

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

TEMA: **“LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.
ANÁLISIS CRÍTICO.”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ERANDY TORRES CHÁVEZ

ASESOR: LIC. FLORENTINO ARELLANO BORJAS.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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

Universidad Nacional Autónoma de México: Agradezco infinitamente a la UNAM por haberme abierto los brazos, como una gran madre que acoge a sus hijos; con la frente muy en alto y con mucho orgullo puedo jactarme de ser universitaria. *Gracias!!! POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU!!*

Facultad de Derecho: En 1999 la Facultad de Derecho me acepto como una de sus pupilas y desde aquel momento le estoy agradecida. Gracias por todos los conocimientos que me ofrendó y por la gran enseñanza, "de que para lograr la paz y el buen orden se logra a través del Derecho". Dicha enseña ahora se vuelve mi camino. Solo me queda decir, "gracias".

Lic. Florentino Arellano Borjas: Un enorme agradecimiento a mi asesor, el cual al momento de aceptar dirigir mi tesis, "creyó en mi tema y sobre todo creyó en mí". *iiiGRACIAS!!!*

Lic. Juan Arturo Ortiz Ramírez (Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia, en la Cámara de Diputados): Un agradecimiento especial al Lic. Arturo Ortiz por la ayuda proporcionada. Gracias.

DEDICATORIAS

Dios te dedico esta tesis y también te doy gracias por haberme dado fuerzas y entendimiento en lo largo de la carrera. Este es apenas el comienzo de un trabajo más arduo, pero yo confío en ti, y en que seguirás guiando mi camino, para ser una mujer productiva y de bien para la sociedad.

Mis padres: A ti mamá (Alicia Chávez García) y a ti papá (Armando Torres Soriano) les dedico esta tesis porque también es fruto de su esfuerzo. Gracias por ayudarme hacer posible este sueño como producto de años de esfuerzos, sacrificios, penas y alegrías. Este logro, es también su logro. Gracias!!!

Mis hermanos: A ti Edith te dedico esta tesis, porque sin tu ejemplo como hermana mayor posiblemente no hubiera llegado a lograr esta meta, además te doy gracias por ser mi apoyo incondicional. A ti Marcel también te dedico esta tesis, y muchas gracias por las diversas ocasiones en que me auxiliaste, y bueno ahora te puedo decir que ya di un paso más para salir del limbo.

Mis amigos: Siempre he creído que el amor y la amistad son los más grandes tesoros que Dios nos dio. La amistad siempre será un aliciente en mi vida, por lo que en este momento dedico esta tesis a todos y cada uno de mis amigos, no pongo nombres ni los pongo en un orden, porque todos ocupan un lugar muy especial en mi vida. Gracias por todo el apoyo que me dieron y gracias por compartir conmigo la dicha de ver terminada esta investigación.

"CON TODO MI CARIÑO"
ERANDY.

Agradezco a todas aquellas personas que hicieron posible la realización de esta investigación y que son coparticipes de este logro, pero por ser tan limitadas estas líneas no las detallo. Muchas gracias!!!!

LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. ANÁLISIS CRÍTICO

ÍNDICE

	Página.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1. CONCEPTOS REFERENCIALES	
1.1 Desarrollo y pobreza.....	4
1.1.1 El modelo de desarrollo.....	4
1.1.2 La pobreza.....	13
1.1.3 La pobreza extrema.....	17
1.1.4 La marginación social.....	20
1.1.5 Las zonas deprimidas o marginadas.....	23
1.1.6 Los grupos vulnerables.....	27
1.2 Noción de desarrollo social.....	29
1.2.1 En el contexto del desarrollo socio económico.....	29
1.2.2 En el contexto de la superación de la pobreza.	31
1.2.3 Bienestar y justicia social.....	33
1.3 El derecho al desarrollo social.....	36
1.3.1 Derecho humano.....	36
1.3.2 Garantía constitucional.....	38
1.3.3 Derecho individual y colectivo.....	48
1.3.4 Derecho programático.....	49
1.3.5 Derecho de la tercera generación.....	51
1.3.6 Interés difuso.....	54
CAPITULO 2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL	
2.1 El desarrollo social en México.....	57
2.1.1 Los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917.....	57
2.1.2 El Estado Mexicano de justicia social, paternalista o protector.....	60
2.1.3 La transformación del Estado Mexicano al liberalismo económico.....	62
2.1.4 Política social para el desarrollo y política social asistencial.....	66
2.2 Principales pactos internacionales para el desarrollo social.....	76
2.2.1 Carta de las Naciones Unidas.....	76
2.2.2 Declaración de los Derechos Humanos.....	79
2.2.3 Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (1969).....	82
2.2.4 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente	

y el Desarrollo (Río de Janeiro)1992).....	85
2.2.5 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague (1995).....	90
2.2.6 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ginebra (2000).....	93
2.3 Principales organismos Internacionales para el desarrollo social.....	94
2.3.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	95
2.3.2 Organización Mundial de la Salud (OMS).....	100
2.3.3 Organización de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF).....	101
2.3.4 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).....	103
2.3.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.....	106

CAPITULO 3. ANÁLISIS CRITICO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

