden sobre la sociedad.

El contexto en que aparecen las primeras políticas sociales tiene un alto contenido de objetivo moral. Según Mantagut la consideración de igualdad entre los hombres, los derechos humanos o los derechos de la ciudadanía provocan una acción del gobierno con intento de conseguir esa deseada igualdad. En la actualidad el concepto de ciudadanía se extendió hasta la esfera de lo social y económico, reconociendo consideraciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad, como aspectos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos del individuo.

“La función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, oportunidades y capacidades.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Mantagut, Teresa. *La política social: una introducción*, edit. Ariel, España 2004, pág. 21

<sup>12</sup> Thais Maingon. *Política social en Venezuela 1999-2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004, pág. 48

Se conceptualiza a la política social como el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad.<sup>13</sup>

La política social son estrategias, acciones y programas concretos que tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.<sup>14</sup>

El propósito de la política social son la cobertura de las necesidades y la reducción de las tensiones sociales. Tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades humanas. Estas necesidades se pueden clasificar en dos categorías, tanto existenciales que son las necesidades de ser, tener y estar; y las axiológicas que son las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad; estas necesidades son fundamentales, para satisfacerlas se necesita satisfactores los cuales cambian a través del tiempo y de las culturas, ya que cada sociedad adopta diferentes estilos para satisfacer las necesidades de la sociedad, esto quiere decir que lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de los satisfactores y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos.<sup>15</sup>

En México, la política social surge hasta el Siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917 donde el objetivo de dicha política fue la población campesina. Después de la posguerra, el Estado y sus instituciones adoptaron la idea de promover un crecimiento económico el cual crearía las bases del bienestar social, a través de un esquema de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente. En los años 80 con la reestructuración y reformas del Estado

---

<sup>13</sup> *Definición de política social*. Artículo disponible en <http://www.definicion.org/politica-social>

<sup>14</sup> Ceja Mena, Concepción. *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 176, noviembre de 2004

<sup>15</sup> Meza, Leonardo (compilador) *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, México 1993, pág. 15

se conformó un mapa geográfico en el cual prevalecía la pobreza extrema y donde el Estado no respondía a las demandas de satisfacer las necesidades básicas que reclamaba la sociedad, el cual prevalece hasta nuestros días. En este sentido el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza a través de programas focalizados.

## **1.2 Dilemas Conceptuales**

Leonard White señala que los fines de la Administración Pública se vinculan con la naturaleza y el ser del Estado. Sin referencia al Estado, la Administración Pública adolece de falta de compromiso, de visión política y pérdida de identidad en cuanto que es la actividad que organiza y coordina lo que es el interés público del Estado. Por lo tanto los recursos que tiene a su cargo (financieros, jurídicos, humanos, metodológicos) deben aplicarse con sentido de responsabilidad, “la buena administración pública procura eliminar el despilfarro, conservar y usar eficazmente hombres y materias, planear y desarrollar objetivos congruentes, evitando confusiones y malas interpretaciones para alcanzar los fines establecidos, así como proteger el bienestar y los interés de los ciudadanos. En un sentido más amplio, los fines de la administración son los objetivos últimos del Estado”.<sup>16</sup>

En la actualidad, el Estado y la administración pública de México se enfrentan a diversos retos y responsabilidades adquiridos al suscribir diferentes tratados, acuerdos y convenios internacionales.

Estos acuerdos firmados conllevan a que la Administración diseñe, implemente y desarrolle diversas políticas y programas para lograr las metas establecidas en dichos convenios.

Pero la consecución de los objetivos y metas requieren la aplicación de conceptos y metodologías, las cuales implican interpretaciones y distorsiones, lo cual provoca que se modifiquen de manera notoria el modelo de país, inclusive a pesar de lo establecido en la Constitución Política.

---

<sup>16</sup>White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*, edit. Compañía General de Ediciones, México 1964, pág. 1

En México el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) colabora con los gobiernos federal, estatales y municipales, el sector privado y la sociedad civil y tiene como objetivo medir los logros promedio de un país en cuanto a su desarrollo humano mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El Plan Nacional de Desarrollo adopta y establece como principio rector al desarrollo humano con enfoque de sustentabilidad, sin embargo este concepto genera confusión por su articulación de sustentabilidad adoptado en 1992 por la ONU, en la Cumbre de Río sobre desarrollo sustentable.

### **1.2.1 Derechos Humanos y Sociales.**

El derecho se crea para dar a la ciudadanía las condiciones de vida satisfactorias que impliquen un perfeccionamiento del hombre, sus instituciones y su naturaleza; “además de establecer conductas permisivas, restrictivas y limitativas entre el Estado y las personas o entre las mismas personas. La toma de conciencia del derecho nos hace respetar cualquier tipo de precepto normativo e incluso normatividad no incluida dentro de un marco legal existente, como vendría a ser la costumbre que se mantiene por la tradición, a lo largo del tiempo y del espacio.”<sup>17</sup>

#### *Derechos Humanos.*

“Los Derechos Humanos (abreviado como DD.HH.) son, de acuerdo con diversas filosofías jurídicas, aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos”<sup>18</sup> que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para garantizar una vida digna. Son independientes de factores particulares como el estatus, sexo, etnia o nacionalidad; y son independientes o no dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente. Desde un punto de vista más racional, los derechos humanos se han definido como las condiciones que permiten crear

---

<sup>17</sup>Villanueva Haro, Benito. *Un breve repaso sobre: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Centro de Integración, Cooperación y Desarrollo Internacional, 1998. Pág. 1

<sup>18</sup> Papacchini, Ángelo. *Filosofía y derechos humanos*,. Edit Tamis, México 2003, pág. 44

una relación integrada entre la persona y la sociedad, que permita a los individuos ser personas, identificándose consigo mismos y con los otros.<sup>19</sup>

Habitualmente, se definen como inherentes a la persona, irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables. Por definición, el concepto de derechos humanos es universal (para todos los seres humanos) e igualitario, así como incompatible con los sistemas basados en la superioridad de una casta, raza, pueblo, grupo o clase social determinados. Según la concepción iusnaturalista tradicional, son además atemporales e independientes de los contextos sociales e históricos.

“Los derechos humanos, herederos de la noción de derechos naturales, son una idea de gran fuerza moral y con un respaldo creciente. Legalmente, se reconocen en el Derecho interno de numerosos Estados y en tratados internacionales. Para muchos, además, la doctrina de los derechos humanos se extiende más allá del Derecho y conforma una base ética y moral que debe fundamentar la regulación del orden geopolítico contemporáneo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en una referencia clave en el debate ético-político actual, y el lenguaje de los derechos se ha incorporado a la conciencia colectiva de muchas sociedades”.<sup>20</sup> Sin embargo, existe un claro problema en cuanto a su eficacia, dado que existe una gran desproporción entre los rezagos y lo garantizado estatalmente.

La cuestión de los derechos humanos ha estado presente en las Naciones Unidas desde el inicio de su existencia. Desde la redacción de la "Carta de las Naciones Unidas", los Estados fundadores de la Organización han dado especial importancia a los derechos humanos. En la Conferencia de San Francisco, donde se estableció la ONU, 40 organizaciones no gubernamentales y varias delegaciones, especialmente de países pequeños aunaron esfuerzos para exigir una redacción de derechos humanos más específica para lograr que

---

<sup>19</sup> Héctor Morales Gil de la Torre. *Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos*, Derechos humanos: dignidad y conflicto Universidad Interamericana. ISBN 968-859-248-X. México 1996. pág. 19

<sup>20</sup> Papacchini, Ángelo. *Filosofía y derechos humanos*,. Edit Tamis, México pág. 4

se empleara un lenguaje más enérgico en relación con los derechos humanos.<sup>21</sup>

En este documento se establece que los países se comprometen a:

"Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas".

Y tienen como uno de sus propósitos:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”<sup>22</sup>

La DUDH (Declaración Universal de los Derechos Humanos) se compone de un preámbulo y treinta artículos, que recoge derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural.

Esta declaración recoge principios básicos en los que se sustentan los derechos: libertad, igualdad, fraternidad y no discriminación. También señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

“Los derechos humanos reconocen que:

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.

---

<sup>21</sup>Derechos Humanos, fecha de consulta 19 de diciembre 2009, artículo disponible en <http://www.cinu.org.mx>

<sup>22</sup> Idem

- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.
- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.<sup>23</sup>

“Los derechos humanos han sido reconocidos como garantías individuales y sociales en las normas jurídicas de la historia moderna(...)en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (...) el Estado no sólo tiene el deber de reconocerlos, sino también de respetarlos y defenderlos; concretar su actuación a los límites señalados por la ley, la cual le impone en determinados casos la obligación de no hacer o actuar con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos consagrados en la Constitución.”<sup>24</sup>

### *Derechos Sociales.*

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es una expresión de conquista de la lucha del hombre contra el absolutismo del siglo XVIII. “Los Derechos proclamados en la Declaración Francesa son naturales; por lo tanto, no dependen de ninguna autoridad social o política. Así mismo, una de las críticas que se le hizo a esta Declaración es que no protegía a

---

<sup>23</sup>Síntesis con base en Declaración Universal de los Derechos Humanos

<sup>24</sup> ¿Que son los derechos humanos? Fecha de consulta 18 de diciembre de 2009, Artículo disponible en [http://www.cedhj.org.mx/derechos\\_humanos/](http://www.cedhj.org.mx/derechos_humanos/)

todas las clases sociales de la nación y no tomaba en cuenta los problemas económicos y sociales.”<sup>25</sup>

“Después en la Revolución Industrial se pone de manifiesto la ineficiencia de las concepciones liberales clásicas, es decir, la libertad pertenecía a todos los hombres, pero no todos podían hacer uso de su libertad. La libertad de trabajo propició la explotación de los trabajadores y como consecuencia apareció la miseria social y el desamparo total de los obreros.”<sup>26</sup> En esta etapa se notó claramente la diferencia de clases, la desigualdad y la mala redistribución del ingreso. A través del socialismo y la creación de sindicatos durante esta época, se produjo un detonante para impulsar una lucha por la igualdad de clases y la conquista de los derechos sociales bajo una gran influencia Marxista. En el siglo XX, se produjeron movimientos armados tanto en México y Rusia los cuales tenían entre otros motivos, el reconocimiento de los derechos sociales, también se vio nacer una nueva categoría de derechos, a los cuales se le denominaron Derechos de Segunda Generación, los cuales el Estado debía proveer bajo un marco legal.

Un paso importante para el reconocimiento internacional de los derechos sociales fue el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, comprende el derecho a la seguridad social, al trabajo remunerando, al descanso y al ocio recreativo; a disfrutar de un nivel de vida adecuado, a la educación y a participar en una vida cultural de la comunidad<sup>27</sup>

Los derechos sociales son los que se garantizan universalmente, es decir, a todos los ciudadanos por el hecho de serlo, y no como mera caridad o política asistencial, el acceso a los medios necesarios para tener condiciones de vida dignas.

Los derechos sociales son los que humanizan a los individuos, sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan. Son garantías de la igualdad y la libertad

---

<sup>25</sup> Lions, Monique. *Los Grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Bicentenario de la revolución Francesa, México, UNAM, 1991. Pág. 148

<sup>26</sup> Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales: creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917*, México, UNAM, 1988. Pag. 71

<sup>27</sup> Székely, Alberto. *México y los instrumentos de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*, La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, México, UNAM, 1983, pág. 210

reales, pues la libertad no es posible si es imposible ejercerla por las condiciones materiales de existencia.

“Los derechos sociales, por su relevancia jurídica y su complejidad estructural aparecen con mayor claridad si se les considera como derechos a prestaciones de bienes o servicios, principalmente frente al Estado, tendentes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida.”<sup>28</sup>

“Enumerándolos, los derechos sociales serían: el derecho a un empleo y a un salario, a la protección social en casos de necesidad (jubilación, seguridad social, desempleo, bajas laborales por enfermedad, maternidad o paternidad, accidentes laborales), a una vivienda, a la educación, a la sanidad, a un medio ambiente saludable, al acceso a la cultura y a todos los ámbitos de la vida pública.”<sup>29</sup>

Garantizar los derechos sociales de la población es una responsabilidad del Estado que, de satisfacerse, permitirían amortiguar los cambios súbitos de la situación personal o del entorno, lo cual ha sido siempre un factor de importancia primordial para las familias. “Pero la cobertura de la seguridad social no es universal, por lo que las personas con niveles relativamente altos de ingreso tienden a cubrir con recursos propios el costo de aseguramiento, pero las personas con menos ingresos no siempre tienen la capacidad de hacerlo. El derecho a la seguridad social debe tener un papel relevante en la política de desarrollo social”.<sup>30</sup>

Todos los gobiernos deben garantizar los derechos sociales, por su naturaleza un derecho social no es un regalo de ningún tipo, ni un favor que debe ser agradecido por la sociedad y por los individuos, son derechos universales e individuales que deben ser reconocidos y protegidos. Los derechos sociales son producto de las demandas sociales hacia un gobierno, para que éste

---

<sup>28</sup> Nino, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos, Sobre los deberes positivos*, Buenos Aires, edit. Astrea, 1989, pp. 317 y ss.; Garzón Valdés, Ernesto, "Los deberes positivos generales y su fundamentación", *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pag. 339

<sup>29</sup> *Derechos Sociales* fecha de consulta 24 de septiembre de 2009, artículo disponible en <http://es.wikipedia.org>

<sup>30</sup>, “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008” Coneval, México, 2009 pág. 34

cumpla con las necesidades y los satisfactores por el cual fue elegido, refleja el compromiso y el papel del gobierno frente a la sociedad. Los derechos sociales, son derechos de segunda generación acompañados por los económicos y culturales. La prestación de los derechos sociales ha tenido una diversificación pero deben concebirse como derechos universales y por lo tanto fundamentales. Su relevancia jurídica y su complejidad estructural aparece con mayor claridad si se les considera como derechos a prestaciones de bienes o servicios frente al Estado, el cual debe satisfacer las necesidades básicas que permitan los individuos desarrollar una vida digna.

Los poderes públicos son los principales obligados a proveer una serie de bienes y servicios que los ciudadanos no podrían obtener del mercado. Con esa finalidad, deben llevar adelante una permanente tarea de redistribución y de transferencia de recursos, fundamentalmente por vía impositiva. Aunque en la actualidad el mercado ha tomado gran importancia en esta distribución de bienes y servicios, donde el Estado se ha retirado. A pesar de esto, existen algunos derechos sociales a cargo del Estado, pero sigue existiendo la participación de los particulares que se nota cada vez más.

Los poderes privados, de mercado, dominan por su parte el ámbito en el que se genera gran parte de los recursos susceptibles de satisfacer las necesidades básicas de las personas. Para el constitucionalismo liberal clásico, este espacio económico resultaba intocable. Su protección exigía, de los poderes públicos, una actitud lo suficientemente firme como para mantener alejadas posibles intromisiones de terceros, a la propiedad y a la seguridad del tráfico comercial, pero lo necesariamente permisiva como para que ellos, a su vez, no se transformaran en una amenaza.

### **1.2.2 Desarrollo Humano**

El Informe sobre Desarrollo Humano anual, encargado por el El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), centra el debate mundial sobre cuestiones clave de desarrollo, proporcionando instrumentos de medición, análisis y, propuestas de política controvertidas. Se orienta por la creencia de que el desarrollo, en última instancia, es "un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas", no simplemente una cuestión de

ingresos nacionales. El equipo independiente de expertos que elabora el Informe utiliza la contribución de una red mundial de personalidades destacadas del sector académico, el gobierno y la sociedad civil que aportan datos, ideas y las mejores prácticas. Los países en desarrollo y sus asociados internacionales utilizan el Informe para calibrar los resultados y configurar nuevas políticas.

Para denominar al desarrollo, el PNUD utilizó el concepto “Desarrollo Humano”. En su origen fue decisiva la colaboración entre dos economistas: Mahbub Ul Haq, paquistaní, y Amartya Sen de origen indio, Premio Nobel de economía en 1998.

Este concepto se ha ido modificando a través del tiempo para darle contenido, pero a pesar de sus modificaciones la esencia del término se mantiene. Los principios rectores del desarrollo humano, tienen su fundamento y origen en la doctrina liberal, los cuales son:

**Libertad:** La libertad de una persona no es sólo un asunto de elegir sin ser obstaculizado por otros. También consiste en el número de alternativas para escoger y del significado que tienen para las metas que cada individuo elige.

La libertad cobra sentido en la medida en que existen condiciones materiales para formarse propósitos propios, elegir y actuar en consecuencia, de forma que una situación de pobreza la coarta.

**Derechos:** Protecciones al individuo respecto a las acciones de otros o como condiciones exigibles ante la sociedad para alcanzar una vida digna. En una sociedad, la vigencia de los derechos de las personas, concebidos de forma amplia, es un reconocimiento del valor de la vida de sus miembros.

**Capacidades:** Desarrollar condiciones sociales para que los individuos no padezcan hambre o sean víctimas de enfermedades evitables, y para que mantengan una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales, se promueve el valor de la vida humana. Esa promoción involucra también la existencia de oportunidades para que las personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo, o para integrarse digna, productiva y participativamente a su comunidad.

Si no se tienen al menos las capacidades de vivir saludablemente por el mayor tiempo que la tecnología y los recursos posibilitan en promedio, de adquirir una formación básica para la realización personal y de generar los medios económicos para procurarse una vida socialmente digna, se carece de libertades fundamentales a las que todo ser humano tiene derecho.

El desarrollo humano se concibe de dos maneras, en primer lugar como el estado en que se encuentran las libertades de las personas, es la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano, “independientemente del tiempo y el lugar en que se ubiquen las personas, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, las mercancías y servicios que consumen o sus percepciones de bienestar”<sup>31</sup>

También se concibe como cambio, el cual hace referencia a la magnitud alcanzada por el conjunto de acciones y estados posibles abierto a las personas, es decir, al nivel de la libertad que gozan. También hace referencia al proceso de expandir las opciones entre las cuales puede elegir la gente, a la formación de capacidades humanas.

Las dos connotaciones hacen referencia que el desarrollo humano se enfoca al conjunto de oportunidades de valor para las personas, sean éstas políticas, económicas o sociales, ya sea para la supervivencia, la autoestima, la superación personal, el trabajo, la creatividad, la integración social o el ejercicio del poder.