3.1 Fundamento constitucional.....	110
3.2 Principales motivos de debate en su proceso de aprobación.....	115
3.3 Estructura.....	123
3.4 Objeto.....	127
3.5 Sujetos.....	130
3.6 Derechos sociales protegidos.....	132
3.7 Política nacional de desarrollo social.....	134
3.8 Planeación y programación.....	137
3.9 Financiamiento y gasto.....	144
3.10 Sistema Nacional de Desarrollo Social.....	148
3.11 Evaluación de la Política de Desarrollo Social.....	155
3.12 Crítica a la Ley General de Desarrollo Social.....	159

CAPITULO 4. IMPACTO SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

4.1 El costo humano, social y económico de la pobreza extrema y de la marginación social.....	177
4.2 Beneficios de la institucionalización del desarrollo social a través de la Ley General de Desarrollo Social.....	202
4.3 Beneficios del reconocimiento jurídico del desarrollo social en grupos de extrema pobreza y marginados.....	206
4.4 Defensa procesal del derecho al desarrollo social.....	209

CONCLUSIONES.....	229
--------------------------	------------

FUENTES DE INFORMACION.....	235
------------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por las venas de México circula la pobreza, pareciera que ésta fuera inherente, pero solo ha sido resultado de conquistas, saqueos, invasiones y menoscabos. Dichos embates hasta la fecha no han sido superados del todo, por lo que la pobreza sigue lacerando a nuestro país.

Con la Constitución de 1917, se creó un modelo de Estado Interventor cuya expectativa estaba fincada en la protección de los derechos sociales; sin embargo dicho modelo no logró la tan anhelada solución a la pobreza; pero a través de los años, se vio que la ardua tarea de erradicar la pobreza no se conseguiría con dicho modelo, por lo que se optó por implementar una estrategia basada en el modelo Neoliberal que se caracteriza por considerar que el mercado es el instrumento más propicio para resolver las necesidades sociales, puesto que si existe un crecimiento económico habrá un bienestar social. Pero esta teoría no fue del todo cierta puesto que con la llegada del neoliberalismo se dio aún más, una marcada desigualdad social a causa de la concentración de recursos económicos en unos pocos, lo que dio como resultado una polarización entre un pequeño grupo propietario de la riqueza y un grupo mayor que vive en condiciones precarias. Dicha polarización trajo consigo malestares sociales, entre los cuales, el más significativo es la pobreza en la que se encuentran sumergidos millones de mexicanos.

Los millones de mexicanos en pobreza, en condiciones que no les permiten acceder a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de empleo digno, salud, educación, vivienda y alimentación, no solo significa el sufrimiento para los millones de personas que la padecen, sino que es un malestar para toda la sociedad.

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades de actuar y de elegir, así como a los servicios básicos y satisfacer sus necesidades más elementales. Estos enfrentan condiciones de vulnerabilidad ante sucesos que agravan aun más su situación como las enfermedades, desastres naturales y las cuestiones económicas, por lo que es difícil que participen en la mejoría de su condición, ya que se encuentran más preocupados por su sobrevivencia.

Ante esta realidad, se pensó que era urgente aplicar medidas para combatir la pobreza, inicialmente se aplicaron “programas”, los cuales no resultaron fructíferos ya que estos caían en el clientelismo o en la asistencia, sin ir al fondo del problema.

Así que al ver los pocos resultados de las acciones implementadas, el poder legislativo consideró que era preciso crear un proyecto de largo plazo, que con el tiempo pudiese dar frutos y no quedar sujeta a los riesgos de la alternancia; es decir, construir una Política Social de Estado. El inicio de esta política para el Congreso de la Unión, fue el expedir una ley con la que se permitiera enfrentar la problemática de la pobreza, la desigualdad social y los obstáculos al desarrollo social.

Así pues, se expidió la Ley General de Desarrollo Social, la cual se concibe como una ley marco, cuyo propósito es fortalecer la normatividad en la materia y para atender el reclamo ciudadano de garantizar el desarrollo social. Esta ley se creó con excelentes expectativas para erradicar la pobreza, además de que se concibe como uno de los grandes logros de la LIX Legislatura, puesto que su aprobación se realizó por el consenso de todas las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, cediendo en sus concepciones particulares a fin de diseñar una nueva legislación que beneficie a todos, como una gran causa nacional.

De esta manera, el presente trabajo busca desmenuzar todas las partes que conforman esta ley, a fin de identificar los beneficios, alcances y deficiencias

de esta legislación, para obtener los suficientes elementos que nos permitirán establecer un análisis crítico.

Asimismo, para poder realizar la presente investigación y para tener mayores elementos para el análisis, se consideró necesario analizar diversos conceptos, referencias históricas, instituciones, organismos y distintos aspectos que abarcan al tema del desarrollo social. Haciendo énfasis que el concepto de “desarrollo social” que se prevé en el presente trabajo es desde el punto de vista neocapitalista.

CAPITULO 1 CONCEPTOS REFERENCIALES

1.1 Desarrollo y pobreza, 1.1.1 El modelo de desarrollo, 1.1.2 La pobreza, 1.1.3 La pobreza extrema, 1.1.4 La marginación social, 1.1.5 Las zonas deprimidas o marginadas, 1.1.6 Los grupos vulnerables; **1.2 Noción de desarrollo social**, 1.2.1 En el contexto del desarrollo socio económico, 1.2.2 En el contexto de la superación de la pobreza, 1.2.3 Bienestar y justicia social; **1.3 El derecho al desarrollo social**, 1.3.1 Derecho Humano, 1.3.2 Garantía Constitucional, 1.3.3 Derecho individual y colectivo, 1.3.4 Derecho programático, 1.3.5 Derecho de la tercera generación, 1.3.6 Interés difuso.