Esta concepción de desarrollo humano involucra la capacidad de las personas, de forma individual y después colectiva, de trazarse metas, perseguir sus iniciativas, llevar a cabo sus proyectos y participar en la conformación de su

---

<sup>31</sup>Equipo a cargo de Lemaesquier Thierry, Representante Residente del PNUD en México. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, PNUD-México, edit. Grupo Mundi-Prensa S.A de C.V. México 2003 pág. 15

sociedad. También involucra las posibilidades que tienen las personas para definir sus convicciones, transmitir sus valores, cooperar con otros individuos, integrarse a la vida de su comunidad, participar políticamente y contribuir a definir los derechos e instituciones bajo los que han de vivir.

La perspectiva de una vida razonablemente larga, sin padecer enfermedades por lo general evitables, representa un elemento básico para permitir plantear un plan de vida. Por otra parte, la posibilidad de adquirir conocimientos elementales para articular las habilidades de reflexión y comprender el entorno en que se vive es esencial para que la gente pueda buscar un significado a su existencia. Finalmente, tener oportunidades de generar un ingreso es fundamental para disponer de bienes y servicios correspondientes a una vida decorosa y con experiencias placenteras.

En el concepto de desarrollo humano juega un papel importante la noción de igualdad de oportunidades. “No sólo se trata de que los individuos tengan al menos ciertas capacidades básicas sino que su potencial de ser personas llegue a ser similar entre ellos. Lo anterior no significa que alcancen la misma acumulación de activos, o idénticos ingresos, consumo o satisfacción. Ni siquiera que sus logros en términos de acciones o estados se igualen.”<sup>32</sup>

No es la igualdad de resultados lo que está involucrado, sino la igualdad de posibilidades de ser o actuar, es decir, la igualdad de oportunidades.

Dentro del concepto de desarrollo humano es conveniente enfatizar las capacidades para vivir una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y obtener un ingreso, pues sin ellas otras oportunidades de elección no estarían presentes. En este contexto, “no es fundamental si los años de vida de la persona se convierten en un activo para trabajar o en tiempo libre, no interesa si los mayores conocimientos ligan o no a los individuos para ser más productivos, ni es importante si el ingreso se convierte en riqueza física y ahorro financiero o se consume por completo. El sentido de las capacidades básicas en el desarrollo humano es brindar libertad esencial a las personas; lo

---

<sup>32</sup> Idem pag. 16

importante son los individuos y no los instrumentos relacionados con su libertad.”<sup>33</sup>

“Según el PNUD este concepto se considera un paradigma el cual tiene 5 características a destacar: 1) es un paradigma en construcción, no es una teoría cerrada y acabada; 2) es un paradigma multidimensional, pues se trata de la realización simultánea de distintos valores; 3) es un paradigma crítico; 4) es un paradigma interdisciplinario; 5) es un paradigma pragmático, por que ah sido acuñado desde las Naciones Unidas en el diálogo con los gobiernos, con las agencias de desarrollo y con los pueblos, por que su objetivo esencial es cambiar las condiciones de vida, hacer que aumenten las opciones para que los seres humanos puedan elegir.”<sup>34</sup>

Debido a estas características se ha ido modificando sus contenidos y reforzando sus principios, en la actualidad se concibe como el proceso de ampliación de las opciones de la gente: el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. Desde este paradigma invertir en la gente es la mayor estrategia de desarrollo: una sociedad progresa solo si todas las personas que la integran incrementan sus libertades y capacidades (tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos, participar en las decisiones que afectan a sus vidas, etc.) y las instituciones se concentran en trabajar para la gente y con la gente. “El mundo lograra así, justicia en la distribución de recursos y oportunidades, con plena vigencia de los derechos humanos, la democracia, la generación de riqueza y la sustentabilidad. Utopía del desarrollo humano es lograr un mundo en el cual los seres humanos podamos disfrutar las libertades que anhelamos. El desarrollo humano es un paradigma genuinamente colectivo e interdisciplinario.”<sup>35</sup>

Medir el desarrollo humano en toda su complejidad sería algo imposible o inmanejable. La riqueza de la noción rebasa ampliamente las posibilidades de capturarla con los datos disponibles en cualquier país, pero incluso, aún

---

<sup>33</sup> idem pag. 17

<sup>34</sup> Idem pag. 1

<sup>35</sup> “*Desarrollo Humano*” Escuela Virtual para América Latina y el Caribe, diciembre 2007, pág. 1

contando con ellos, involucraría tal cantidad de información que considerarla en su totalidad sería poco práctico. En realidad, toda medición del desarrollo humano es una representación parcial y simplificada del concepto de origen, es una selección de algunos de sus elementos y un resumen de los mismos.<sup>36</sup>

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), propuesto inicialmente en 1990 por el PNUD, ha escogido tres dimensiones básicas para la medición: longevidad (salud), conocimientos (educación) y acceso a recursos (ingresos). “Como indicadores de estas dimensiones se ha propuesto tomar la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB *per cápita*. Así mismo, los índices de cada capacidad consideran los logros respecto a alguna magnitud de referencia y las dimensiones se agregan con igual ponderación”.<sup>37</sup> A pesar de que se ha modificado los contenidos del Desarrollo Humano, su medición sigue siendo la misma desde su aparición.

Salud: se escoge la esperanza de vida al nacer, considerando que esta variable no sólo muestra el probable horizonte de vida para una persona, valioso en sí mismo, sino también se asocia indirectamente a otras capacidades básicas, como estar bien alimentado o saludable

Educación: Para reflejar los conocimientos de la gente se seleccionan la tasa de alfabetización y la tasa de matriculación en los niveles escolares de primaria, secundaria y educación superior, tomando en cuenta que saber leer y escribir es el inicio de la acumulación de conocimiento, y la inscripción al sistema educativo la oportunidad de continuar el aprendizaje.

Ingreso: Indicador de acceso a diversos recursos se toma el PIB per cápita, bajo la consideración de que la capacidad de disponer de bienes y servicios puede ser aproximada por esta variable, a falta de información de elementos tales como activos, ingreso, u oportunidades de empleo o acceso a crédito. El PIB per cápita es incorporado de tal forma que los montos iniciales tienen una

---

<sup>36</sup> Equipo a cargo de Lemaresquier Thierry, Representante Residente del PNUD en México. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, PNUD-México, edit. Grupo Mundi-Prensa S.A de C.V., México 2003, pag.17

<sup>37</sup> Ídem pag.17

mayor importancia que iguales cantidades que se van adicionando a elevados niveles de producto, pues se considera que los primeros recursos al alcance de las personas tienen un mayor impacto sobre su libertad que subsecuentes adiciones.

El desarrollo humano hace hincapié en el individualismo, este es un fundamento de la teoría liberal, el cual considera al individuo primordial para que ejerza sus libertades.

El desarrollo humano es un enfoque funcional donde se trata de incrementar las capacidades del individuo para elegir su forma de vida, sin tocar las relaciones sociales de producción. Donde el individuo pueda adquirir conocimientos y mantenga un nivel de salud para que pueda insertarse en el mercado y adquiera un ingreso a través de su trabajo, el cual permita elevar la calidad de vida.

### **1.2.3 Desarrollo Sustentable**

Son inculcables los problemas emergentes que parecen desbordar a los paradigmas normales del pensamiento económico y sociológico. La preocupación esencial es cómo enfrentar la urgente tarea de superar la pobreza en condiciones extremadamente difíciles, las migraciones campo-ciudad, la exclusión social y la ingobernabilidad, una población en expansión, relaciones internacionales desfavorables, escasez de recursos técnicos y económicos y, la inercia de casi cuatro décadas económicamente estancadas y de un crecimiento mediocre, además de promover el desarrollo social.

Para impulsar el desarrollo y resolver los problemas, se impulsó un nuevo modelo de desarrollo al cual se le denominó “Desarrollo Sustentable”.

Las bases conceptuales del desarrollo sustentable señalan que en el planeta “no existen crisis separadas: una crisis ecológica, una crisis del desarrollo o de la energía, todas ellas son una sola. Los desafíos son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la

participación popular”.<sup>38</sup> Por lo tanto, el poder alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable y equitativo requiere iniciar un análisis interdisciplinario para consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos político, económico, ambiental, social, cultural e institucional.

En el Informe Nuestro Futuro Común se define como: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”<sup>39</sup>

El desarrollo sustentable es un concepto multidimensional, que incluye elementos económicos, políticos y sociales, así como aquellos relacionados con el uso de los recursos e impactos del medio ambiente. Por lo tanto, las cuestiones del desarrollo sólo pueden ser tratadas con efectividad desde un enfoque interdisciplinario, en la cual las interrelaciones complejas y dinámicas, de cada una de estas dimensiones, puedan ser entendidas y tomadas en cuenta para la toma de decisiones gubernamentales.

El desarrollo sustentable no es un estado de armonía fijo, sino un proceso de cambio por el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y las modificaciones de las instituciones concuerde con las necesidades tanto presentes como futuras.

El desarrollo sustentable no se refiere a un enfoque limitado de adecuaciones ecológicas a las políticas sociales o económicas, sino a una estrategia orientada a la redefinición y cambio cualitativo del modelo de desarrollo.

“Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario un marco común, un marco integral, donde objetivos, intereses, actores y factores logren superar las dimensiones antagónicas del cambio económico, de sus efectos y formas de expansión en las distintas regiones del mundo. Una metodología para el desarrollo sustentable implica una perspectiva múltiple que reconoce la

---

<sup>38</sup> Rojas Orozco, Cornelio. *Seminario de actualización el Desarrollo Sustentable*, UNAM-FCPYS México, 2008

<sup>39</sup> *Informe Nuestro Futuro Común, CNUMAD, 1988*

interacción entre los procesos económicos, productivos, sociales, políticos, culturales, ecológicos y los articula, sin subordinar un elemento a otro.”<sup>40</sup>

Los principios y valores que guían al desarrollo sustentable son el de equidad intergeneracional, el cual implica una racionalidad y una ética en la utilización y manejo de los recursos en la actualidad para tener un bienestar adecuado, para dejar un legado a las generaciones futuras para su satisfacción de necesidades. Así mismo el principio de sustentabilidad el cual conlleva la planeación de estrategias y políticas a largo plazo.

Además de estos principios rectores dentro del desarrollo sustentable, también se desprenden otros como son el de justicia distributiva, universalización de los bienes y servicios disponibles, la inclusión e igualdad social, la participación de la ciudadanía, la consolidación de la democracia, un marco legal y la consolidación de la libertad.

Se trata en principio de imprimir una nueva racionalidad tanto a nuestra actividad económica, como a nuestros patrones de vida y consumo. Así mismo, desarrollar sistemas de gestión pública que permitan una coordinación más efectiva de las políticas ambientales, económicas y sociales necesarias, no sólo por razones ambientales sino también por razones económicas y sociales.

El Estado a través de sus instituciones debe fortalecer y consolidar los ejes centrales para el desarrollo sustentable y que además “son requisitos que se reconocen en el documento Nuestro Futuro Común, incluyen:

- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos, una participación efectiva en la toma de decisiones
- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado

---

<sup>40</sup> *Introducción al desarrollo sustentable: una perspectiva de análisis desde las ciencias sociales.* seminario permanente sobre gobernabilidad y desarrollo sostenible. Unam, FCPYS. México 2007 pág. 6

- Un sistema ambiental capaz de minimizar los impactos ambientales de la actividad económica sin transferir sus consecuencias, ni espacial ni temporalmente, e incrementar el potencial ambiental para un desarrollo sustentable.
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones.
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas.
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.”<sup>41</sup>

El desarrollo sustentable plantea la integración de modelos de desarrollo en tres grandes dimensiones las cuales se clasifican en económica, social y ambiental.

Para llevar a la práctica este modelo de desarrollo se necesita una administración pública, la cual debe ser eficaz para alcanzar sus objetivos y por otro lado se requiere iniciar y consolidar a corto plazo los procesos necesarios en los ámbitos, político, jurídico, ético e institucional.

El objetivo final del desarrollo sustentable se podría desglosar en fines sociales que son la equidad intergeneracional; garantizar a la sociedad educación, vivienda, salud y seguridad social; maximizar el bienestar social; cobertura y calidad de los servicios básicos para satisfacer necesidades básicas; participación social en la toma de decisiones y equidad de género.

También existen fines económicos en los cuales se inserta el desarrollo sustentable para contrarrestar los daños causados por la economía de mercado, intervención del Estado para fortalecer el mercado nacional que favorezca la eficiencia y el desarrollo social; así mismo la modernización del sector agrícola, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, una adecuada política tributaria que promueva la distribución de recursos y una mejor distribución de bienes y servicios

---

<sup>41</sup> ONU-CNUMAD, 1988, Óp. cit. pág. 91-92

Dentro de los fines ambientales se encuentran minimizar el impacto negativo y la conservación del medio ambiente; así mismo la protección de la biodiversidad y el cuidado de los recursos naturales.

Para lograr estos fines se deben fortalecer la capacidad política y administrativa del Estado, para que desarrolle una capacidad de regulación y planificación de sus políticas y estrategias que conlleve a una integración de acciones hacia un fin común. Además debe haber una consolidación y democratización del Estado y la sociedad, donde existan por un lado, mecanismos de participación para la promoción de redes sociales y por otro lado, una coordinación entre los diferentes órdenes y niveles de gobierno y la existencia de una rendición de cuentas para promover la legalidad y gobernabilidad.

En este contexto el Desarrollo Sustentable tiene en el centro de la atención a la sociedad y por lo tanto el Desarrollo Sustentable reúne las siguientes características:<sup>42</sup>

- Amplia participación e intervención de la sociedad civil en la formulación y aplicación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades;
- Pautas de crecimiento económico sostenido y desarrollo sustentable de base amplia e integración de las cuestiones de población en estrategias económicas y de desarrollo lo que permitirá conseguir con mayor rapidez el desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza y contribuirá a alcanzar los objetivos en materia de población y una mayor calidad de vida para ésta;
- Una distribución equitativa y no discriminatoria de los beneficios del crecimiento entre los distintos grupos sociales y los países y un mayor acceso a los recursos productivos para las personas que viven en condiciones de pobreza;
- Interacción de las fuerzas del mercado que favorezca la eficiencia y el desarrollo social;

---

<sup>42</sup> Véase Concepto de “Desarrollo Sustentable” de la Organización de Naciones Unidas

- Políticas oficiales encaminadas a superar las disparidades que crean desavenencia social y a respetar el pluralismo y la diversidad;
- Un marco político y jurídico estable y positivo que fomente la relación mutuamente constructiva entre la democracia, el desarrollo y todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- Procesos políticos y sociales que eviten la exclusión y respeten el pluralismo y la diversidad, incluida la diversidad cultural y religiosa.

### *Medición de la sustentabilidad*

La sustentabilidad se puede medir por medio de las perturbaciones que se observen en los sistemas ambientales, económicos y sociales, usando la variabilidad intrínseca con la que se da el proceso de desarrollo. Tal variación puede medirse en cada sistema o de manera conjunta.

“La principal fuente del deterioro del medio ambiente, proviene de sus manifiestas variaciones por cambios abruptos en los ecosistemas y el medio ambiente y que conducen a dudar en la sustentabilidad del mismo, de seguirse agudizando cuando se infieren las consecuencias de estos cambios.”<sup>43</sup>

Una vertiente para los recursos naturales y el cuidado del ambiente puede conformarse con inventarios de ellos para lo primero y generación de basura, partículas en suspensión y demás desechos que contaminan el medio ambiente para lo segundo, es decir, medir el agotamiento y deterioro de recursos y el ambiente

Para medir el desarrollo económico se puede recurrir al producto interno bruto *per cápita* desagregado, sea por gran división, sector o estado, según la intención; la población ocupada desagregada; la balanza comercial; las tasas de interés; el tipo de cambio; la inflación; etcétera. Todas estas variables se pueden combinar para expresar un desarrollo económico. De manera semejante, el empleo, ingreso familiar, salud, educación, servicios básicos, seguridad pública, etcétera, se pueden conjuntar en una medida que exprese como un todo el desarrollo social.

---

<sup>43</sup> Francisco José Zamudio Sánchez y Miguel Ángel Sámano, *Desarrollo sustentable y su relación el del desarrollo humano o sustentabilidad social (Una idea para su medición)*, Seminario de Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable, INAP, México 2009

Entre los grandes retos del desarrollo sustentable destaca la capacidad del gobierno y de la sociedad para diseñar y aplicar programas, políticas e instrumentos que no sólo transformen las prácticas de producción y consumo para revertir la explotación inadecuada de los recursos naturales y su incidencia en la calidad del medio ambiente, que reviertan los deterioros de los ecosistemas, la destrucción y degradación de los recursos sino que promuevan el crecimiento de la economía y el bienestar social, para propiciar un cambio cualitativo en el modelo desarrollo.

Un desarrollo sustentable sin equilibrio entre lo social, económico y ambiental, no puede ser sustentable y un equilibrio entre estos tres factores es condición necesaria para un desarrollo. Así, la sustentabilidad exige un balance entre estas tres fuerzas demandantes y oferentes de opciones para sus desarrollos internos y los asociados en conjunción con los otros.

“Entre los factores económicos, sociales y ambientales debe existir un marco normativo, cuyo cumplimiento demanda su institucionalización y habla del papel de las instituciones para lograr un desarrollo sustentable”.<sup>44</sup>

Éstas, denominadas fuerzas o factores interactuando entre sí, que sólo bajo cierto equilibrio pueden aspirar a determinar un desarrollo sustentable, son en realidad sistemas que demandan y ofrecen bienes y/o servicios para su desarrollo específico y conjunto. Como sistemas, lo económico, social y ambiental, pueden contemplarse como entes que se desarrollan o crecen, salvaguardando el equilibrio necesario entre ellos para un desarrollo sustentable.

Después de exponer las características, tanto del desarrollo humano como del desarrollo sustentable y su intento de articulación en el Plan Nacional de Desarrollo es recomendable comparar en el siguiente cuadro sus similitudes y diferencias.

---

<sup>44</sup> ídem

*Desarrollo humano.*

Principios	Medición	Función	Objetivos.
<p>Libertad individual.</p> <p>Calidad de vida.</p> <p>Igualdad de oportunidades de ser o actuar.</p> <p>Oportunidades de elegir el bienestar individual.</p> <p>Democracia.</p>	<p>Educación.</p> <p>Salud.</p> <p>Ingreso.</p>	<p>Establecer un marco legal para proteger la libertad.</p> <p>Fomentar ampliación de los niveles de vida.</p> <p>Promover el potencial humano.</p> <p>Ampliar las oportunidades de elección del individuo.</p> <p>Expandir alternativas para escoger la forma de vida de cada individuo.</p> <p>Fortalecer el sistema democrático.</p> <p>Instaurar medios adecuados para la participación.</p> <p>Fortalecer espacios públicos de participación ciudadana.</p> <p>Protección de los derechos humanos.</p> <p>Generar los medios económicos para procurar una vida socialmente digna.</p> <p>Promover la sustentabilidad ambiental.</p>	<p>Disfrutar de las libertades que cada individuo anhela.</p> <p>Cada individuo debe gozar de una vida larga y saludable.</p> <p>El individuo debe adquirir conocimientos individuales y valiosos socialmente.</p> <p>Las personas deben tener oportunidad de obtener recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida adecuado.</p> <p>Cada persona debe tener una vidas seguras y recreativas.</p> <p>El individuo debe participar políticamente e integrarse a la vida en comunidad.</p> <p>Las personas deben definir los derechos e instituciones bajo los que han de vivir.</p>

Fuente propia.

## Desarrollo sustentable

Principios	Medición	Función	Objetivos.
<p>Sustentabilidad.</p> <p>Equidad Intergeneracional.</p> <p>Justicia distributiva.</p> <p>Universalización.</p> <p>Inclusión.</p> <p>Igualdad.</p> <p>Democracia.</p> <p>Participación.</p> <p>Calidad de vida.</p> <p>Solidaridad.</p> <p>Libertad.</p> <p>Legalidad.</p>	<p>Social:</p> <p>Justicia social y satisfacción de necesidades.</p> <p>Igualdad social.</p> <p>Democracia y participación social.</p> <p>Empleo.</p> <p>Ingreso familiar.</p> <p>Salud.</p> <p>Educación.</p> <p>Servicios básicos.</p>	<p>Social:</p> <p>Establecer un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos, una participación efectiva en la toma de decisiones.</p> <p>Fortalecer el sistema social para evitar las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado.</p> <p>Diseñar un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas.</p> <p>Establecer sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.</p>	<p>Social:</p> <p>Equidad intra e intergeneracional.</p> <p>Garantizar a la sociedad educación, vivienda, salud y seguridad social.</p> <p>Maximizar el bienestar social.</p> <p>Equidad de género.</p> <p>Cobertura y calidad de los servicios básicos para satisfacer necesidades básicas.</p> <p>Participación social en la toma de decisiones.</p> <p>Democratización del Estado y sociedad.</p> <p>Mecanismos de participación.</p> <p>Promoción de redes sociales.</p> <p>Coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno.</p> <p>Rendición de cuentas.</p> <p>Fortalecer la capacidad política del Estado.</p> <p>Fortalecer la capacidad Administrativa</p> <p>Fortalecer la capacidad de regulación y planificación del Estado.</p>

	<p>Económico:</p> <p>Distribución de la Riqueza.</p> <p>Solucionar los problemas que impiden el crecimiento económico.</p> <p>Regularización del comercio vs Recursos Naturales.</p> <p>Producto Interno Bruto per cápita desagregado, sea por gran división, sector o estado, según la intención.</p> <p>Población ocupada desagregada.</p> <p>Balanza comercial Tasas de interés.</p> <p>Tipo de cambio.</p> <p>La inflación.</p>	<p>Económico:</p> <p>Consolidar un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante.</p> <p>Implementar un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones.</p>	<p>Económico:</p> <p>Contrastar los daños causados por la economía de mercado y fortalecer el mercado nacional.</p> <p>Modernización del sector agrícola.</p> <p>Incrementar los niveles de ingreso y empleo.</p> <p>Fortalecer pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Distribución de bienes y servicios.</p> <p>Crecimiento económico con calidad</p> <p>Mercado laboral incluyente.</p> <p>Política tributaria para la distribución de recursos naturales.</p>
	<p>Ambiental:</p> <p>Uso y manejo adecuado de los recursos naturales.</p> <p>Protección general del medio ambiente.</p> <p>Conservación de los ecosistemas.</p> <p>Prevención de impactos ambientales.</p> <p>Mitigación de los efectos humanos sobre el medio ambiente y viceversa.</p>	<p>Ambiental:</p> <p>Establecer un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente.</p>	<p>Ambiental:</p> <p>Minimizar el impacto negativo en el medio ambiente.</p> <p>Protección de la biodiversidad.</p>

Fuente Propia.

#### 1.2.4 Desarrollo Social

Según Oscar Donney's el desarrollo social es un proceso de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. El desarrollo social no es una meta a la cual hay que aspirar y llegar, para después mantener el *statu quo*. "El desarrollo social es un camino que se recorre siempre, día tras día, pues siempre el hombre tendrá posibilidades de ser mejor y de estar mejor. Por lo tanto, un proceso de mejoramiento de la calidad de vida del hombre, como ser individual y de la sociedad como ente colectivo, vale poco si no siembra en ese hombre y en esa sociedad el deseo de superarse constantemente."<sup>45</sup>

Si bien el desarrollo social implica el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar de toda la población, la tendencia de las últimas décadas ha sido la focalización de los programas sociales y la restricción de las políticas sociales universales. Esta tendencia ha estado definida por criterios de eficiencia y de optimización de los recursos fiscales limitados.<sup>46</sup>

Un tema de especial interés es el vínculo existente entre el desarrollo social y el desarrollo económico. Actualmente, existe un consenso de que el crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar el desarrollo social. Las propuestas actuales en la materia recomiendan dar un mayor peso a la "calidad del crecimiento", esto es, lograr que el crecimiento económico sea incluyente y contribuya al desarrollo social.<sup>47</sup>

En 1995 se celebró La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en la ciudad de Copenhague en Dinamarca, donde se reunieron 118 jefes de Estado, organismos internacionales y ONG's, por invitación expresa de Naciones Unidas, para tratar de orientar estratégicamente la resolución de problemas sociales más sensibles de la humanidad donde se estableció un nuevo consenso para situar al ser humano en el centro de nuestras preocupaciones en relación con el desarrollo sustentable y el compromiso de erradicar la

---

<sup>45</sup> Donney's, Oscar. et.al., *La concepción de desarrollo y de gerencia*. Disponible en [www.ciat.cgiar.org/](http://www.ciat.cgiar.org/)

<sup>46</sup> Levy, Santiago *Poverty Alleviation in Mexico*", Documento de trabajo 679, mayo de 1991, Oficina Regional para América Latina y del Caribe del Banco Mundial.

<sup>47</sup> *The quality of growth*, World Bank, Washington, 2000 y Banco Mundial, *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, 2004.

pobreza, promover el empleo pleno y productivo y fomentar la integración social para lograr instaurar sociedades estables, seguras y justas .

Se establecieron los siguientes compromisos:

1. Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social.
2. Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.
3. Pleno empleo como prioridad básica de las políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sustentables mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente.
4. Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.
5. Pleno respeto de la dignidad humana y a lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer y a reconocer y aumentar la participación y la función directiva de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural, y en el desarrollo.
6. Acceso universal y equitativo a una educación de calidad, el nivel más alto posible de salud física y mental, y el acceso de todas las personas a la atención primaria de la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad; a respetar y promover nuestras culturas comunes y particulares; a procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; a preservar las bases esenciales de un desarrollo sustentable centrado en las personas; y a contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social.
7. El fin de estas actividades es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.

8. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y de los países menos adelantados.
9. Los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social.
10. Aumentar sustancialmente o a utilizar con mayor eficacia los recursos asignados al desarrollo social con objeto de alcanzar los objetivos de la Cumbre mediante la acción nacional y la cooperación regional e Internacional.
11. Mejorar y fortalecer con espíritu de participación, el marco de la cooperación internacional, regional y subregional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales.
12. Crear un nuevo marco de desarrollo económico y un entorno nacional e internacional favorable al desarrollo social, erradicar la pobreza, aumentar el empleo productivo, reducir el desempleo y promover la integración social.

En el informe de la Cumbre sobre el Desarrollo Social, expedido por la ONU después de haber concluido la cumbre nos indica que “Todas las medidas recomendadas se relacionan entre sí, ya sea en los requisitos para su elaboración, entre ellos la participación de todos los interesados, ya sea en las consecuencias que tienen para los diversos aspectos de la condición humana.

Las políticas para erradicar la pobreza, reducir las disparidades y luchar contra la exclusión social requieren la creación de oportunidades de empleo y resultarían incompletas e ineficaces si no se aplicaran también medidas para eliminar la discriminación y promover la participación y el establecimiento de relaciones sociales armoniosas entre los distintos grupos y naciones.

Para obtener resultados positivos a largo plazo también es fundamental establecer una relación más constructiva entre las políticas ambientales, económicas y sociales.

El bienestar de las personas supone también el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso a una buena educación, a servicios de salud y otros servicios públicos básicos, y el desarrollo de relaciones cordiales dentro de las comunidades.

La integración social, es decir, la capacidad de las personas de vivir juntas respetando plenamente la dignidad de cada una de ellas, el bien común, el pluralismo y la diversidad, la eliminación de la violencia, la solidaridad, así como la capacidad de participar en la vida social, cultural, económica y política, abarca todos los aspectos del desarrollo social y todas las políticas. Exige la protección de los más débiles, así como el derecho a disentir, crear e innovar. Requiere además un entorno económico sólido y el respeto de las culturas, sobre la base de la libertad y la responsabilidad. Se necesita también la plena participación tanto del Estado como de la sociedad civil<sup>48</sup>.

### **1.3 Objetivos del Milenio.**

La Declaración del Milenio, suscrita en septiembre de 2000 por 189 Jefes de Estado y de Gobierno, estableció los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para los primeros tres lustros del siglo XXI. Se trata de ocho objetivos cuantitativos, 18 metas particulares y 48 indicadores de seguimiento de los acuerdos establecidos al inicio de este siglo en áreas como la pobreza extrema, enseñanza primaria, equidad de género, mortalidad infantil, salud materna, VIH/ SIDA y otras enfermedades, sostenibilidad del medio ambiente y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo.

El reto, según la Declaración del Milenio, es cumplir con los compromisos de desarrollo adquiridos, gracias al diseño de políticas públicas efectivas que reflejen la pluralidad de voces y esfuerzos de los diferentes actores políticos y sociales de cada país.

Las Metas del milenio son:

1. Erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

---

<sup>48</sup> *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague Dinamarca, marzo de 1995

La meta es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes.

Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

## 2. Acceso universal a la educación primaria.

Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

## 3. Promover la igualdad de géneros.

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015.

## 4. Reducción de la mortalidad infantil.

Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.

## 5. Mejorar la salud materna.

Reducir en tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna.

Lograr, para 2015, el acceso universal a la salud reproductiva.

## 6. Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades.

Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015.

Lograr, para 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten.

Haber detenido y comenzado a reducir, en 2015, la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.

## 7. Asegurar la sustentabilidad ambiental.

Incorporar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del ambiente.

Haber reducido considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.

Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

#### 8. Desarrollar asociaciones globales.

Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.

Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales para que la deuda sea sostenible a largo plazo.

En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles.

En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

## **CAPÍTULO II**

### **Política Social del Gobierno Federal**

Como se puede deducir del capítulo anterior, el dilema conceptual entre desarrollo humano y desarrollo social radica en el enfoque individual o social que caracteriza la orientación del Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en los resultados de últimos años es incuestionable que las crisis sociales y económicas expresadas en la desigualdad y pobreza, refleja que las políticas gubernamentales han seguido el modelo de desarrollo humano (Neo)liberal. La concentración permanente del ingreso en unas cuantas familias y el incremento de la pobreza rural y urbana así lo refleja.

Por lo tanto el compromiso del Estado en materia social y las políticas del gobierno son cuestionables.

Sin embargo las políticas gubernamentales, no se plantean el desarrollo social como propósito fundamental, exceptuando a la política social a cargo de la SEDESOL.

En este capítulo se presenta los problemas del Estado mexicano en materia social, económica y ambiental provocados por el modelo de desarrollo actual. También la incongruencia conceptual dentro del marco normativo, donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias de Desarrollo Social y de Planeación preservan los principios de un Estado Social orientado al desarrollo sustentable y en el Plan Nacional de Desarrollo establece como principio rector el desarrollo humano sustentable. Así mismo se muestra la desarticulación de la política social, dispersa en diferentes Secretarías de Estado, las cuales promueven solo la mitigación de las desigualdades y la pobreza, a través de acciones asistenciales, sin promover un desarrollo social, como lo establece la Ley General de Desarrollo Social.

## **2.1 Desequilibrio Social**

La combinación de los términos de desarrollo humano y desarrollo sustentable en el Plan Nacional de Desarrollo, no sólo se limita a la concepción misma del desarrollo social, sino existe el riesgo que acreciente la crisis. Si con las políticas asistenciales se logró mitigar la pobreza, con una perspectiva de desarrollo humano seremos más vulnerables a la crisis financiera provocada por los mercados internacionales.

México ha vivido inestabilidad económica, política y social que evidencia una realidad distinta a la planteada por el gobierno mexicano en la Cumbre Social de Copenhague. Debido a la incapacidad del modelo económico no se ha promovido un desarrollo social con enfoque de sustentabilidad.

En un documento publicado por la división de programas regionales para América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, publicado en el año 2000, se hace una evaluación de los avances que ha tenido México después de aceptar los compromisos realizados en la Cumbre de Copenhague, muestran que ha habido muy pocos avances en el terreno social.

El gobierno no ha favorecido un entorno económico, político, social, cultural y jurídico favorable. El gobierno mexicano se ha concentrado en el terreno económico principalmente, y un ejemplo claro es el blindaje financiero que realizó México para garantizar la estabilidad económica del país durante la transición política sexenal, para permitir refinanciar la deuda pública externa, garantizar el régimen de libre flotación del peso contra el dólar y disponer de un margen de maniobra ante contingencias.

En México no se muestran muchos avances en la creación del pleno empleo, ya que hubo un deterioro en la estabilidad y remuneración del empleo, asimismo aumentó el desempleo y el subempleo.

A pesar de los movimientos feministas en México así como su incorporación en planes, programas y políticas, la inequidad entre hombres y mujeres se sigue manifestando en diversos ámbitos como el laboral.

“En cuanto a la educación y salud existen profundas desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedad infectocontagiosas y padecimientos vinculados a la desnutrición y a la reproducción, en el índice de analfabetismo y de deserción escolar, en áreas rurales dispersas y urbanas marginadas(...)el proceso de la educación también se ve afectado por la situación de empobrecimiento de la población, ya que cada vez mas la mayor parte de los miembros de la familias mexicanas se han tenido que incorporar al mercado de trabajo, con el consecuente abandono de sus estudios, de este modo, se reduce la posibilidad de acceder a un nivel medio superior; para quienes van terminando su educación básica, esto determina en gran medida el carácter de la conformación del mercado laboral y las pocas expectativas reales para el desarrollo individual y profesional. En materia de salud hay una falta de integración operativa y de infraestructura que permita garantizar el derecho a la salud. A pesar de contar con avances científicos y tecnológicos para brindar una buena atención”<sup>49</sup>.

A esto se le suma la reducción del gasto público, la eliminación o focalización de los subsidios, la reforma fiscal, la privatización de la mayor parte de las empresas paraestatales, la liberación comercial y la liberación en inversiones; ha contribuido gradualmente a un deterioro de la calidad de vida de los mexicanos. La falta de una concepción integral del desarrollo social, con un enfoque de derechos humanos, que tomen en cuenta criterios económicos, sociales, culturales y ambientales para el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas, hace cada vez más evidente que los compromisos adquiridos en la cumbre de Copenhague, han quedado muy alejados de la realidad, debido a la incapacidad del gobierno para llevarlos a cabo.

De acuerdo con la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008, en ese año, 50.6 millones de mexicanos eran pobres de patrimonio, es decir, no contaban con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de salud, de educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte público, aún si dedicaran la totalidad de sus recursos económicos a ese propósito.

---

<sup>49</sup>*Evaluación de la cumbre mundial sobre el desarrollo social 1995-2000*, ONU, pág. 121

Las cifras más recientes, en nuestro país existen actualmente 18.5 millones de personas en pobreza extrema y según el INEGI la mayoría se concentra en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Los indicadores de los que esta Institución se vale, y por lo tanto su bajo porcentaje caracteriza a este estrato de la población, son: los referentes a los servicios públicos esenciales, agua entubada, energía eléctrica, drenaje, piso diferente al de tierra, paredes y techo de materiales durables, viviendas sin hacinamiento, servicio sanitario exclusivo; al equipamiento de la vivienda, viviendas que cuentan con refrigerador, televisión, teléfono, auto; a la salud, personas con acceso a servicios de salud; a la educación, mayores de 15 años alfabetas, niños que asisten a la escuela, adolescentes que asisten a la escuela, mayores de 15 años con instrucción post primaria; al empleo, mujeres ocupadas, población económicamente activa, población ocupada que recibe más de dos salarios mínimos, población ocupada en el sector terciario formal, profesionistas o técnicos.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación I (CONEVAL), creado en el 2004 para medir la pobreza, en el 2000 había 24.1 millones de personas en condición de pobreza alimentaria; en el 2002, 20.0 millones; en el 2004, 17.4 millones; en el 2006, 13.8 millones, pero en el 2008 eran 18.2 millones.<sup>50</sup>

Del 2006 al 2008, por primera vez en los últimos 10 años, el número de las personas en pobreza alimentaria es el equivalente a la pobreza extrema del Banco Mundial (BM), la cual creció y pasó de 13.8 a 18.2% de la población del país. Aumentó pues, en 32 % según el Coneval. Lo ganado en ese tiempo, de manera particular entre el 2004 y el 2006, se vino a tierra.

#### *Metodología para la medición de la pobreza.*

La metodología para la medición de la pobreza en México, elaborada por el Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), que da lugar a las mediciones oficiales del gobierno de México, proporciona información para determinar la magnitud de la pobreza. Para todas las estimaciones se utiliza la

---

<sup>50</sup> *Cifras de pobreza por ingresos 2008*, Dirección de Información y Comunicación Social del CONEVAL, México, Comunicado de prensa No. 006/09, julio de 2009, fecha de consulta 22 de enero de 2010, [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

misma fuente de datos, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).<sup>51</sup>

Existe el consenso de que no hay una fórmula correcta por lo que el mérito de la metodología para la medición de la pobreza consiste en adoptar una medición que todos pudieran utilizar para comparar la pobreza en distintos tiempos.