CAPITULO 1

CONCEPTOS REFERENCIALES

1.1 DESARROLLO Y POBREZA.

1.1.1 El modelo de desarrollo.

La noción de desarrollo comienza a cristalizar entre los años cuarenta y sesenta, a partir de la post guerra en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es hasta los años ochenta que se materializa la idea del desarrollo humano, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta idea se encuentra ligada al concepto de modernidad y fue planteada en el contexto del estado superior de avance conseguido principalmente por los Estados Unidos de América y algunos países europeos.

Es así como el paradigma de desarrollo de los países fue enmarcado en un modelo basado en el crecimiento económico, la distribución equitativa del ingreso y la democratización de los procesos políticos y sociales.

Aun cuando se han venido incubando modelos de desarrollo alternativos basados, no tanto en el crecimiento material, sino en propiciar condiciones que contribuyan a la realización de las necesidades humanas, el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico se ha impuesto en el ámbito global, no obstante que para los países subdesarrollados ha significado nuevas formas de dependencia económica y de colonialismo tecnológico y cultural.

En este contexto, el gran debate histórico, desde las perspectivas política y económica, se centra en la profundidad de la “intervención estatal” en el desarrollo de los estados capitalistas contemporáneos, lo cual ha ubicado dos modelos de desarrollo básicos: el impulsado por el Estado de Bienestar Social y el promovido

por el Estado Liberal, del cual deviene el modelo de desarrollo planteado por el Estado Neoliberal.¹

El Estado de Bienestar Social, de Justicia Social, Proteccionista o Benefactor, fundamentalmente se sustenta en la tesis de que las relaciones de intercambio son características de los mercados y que las relaciones de autoridad son características de los estados. Bajo este planteamiento, el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema, así como en el logro de la industrialización; ya que la actividad económica requiere de un apoyo estatal, porque el Estado no únicamente debe crear las “condiciones propicias” para la expansión capitalista a escala ampliada, sino debe convertirse en un actor directo y activo en la organización del mercado. El Estado es quien toma los riesgos, induce la inversión y lleva la concertación entre los agentes. Además, el Estado de Bienestar se caracteriza por una economía mixta, así como por el reforzamiento y consolidación de prácticas parlamentarias que conforman la vida política. En el plano social va a tomar las medidas para mejorar las condiciones de vida con base en la toma de conciencia en los derechos sociales; asimismo, establece instituciones en materia de seguridad social (salud, educación, vivienda, empleo, pensiones, etc.) con la responsabilidad de mantener un nivel mínimo de vida. Esto se resume en que el Estado de Bienestar Social tiene un doble aspecto, una intervención económica y una intervención social.²

La edad de oro del Estado Benefactor llegó a su fin en la década de los setenta. Las profundas dificultades que enfrentaron las economías a mediados de esa década que incluían inflación, estancamiento y crecientes déficit públicos, establecieron las condiciones materiales para que se cuestionara seriamente, la

¹ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. La administración pública en la reforma del Estado en México. (Tesis Doctoral), UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1997, p.18.

² Ibidem. Pp.18, 19, 20 y 21.

creencia de que el Estado podía asumir exclusivamente la responsabilidad del bienestar económico de sus ciudadanos en una sociedad capitalista.³

A partir del concepto de Estado Liberal sustentado en las ideas concebidas por John Locke, Montesquieu, David Hume, Adam Smith y John Stuart Mill, que acuña el principio de “que el mercado, el intercambio de bienes y servicios satisface los requerimientos de los individuos con mayor eficacia que el gobierno dentro de las restricciones de recursos limitados”, que tuvo vigencia al final del siglo XIX y principios del siglo XX, aparece el Estado Neoliberal como “salvador” del capitalismo con sus promesas de controlar la inflación, revitalizar la economía o equilibrar el presupuesto, mediante la presentación de un análisis de los errores del Estado de Bienestar y de cómo se podrían corregir. Decía ofrecer una vía de salida a la situación en que se encontraba la economía mundial.⁴

El Estado Neoliberal se caracteriza primordialmente por considerar que el mercado es un mecanismo natural y el más adecuado para el funcionamiento, del sistema y que la intervención estatal distorsiona su operación y funcionamiento. Los neoliberales coinciden en aceptar que la intervención estatal es una orden limitada del Estado, la cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera diferente a la establecida por ellos mismos y que no proscribire la propiedad privada o el mercado, sino que solo interfiere en los precios y la producción, bajo el concepto del interés público.⁵

Es así como el Estado Neoliberal se define como promotor de la economía y no como interventor. Mediante sus acciones favorece al mercado libre, a la propiedad privada y a la acumulación del capital, en detrimento de las políticas intervencionistas estatales. Tiene como políticas fundamentales la privatización de las empresas públicas, la desregulación, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, el redimensionamiento del aparato estatal, el fin del corporativismo

³ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. La administración pública en la reforma del Estado en México, Op. cit. p.38.