“El método que se utiliza en México es el de la línea de la pobreza, se calcula el costo total de todos los recursos esenciales que un ser humano adulto promedio consume en un año que corresponde a la capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias que se consideradas esenciales.”<sup>52</sup>

El Comité Directivo del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) aprobó realizar una estimación de la pobreza de ingresos utilizando la metodología de la línea de pobreza. De acuerdo con esta metodología, se definieron tres niveles de pobreza:<sup>53</sup>

1) La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

2) La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

3) La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

---

<sup>51</sup> Hernández Franco, Daniel. *Métodos de focalización en la política social en México*, y otros, Economía Mexicana, Edit. Nueva época, vol. XVII, núm. 1, México 2008, Pág. 109

<sup>52</sup> *Medición de la Pobreza*, fecha de consulta 09 de octubre de 2009, artículo disponible en <http://es.wikipedia.org>

<sup>53</sup> *Clasificación de el CONEVAL, México. 2007*

### **2.1.1 Pobreza Rural y Urbana**

La distorsión, no sólo conceptual, sino ideológica sobre el tema de la pobreza y las desigualdades ha contribuido a que la pobreza en México haya sido por muchos años vista como un problema típicamente rural. Sin embargo, al igual que en Latinoamérica en las últimas décadas ésta ha adquirido un perfil urbano cada vez más pronunciado. El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo XX contribuyó en este sentido.

#### *Pobreza Urbana*

La pobreza en las ciudades mexicanas aumentó a paso acelerado en los últimos años.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el año 2006 el 29.3 por ciento de los hogares en las ciudades vivían en situación de pobreza patrimonial. Dos años después, la cifra aumentó a 33.3 por ciento.<sup>54</sup>

La cifra significa que uno de cada tres hogares urbanos no tienen recursos suficientes para realizar los gastos necesarios en vivienda, vestido, transporte, salud y educación.

El acelerado proceso de urbanización experimentado en México en el siglo XX fue impulsado en gran medida por la intensa movilidad poblacional de las áreas rurales hacia las urbanas. En 2007 de los 105 millones de habitantes del país, 63% vivía en ciudades. La velocidad de este proceso de urbanización impidió que se desarrollaran los mecanismos de planeación que hubieran permitido una transición rural-urbana con menores costos sociales. El rápido crecimiento experimentado por la mayoría de las ciudades del país sobrepasó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y servicios al ritmo que demandaba una población urbana cada vez más numerosa. De esta forma, el patrón de crecimiento urbano en México contribuyó a la reproducción de rezagos sociales y ha convertido a las ciudades en espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza.

---

<sup>54</sup> Cifras disponibles en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)

“La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza, las cifras disponibles así lo confirman. En el caso mexicano los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos de concentración de pobreza que contrastan con las zonas residenciales y coadyuvan a la formación de ciudades “divididas”, habitadas por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, y por el otro, por personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias. A la segregación socio-espacial en las ciudades mexicanas, se agregan otro tipo de factores relacionados con la exclusión social que sufren los pobres urbanos:

- Dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la educación;
- Carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos
- Discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo o en la vida social
- Discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos <sup>55</sup>

En este contexto, “los pobres de las urbes mexicanas demandan, entre otros aspectos, condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos; adecuada infraestructura, equipamiento y servicios, con énfasis en las personas que requieren cuidados especiales; disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan su arraigo y que les permitan crear redes sociales. Para encarar estas demandas, el gobierno mexicano ha diseñado diversos programas, muchos de los cuales, se han visto afectados por cambios globales en la política social mexicana.”<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> *Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México*, Alejandro Navarro Arredondo, fecha de consulta 22 de Noviembre de 2009 disponible en

[http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa2\\_doc2.pdf](http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/IGLOM/Mesa2_doc2.pdf)

<sup>56</sup> *Idem*

## *Pobreza Rural*

Los pobres rurales tienden a tener familias más numerosas que los no-pobres rurales e, incluso, que los pobres urbanos. La escasa evidencia empírica existente apunta a que el tamaño de la familia es una causa y no una consecuencia de ser pobre.

Algunas características de la pobreza rural:

- Tienen mayores tasas de dependencia, es decir más miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja.
- Los pobres rurales tienden a tener una edad promedio mayor que los no pobres rurales.
- Tienden a ser menos educados. Esto está asociado tanto a una menor tasa de participación escolar como a una mayor tasa de deserción.
- El factor étnico es importante. Aunque no todos los pobres rurales pertenecen a grupos indígenas, la mayor parte de los indígenas de México son pobres. Aquellos individuos cuya lengua materna no es el español tienden a tener una mayor probabilidad de ser pobres.
- Tienen menor acceso a infraestructura pública (caminos) y a servicios públicos (especialmente electricidad y saneamiento básico)
- La mayor parte de los pobres rurales tienen activos (en particular tierra) cuyos derechos de propiedad no son suficientemente seguros (ausencia de títulos registrados); o, si son seguros son a costa de elevados costos de transacción.
- La mayor parte de los pobres rurales poseen tierras que no han sido beneficiados por los grandes proyectos públicos.
- Tienen peores indicadores de salud, en particular una tasa de mortalidad infantil más alta.
- La mayor parte de los pobres rurales tienden a tener una canasta diversificada de ingresos tanto entre actividades agropecuarias y no agropecuarias como al interior de cada una de éstas. La composición depende de la cantidad y calidad de los activos públicos y privados a su alcance.

- Cuanto más indigentes son los pobres rurales, los subsidios son proporcionalmente más importantes en la composición de su ingreso.

La pobreza rural es resultado del intenso proceso de urbanización del país, en 2006 solo una cuarta parte de la población total habitan en el medio rural. Sin embargo, según el CONEVAL en el año 2009, en las zonas rurales los pobres patrimoniales suman 23 millones 377 mil.

Adicional a esta circunstancia, se presenta un ascenso en la dispersión de sus moradores, situación que acentúa aún más la dificultad de estructurar programas de apoyo.

Es determinante que en los últimos años se han intensificado la penetración del accionar del mercado en las áreas rurales, antes mucho más recargadas al autoconsumo. En demérito de este proceso, el cambio no se ha acompañado de una dinámica que permita a la población enrolarse al desarrollo económico y reducir su grado de pobreza, cayendo irremediamente en la necesidad de requerir ayuda externa por la vía de transferencias para cubrir sus necesidades básicas, situación que sólo alcanza a las personas que se incorporan a sus beneficios. Al igual que en las zonas urbanas, existe una alta heterogeneidad de situaciones en la pobreza rural, no sólo en términos generales, sino al interior de las propias localidades.

Si bien en el transcurso de los últimos años, las cifras de la pobreza rural descienden, incluso de forma más acelerada que en las zonas urbanas, se ha registrado en estos años una grave pérdida de empleo, alejamiento de actividades agrícolas, fuga de población, estancamiento de salarios y erosión de su estructura social y familiar.

Los principales cambios son puntuales: una sensible reducción del ingreso por trabajo agrícola independiente, compensado en parte por mayor ingreso asalariado de actividades no agrícolas. El ascenso en la fuga de mano de obra, se traduce linealmente en recepciones de divisas por concepto de remesas.

## 2.1.2 Crisis del Sector Productivo

Para muchos autores y teóricos “la corriente neoliberal sostiene que la crisis de Estado se produjo al intervencionismo estatal que resulta anti productivo porque desincentiva al capital para intervenir y a los trabajadores a trabajar. Resulta, además ineficaz e ineficiente”<sup>57</sup>

“Los principios guías de las formulaciones y acciones sociales en este complejo periodo que va desde la pos guerra hasta los años 80, se reemplazaron por la protección social focalizada, mínima, discrecional, dirigida solamente a sectores sociales comprobadamente en situaciones de necesidad social extrema.”<sup>58</sup>

La crítica neoliberal al Estado de Bienestar esta dirigida centralmente contra aquellos elementos de la política social y colectivismo. “De esta manera, condena los derechos sociales, el universalismo, la desvinculación entre beneficios y prestación laboral y la administración-producción publica de servicios; o sea elementos que caracterizaban sobre todo a los Estados sociales.”<sup>59</sup>

“Las características del sistema productivo se reflejan en las instituciones donde se laboran, ya que son organizaciones que tienden a aumentar de tamaño; el número de unidades de organización tienden a disminuir y la producción se concentra en lugares específicos. La fuerza de trabajo se encuentra distribuida en tres sectores principales: producción primaria, como son la agricultura, minería, pesca etc.; producción secundaria que corresponde al sector manufacturero; y por último los servicios y las profesiones.”<sup>60</sup>

La tecnología deja de lado el bienestar social y se enfoca especialmente a la generación de riqueza, estos cambios tecnológicos se basan en la aplicación del conocimiento científico a los problemas de la producción, se generan transformaciones estructurales en la economía y en la sociedad. La rápida aceleración de los cambios producidos por la tecnología, crean problemas

---

<sup>57</sup> Alemán Bracho, Carmen y Fernández García, Tomás. *Política social y Estado de bienestar*, edit. Tirant lo Blanch México, 2006 pág. 101

<sup>58</sup> Ídem pág. 152

<sup>59</sup> Ídem pág. 101

<sup>60</sup> Levitas, Maurice. *El marxismo y la sociología de la educación*, edit. Siglo XXI, México, 1977, pág. 42

específicos, donde el Estado no tiene la capacidad, ni las herramientas para generar nuevos roles y estatus en la economía.

El incremento de la producción, el aumento de la productividad, se convierten en un fin que motiva deliberadamente a la economía, cuya salud o riqueza se juzga por el ritmo de incremento de la producción. La especialización de la producción tiende a adoptar proporciones mundiales; la división internacional de trabajo se intensifica.<sup>61</sup>

Las ciudades crecen, se desarrollan grandes zonas urbanas, se crea un enorme consumo de energía fósil y de otros materiales, sumado a la generación masiva de desperdicios, los cuales crean serios problemas ambientales.

En México la implementación de la estrategia neoliberal se llevó a cabo durante la década de los 80 a la cual se le denominó década perdida, caracterizada por el empobrecimiento de los sectores asalariado, agrícola y burocrático, que se manifestó en la reducción de los ingresos y en el hecho de no poder satisfacer necesidades básicas para la población, que el antiguo modelo satisfacía.

Esta estrategia económica tiene muchas deficiencias, esto se puede notar ya que, tal estrategia se acompaña de un proceso de crecimiento económico con desempleo.

La estrategia económica global fortalece las grandes empresas, las cuales son las que pueden emprender la reconversión industrial y competir en el mercado internacional. “pues desplazan a medianas y pequeñas empresas incapaces de costear dichos procesos, o lo emprenden pero no logran sostenerse en el mercado internacional, por lo cual terminan por cerrar y con ello provocan un aumento considerable en las tasas de desempleo”<sup>62</sup>

Otro efecto negativo del neoliberalismo que hace que el crecimiento se acompañe con desempleo es “el encarecimiento de la mano de obra, tanto por su especialización como por el costo de la seguridad social, lo que hace

---

<sup>61</sup> Ídem pág. 43

<sup>62</sup> Lerner Sigal, Bertha. *Las políticas sociales en México*, edit. Plaza y Valdés México, 2000 Pág. 16

que la gente no recurra como primera opción a la contratación. Se instrumenta una tecnología que requiere menos mano de obra y mayor densidad de capital, lo cual influye para que las empresas prefieran contratar trabajadores eventuales”.<sup>63</sup>

En países como México las personas en situación de desempleo se orientan a la económica informal y a los empleos por cuenta propia, esta forma de adquirir ingresos, produce un aumento de las demandas sociales de vivienda, salud, educación, alimentación etc., en un Estado que se ha reducido por la adopción de la teoría neoclásica y que pierde la capacidad de absorber y solucionar las demandas que reclama la sociedad.

Un punto importante a destacar es que el “Estado, al tener que guiar la transición económica, presta menor atención a la cuestión social. Es más, ante las presiones de los neoliberales y el peso de la nueva estrategia económica, tiende a dejar en manos privadas la supervisión y el financiamiento de la política social”<sup>64</sup>, con lo que aumentan los costos de servicios básicos, para la satisfacción de necesidades como son la educación, salud y alimentación.

“No es extraño que cuando los Estados dejan el financiamiento y control de la política social en manos privadas, los servicios se vuelven más caros. El Estado actúa en el renglón social con criterios de beneficio social y de asistencia administrativa; así mismo, proporciona los servicios de manera gratuita. En cambio, la iniciativa privada, al intervenir en lo social, busca expansión, poder y ganancia económica”.<sup>65</sup> Por lo tanto la estrategia neoliberal se acompaña de un encarecimiento de los servicios sociales, que se legitiman y respaldan en la idea de que la administración privada es más eficiente que la pública, que acabará dándole servicios de calidad y satisfaciendo las necesidades de los usuarios.

El balance final muestra que el sistema de protección que logró desarrollarse a lo largo del siglo XX ha dejado una sociedad dividida en cuanto a la satisfacción de sus necesidades esenciales. “Por los nexos estructurales con

---

<sup>63</sup> Ídem pág. 16

<sup>64</sup> Ídem pág. 17

<sup>65</sup> Ídem pág. 17

las actividades productivas predominantes, este sistema ha contribuido a asentar las desigualdades que se generan en el ámbito económico, lo que hace indudablemente regresivo a este sistema respecto de la norma distributiva que se supone debe orientar su función. Todo ello ha configurado una política social restringida a favorecer a la sociedad con mejor ubicación en la estructura económica, con ingresos mas altos y con capacidad de organización e influencias en la decisiones gubernamentales”.<sup>66</sup>

En los últimos años, el crecimiento promedio de la economía mexicana ha sido insuficiente para abatir los rezagos económicos y sociales a la velocidad deseada.

A principios del 2010, el desempleo en el país alcanzó una tasa de 5.9%, lo que significa que hay 2 millones 761,360 personas que no tuvieron trabajo ni por una hora, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que elaboró el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).<sup>67</sup>

Esta tasa de desempleo es mayor a la registrada en 2008 cuando estaba el país en plena crisis económica; entonces el desempleo registrado fue de 5 por ciento.

La crisis mundial del 2009 afectó de manera severa a México ya que tuvo un crecimiento negativo de 6.5 % del PIB.<sup>68</sup>

En un escenario económico aun precario como el de México, es evidente que entre las primeras obligaciones del Estado están generar y preservar las condiciones de estabilidad y certidumbre que permitan al aparato productivo crecer a ritmos muy superiores a las tendencias poblacionales.

El crecimiento económico supone una condición necesaria pero no suficiente para combatir la pobreza. En el caso particular de la pobreza extrema, desde la perspectiva del desarrollo sustentable se requieren abordajes integrales y multidisciplinarios, por medio de los cuales se facilite la inserción de las familias excluidas a los servicios universales, acompañados de políticas de

---

<sup>66</sup> Alemán Bracho, Carmen y Fernández García, Tomás. *Política social y Estado de bienestar*, edit. Tirant lo Blanch, México 2006 pág. 286

<sup>67</sup> Fecha de consulta 25 Febrero de 2010 <http://eleconomista.com.mx>,

<sup>68</sup> Idem. 5 Marzo, 2010

empleo y generación de ingresos que permitan la sustentabilidad del proceso a mediano y largo plazo.

### **2.1.3 Pobreza y Medio Ambiente**

La especie humana ha provocado una intensa transformación de la naturaleza en la búsqueda del sustento y la seguridad. Estos cambios han estado en función de las características culturales, particularmente por las formas de organización social y del uso de los recursos naturales.

“La actividad humana en los procesos naturales ha llegado a ser de tal magnitud que ha provocado alteraciones, en muchos casos irreversibles.”<sup>69</sup>

En la relación sociedad-naturaleza, los procesos productivos ocupan un lugar central. El crecimiento demográfico y la necesidad de generar más alimento han inducido innovaciones tecnológicas que han sustituido a las especies silvestres. En vez de que los ecosistemas produzcan, en forma diversificada y simultánea especies vegetales y animales, numerosos procesos productivos han eliminado las que no les interesa. Durante el proceso de producción o transformación para conseguir un bien o servicio, se obtienen subproductos que en la mayoría de los casos no se aprovechan y en cambio causan impactos negativos en el ambiente.<sup>70</sup>

Los modelos basados en el crecimiento económico y el progreso tecnológico tienen como meta aumentar la capacidad productiva, pero no han dado la importancia debida a la dimensión ambiental en la planeación del desarrollo. Esto ha provocado una explotación exagerada de los recursos naturales y una distribución desigual de los beneficios entre la población, tanto al interior de cada país como entre las naciones del mundo.<sup>71</sup>

En 1972 se realizó la Declaración de Estocolmo, aprobada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que introdujo en la agenda política internacional la dimensión ambiental como

---

<sup>69</sup> *Semarnat, Modelo de Desarrollo*. México SEMARNAP (cuadernos), México 1997, Pág. 11

<sup>70</sup> *Idem* pág. 12

<sup>71</sup> *Idem* pág. 16

condicionadora y limitadora del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales.

En esta Conferencia se establecieron lineamientos para el mejoramiento y conservación del medio ambiente entre los que destaca que los recursos naturales de la tierra, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga (principio II). El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida (principio VIII).

También se establece que las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deberían coartar ese potencial no obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos (principio XI). En este sentido se establece que debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente (principio XVII). Además el Estado debe contribuir al desarrollo económico y social y se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales

Sin embargo, pocos años después era evidente que ni la pobreza ni el deterioro ambiental se controlaban con la celeridad esperada. Por el contrario, la crisis ambiental se agudizó y dio lugar en 1992 a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en la que el eje principal fue el principio de sustentabilidad del desarrollo. Tras el principio de sustentabilidad está la idea de que la superación de la pobreza es compatible con el mejoramiento ecológico, si bien no de manera simultánea.