⁴ Ibidem. P.39

⁵ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. La administración pública en la reforma del Estado en México, Op. cit. p18

social y económico, así como la implementación de políticas monetaristas, en un contexto de globalización e interdependencia mundial.⁶

Con los gobiernos de Margaret Thatcher, en Gran Bretaña y Ronald Reagan en Estados Unidos, el liberalismo trastocado en neoliberalismo volvió a ser considerado como la única forma de propiciar el desarrollo.

En nuestro país, la supuesta incapacidad del Estado Bienestar para generar condiciones de desarrollo, permitió que el neoliberalismo se impusiera fácilmente como ideología y como política.

A partir de la premisa de que la sociedad mexicana no podría sobrevivir fuera de los nuevos procesos de globalización económica y de la división internacional del trabajo; ya que la resistencia al cambio mundial provocaría la marginación internacional, a través de la suspensión de créditos externos, la nula inversión de capital extranjero, el retraso tecnológico, las grandes presiones foráneas, las convulsiones políticas internas y la recesión productiva, entre otros aspectos, con el consecuente estancamiento profundo de nuestra economía y la cancelación de la viabilidad del proyecto de Nación a corto y mediano plazo, se reconoció el agotamiento del modelo de desarrollo paternalista, proteccionista y asistencial, por lo que el gobierno mexicano adoptó como salida básica de crecimiento nacional, especialmente desde 1982, un proyecto de Estado Neoliberal basado en la anexión al mercado mundial que propone financiar la recuperación y la expansión interna de nuestra economía, a partir del incremento de las exportaciones y del aumento de inyección de capital externo.⁷

El modelo de desarrollo neoliberal se ha consolidado actualmente en el Estado Mexicano, sustentado en los pilares siguientes:

1. Un compromiso con la libertad personal, definida como la no interferencia en las creencias y en la búsqueda de objetivos privados.

⁶ Ibidem. P.53

⁷ <http://www.razonypalabra.org.mx> Revista Electrónica para América Latina Especializada en Comunicación.

2. Una política de libertad económica.
3. Un gobierno restringido a asegurar las funciones básicas de la organización de la sociedad, particularmente, la libertad, la seguridad y la justicia.

El objetivo fundamental de la política económica, según las orientaciones neoliberales, es propiciar el funcionamiento flexible del mercado, mediante:

- a) La liberalización de los precios y del comercio interior.
- b) La liberalización del comercio exterior reduciendo o eliminando restricciones arancelarias y no arancelarias.
- c) La desincorporación y privatización de empresas paraestatales
- d) La liberalización de reglamentos para la inversión extranjera, eliminando o reduciendo restricciones.
- e) La reducción del gasto público productivo y asistencial.
- f) El deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales.
- g) La restricción de la oferta monetaria y crediticia.
- h) El aumento de los ingresos públicos a través de reformas fiscales y de la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado.
- i) La liberalización de los mercados financieros.
- j) La reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.⁸

Según el modelo de desarrollo neoliberal, para que el Estado logre alcanzar los principios del neoliberalismo, debe seguir los siguientes lineamientos:

- a) El Estado debe ser un Estado Guardián, salvaguardar la propiedad y ganancias privadas, abandonando su intervención en la economía.
- b) Debe modificarse la política fiscal, gravando menos a los que más tienen.

⁸ CALVA, José Luis. El Modelo Neoliberal Mexicano, 2da edición, Juan Pablos Editor, México, 1995, pp. 93 y 94.

- c) El Estado debe abandonar los gastos sociales, dejando a su suerte a las masas.
- d) El Estado debe eliminar toda reglamentación laboral, económica o ecológica que entorpezca la eficiencia.
- e) Todo programa de combate a la pobreza es inflacionario, por lo que hay que abandonarlo.
- f) El Estado debe estar dirigido por empresarios o inspirado en la ideología empresarial.
- g) El Estado debe privatizar todos los ámbitos de la economía.
- h) Toda actividad no rentable, incluida el arte y la cultura debe eliminarse de la sociedad.
- i) Toda legislación como las pensiones, jubilaciones y seguro de desempleo, es prescindible.⁹

Las políticas implementadas desde 1982 permitieron que México transitara por un profundo proceso de cambio y ajuste estructural, así como de adaptación a la economía globalizada que busca transformar la orientación de la economía, en una economía de mercado y en un modelo de industrialización abierto a la competencia internacional. Con esto se perseguía elevar los niveles de crecimiento para alcanzar un desarrollo social. La realidad es que el Estado Mexicano ha venido abandonando sus funciones de supervisión y control sobre las cuestiones sociales, ya que la política social se reduce a una cobertura selectiva de los bienes que el Estado puede proporcionar directamente. Es lo que se denomina la selectividad de las políticas sociales, que es una propuesta surgida de las instituciones financieras internacionales, la cual se legitima con un criterio político, consistente en que son dirigidas a los más pobres de los pobres.

Así, para el neoliberalismo, el “crecimiento económico” es el mejor camino para reducir la pobreza.¹⁰

⁹ CADENA VARAS, Edel. Neoliberalismo y Sindicalismo en México, editorial Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996, p.45.