En esta Cumbre se estableció un plan de acción mundial que contiene una serie de normas orientadas a lograr un desarrollo sustentable considerando los aspectos sociales, económicos y ecológicos. También se estableció un conjunto de principios respecto a los derechos civiles y responsabilidades de las naciones en la búsqueda del progreso y el bienestar de la humanidad para

reorientar el manejo, la conservación, y la aplicación de un desarrollo sustentable para el medio ambiente

La Cumbre hizo hincapié en la relación entre la pobreza y el deterioro ecológico mediante un conjunto de factores mediadores, como la población o la tecnología, y después el modelo se amplía al incorporar no solo las situaciones de pobreza sino también las implicaciones del consumo creciente que supone el aumento del ingreso.

A pesar de los esfuerzos internacionales para redefinir la relación sociedad-economía-medioambiente, en la actualidad el deterioro ambiental es resultado de la aplicación de estrategias desarrollistas, “se han expresado en el agotamiento de recursos naturales, la generación de residuos tóxicos y peligrosos, la destrucción de ecosistemas completos y la extinción de especies, asociados a los llamados problemas de cambio global, tales como: el efecto invernadero, la explosión demográfica, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación oceánica entre otros.”<sup>72</sup>

En México la pobreza es uno de los principales factores que degradan el medio ambiente, ya que las políticas emprendidas por los gobiernos no han solucionado el problema.

Como se señaló en el inciso 2.1.1, existe el consenso de que la población pobre se localiza generalmente en las áreas rurales del país. “Esta población vive en tierras de mala calidad, en condiciones adversas de habitabilidad y con escasa o mal distribuida precipitación pluvial, donde la productividad es baja; donde los desastres naturales y la degradación ambiental son muy comunes; donde las oportunidades de empleo son pocas y las demandas de trabajo tiende a ser altamente estacional.”<sup>73</sup>

Debido a que los pobres se encuentran en la necesidad de satisfacer sus necesidades básicas para sobrevivir, el valor relativo del consumo presente respecto al consumo futuro es muy grande. Por lo tanto, cuando los individuos

---

<sup>72</sup> Idem pag. 25

<sup>73</sup> Guevara Sangines, Alejandro. *Pobreza y medio ambiente en México 2003*, INAP, ISBN 968-859-452-0, pág. 14

que tienen algún recurso natural vive en extrema pobreza, se ven en la necesidad de extraer los recursos necesarios, sin medir consecuencias y llevando al agotamiento del recurso natural, ya que el recurso valdrá más consumido que dejarlo en el sitio.

La pobreza impide adquirir una serie de bienes e insumos de producción. Uno de ellos es la información y la capacitación. Sin estos elementos es posible que se tomen decisiones erróneas sobre los usos de los recursos naturales.

Por lo tanto la pobreza aumenta la degradación ambiental y el mal uso de los recursos naturales

“Dada la capacidad económica de los pobres y su mayor exposición a la contaminación, son los más vulnerables a los daños ambientales. Las zonas degradadas o altamente contaminadas donde viven grupos de población pobre incrementan la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias, gastrointestinales y otro tipo de padecimientos por el efecto de partículas solidas suspendidas en el aire y agua.”<sup>74</sup>

“Quienes viven en pobreza extrema están dispuestos a aceptar daños ambientales de corto y largo plazo para reducir sus gastos y obtener mayores ingresos. También deciden afrontar voluntariamente altos riesgos ambientales al decidir donde viven o trabajar, por la misma razón.”<sup>75</sup>

La evaluación del impacto distributivo de los daños totales por la degradación ambiental es importante para definir el curso de la acción pública, especialmente cuando la población en extrema pobreza está asumiendo una parte desproporcionada de los mismos. “En el establecimiento de prioridades, aquellos problemas ambientales que afecten a los más pobres deberían tener un peso mayor, pues tienen menos recursos para defenderse de los grupos de mayor ingreso, en tanto a los daños ambientales pueden poner en peligro su propia sobrevivencia.”<sup>76</sup>

Según el INEGI “en menos de 60 años la disponibilidad natural media de agua *per cápita* en el país ha disminuido 241 metros cúbicos en promedio anual, al

---

<sup>74</sup> Ídem pág. 32

<sup>75</sup> Ídem pág. 35

<sup>76</sup> Ídem pág. 36

pasar de 18 mil 53 metros cúbicos por habitante al año en 1950 a tan sólo cuatro mil 312 metros cúbicos en 2007. En tanto, en sólo dos años la generación de basura por habitante aumentó en 31 kilogramos promedio anual, al pasar de 357 kilogramos per cápita en 2004 a 388 kilogramos en 2006. En el período 2003 a 2006, la tasa media anual de pérdida de suelo en México fue de 0.3 por ciento y el 38 por ciento del territorio se encuentra afectado por algún tipo de degradación ambiental. Además señala que si se mantiene la actual tasa anual de deforestación en México (calculada entre 1.0 y 2.5 por ciento), para 2050 se perderá entre 40 y 50 por ciento de la superficie de manglar del país”.<sup>77</sup>

## **2.2 Marco Normativo e Institucional**

La importancia y la esencia que tiene el imperio de las leyes dentro del Estado para garantizar y promover el bienestar, la justicia y la igualdad dentro de la sociedad, es señalada por diferentes filósofos políticos, un ejemplo claro es Santo Tomás de Aquino, el cual señala que la estabilidad y la eficacia de este régimen es el imperio de la ley. “Las leyes son el instrumento privilegiado de la política y están en la misma relación con las obras de los hombres, por medio de ellas el gobernante promueve la justicia y el bien moral entre los ciudadanos. La virtud moral se adquiere justo por la repetición de aquellos actos que la ley prescribe o por vivir habitualmente y educarse de acuerdo con leyes buenas”.<sup>78</sup>

Por su parte Montesquieu plantea que las leyes en su más amplia significación, son las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas. “Las leyes que se derivan de la naturaleza de las cosas son las que a su vez inspiran las leyes normativas que rigen el buen funcionamiento de relaciones en la sociedad”.<sup>79</sup>

Para Bodino la soberanía, significa “poder supremo”, es decir, poder que no reconoce por encima de sí mismo ningún otro. El poder soberano tiene

---

<sup>77</sup> *Las cifras dramáticas del deterioro ambiental en México*. Fecha de consulta 13 de febrero de 2010, Artículo disponible en <http://ciudadania-express.com/>

<sup>78</sup> Mayer, P.J. Op. Cit. pág.70

<sup>79</sup> Abbagnano, Nicolás. *Historia de la Filosofía*, volumen 2. Edit.UTET, España, 1982.

límites dados por las leyes fundamentales del Estado que hoy llamaríamos constituciones<sup>80</sup>.

México posee un conjunto de disposiciones jurídicas que identifican los objetivos generales de su política pública. Así, con distinto grado de precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social establecen los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección de la salud, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros.<sup>81</sup>

La Constitución y sus leyes secundarias establecen las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social. “En principio, la política pública tendría como objetivo central, dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general para dicha política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo o por medio de programas específicos.”<sup>82</sup>

Parte del problema es que en diversas leyes los derechos sociales reconocidos se enumeran en ocasiones en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda y educación), otras en la forma de acciones o estados de las personas (trabajo y salud), y algunos en términos del bienestar percibido (disfrute del medio ambiente), donde dichos derechos tienen orientaciones mercantiles, a cargo de privados. “Ante la falta de claridad de los derechos sociales para guiar la política pública en general, una posible estrategia para estructurarla mejor sería ligar explícitamente sus programas a aquellos derechos sociales que definen objetivos relativamente precisos.”<sup>83</sup>

### **2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Una definición tomada de Aristóteles señala que la constitución es la estructura que da orden a la ciudad, estableciendo el funcionamiento de todos

---

<sup>80</sup> Óp. Cit. pág.25

<sup>81</sup> *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*, PNUD, México, 2003, pp. 146

<sup>82</sup> *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, CONEVAL, México 2008P 66

<sup>83</sup> Ídem Pág. 67

los cargos y sobre todo de la autoridad soberana, expresión que grosso modo corresponde a lo que hoy entendemos por constitución: ley fundamental de un Estado.

En México la constitución es la ley suprema, a continuación se señalan los artículos que hacen referencia al desarrollo social, desarrollo sustentable y derechos humanos y sociales, para tener una fundamentación jurídica, para explicar la distorsión entre desarrollo humano y desarrollo sustentable.

### *Garantías Individuales*

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. (Art. 1)

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. (Art. 5)

La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. (Art.6)

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito. (Art.9)

Todo hombre tiene derecho a entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia. (Art. 11)

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones. (Art. 16)

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade. (Art. 24)

### *Derechos sociales*

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. (Art.3)

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. (Art. 4)

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. (Art. 4)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. (Art. 4)

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. (Art. 4)

El derecho a la información será garantizado por el Estado. (Art. 6)

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. (Art. 123)

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia. (Art. 123)

Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad. (Art.123)

### *Desarrollo Sustentable.*

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (Art. 25)

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. (Art. 25)

El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. (Art. 3)

Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. (Art. 3)

Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra

independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura. (Art. 3)

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. (Art. 27)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. (Art. 27)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales. (Art. 27)

### **2.2.2 Ley General de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) sienta las bases para una política de desarrollo social de Estado, institucionaliza diversos procesos de política pública, apoya la coordinación entre niveles de gobierno e instituciones del poder Ejecutivo e impulsa la evaluación y la transparencia.

“Esta ley es un instrumento jurídico para enmarcar, fundamentar, estructurar y dar certidumbre a una de las principales y mas complejas tareas del gobierno, la de asegurar a todas las personas de nuestro país la posibilidad de disfrutar una vida digna.”<sup>84</sup>

La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios (Art. 3):

Libertad, Justicia distributiva, Solidaridad, Integralidad, Participación social, Sustentabilidad, Respeto a la diversidad, Transparencia

Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad

---

<sup>84</sup> Blanco Escandón, Cecilia. *Notas sobre la ley general de desarrollo social.*, Instituto de investigaciones Jurídicas, México, UNAM 2007 Pág. 462

social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 6)

La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos (Art. 11)

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social

La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes (Art. 14):

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía.

Los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social (Art. 17)

Son prioritarios y de interés público (Art. 19):

I. Los programas de educación obligatoria;

II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;

III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;

IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;

V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;

VI. Los programas de abasto social de productos básicos;

VII. Los programas de vivienda;

VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y

IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Para zonas de atención prioritaria la ley señala (Art. 31):

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;

2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;

3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y

4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas (Art. 33)

La LGDS considera la evaluación sistemática de la política de desarrollo social con el propósito de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

### **2.2.3 Ley de Planeación**

La ley de Planeación es un conjunto de normas de orden público e interés social, que tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo, y encauzar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal. Esta Ley contiene las bases de integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y de esta manera se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas; logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos.

Esta ley no sólo ratifica la visión y misión social del Estado y la Administración Pública, sino el enfoque de sustentabilidad que deberá caracterizar las políticas y programas a su cargo.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: (Art. 1)

Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y

sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 2)

Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (Art. 3).

Las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable. (Art. 9)

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática. (Art. 21)

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados (Art. 22)

#### **2.2.4 Plan Nacional de Desarrollo**

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la

rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El Plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.<sup>85</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta, en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se ha elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación

En el primer capítulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración.

La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias.

---

<sup>85</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República 2007, pág. 11

La Visión México 2030 expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable. Una imagen de país a la vuelta de 23 años permite enfocar la acción conjunta de todos los mexicanos, marca un propósito común, un sueño compartido, un punto de arribo que sólo es posible alcanzar con el esfuerzo de todos.<sup>86</sup>

Por eso, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se imprime un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Con ello, se busca que al final de esta Administración, en el año 2012, el país avance en tiempo y forma hacia el porvenir que los mexicanos visualizan.<sup>87</sup>

Para hacer realidad esta Visión México 2030 y atender a las prioridades nacionales, el Plan Nacional de Desarrollo propone el cumplimiento de los siguientes objetivos nacionales:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.
2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

---

<sup>86</sup> Ídem pág. 11

<sup>87</sup> ídem pág. 23

4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.
8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas

para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

En el Plan Nacional de Desarrollo se define al Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras."

El Plan Nacional de Desarrollo considera a la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades como la columna vertebral para la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Se propone al Desarrollo Humano Sustentable como visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen.

Ello significa asegurar para los mexicanos de hoy la satisfacción de sus necesidades fundamentales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y la protección a sus derechos humanos. Significa también que las oportunidades para las generaciones actuales y futuras puedan ampliarse, y que el desarrollo de hoy no comprometa el de las siguientes generaciones.

Significa que es necesario que la economía crezca a un mayor ritmo y sea capaz de generar los empleos que México y los mexicanos demandamos. Una política económica sólida, en las condiciones que ha heredado nuestro país, no sería suficiente para propiciar el desarrollo armónico y pleno de la sociedad, por lo que debe complementarse con una estrategia eficaz de superación de la pobreza y la marginación

El manejo del término Desarrollo Humano Sustentable utilizado en el Plan Nacional de Desarrollo pondera y utiliza el concepto de *desarrollo humano*, para el diseño e implementación de políticas públicas. Señala que la función del Estado es la de fortalecer y garantizar sus tres dimensiones que son educación, salud e ingreso. El concepto *sustentable* aparece como adjetivo, lo que supone su dimensión ambiental, sin embargo, como a continuación se describe, el texto adopta algunos principios del enfoque del *desarrollo sustentable* y la metodología de éste.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que “el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras.”<sup>88</sup>

Aquí existe una combinación tanto de *desarrollo humano* (en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades) y *desarrollo sustentable* (puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras). Por una parte, para el desarrollo humano, el concepto de capacidad involucra, desde un ámbito individual, que las personas se tracen metas, persigan sus iniciativas, lleven a cabo sus proyectos y participen en la conformación de su sociedad. Esto se logra a través de desarrollar condiciones sociales donde los individuos no padezcan hambre o sean víctimas de enfermedades evitables, y para que mantengan una vitalidad biológica que les permita ejercer sus facultades físicas e intelectuales para promover el valor de la vida humana. Esa promoción involucra también la existencia de oportunidades para que las

---

<sup>88</sup> Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo. Disponible en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

personas puedan reflexionar sobre su condición, plantearse planes de vida y llevarlos a cabo, o para integrarse digna, productiva y participativamente a su comunidad.

Por otra parte el *desarrollo sustentable* que utiliza los principios y valores de equidad intergeneracional, el cual implica una racionalidad y una ética en la utilización y manejo de los recursos en la actualidad para tener un bienestar adecuado, para dejar un legado a las generaciones futuras para su satisfacción de necesidades (el cual tiene un enfoque ambientalista dentro del termino desarrollo humano sustentable como se comprobara mas adelante), y el principio de sustentabilidad el cual conlleva la planeación de estrategias y políticas a largo plazo.

De interpretar literalmente la combinación de dichos conceptos, la definición supone que se debe garantizar y aumentar las capacidades y oportunidades del individuo a largo plazo, ya que el Plan Nacional de Desarrollo tiene una visión hacia el 2030, con base en el cuidado de los recursos naturales, a través de una transformación cultural, ya que son finitos.

Los objetivos del Estado bajo el contexto del Desarrollo Humano Sustentable es garantizar la seguridad nacional, la soberanía, el estado de derecho, fortalecer el marco constitucional, consolidar la democracia, acuerdos entre todos los actores sociales, en este sentido tanto el desarrollo humano como el desarrollo sustentable lo garantizan y lo promueven.

Los objetivos nacionales que establece el Plan Nacional de Desarrollo utiliza implícitamente las dimensiones, tanto económica, social y ambiental del desarrollo sustentable, pero tienen un enfoque guiado hacia el desarrollo humano ya que dentro del ámbito económico el objetivo es un crecimiento sostenido más acelerado y la generación de empleos formales para que la gente se inserte dentro del campo laboral y así superen sus condiciones de pobreza y por otro lado que la economía se vuelva competitiva para ofrecer bienes y servicios, así como el fortalecimiento del mercado interno. Para el desarrollo sustentable el ámbito económico consiste en un proceso de cambio

en la explotación de los recursos, en la dirección de las inversiones, en la orientación de los progresos tecnológicos y las modificaciones de las instituciones deben concordar con las necesidades tanto presentes como futuras.

En los objetivos nacionales la dimensión social, el Plan Nacional de Desarrollo lo maneja en tres partes, primero reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución. En segundo lugar reducir las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad. Y en tercer lugar garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país. En este sentido el fin de superar la pobreza y desigualdad son los mismos que en el desarrollo sustentable, pero los medios son a través de la igualdad de oportunidades y ampliación de las capacidades del individuo, como lo maneja el desarrollo humano. Para el desarrollo sustentable la dimensión social es la más importante y los problemas de pobreza y desigualdad se superan a través de la creación y articulación de un entorno económico, político, social, ambiental, cultural y jurídico, que permita la satisfacción de necesidades básicas y así el logro del desarrollo social, así como el pleno empleo productivo para conseguir medios de vida seguros y sustentables mediante el trabajo. En cuanto a la participación y ejercicio de los ciudadanos coincide con el desarrollo sustentable, pero es insuficiente. El desarrollo sustentable promueve la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos, no solamente civiles, sino humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables.

En la dimensión ambiental el plan nacional de desarrollo establece como objetivo nacional asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras. El desarrollo sustentable no sólo se limita a la sustentabilidad ambiental sino que es un proceso de cambio continuo en el modelo de desarrollo, en los medios de producción y en las relaciones económicas enfocado hacia el bienestar y desarrollo social.

En este plan se plantea que debe haber una estrategia de integración de políticas públicas bajo la premisa que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente.

El *desarrollo sustentable* establece la articulación de las políticas económicas, sociales y ambientales, a través del establecimiento de un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos, una participación efectiva en la toma de decisiones; consolidación de un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; fortalecimiento del sistema social para evitar las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado; establecimiento de un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; implementación de un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones, promoción de un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas, consolidación de sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma.

Los ejes del Plan Nacional de Desarrollo son: Estado de derecho y seguridad. Economía competitiva y generadora de empleos. Igualdad de oportunidades. Sustentabilidad ambiental. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Estado de derecho y seguridad se utilizan como premisa para que exista un desarrollo humano sustentable, ya que a través de garantizar la seguridad de

los individuos, la protección y vigencia del estado de derecho, los individuos podrán tener igualdad de oportunidades para lograr el desarrollo de sus capacidades, tanto individuales, familiares y sociales.