A pesar de que el Estado Neoliberal se formó con la creencia de que el bienestar social se logra a través del crecimiento económico, esto no ha sido del todo acertado, ya que no ha dado los resultados que se buscaban. Al contrario, ha dado como consecuencia que en algunos rubros se agrave el problema social. Ejemplo de esto es la utilización intensiva de los avances de la revolución tecnológica, reconocida como la tercera revolución industrial, basada en la electrónica, la informática y la telemática, lo que trajo consecuencias incalculables para el factor trabajo, que cada vez pierde importancia frente al capital, puesto que el camino hacia la automatización e informatización conduce vertiginosamente a la economía global, a un futuro industrial sin trabajadores sustituidos por las máquinas, puesto que las nuevas tecnologías y el aumento de la productividad han permitido a las empresas eliminar masivamente mano de obra, haciendo subir continuamente el desempleo.¹¹

En el ámbito social el modelo económico neoliberal ha dado como resultado una desregulación del conjunto de las relaciones sociales; ya que las somete a las funciones del libre mercado, en tanto que los derechos sociales son concebidos como mercancía por los que hay que pagar para obtenerlos.

La destrucción del Estado Social y el ascenso neoliberal no son solo hechos económicos, sino movimientos políticos de gran envergadura que marcan un cambio de época. A través de ellos, los más poderosos propietarios de capital logran imponer nuevas condiciones al desarrollo como: la creación de nuevas formas de trabajo, organización y producción; una redefinición de lo que es público y lo que es privado; una alteración en la determinación de las ganancias, fijación de los impuestos y reparto entre lo que aporta la ciudadanía y lo que aporta el capital para el mantenimiento del Estado; un replanteamiento de las condiciones

¹⁰ MARIÑEZ NAVARRO, Freddy. Estado, Bienestar y Sociedad, la globalización y lo social, editorial Trillas, México, 2000, pp.153 y 154.

¹¹ ALEMAN BRACHO, Carmen y GARCÉS FERRER Jorge (coordinadores). Política Social, editorial Mc. Graw Hill, España 1998, pp.89 y93.

de seguridad social, de los beneficios que reciben los trabajadores y de los derechos sociales, entre otros aspectos.¹²

Una de las características importantes del neoliberalismo en el aspecto social, es la desigualdad social derivada de la concentración de recursos económicos en unos pocos, lo que da como resultado una polarización, entre el pequeño grupo de propietarios de la riqueza y un grupo mayoritario que poco a poco ve como se agrava su situación de pobreza. Esta polarización económica provoca malestar social, violencia, incremento de la corrupción, desintegración social, ingobernabilidad, narcotráfico, estallidos sociales, terrorismo y múltiples problemas sociales.

En este contexto, la participación de la sociedad en la toma de decisiones, se enfrenta a muchas limitaciones, entre las cuales se encuentran diversas formas de control y manipulación.

Los medios de comunicación en este modelo de desarrollo han sido un instrumento muy importante para que sea posible el control y la manipulación de la sociedad. Dichos medios se han caracterizado por fomentar el individualismo por sobre las relaciones solidarias; para acentuar la competitividad sobre el trabajo compartido y el canibalismo salvaje por sobre la fraternidad. La marcada admiración por lo extranjero que por lo nacional; el interés por la no planificación colectiva sino por la altamente privatizada. La lucha por la libertad y felicidad aislada y no por la grupal, el valor supremo de la "eficiencia" por sobre otras metas humanas superiores; el abandono de los valores tradicionales para asimilar los "modernos"; el dinero como base del reconocimiento y la valoración social; el hedonismo y la "Cultura del Yo", como nuevo cristal para mirar la vida; así como la tecnificación extrema como sentido del éxito y no el diálogo y el acercamiento humano.

¹² SOLIS DE ALBA, Ana Alicia y MONTALVO ORTEGA Enrique. Globalización, Reforma Neoliberal Del Estado Y Movimientos Sociales, editorial Itaca, México, 2003, p. 113.

De esta manera, a partir de la presencia del proyecto neoliberal en la sociedad mexicana nos enfrentamos a la redefinición y cambio profundo de nuestra identidad psíquica, cultural y humana como sociedad pluriétnica y pluricultural.¹³

Ante este panorama el modelo económico del neoliberalismo nos ha conducido a un desarrollo económico sin un desarrollo social. Para el neoliberalismo no existe la pobreza sino los pobres, ya que la pobreza es solo el resultado de errores de cada persona o de deficiencias individuales o familiares. Lo anterior matizado por la construcción masiva, a través de las industrias culturales, de una visión del hombre y de la vida cada vez más condicionada por los requerimientos de expansión y fortalecimiento del mercado universal y no de la humanización de los individuos.¹⁴

Retomando lo señalado por los neoliberales de que el mercado es la instancia adecuada para la solución de necesidades sociales, dicho argumento en definitiva queda en duda, puesto que desgraciadamente el éxito de la economía no se acompañó de efectos positivos en el conjunto de la sociedad mexicana.¹⁵

De lo anterior se deduce que ni el Estado ni el mercado han logrado, por sí mismos, satisfacer eficientemente las necesidades sociales que permitan a la mayoría de los individuos incorporarse en igualdad de oportunidades a la vida económica, política y social, lo que trae consigo sociedades crecientemente desiguales e inequitativas. Por lo que el desarrollo social no solo se obtiene del mercado, del crecimiento económico y de la industrialización, puesto que la complejidad del tema del desarrollo social, implica además cuestiones como la protección al ambiente, la utilización de los recursos humanos en beneficio

¹³ <http://www.razonypalabra.org.mx> Revista Electrónica para América Latina Especializada en Comunicación

¹⁴ Idem.