El segundo eje hace hincapié en la economía competitiva y generadora de empleos, para ello se establece la premisa que se debe invertir en educación y economía para elevar la tasa de población en edad de trabajar, ya que trae consigo una alta rentabilidad social y contribuye significativamente al crecimiento económico, hay que aprovechar esta gran oportunidad. Así mismo el Estado dentro de sus atribuciones, garantizara la competencia económica. El crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como: las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponibles. Para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe invertir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

El desarrollo humano sustentable establece que se debe alcanzar en primera instancia el desarrollo humano, para ello se deben desarrollar políticas encaminadas a la salud, educación y empleo. Ya que el Estado debe invertir en la educación y salud, la cual tiene alta rentabilidad social y contribuye significativamente al crecimiento económico.

En el eje de igualdad de oportunidades señala que cada individuo debe tener acceso a oportunidades de formación y realización, para que puedan ampliar sus capacidades. El Estado debe garantizar el acceso a los servicios básicos para romper el círculo vicioso de la pobreza, así mismo hace énfasis en que la educación debe ser de calidad para la formación de alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores.

En el eje de sustentabilidad ambiental se dice: para que México logre una verdadera sustentabilidad ambiental es necesario que se concilie el medio ambiente con otras dos grandes áreas de sustentabilidad del desarrollo humano. Estas son la productividad y la competitividad de la economía como

un todo. Existen varias formas de lograr esa conciliación: una de ellas es la realización de proyectos productivos que se vinculen a la restitución de áreas naturales como las forestales, que impliquen pagos de servicios ambientales y que permitan detener la pérdida de fuentes acuíferas, así como el avance de la desertificación de nuestro territorio.

En el eje de democracia y política exterior responsable se establece que es preciso garantizar que los mexicanos vivan la democracia no sólo como procedimiento, sino como forma de vida. También es necesaria una política exterior que, tanto en sus definiciones como en sus posiciones activas, logre posicionar a México como un auténtico promotor del desarrollo humano.

### **2.3 Programas Sociales**

Sin duda el Gobierno Federal enfrenta presiones como resultado de las crisis sociales y económicas recurrentes. La sociedad y el gobierno están plenamente conscientes de que las acciones gubernamentales no son suficientes y que ambos deberían enfrentar los retos sociales, económicos y ambientales.

El gobierno implementa políticas que promueven el llamado desarrollo humano sustentable; es decir impulsa la ampliación de capacidades que permita a todos los individuos vivir una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras y admite que no sólo hay que corregir la brecha entre pobres y ricos sino también la brecha entre la naturaleza y el hombre.

El programa vivir mejor es un conjunto de acciones y políticas que pretenden fortalecer la política social considerando la necesidad que la sociedad civil organizada se involucre en los procesos y participe de forma activa complementando los esfuerzos del Gobierno Federal, además de constituirse en un mecanismo adicional de evaluación y seguimiento de las mismas.

En la actualidad la política social tiene fallas que afectan la implementación de los programas, lo cual se refleja en :

- Incongruencia entre resultados macroeconómicos y bienestar social
- Desequilibrio regional.

- Dependencia financiera de los gobiernos locales.
- Falta de correspondencia entre las responsabilidades de provisión de servicios públicos y las atribuciones en materia de ingresos.
- La falta de una visión sistémica y de largo plazo en la planeación que resulta en políticas desarticuladas y no acordes con las necesidades reales en materia de infraestructura social y productiva.
- La falta de congruencia entre las políticas y las necesidades de infraestructura y servicios básicos ha profundizado la brecha en el desarrollo regional.
- La política social no ha cumplido con su objetivo de promover la igualdad entre las personas y los territorios.
- No existe una política de desarrollo integral que esté basada en una efectiva política de transferencias, lo cual ha incidido en graves y crecientes desequilibrios interterritoriales en el país.

### **2.3.1 Alimentación**

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2006 elaborada por el INEGI, 44.7 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza de patrimonio en 2006 y 14.4 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza alimentaria.

“La situación nutricional de los indígenas es grave; no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, las formas moderada y severa de desnutrición crónica incluso han mostrado incrementos”<sup>89</sup>

En la actualidad existen diversos programas del Gobierno Federal que atienden a la población en situación de pobreza con apoyos alimentarios integrales. También impulsa mejores prácticas de alimentación e higiene que permitan combatir no sólo la desnutrición sino también el sobrepeso y la obesidad”<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pág. 160

<sup>90</sup> *Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal*, México 2007 pág. 24

El Programa Oportunidades atiende a 5 millones de familias y, entre otros beneficios, otorga apoyos monetarios, suplementos alimenticios y atención en salud, además de becas educativas

El Programa de Abasto Social de Leche (Liconsa) contribuye a la nutrición y al desarrollo de capacidades a través de la producción y dotación a familias de escasos recursos de leche fortificada, con notables beneficios en términos de nutrición, estatura y peso en los niños que la consumen

El Programa de Apoyo Alimentario otorga beneficios en especie o en efectivo a familias en localidades apartadas no cubiertas por Oportunidades y la Red de Abasto Rural de Diconsa<sup>91</sup>.

Por otra parte la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), “tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo”<sup>92</sup>

Los programas dirigidos a fortalecer el sector agrícola con el fin de promover la alimentación son:

- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Adquisición de Activos Productivos
- Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO)
- Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural” (PIDEFIMER)
- Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria
- Programa de Soporte
- Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)
- Atención a Contingencias Climatológicas

---

<sup>91</sup> Idem pag 28

<sup>92</sup> [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

- Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural)
- Programa de Apoyos para Maíz y Fríjol PROMAF 2009

### 2.3.2 Educación

Aún persisten rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. Los más importantes son la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, y a los avances en materia de tecnología e información. Otro reto ligado al anterior es superar la desvinculación entre la educación media superior y superior y el sistema productivo. El rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7.<sup>93</sup>

El nivel nacional de analfabetismo es de 7.7%, el desempeño de estudiantes de primaria y secundaria es muy bajo en lo referente a la comprensión de lectura, la expresión escrita y las matemáticas.

En 2006, México gastó en educación 622.4 miles de millones de pesos, equivalentes a 7.1% del PIB. Sin embargo, 90% de los recursos se destinó al gasto corriente, lo que significa que el monto disponible para inversión e innovación es significativamente pequeño en comparación con las necesidades de cambio cualitativo que presenta el sistema educativo.<sup>94</sup>

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la encargada de fortalecer y promover la educación en México y tiene como propósito esencial crear condiciones que permitan “asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden”<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pág. 186

<sup>94</sup> *Idem* Pag 181

<sup>95</sup> [http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1\\_Vision\\_de\\_la\\_SEP](http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP)

Las estrategias más importantes que desarrolla el gobierno federal para en cuestiones educativas son la de fortalecer a la educación como un factor de justicia, mejorar la infraestructura en los planteles escolares, elevar el rendimiento académico, capacitación y actualización de los maestros, combate al rezago educativo de personas adultas y ampliación de oportunidades educativas para la población.

En este sentido la SEP tiene el objetivo de ofrecer educación para el desarrollo humano integral de la población; reducir las desigualdades regionales de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas y impulsar el desarrollo; fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias, y utilización de nuevas tecnologías en el sistema educativo para apoyar la inserción de los estudiantes en la sociedad del conocimiento; y ampliar sus capacidades para la vida.

Los programas implementados actualmente en el sector educativo son:

- Programa de Escuela de Tiempo Completo
- Programa Tu maestro en Línea
- Fomento para el libro y la lectura
- Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
- Programa "Mejores Escuelas"
- Programa Binacional de Educación Migrante
- Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas
- Programa Enciclomedia
- Programa Nacional de la Lectura
- Programa Ver Bien para Aprender Mejor
- Programa Nacional de Posgrado de Calidad con Orientación Investigación 2

### **2.3.3 Salud**

En los últimos 50 años, según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se produjo en México un descenso muy importante de la mortalidad en todos los grupos de edad. “Este descenso se acompañó de un cambio igualmente

significativo en las principales causas de discapacidad y muerte. Hoy en el país predominan como causas de daño a la salud las enfermedades no transmisibles y las lesiones. Estos padecimientos son más difíciles de tratar y más costosos que las infecciones comunes, los problemas reproductivos y las enfermedades relacionadas con la desnutrición, en la primera mitad del siglo XX fueron las principales causas de muerte.”<sup>96</sup>

La acción gubernamental establecida en “Vivir Mejor” señala que se diseñarán acciones para enfrentar la actual transición epidemiológica, “a través de la promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención con calidad y calidez y universalización de la cobertura de atención a través del Seguro Popular y del Seguro Médico para una Nueva Generación; todo ello se hará impulsando una sólida corresponsabilidad social. También se trabajará para consolidar una cultura de promoción de la salud y de prevención de enfermedades. Así como fortalecer los programas para disminuir la mortalidad infantil y la mortalidad materna”<sup>97</sup>

Las principales instituciones encargadas en promover y fortalecer el sistema de salud en México son la Secretaría de Salud (SSA), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y EL Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) las cuales tienen como objetivo general del sector salud es mejorar las condiciones de salud de la población; brindar servicios de salud eficientes, con calidad, calidez y seguridad para el paciente; reducir las desigualdades en los servicios de salud mediante intervenciones focalizadas en comunidades marginadas y grupos vulnerables y garantizar que la salud contribuya a la superación de la pobreza y al desarrollo humano en el país.

Para ello se comprometen a que “la población cuente con un nivel de salud que le permita desarrollar sus capacidades a plenitud. Para poder alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades, por lo tanto será necesario asegurar el

---

<sup>96</sup> <sup>96</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2007, pág. 160

<sup>97</sup> *Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal*, México 2007 pág. 24

acceso universal a servicios de salud efectivos y seguros, que son ofrecidos por un sistema de salud financieramente sólido, anticipatorio y equitativo”.<sup>98</sup>

La estrategia para el sector salud establecer un sistema de salud integrado y universal que garantiza el acceso a servicios esenciales de salud a toda la población; “predominantemente público, pero con participación privada; regido por la Secretaría de Salud (SSA); financieramente sustentable; centrado en la persona, la familia y la comunidad; efectivo, seguro eficiente y sensible; enfocado en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades; atento a las necesidades de los grupos vulnerables, y que propicia los espacios para la formación de los recursos humanos para la salud y la investigación”<sup>99</sup>.

Los programas dirigidos al sector salud son:

- Caravanas de la Salud
- Sistema Integral de Calidad en Salud (SICALIDAD)
- Salud del Migrante
- SISESIA
- Comunidades Saludables
- Programa Mujer y Salud
- PREVENIMSS
- Programa de acciones educativas y preventivas, dirigido a diversos grupos de personas.
- Hospital Seguro
- IMSS Oportunidades
- servicios integrales de salud gratuitamente a personas en desventaja social y económica que habitan en comunidades apartadas

### **2.3.4 Vivienda**

Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años, según el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará una cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la

---

<sup>98</sup> <http://portal.salud.gob.mx>

<sup>99</sup> ídem

presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas.

A esta demanda se agrega deficiencias e insuficiencias en la identificación del suelo apropiado para desarrollo económico y desarrollo habitacional por su disponibilidad de servicios e infraestructura, así como la necesidad de realizar mejoras o ampliaciones a más de un millón de viviendas que lo requieren, y de hacer frente al fenómeno de habitaciones que se extendieron sin disponer de servicios como agua potable, drenaje o luz eléctrica.

Según la estrategia del gobierno federal “para que las familias vivan mejor, se combatirán los rezagos que persisten en adquisición, autoconstrucción y mejora de vivienda a través de acciones que hagan más eficiente la asignación de los subsidios, y garanticen la atención a la población más pobre. Esto irá acompañado de acciones de certificación de derechos de propiedad, para dar a las familias certeza sobre sus activos”<sup>100</sup>.

Los programas dirigidos para este fin son:

- Vivienda Rural. (FONHAPO)
- Crédito y Subsidio para la Vivienda. (SHF Y FOVI)
- Ahorro, Subsidio para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”

### **2.3.5 Infraestructura Social Básica**

“Se impulsará la creación de infraestructura social básica para que los habitantes de comunidades marginadas tengan acceso a servicios que les permitan promover un mayor desarrollo social y económico, en especial las que inciden en el desarrollo de capacidades básicas y en el acceso a servicios esenciales de salud y educación”.<sup>101</sup>

Algunos programas dirigidos a mejorar la infraestructura son:

- Programa Hábitat
- Programa de Rescate de Espacios Públicos

---

<sup>100</sup> *Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal*, México 2007 pág. 31

<sup>101</sup> *Idem* p 32

- Apoyo para Regularizar Asentamientos Humanos
- Piso Firme

### **2.3.6 Medio Ambiente**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental "fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable"

Esta institución tiene como objetivo "incorporar en todos los ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, conformando así una política ambiental integral e incluyente dentro del marco del desarrollo sustentable"<sup>102</sup>.

La SEMARNAT busca un país en el que todos abriguen una profunda y sincera preocupación por proteger y conservar el medio ambiente y utilizar sustentablemente los recursos naturales conciliando desarrollo económico, convivencia armónica con la naturaleza y diversidad cultural.

SEMARNAT tiene el objetivo de promover el desarrollo sustentable, así como conducir y evaluar la política ambiental y de recursos naturales, con la participación de la sociedad. Promover la recuperación, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales y servicios ambientales. Conservar los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, especialmente las especies sujetas a alguna categoría de protección, con la participación corresponsable de todos los sectores sociales. Detener y revertir la pérdida de capital natural así como la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos), con la participación corresponsable de la sociedad. Procurar y fomentar el cumplimiento de la legislación ambiental y de recursos naturales mediante instrumentos de inspección y vigilancia, promoción de la participación voluntaria y una justicia pronta y expedita. Administrar de forma eficaz y eficiente los recursos

---

<sup>102</sup> [www.semarnat.gob.mx/](http://www.semarnat.gob.mx/)

humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a la Secretaría. Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad para lograr el uso sustentable de este recurso<sup>103</sup>.

Los programas que desarrolla la SEMARNAT son:

- Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Programa de Desarrollo Institucional Ambiental
- Programa de Empleo Temporal
- Fondo de Desastres Naturales
- Programas del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006
- Programa Anual de Trabajo

---

<sup>103</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/Pages/inicio.aspx>

## CAPÍTULO III.

### **El Desarrollo Social Sustentable como Eje de la Administración Pública Federal**

Con base en el análisis de los capítulos anteriores se comprueba que el desarrollo humano sustentable como eje rector del Plan Nacional de Desarrollo, no garantiza la sustentabilidad con base en sus tres componentes fundamentales, ya que por definición sus indicadores de salud, educación e ingreso, están sujetos al apoyo presupuestal de los recursos públicos que maneja el Gobierno y que define la Cámara de Diputados. En este contexto el eje rector del Plan Nacional de Desarrollo requiere reconceptualizarse para orientarse hacia el desarrollo social sustentable por una parte; y por otra ampliar su estrategia haciéndola más explícita en lo relativo a la reforma de la administración pública para asegurar que el Estado cuente con instituciones capaces de interpretar y organizar la articulación de los objetivos sociales, económicos y ambientales del Estado mediante un ejercicio más democrático del poder público. Esta propuesta se aborda en el presente capítulo.

#### **3.1 Reformulación de las políticas sociales para el Desarrollo Social Sustentable**

Actualmente el desarrollo se interpreta con una visión economicista. En la economía prevalecen objetivos de competitividad y multiplicación de dinero con propósito de acumulación; lo que se estimula y premia financieramente y socialmente es la acumulación y no la distribución, bajo el supuesto de que para repartir hay que generar primero riqueza. Es un proceso que siendo lógico, ha sido orientado prioritaria e indefinidamente al crecimiento económico y a la acumulación desproporcionada de recursos, postergando los temas de la injusticia distributiva, por lo tanto generando el subdesarrollo.<sup>104</sup>

La pobreza, las desigualdades, la ingobernabilidad, la exclusión social, la falta de empleo, la dificultad para construir alternativas locales, el creciente

---

<sup>104</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. *Nuestra propia agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, Reforma del Estado, BID/PNUD, edit. FCE, México 1997. Pág. 84

agotamiento y deterioro de los recursos son rasgos de la llamada crisis del desarrollo, la cual enmarca un desarrollo insustentable orientado por una visión de progreso material ilimitado, consumista, que no toma en cuenta nuestra gran diversidad y pluralidad social, cultural, política económica y ambiental.

La acumulación de programas sociales no se traduce necesariamente en política de desarrollo social. De ahí que no debemos confundir programas sociales con política de desarrollo social, cuyo principio rector es la universalidad e integralidad.

Entender las desigualdades y pobreza que afecta a la mayoría de la población debe constituir la máxima prioridad del Plan Nacional de Desarrollo para elevar la calidad de vida tal como los define el objetivo del desarrollo sustentable. No podrá hablarse del mejoramiento social: con base en políticas asistenciales y presupuestos insuficientes, mientras una proporción elevada de la población permanezca en condiciones estructurales de inseguridad económica y social.

Para abatir eficientemente la pobreza y las desigualdades, es necesario superar la visión de desarrollo humano, por su vinculación con una visión desarrollista de la acción gubernamental y de su política asistencialista caracterizada por la multiplicidad y dispersión de programas, a fin de arribar a una política de Estado para un desarrollo social sustentable e integrador.

Es necesario avanzar en distintos frentes. Aprovechar las oportunidades para redefinir el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo y establecer explícitamente al desarrollo sustentable, como objetivo del gobierno y por lo tanto la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras con base en el pleno ejercicio de los derechos sociales que establece el marco constitucional. Debe incrementarse la credibilidad de las instituciones a través de una mayor transparencia y evaluación, así como establecer reglas claras y sistemas de competencia para el sector privado.

Existe la necesidad de replantear desde el enfoque del desarrollo sustentable la política social mediante un pacto nacional basado en un nuevo orden que

articule los objetivos económicos, sociales, ambientales y democráticos del Estado. El objetivo central del cambio no puede ser otro que el mejoramiento de la calidad de vida mediante la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Al establecer el desarrollo humano sustentable en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal asume el reto y su compromiso social, pero este concepto no crea condiciones para darle respuesta a la crisis social que enfrenta el Estado Mexicano. El desarrollo social sustentable debe ser el eje rector del Plan Nacional de Desarrollo y constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad. En la práctica, esto significa que las políticas públicas, económicas, sociales y ambientales deben orientarse a la erradicación de la pobreza y las desigualdades. En segundo lugar, la estrategia de enfrentamiento a la pobreza ha de ser concebida como una acción integral de la Administración Pública que tenga como su principal propósito, en el mediano y largo plazo, el producir un cambio estructural en el interior de la sociedad. Por lo tanto, dicha estrategia, no puede visualizarse tan solo como un conjunto de acciones coyunturales y desarticuladas, que tengan como propósito aminorar la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad, sólo con programas asistenciales, de corto plazo.

El desarrollo sustentable, debido a la concepción y el enfoque ambientalista que le conceden algunos círculos académicos, gobierno y sociedad, se debe precisar desde sus dimensiones social y económica, estrechamente interrelacionados y que dan sentido a su visión de sustentabilidad, el cual debe ser adoptado por el Plan Nacional de Desarrollo.

El diseño de una política de desarrollo social sustentable no puede basarse en estrategias asistenciales y de corte político-partidistas; es imprescindible su articulación desde el enfoque del desarrollo sustentable para enfrentar las causas estructurales de las desigualdades generadoras de pobreza y marginación.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, la pobreza está estructuralmente unida a la escasez, lo que no está reconocido concreta y explícitamente por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El desarrollo social sustentable debe comprender como propósito fundamental la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos. La satisfacción de necesidades esenciales como la alimentación debe figurar como responsabilidad básica del gobierno, por eso adquieren prioridad políticas como la agrícola que pueden garantizar la oferta alimentaría, así como la de salud, educación y el hábitat: vivienda, servicios de agua y alcantarillado y disposición de residuos; éstas son prioridades elementales para un nuevo modelo de desarrollo social sustentable.

Con este enfoque, se debe establecer una estrategia definida encaminada a lograr el desarrollo social sustentable, la cual debe ser asumida para darle contenido al Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de cumplir con el imperativo marcado en el Artículo 25º de la Constitución Política; así como la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las capacidad de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, articulando aspectos sociales, económicos y ambientales.

La integración de esta estrategia para alcanzar el desarrollo social sustentable, toma sus bases de diferentes propuestas que han sido formuladas por organismos de distinta naturaleza como el PNUD, el Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, la Cámara de Diputados, ONG'S y por diversos especialistas en foros sobre el tema.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable, la Administración Pública que tenga como principio rector al desarrollo social sustentable debe basarse en los siguientes requisitos<sup>105</sup>:

Un *sistema político democrático* el cual tenga como prioridad la articulación y complementación de sistemas representativos los cuales deben ser afianzados como los ejes centrales de la democracia, con otros de participación democrática directa. Una mayor participación ciudadana es

---

<sup>105</sup> Nuestro Futuro Común, Agenda XXI, Rio de Janeiro 1992

crucial para afianzar la legitimidad de las políticas sociales, económicas y ambientales.

Un *sistema económico* capaz de reestructurar los patrones de consumo y abandonar las inercias de una sociedad consumista. Establecer una política de autosuficiencia alimentaria acorde con el potencial de los recursos agropecuarios y pesqueros del país. Asignar prioridad a la producción de artículos para el consumo popular relacionados con la disponibilidad de los recursos naturales del país. Mejorar la distribución del ingreso. Se requieren más recursos y un pacto fiscal, dirigido no sólo a incrementar los impuestos sino también a decidir qué impuestos son los que deben aplicar con calidad y progresividad, tanto a la recaudación como al gasto. Se requiere una reactivación económico-productiva de las regiones más deprimidas del país. Así como un ajuste para elevar el nivel de vida, el cual debe significar una reestructuración económica de modo que los principales desequilibrios sean eliminados a un nivel satisfactorio de producción, de inversión y de protección de las necesidades sociales, manteniendo la economía en buen estado pero orientada al desarrollo social.

Un *sistema social*. Este sistema tiene que tener como prioridad la justicia, la inclusión y el bienestar social. No sólo hay que reducir la pobreza, también la desigualdad. Importa lo que pasa con la desigualdad, no sólo por una cuestión ética, sino por gobernabilidad y las opciones de desarrollo de nuestro país. Hay que dar el paso prioritariamente a políticas sociales universalistas que reconocen en toda la ciudadanía su quehacer. La focalización debe concebirse sólo como una manera coyuntural de lograr que el gasto público sea más progresivo y beneficie a quien lo necesita. La estrategia fundamental será contribuir a la universalización de la protección de los derechos. Las políticas sociales deben estar basadas en los derechos y articuladas con la economía los cuales son universales y enlazarse con el nivel de progreso del país. Los sujetos prioritarios son los niños, las mujeres y los indígenas, sin olvidar a los adultos mayores.

Un *sistema ambiental* el cual debe estar guiado hacia la protección y conservación del medio ambiente, el uso eficiente de los recursos naturales, así como el manejo y uso eficiente de la energía.

Un *sistema tecnológico* esto implica la aplicación de conocimientos científicos a los problemas sociales como educación, salud, alimentación; problemas ambientales como la búsqueda de nuevas energías renovables y económicos, como generación de riqueza sin deteriorar el medio ambiente.

Un *sistema internacional* que contribuya a crear acuerdos globales para la solución de problemas económicos, sociales y ambientales. Debe existir una cooperación internacional para solucionar problemas como el calentamiento global, degradación del medio ambiente, reducción de brechas entre países desarrollados y subdesarrollados, acuerdos para la creación de modelos de crecimiento a largo plazo etc.

Un *sistema administrativo* el cual fortalezca la gobernabilidad, para lograrlo es necesario que las políticas sociales tengan estabilidad e institucionalidad como políticas públicas, así como continuidad más allá de cada gobierno, dando certeza jurídica a los ciudadanos, poniendo énfasis en cuestiones ambientales, sociales y económicas. También se debe fortalecer la rectoría pública de las políticas sociales, para lo cual es necesario que las instituciones del Estado dedicadas a esta materia, desarrollen su capacidad organizativa de forma articulada para alcanzar el desarrollo social sustentable.

La estrategia habrá de conducirnos a evitar la crisis en las zonas más vulnerables del país, debe ser una estrategia radicalmente distinta y susceptible de fundamentar el desarrollo social presente y futuro sobre bases sólidas, distintas al asistencialismo, que nos aseguren el desarrollo económico, ambiental y social.

Una estrategia que debe ser compartida por los diferentes sectores para alcanzar el desarrollo social sustentable depende en primer término del Estado, a través de sus diferentes poderes y niveles de gobierno, de la sociedad en general, incluyendo a los trabajadores, empresarios, académicos, intelectuales, de los partidos políticos y otras instituciones no gubernamentales, es decir,

replantear nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado a través de una integralidad de todos los actores antes mencionados.

En suma, la estrategia para enfrentar las desigualdades y la pobreza crítica debe tener tres componentes claves: uno económico, otro social y el ambiental. Desde ese punto de vista, debe tener como uno de sus fines primordiales el reforzar el papel redistributivo del Estado.

Por lo anterior, el desarrollo social sustentable no puede limitarse a una serie de políticas de asistencia, que en algunas circunstancias representan un regalo o dádiva otorgados por un Estado benefactor y paternalista. La política social debe vincularse con la económica y la ambiental desde su propio diseño o planeación.

### **3.2 Institucionalidad democrática.**

A diferencia del enfoque del desarrollo humano, la perspectiva institucional del desarrollo sustentable parte del reconocimiento de que los ajustes estructurales, que implicaron el paso a otro modelo de desarrollo y una mayor autonomía de la política significaron un aumento de la pobreza, las desigualdades y la desarticulación de antiguas formas de relación entre Estado y actores sociales, debilitando la capacidad organizativa e ideológica de éstos. No se ha producido aún una recomposición de estas relaciones y la transición a un modelo de desarrollo alternativo que asegure la disminución de desigualdades y una mayor integración social.<sup>106</sup>

Las estructuras administrativas e institucionales todavía siguen separadas de los factores económicos, sociales y ambientales a nivel de políticas, planificación y gestión desde lo local, lo que refleja la actuación de los demás sectores de la sociedad.

La persistencia de la pobreza y el agravamiento de la inequidad son unos de los mayores indicadores de la falta de instituciones democráticas capaces de revertir la insustentabilidad socioeconómica y política del modelo de crecimiento económico basado en el mercado y en la competitividad global.

---

<sup>106</sup> *Organización y Movilización de la Sociedad*, Óp. Cit. Pag.82

El crecimiento de la pobreza y de la desigualdad, así como la irrupción de distintas formas de exclusión, son las expresiones más claras de la carencia de ciudadanía, cuando sólo es accesible a una pequeña parte de nuestras sociedades.

Pero, la igualdad, la libertad y la propia democracia, que como lo indica el apartado anterior, son principios fundamentales del desarrollo sustentable no sólo siguen en riesgo por la pobreza y la exclusión, sino también por la ausencia del Estado. Existen rezagos también en los derechos civiles, los primeros en ser conquistados, pero también los primeros que han sido arrebatados cuando no hay una institucionalidad pública democrática, con responsabilidad social que opere eficazmente.

No hay evidencia empírica de que la negación de los derechos democráticos, la exclusión y discriminación social estimulen la ciudadanía civil y social, además de la política. Cuando no hay Estado de derecho, los valores democráticos que son prerrequisito del desarrollo sustentable, se resiente y la democracia misma como valor está en riesgo.

“La democracia aparece básicamente como un tipo de régimen, es decir, una medición institucional entre Estado y sociedad, encargada de resolver los problemas de cómo y quién gobierna la sociedad, de las relaciones entre el Estado y la gente, y de canalizar demandas y conflictos sociales. Los principios de soberanía popular, libre elección de gobernantes por medio de sufragio universal, separación de poderes, Estado de derecho y vigencia de los Derechos humanos, ciudadanía, pluralismo político, entre otros, son constitutivos del régimen democrático.”<sup>107</sup>

El principio democrático ha estado más cerca del ideal igualitario, comunitario e integrativo. “La idea de la democratización ha sido entendida, en la memoria histórica colectiva, más como proceso de incorporación y constitución de una colectividad, es decir, más como democratización social, que como construcción de instituciones de gobierno.”<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> “Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracias” México 2002 p.186

<sup>108</sup> Mariani, Rodolfo. *Democracia/Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Serie Contribuciones al Debate II, Perú, 2008: Sede PNUD, pág. 188

“La democracia como forma de organización social, implica no solamente conservar la diversidad de razas, de conocimientos, las culturas y su patrimonio, sino también asegurar condiciones comunes que permitan el ejercicio de los derechos humanos básicos, derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se interrelacionan entre si para garantizar la satisfacción de las necesidades de la actual y futuras generaciones”<sup>109</sup>.

El proceso de democratización implica la reducción de desigualdades y la participación de actores sociales autónomos capaces de movilizar y hacer representar sus demandas para enfrentar el problema de la multidimensionalidad de la desigualdad.

La expansión y consolidación de los regímenes democráticos a nivel mundial es un fenómeno político social que no puede reducirse a la comprensión de los arreglos políticos y estructuras institucionales con base al ejercicio de la división de poderes, los derechos legales, o al conjunto de procedimientos y regulaciones garantizadas para los procesos electorales. Por el contrario precisa de una serie de elementos que, si bien pueden tratarse como fenómenos “exógenos” al ámbito o esfera de lo político, guardan una profunda relación con su configuración y definición formal. Se trata específicamente de los actores, movimientos sociales y sociedad civil, como ese conjunto de componentes que dan cuenta precisamente del tejido social, del conjunto de prácticas, tradiciones y dinámicas sociales en lo que lo político y lo público (piezas fundamentales de la democracia) se definen y auto limitan recíprocamente.

“La ciudadanía no sólo es un conjunto de derechos sino además constituye un ideal, también compendia valores como tolerancia, pluralidad igualdad justicia, solidaridad etc. (asumidos por la visión del desarrollo sustentable) necesarios para la convivencia y el ejercicio de los derechos humanos. Los valores constitutivos de cada cultura impactarán tanto en su definición de los derechos, como en los criterios de inclusión y exclusión de la ciudadanía. La sociedad civil está constituida por un conjunto de instituciones y organizaciones

---

<sup>109</sup> Ídem pág. 6

propriadamente sociales, mientras que su dimensión simbólica apunta al conjunto de valores sociales, códigos simbólicos que definen los criterios más generales de la sociedad civil y las virtudes que generan una solidaridad social inclusiva.”<sup>110</sup>

Debemos recordar que la democracia reproduce las características estructurales de su sociedad. Si los ciudadanos no aprendemos a ser artesanos de nuestra democracia mediante el acceso a los servicios básicos como educación, salud, alimentación, etc. y la participación en el espacio público no tendremos los puntos de referencia para ejercer las obligaciones y derechos que nos corresponden.

Coincido con Cecilia Bobes cuando señala que para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos sociales, sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. “Comienza así a ser fuertemente tematizado de nuevo el otro pilar de la ciudadanía, los deberes sociales y, en particular, el rol que les cabe en el proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal: familia y comunidad para los primeros; sociedad civil y asociativismo para los segundos. Los móviles son ciertamente distintos: uno está claramente asociado a justificar el retiro del Estado de sus responsabilidades sociales mientras que el otro está orientado a justificar un mayor poder social. Pero el campo queda abierto a la disputa.”<sup>111</sup>

Para que la democracia política pueda impulsar al Estado y a la ciudadanía, hacia el desarrollo social sustentable, debe, a su vez, ser transformada en un juego que se desarrolle en múltiples arenas y en contextos continuados de toma de decisiones. En otras palabras, el desafío consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados, para alcanzar los fines sociales del Estado, lo que significa hacer que la democracia no sólo funcione en los procesos electorales, sino en el proceso de toma de decisiones para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

---

<sup>110</sup> Bobes Velia, Cecilia. *Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América latina*, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, agosto 2001

<sup>111</sup> Ídem pág. 115

La equidad, la democracia y la responsabilidad intergeneracional son los principios en que se fundamenta el desarrollo sustentable. Estos se validarán en el tiempo y su concreción, por sobretodo demanda perseverancia, particularmente cuando el punto inicial de los procesos institucionales, como se ve en la mayoría de los casos, es la desconfianza entre los actores y de estos con las instituciones. Sólo la perseverancia en el diálogo y la experiencia de compartir principios o valores que redundan en acciones con resultados, permiten lograr la confianza entre todos los actores que concurren al proceso de reforma del Estado orientados ahora hacia el desarrollo social sustentable.

De ahí que la construcción de una visión compartida del Estado democrático, sea fundamentalmente un proceso cultural donde cada actor es capaz de ir más allá de su interés particular, sin abandonarlo, para construir ese Estado. El proceso de transición hacia el desarrollo social sustentable es una expresión no sólo ética sino de responsabilidad intergeneracional.

En diversos foros de debate sobre el desarrollo sustentable se recomiendan las siguientes condiciones generales:

- Una Constitución legítima que establezca los deberes y derechos ciudadanos y un sistema legal e institucional que garantice el Estado de Derecho, definiendo reglas claras, estables y comunes para todos los actores de la vida nacional. En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos destacan los artículos 1º al 6º y 25.
- Una visión Nacional del proceso de reforma hacia un Estado democrático y una estrategia para alcanzar el desarrollo sustentable. Mientras más sólido y extendido sea el consenso sobre el diagnóstico de los desafíos sociales, económicos y ambientales, que están interrelacionados, las prioridades que deben ser asumidas y las estrategias para realizarlas; mayor es la posibilidad de lograr las metas establecidas. Para construir esta visión Nacional compartida el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ha mostrado ser útil al proponer mecanismos institucionalizados de diálogo social y político, lo que podría

garantizarse si se redefine el concepto de desarrollo humano sustentable.

El cambio del eje rector del Plan Nacional de Desarrollo, es decir desarrollo humano sustentable, por desarrollo social sustentable, coadyuvaría a organizar instituciones capaces de traducir de forma articulada el desarrollo social sustentable. Por lo tanto es preciso “plantear la reorganización de la estructura que el gobierno ha dado para enfrentar la sectorización y asumir responsabilidades de correspondencia y articulación de políticas en materia socioeconómica y ambiental, de tal forma que se asegure una reorientación del desarrollo hacia el desarrollo social sustentable”<sup>112</sup>.

La transformación del aparato gubernamental debe crear las condiciones necesarias para promover y fortalecer el sistema democrático, económico, social, ambiental, tecnológico, internacional y administrativo para concretar el imperativo que se establece en la Constitución Mexicana en el Artículo 25º de un desarrollo integral y sustentable.

El enfoque del desarrollo sustentable plantea que el propósito fundamental de las instituciones del Estado debe ser satisfacer las necesidades básicas de las generaciones presentes y futuras. El modelo económico capitalista se opone a este propósito, para él, la expansión de la producción, el crecimiento económico, representa una finalidad en sí. Es necesario precisar que la actividad económica tiene que orientarse a valorizar y no destruir el ambiente natural, preservar los recursos para su uso por parte de las futuras generaciones. La importancia de las instituciones para lograr este objetivo es de suma importancia, ya que en ellas recae la implementación, desarrollo y ejecución de las acciones para contribuir a la superación de la pobreza y las desigualdades, así como en elevar la calidad de vida de la sociedad, y dejar un legado a las generaciones futuras en la satisfacción de sus necesidades.

Construir una Administración Pública para el desarrollo social sustentable no sólo requiere de planes de corto plazo y visión estratégica, sino además y muy

---

<sup>112</sup> Rojas Orozco, Cornelio. *Seminario de actualización “el desarrollo sustentable”*, UNAM. FCPYS, México 2006, pág. 6

centralmente de un sistema institucional articulado y socialmente comprometido para materializarlo. La viabilidad de los procesos de transformación institucional está fuertemente relacionada con la convicción que tenga el conjunto de actores del país sobre su necesidad, forma y ritmo de implementación.

Se deben fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir por una parte, la integración de lo social, económico y ambiental en todos los niveles, y por otra, crear y mejorar los mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones y grupos sociales en la adopción de decisiones.

Las instituciones deben basarse en modelos participativos, adecuándose a las condiciones de las comunidades y sociedades. Esto implica que se debe incorporar distintos sistemas de decisión y tecnologías para lograr alcanzar el desarrollo social sustentable.

La gestión realizada por las instituciones debe favorecer simultáneamente el bienestar económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental. Se deben desarrollar políticas públicas que desarrollen mecanismos de participación social en todos los ámbitos y niveles de gobierno, así como el fomento de organizaciones civiles y movimientos populares. Esto significa que el gobierno debe ser participativo y abierto, donde acepte la pluralidad de ideas, lo cual permitirá eliminar y romper con las tradiciones de gobiernos autoritarios y verticales.

Por otra parte debe haber mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas sobre las políticas públicas, así como proyectos locales con una visión estratégica a largo plazo como lo plantea el desarrollo sustentable. Donde la sociedad pueda participar en la toma de decisiones en los diversos ámbitos de la vida social.

Las asociaciones voluntarias y en general, los movimientos sociales que se encargan de propagar convicciones prácticas, constituyen el corazón institucional de la recomposición del espacio público en la sociedad. Bajo este marco, al espacio público democrático para la transición al desarrollo social sustentable, le corresponden dos funciones. Primero, actuar como la caja de

resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Segundo, persuadir al sistema político y, en particular, al aparato burocrático a que asuma y acoja tales problemas. Para ello, lo público no estatal se traduce en flujos comunicativos que regulan la formación discursiva de opinión pública, de tal modo que sus resultados falibles tengan a su lado la suposición de razón práctica.

Es claro que ella da cuenta de procesos de control social que buscan traducirse en influencia indirecta sobre el Estado para presionar a que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía.

Los movimientos sociales son potenciales creadores de una sociedad civil democrática y autónoma, ya que amplían las redes de sociabilidad al establecer relaciones horizontales que desafían y resisten la verticalidad de las relaciones Estado-sociedad. Tales relaciones llegan incluso a ampliar los límites de la sociedad civil, ya que no solo incluyen interacciones entre los propios movimientos y otras asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, sino también los vinculan a otras esferas de asociación, no propiamente de la sociedad civil como la Iglesia, la academia, y los partidos políticos<sup>113</sup>.

En la perspectiva del desarrollo sustentable, uno de sus principios rectores reside en la necesidad de privilegiar y ampliar el espacio público para que con la intervención de todos los componentes del conjunto social se propicie un debate amplio libre incluyente y plural de los asuntos que atañen al interés público.

El desarrollo social sustentable debe ser producto del esfuerzo, el conocimiento y las capacidades de la comunidad acerca de su potencial significativo, para la promoción de su propio desarrollo. Sin duda el capital social fortalece las relaciones y capacidades de la sociedad civil.

Por lo tanto, crear las condiciones institucionales para avanzar hacia un Estado democrático no es solamente un desafío técnico; toda reforma es un

---

<sup>113</sup> Bobes Velia, Cecilia. *Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América latina*, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales, agosto 2001 pág. 379

proceso cultural y político de construcción de confianzas para que predomine la colaboración entre los actores claves para la realización de la reforma. Esta necesaria confianza existe cuando los principales actores sienten que se comparten valores y principios que les permitirán a todos ellos beneficiarse de la reforma del Estado.

## Conclusiones

Las dificultades sociales y económicas que enfrenta la sociedad y la falta de credibilidad en las instituciones refleja la insustentabilidad de un modelo que pone en riesgo la soberanía y la viabilidad del país. Este es el gran desafío para la administración pública en México.

El Estado tiene entre sus funciones fundamentales la vigencia de un sistema democrático que se basa en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y un poder político e instituciones que garanticen las condiciones de esa igualdad.

La legislación mexicana impone al Estado la responsabilidad de proteger los derechos sociales, sobre todo de los que menos tienen y se orienta a la construcción del desarrollo social, mediante la formulación de políticas públicas con la participación activa de los tres niveles de gobierno en la planeación, diseño y ejecución de las mismas. Sin embargo es necesario revisar la orientación del desarrollo, los programas sociales, el modelo económico y buscar nuevas alternativas.

Con base en la definición del término dilema, esta investigación analiza dos proposiciones contradictorias, respecto a sus fines e impactos, la del desarrollo humano que privilegia las metas sociales con una visión de corto plazo y el desarrollo sustentable con una visión de largo plazo para la construcción de un desarrollo social sustentable.

El dilema conceptual entre desarrollo humano y desarrollo social radica en el enfoque individual o social que caracteriza la orientación del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo establece como eje rector al desarrollo humano sustentable, sin embargo este concepto genera confusión por su articulación con el enfoque del desarrollo sustentable adoptado en 1992 por la ONU, en la Cumbre de Río.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, ha escogido tres dimensiones básicas para su medición: longevidad (salud), conocimientos

(educación) y acceso a recursos (ingresos). Como indicadores de estas dimensiones se ha propuesto tomar la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. A pesar de que se han modificado los contenidos del Desarrollo Humano, su medición sigue siendo la misma desde su aparición.

El desarrollo sustentable, por su parte, es un concepto multidimensional, que incluye elementos económicos, políticos y sociales, así como aquéllos relacionados con el uso de los recursos e impactos del medio ambiente. Por lo tanto, las cuestiones del desarrollo sólo pueden ser tratadas con efectividad desde un enfoque interdisciplinario, en la cual las interrelaciones complejas y dinámicas, de cada uno de estas dimensiones, puedan ser entendidas y tomadas en cuenta para la toma de decisiones gubernamentales.

El enfoque del desarrollo sustentable plantea que el propósito fundamental de las instituciones del Estado debe ser satisfacer las necesidades básicas de las generaciones presentes y futuras. El modelo económico capitalista se opone a este propósito, para él, la expansión de la producción, el crecimiento económico, representa una finalidad en sí. Es necesario precisar que la actividad económica tiene que orientarse a valorizar y no destruir el ambiente natural, preservar los recursos para su uso por parte de las futuras generaciones. La importancia de las instituciones para lograr este objetivo es de suma importancia, ya que en ellas recae la implementación, desarrollo y ejecución de las acciones para contribuir a la superación de la pobreza y las desigualdades, así como en elevar la calidad de vida de la sociedad, y dejar un legado a las generaciones futuras para la satisfacción de sus necesidades.

Con base en los resultados de los últimos años es incuestionable que las crisis sociales y económicas expresadas en la desigualdad y pobreza, refleja que las políticas gubernamentales ha seguido el modelo de desarrollo humano (Neo)liberal. La concentración permanente del ingreso en unas cuantas familias y el incremento de la pobreza rural y urbana así lo refleja.

Por lo tanto el compromiso del Estado en materia social y las políticas del gobierno son muy cuestionadas por parte de la sociedad.

México posee un conjunto de disposiciones jurídicas que identifican los objetivos generales de su política pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 25, y sus leyes secundarias, del Desarrollo Social y de Planeación preservan los principios de un Estado Social orientado al Desarrollo Sustentable y en el Plan Nacional de Desarrollo se establece como principio rector el Desarrollo Humano sustentable.

En la actualidad existe un marco legal donde se garantizan los derechos sociales, así mismo existen instituciones que implementan y desarrollan políticas públicas para promover y proteger dichos derechos.

Sin embargo las políticas y los programas gubernamentales, analizados no se plantean el desarrollo social como propósito fundamental, exceptuando a la política social a cargo de la SEDESOL.

Con distinto grado de precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección de la salud, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros.

La Constitución establece las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social. En principio, la Administración Pública tendría como objetivo central, dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general, como el Plan Nacional de Desarrollo o por medio de programas específicos.

Parte del problema es que en diversas leyes los derechos sociales reconocidos se enumeran en ocasiones en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda y educación), otras en la forma de acciones o estados de las personas (trabajo y salud), y algunos en términos del bienestar percibido (disfrute del medio ambiente). Ante la falta de claridad de los derechos sociales para guiar la política pública en general, una posible estrategia para estructurarla mejor sería ligar explícitamente sus programas a aquellos derechos sociales que

definen objetivos relativamente precisos. En otros casos habría que suplir el mandato de la legislación con otros elementos.

Los esfuerzos realizados en México por las Instituciones son insuficientes ya que, de acuerdo con los datos oficiales, prevalecen los círculos de pobreza, además las acciones emprendidas son de carácter asistencialista y mitigador de la pobreza sin promover el pleno ejercicio de los derechos sociales.

La gran desigualdad social existente provoca que la sociedad siga demandando servidores públicos e instituciones más capaces de atender las demandas de justicia social, de erradicación de pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida. Por lo pronto están inmersos en un sistema económico neoliberal, el cual se enfoca a metas de corte económicas, dejando en segundo término las metas sociales. En tal sentido la estabilidad de precios y de las cuentas públicas de los gobiernos, el adelgazamiento institucional y un mercado global proveedor de bienes y servicios, han provocado que exista un descuido considerable de los derechos y demandas sociales.

Desde la perspectiva del desarrollo sustentable la pobreza está estructuralmente unida a la escasez, lo que no está reconocido concretamente y explícitamente por el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El desarrollo social sustentable debe comprender como propósito fundamental la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos.

Para abatir eficientemente la pobreza y las desigualdades, es necesario superar la visión desarrollista de la acción gubernamental y de su política asistencialista caracterizada por la multiplicidad y dispersión de programas, a fin de arribar a una política de Estado para un desarrollo social sustentable e integrador.

El Estado a través de sus instituciones debe fortalecer y consolidar los ejes centrales para el desarrollo sustentable y que además son requisitos que se reconocen en el documento *Nuestro Futuro Común*, incluyen:

- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos, una participación efectiva en la toma de decisiones
- Un sistema económico capaz de generar empleo sobre una base autónoma y constante para satisfacer las necesidades básicas de la población.
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un crecimiento económico desequilibrado.
- Un sistema ambiental que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente.
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones, a nivel local acorde con las necesidades locales.
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de cooperación y solidaridad.
- Un sistema administrativo flexible y capaz de ampliar los espacios de participación de la sociedad.

Es necesario avanzar en distintos frentes. Aprovechar las oportunidades para redefinir el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo y apostar por el desarrollo sustentable, para superar neoliberales los sesgos del “desarrollo humano”. Se debe enfatizar que el objetivo del gobierno, debe ser la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras con base en el pleno ejercicio de los derechos sociales que establece el marco normativo. Debe incrementarse la credibilidad de las instituciones a través de una mayor transparencia y evaluación, así como establecer reglas claras y sistemas de competencia para el sector privado.

Para el diseño de la política de desarrollo social sustentable necesitamos pasar de la categoría asistencial y propuestas político-partidistas a resolver desde el enfoque del desarrollo sustentable el tema de fondo: la desigualdad generadora de pobreza y marginación

El desarrollo sustentable debe ser el eje rector del Plan Nacional de Desarrollo y constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad. En la práctica, esto significa que las políticas públicas, económicas y sociales

deben orientarse a la erradicación de la pobreza y las desigualdades. En segundo lugar, la estrategia de enfrentamiento a la pobreza ha de ser concebida como una acción integral que tenga como su principal propósito, en el mediano y largo plazo, el producir un cambio estructural en el interior de la sociedad. Por lo tanto, dicha estrategia, no puede visualizarse tan solo como un conjunto de acciones coyunturales y desarticuladas, que tengan como propósito aminorar la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad.

La democracia como forma de organización social, implica no solamente conservar la diversidad de razas, de conocimientos, las culturas y su patrimonio, sino también asegurar condiciones comunes que permitan el ejercicio de los derechos humanos básicos, derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se interrelacionan entre sí para garantizar la satisfacción de las necesidades de la actual y futuras generaciones.

El proceso de democratización de las instituciones implica la participación de actores sociales autónomos como las ONG's capaces de movilizar y hacer representar sus demandas para enfrentar el problema de la multidimensionalidad de la desigualdad.

Para que un sistema político democrático pueda transformar al Estado y a la ciudadanía hacia el desarrollo social sustentable, debe, a su vez, ser transformado en un juego que se desarrolle en múltiples campos y en contextos continuados de toma de decisiones. En otras palabras, el desafío consiste en transformar la democracia en un conjunto institucional que permita el ejercicio continuado del control de los gobernantes por los gobernados, para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas y la vigencia de los derechos sociales, lo que significa hacer que la democracia no solo funcione en los procesos electorales.

Construir un Estado para el desarrollo social sustentable no será posible mediante planes de corto plazo y estratégicos, sino muy centralmente de un sistema institucional articulado y socialmente comprometido con visión de largo plazo para materializarlo desde el corto plazo. La viabilidad de los procesos de transformación institucional dependerá en mucho de la

convicción que tenga el conjunto de actores del país sobre la importancia de su participación y la forma y ritmo de implementación.

Más allá de los indicadores de salud, ingreso y educación, que marca el enfoque de desarrollo humano, se debe destacar los principios de equidad, democracia y responsabilidad intergeneracional en que se fundamenta el desarrollo sustentable. Estos se validarán en el tiempo y su concreción, demanda perseverancia, particularmente cuando el punto inicial de los procesos institucionales, como se ve en la mayoría de los casos, es la desconfianza de la sociedad con las instituciones. Sólo la perseverancia en el diálogo y la experiencia de compartir estos principios y valores de sustentabilidad, que redunden en acciones con resultados concretos pero con visión social de largo plazo, permitirán lograr la confianza entre todos los actores que concurren al proceso de reforma del Estado orientados ahora hacia el desarrollo social sustentable.

## **Bibliografía**

Abbagnano, Nicolás. *Historia de la Filosofía*, volumen 2. Edit. UTET, España, 1982.

Alemán Bracho, Carmen y Fernández García, Tomás. *Política social y Estado de bienestar*, edit. Tirant lo Blanch, México 2006.

Blanco Escandón, Cecilia. *Notas sobre la ley general de desarrollo social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. *La garantía de los derechos sociales, Garantismo*. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli. Edit. Trotta, Madrid 2005.

Espinoza de los Monteros Sánchez, Javier. *Estado social (de Derecho) en México. Una óptica desde el garantismo jurídico-social*, Revista del Instituto de Derecho Procesal Constitucional, México 1998.

Cardozo Brum, Myriam Irma. *Neoliberalismo Y Eficiencia de los Programas Sociales en México*, edit. Porrúa, México 2007.

Ceja Mena, Concepción. *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona. Vol. VIII, núm. 176, noviembre de 2004.

Hernández Franco, Daniel, *Métodos de focalización en la política social en México*, y otros, economía mexicana, Edit. Nueva época, vol. XVII, núm. 1, México 2008.

Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997.

Guerrero Orozco, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*, edit. FCE, México 1997.

Guevara Sangines. Alejandro Pobreza y medio ambiente en México 2003, INAP, ISBN 968-859-452-0.

Mantagut, Teresa. *La política social: una introducción*, edit. Ariel, España 2004.

Maingon, Thais. *Política social en Venezuela 1999-2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Epoca, enero-abril 2004.

Mariani, Rodolfo. *Notas para pensar las relaciones entre democracia/ Estado/ Ciudadanía*, PNUD 2006 doc. de trabajo.

Mayer, P.J., *Trayectoria del Pensamiento Político*, edit. FCE, México 1985.

Meza, Leonardo (compilador). *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, México 1993.

Morales Gil de la Torre, Héctor. *Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos*, Derechos humanos: dignidad y conflicto Universidad Interamericana. ISBN 968-859-248-X. México 1996.

Lemaresquier Thierry, Equipo a cargo, Representante Residente del PNUD en México. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, PNUD-México, edit. Grupo Mundi-Prensa S.A de C.V. México 2003.

Lerner Sigal, Bertha. *Las políticas sociales en México* edit. Plaza y Valdés México, 2000.

Levitas, Maurice. *El marxismo y la sociología de la educación*, edit. Siglo XXI, México, 1977.

Levy, Santiago. *Poverty Alleviation in Mexico*”, Documento de trabajo 679, mayo de 1991, Oficina Regional para América Latina y del Caribe del Banco Mundial.

Lions, Monique. *Los Grandes principios de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Bicentenario de la revolución Francesa, México, UNAM, 1991.

Nino, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos, Sobre los deberes positivos*, Buenos Aires, edit. Astrea, 1989, pp. 317 y ss.; Garzón Valdés, Ernesto, "Los deberes positivos generales y su fundamentación", *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudio Constitucionales, 1993.

Noriega Cantú, Alfonso. *Los derechos sociales: creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917*, México, UNAM, 1988.

Papacchini, Ángel. *Filosofía y derechos humanos*,. Edit Tamis, México 2003.

Székely, Alberto. *México y los instrumentos de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*, La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas, México, UNAM, 1983.

White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.

Villanueva Haro, Benito. *Un breve repaso sobre: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* centro de integración, cooperación y Desarrollo Internacional.

Zamudio Sánchez Francisco José y Sámano Miguel Angel. *Desarrollo sustentable y su relación el del desarrollo humano o sustentabilidad social (Una idea para su medición)*, seminario sobre desarrollo sustentable. INAP, México, 2009.

*Artículos:*

Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, *Nuestra propia agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, BID/PNUD, edit. FCE, México 1997.

*Desarrollo Humano*. Escuela Virtual para América Latina y el Caribe, diciembre 2007.

*Evaluación de la cumbre mundial sobre el desarrollo social 1995-2000*, ONU *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008* Coneval, México 2009.

*Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, CONEVAL, México 2008.

*Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, marzo de 1995.

*Informe Nuestro Futuro Común*, ONU-CNUMAD, 1988.

*Introducción al desarrollo sustentable: una perspectiva de análisis desde las ciencias sociales*” seminario permanente sobre gobernabilidad y desarrollo sustentable. UNAM, FCPYS. México 2007.

*Semarnat, Modelo de Desarrollo*. México, SEMARNAP (cuadernos) 1997.

*The quality of growth*, World Bank, Washington, 2000 y Banco Mundial, *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, 2004.

*Normatividad:*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Universal de los Derechos Humano.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley de Planeación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 .

Vivir Mejor, Política Social del Gobierno Federal, México 2007.

*Páginas de Internet:*

[www.cedhj.org.mx/derechos\\_humanos/](http://www.cedhj.org.mx/derechos_humanos/)

[www.ciat.cgjar.org](http://www.ciat.cgjar.org)

[www.cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx)

[www.ciudadania-express.com](http://www.ciudadania-express.com)

[www.definicion.org/politica-social](http://www.definicion.org/politica-social)

[www.eleconomista.com.mx](http://www.eleconomista.com.mx)

[www.eurosur.org](http://www.eurosur.org)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

[www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

[www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

[www.slideshare.net/](http://www.slideshare.net/)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[es.wikipedia.org](http://es.wikipedia.org)