¹⁵ ARTEAGA Nelson, ARZATE Jorge, BAYAT Aset y otros. Pobreza Urbana, Perspectivas Globales, Nacionales Y Locales, editorial Miguel Ángel Porrúa, Gobierno del Estado de México, México, 2003, pp.153 y154.

colectivo, la protección y promoción de los derechos humanos y la dignidad humana, entre otros.¹⁶

1.1.2 La pobreza.

“No me pregunten que es la pobreza, ustedes la han visto frente a mi casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Vean mis utensilios y la ropa que tengo puesta. Examinen todo y describan lo que ven esa es la pobreza.”

-Un hombre pobre de Kenya, 1997-¹⁷

El concepto de pobreza se ha venido estudiando en diversos ámbitos del conocimiento humano, como lo son: el económico, jurídico, sociológico, etc.; es por eso que el concepto de pobreza tiene diversos significados, dependiendo de la perspectiva.

Anteriormente se creía que la pobreza se debía a la pereza e incompetencia, en ocasiones era un fenómeno que solo ocurría en grupos de conducta aberrante, en algunos casos se relacionaba con la delincuencia o con defectos personales o ligados a la familia. Esto llevaba a pensar en la falta de valía que tenía la persona pobre, en la sociedad.

También encontramos que el concepto de pobreza cambia desde la perspectiva de cada persona. En ocasiones los pobres, se auxilian de la comparación, puesto que para determinar si se encuentran en una situación de pobreza, voltean a ver otras personas para saber si se encuentran mejor o peor que éstas y así, determinar su pobreza.

La definición de pobreza se puede ver influenciada desde el punto de vista de la condición del género, puesto que la pobreza lesiona aun más a la mujer que al hombre, en muchos casos es resultado de factores como: la responsabilidad

¹⁶ GUTIÉRREZ, Paulina. Igualdad, justicia y libertad en el pensamiento de Sen, revista Común y Gobierno, año 5, número 52, Marzo, México, 1999, p.113.

¹⁷ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Banco Mundial, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid 2000, p. 30.

que tienen de criar a sus hijos, las condiciones culturales, la discriminación, las restricciones en el campo de trabajo, un nivel de ingreso mas bajo. Por ejemplo en las zonas de Ghana los hombres relacionan la pobreza con la falta de activos materiales, mientras que las mujeres la definen como la inseguridad alimentaría.¹⁸

En otros casos, la definición de pobreza va relacionada con el concepto de “pobre”, del cual, al igual que el de pobreza, encontramos varias definiciones. Podemos hallar pobres temporales que son aquellas personas que podían alimentarse a sí mismas, pero que ahora están hambrientas o nuevos pobres que son aquellas personas que antes eran ricas.¹⁹

Económicamente se considera que los pobres son las personas cuyo ingreso per cápita es menor que la línea de pobreza (canasta básica de alimentos).

En ocasiones el pobre es aquel que se encuentra necesitado, menesteroso y le falta lo necesario para vivir, o que lo tiene con mucha escasez.²⁰ Pero no únicamente existe una necesidad material, ya que desde un punto de vista psicológico la persona pobre tiene una actitud de situarse en la vida, a lo que algunos sicólogos llaman fatalismo, puesto que existe un sentimiento de aceptación y resignación de su condición o de su propio destino, ya que en él existen sentimientos de marginalidad, impotencia, inferioridad, dependencia, fatalidad y todos estos sentimientos le hacen ver la imposibilidad que se encuentra de un cambio a su situación social; es decir, a pesar de sus esfuerzos la situación de pobreza no va a cambiar.

Paúl Spicker identifica once posibles formas de interpretar la palabra pobreza: necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de

¹⁸ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit. Pág. 32.

¹⁹ Ibidem. p. 33.

²⁰ BOLTVINIK, Julio y HERNÁNDEZ, Enrique Laos. Pobreza y distribución del Ingreso en México, 2ª ed., Siglo Veintiuno Editores, México, 2000, p. 30.

seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable.²¹

Es así como la definición de pobreza varía desde el punto de vista cultural, la edad, el género, por los factores económicos sociales y hasta psicológicos. Lo anterior nos hace reflexionar que la pobreza no depende de un solo factor, sino que son múltiples las variables que se relacionan entre sí para tal efecto.

Diversos autores han tratado de dar un concepto de pobreza, por ejemplo:

- Deepa Narayan dice que: “la pobreza se define comúnmente como la falta de lo necesario para asegurar el bienestar material, en particular alimentos, pero también vivienda, tierras y otros activos. La pobreza entraña una carencia de muchos recursos que da lugar al hambre y a privaciones físicas”.²²
- Para Juan Carlos Feves y Xavier Mancero: “La pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable. Entre los aspectos que la componen se menciona llevar una vida larga y saludable, tener educación y disfrutar de un nivel de vida decente, además de otros elementos como la libertad política, el respeto de los derechos humanos, la seguridad personal, el acceso al trabajo productivo y bien remunerado, y la participación en la vida comunitaria.”²³
- Gabriel Martínez señala que: “Una persona es considerada pobre cuando se encuentra imposibilitada para obtener de manera permanente una dieta

²¹ MANCERO Xavier y FEVES, Juan Carlos. Enfoques para la medición de la pobreza. División de Estadística y Proyecciones Económicas, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 8.

²² NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., p.31

²³ MANCERO Xavier y FEVES, Juan Carlos. Enfoques para la medición de la pobreza, Op. cit., p.7

adecuada que le permita un bienestar satisfactorio en términos de salud física y dignidad humana.”²⁴

- Para la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la pobreza es: “el nivel de ingresos por debajo del cual no es posible desde el punto de vista económico, garantizar una dieta mínima adecuada en términos nutricionales, así como requerimientos no alimentarios esenciales”.²⁵

Un país es pobre porque carece de capital para su desarrollo, porque carece de capacidad técnica y administrativa o porque es resultado de un gobierno ineficaz, irregular, corrupto o inadecuado.

Los factores que causan el empobrecimiento de un país son: culturales, sociales, económicos y políticos. Por ejemplo, económicamente tenemos:

- a) Los conectados a la crisis económica como el desempleo y la inflación.
- b) Los mecanismos del control del trabajo (corporativismo y clientelismo).
- c) La insuficiencia de inversión productiva, la ausencia de políticas agropecuarias e industrial eficaces, la falta de infraestructura de apoyo y el estancamiento científico y tecnológico.
- d) Las políticas económicas y problemas que agravan el conflicto distributivo entre el trabajo, el capital y el gobierno.
- e) La política de gasto en desarrollo social (ineficaz).
- f) Los fenómenos internacionales.
- g) La apertura económica neoliberal que ha promovido tanto la apertura comercial como la liberalización financiera, que ocasiona el cierre de miles de pequeñas y medianas empresas.²⁶

²⁴ MARTINEZ, Gabriel (comp.). Pobreza y Política Social en México, Instituto Tecnológico de México (ITAM), Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.134.

²⁵ <http://www.un.org>, Organización de las Naciones Unidas.

²⁶ MARTINEZ, Gabriel (comp.). Pobreza y Política Social en México, Op. cit., pp.131-132.

Lo que es un hecho, es que la pobreza existe, no se ha resuelto y se ha agudizado. Los pobres día a día, deben soportar la carga y el temor de lo que les depara el futuro, si es que hay un futuro para ellos.

1.1.3 La pobreza extrema.

“La pobreza es sentir humillación, tener una sensación de dependencia, verse obligado a aceptar un trato grosero, insultante e indiferente cuando uno solicita ayuda”.²⁷
-Latvia 1998-

A partir del concepto de pobreza, se ha derivado el de la pobreza extrema. Como ha quedado señalado, los pobres tienen la capacidad, pero no las oportunidades de participar en las actividades económicas e intelectuales que les permitan mejorar su vida. Las víctimas de la pobreza extrema, **en definitiva no cuentan con una posibilidad de obtener medios para su subsistencia o atender las necesidades alimentarias mínimas.**²⁸

Los individuos en pobreza extrema, al no contar con los medios suficientes para su nutrición, no tienen un desempeño físico y mental adecuado, que les permita participar en el mercado de trabajo. Los menores no tienen la posibilidad de un buen desempeño o acceso a la educación. Por tanto los pobres extremos desde el inicio de su vida hasta su muerte se encuentran en la misma situación.

En el libro “La pobreza en México, causas y políticas para combatirla” se señalan siete características fundamentales de la pobreza extrema, las cuales son:

1. Tiene niveles de fecundidad más altas y un mayor número de hijos por hogar. (se vuelven pólizas de seguro para el futuro)
2. Puede no estar capacitado para reaccionar ante las bajas transitorias en el salario real trabajando con un mayor número de horas.

²⁷ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., p. 30.

²⁸ Revista QUÓRUM, año IX, no.71, marzo-abril 2000, Instituto de Investigación Legislativa, p.38.

3. Tienen mayores tasas de participación por edad, lo cual afecta su demanda de educación. (los niños extremadamente pobres pueden participar desde muy pequeños en las actividades económicas)
4. Viven en estrecho contacto con los riesgos de nutrición producto de su bajo nivel de ingreso.
5. La composición de la dieta de los extremadamente pobres es diferente así como las elasticidades de precio y de ingreso en cuanto a la demanda de alimentos. En los niveles más bajos de ingreso los hogares consumen una dieta que se compone de calorías baratas.
6. En los hogares el estado de nutrición parece ejercer un efecto directo en la productividad de niños y adultos.
7. La importancia de la desigualdad dentro de los mismos hogares es mayor.²⁹

Otra característica de la pobreza extrema es que, en su mayor parte, se encuentra en poblaciones rurales, en las cuales los niveles de educación son más bajos y sus habitantes obtienen ingresos por medio del autoempleo, generalmente de actividades agrícolas.

El concepto de pobreza extrema tiene relación con la desigualdad ya que es un problema de distribución, puesto que existe una concentración de riqueza y a partir de los ingresos que las personas obtienen, se pueden establecer grados de intensidad de la pobreza.

Asimismo, el concepto de pobreza extrema deriva de los esfuerzos por obtener un método para la medición de ésta, como lo es la línea de pobreza que se obtiene a través del análisis del ingreso del salario mínimo, los índices de marginación y la nutrición.

²⁹ VELEZ, Félix. (compilador). La pobreza en México, causas y políticas para combatirla”, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 63.

Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha empleado el método de líneas de pobreza que consiste en la determinación de los requerimientos nutricionales de las personas, con los que se elaboró una “canasta básica” de alimentos. Al valor monetario de dicha canasta se le denomina línea de indigencia o pobreza extrema, de aquí que se pueda definir la pobreza extrema, como: *“aquellos hogares que su ingreso total del hogar es menor al valor de la canasta básica alimentaría y no alcanza a cubrir necesidades alimentarias de la familia.”*

La pobreza extrema se define a partir de comparaciones. Por ejemplo, primeramente se determina a que se refiere el concepto de pobres, que son aquellos que están imposibilitados para conseguir los bienes que permiten solventar sus necesidades básicas; sin embargo, su situación es fundamentalmente diferente, en cuanto que su salud y su estado nutricional les permiten participar de manera activa en el mercado laboral, tomar ventajas de las oportunidades educacionales, tener movilidad y asumir más riesgos. A diferencia de los individuos en pobreza, *“los extremadamente pobres son los que no pueden proveerse suficientes nutrientes para funcionar de modo adecuado. Son más vulnerables a las enfermedades y, en general, menos capaces de llevar una vida saludable con la suficiente energía para participar de manera activa en el mercado laboral.”*³⁰

El Banco Mundial a través de un método absoluto y unidimensional, establece un umbral de pobreza, dando una línea divisoria entre lo que significa pobreza y pobreza extrema. Así según el Banco Mundial quienes ganan menos de dos dólares estadounidenses diarios son pobres y los que ganan menos de un dólar son pobres extremos.

³⁰ MARTINEZ, Gabriel (comp.) Pobreza y política social en México. Instituto Tecnológico de México (ITAM), Editorial Fondo de Cultura económica, México, 1997, p.135.

La ONU, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional resultante de desequilibrios estructurales profundos y arraigados en todos los ámbitos de la existencia humana: el Estado, la economía, la sociedad, la cultura y el medio ambiente. Asimismo en su informe de pobreza de 1998 da definiciones de los diferentes conceptos de pobreza que comúnmente se utilizan en el ámbito mundial. En dicho informe, señala que “pobreza absoluta o pobreza extrema” es la pobreza entendida de acuerdo con un criterio fijo, por ejemplo, el umbral de pobreza internacional de un dólar diario cuyo objetivo es comparar el alcance de la pobreza en distintos países. En otras palabras, pobreza absoluta se refiere a algún nivel absoluto de necesidad mínima. Tanto el Banco Mundial como la ONU definen a la pobreza absoluta, como aquellas personas cuyos ingresos per cápita no son superiores a 370 dólares norteamericanos.³¹

1.1.4 La marginación social.

La marginación social es un fenómeno a través del cual se mantiene a una persona o un grupo de personas al margen del desarrollo, por poseer características diversas a las del grupo social que predomina, ya sea porque el grupo predominante excluye o porque dichos grupos marginados se separan de los parámetros que se establecen. La marginación abarca dos situaciones: una desde el punto de vista de la imposibilidad material y otra por no aceptar las condiciones puestas por un sistema. En efecto, la marginación se presenta en minorías específicas como las etnias o por situaciones no permitidas por el resto de la sociedad como los homosexuales. Generalmente la marginación es colectiva, ya que se produce en grupos de personas en situaciones similares de exclusión que los hacen estar al margen de las situaciones aceptables por el resto de la sociedad.

³¹ Revista QUÓRUM, año IX no.71, marzo-abril 2000, Instituto de Investigación Legislativa, México, P.37.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) define a la marginación como la no participación activa ni pasiva en la sociedad, sin organización comunitaria y sin recibir servicios y bienes sociales. Se trata de personas abandonadas, no incorporadas a las relaciones de producción.

Los economistas definen a los marginados como aquellos seres humanos que viven apartados del resto de la sociedad dominante. Estos grupos sociales se encuentran fuera de las fuentes de poder; es decir, no se encuentran integrados a los procesos económicos y políticos.

La marginación *“tiene relación con el hecho de que la sociedad se encuentra en un problema de que la enorme disparidad que existe entre sus miembros, respecto a la participación en la producción, el ingreso, el consumo y las decisiones económicas. Esta disparidad se manifiesta no sólo en una distribución de la propiedad y del ingreso muy sesgada hacia los estratos superiores, sino también en una marcada diferencia entre los que tienen empleo remunerado que les permite un acceso a un nivel de vida relativamente suficiente y los que, por el contrario, víctimas del desempleo y el subempleo, no pueden integrarse en forma humana a la economía y además, carecen de lo mínimo y lo indispensable”*.³²

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) señala que la población marginada es *“integrante de una sociedad en la que por diversas causas, la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico, pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios, y de la participación en asuntos públicos”*.

³² ADLER DE LOMNITZ, Larissa. Como sobreviven los marginados, 4ª ed., Siglo veintiuno editores, México, 1980.

Para poder establecer e identificar la marginación hay que tener en cuenta aspectos como el acceso a los servicios de salud, la vivienda digna, un sistema educativo, un nivel económico suficiente para satisfacer sus necesidades, su situación laboral y ocupacional, su estado de salud y psicológico, su integración personal, familiar y social, su ubicación geográfica.

Algunos rasgos distintivos que ayudan a establecer un concepto de marginación social, son los siguientes:

- Desacuerdo material y/o ideológico con la población dominante.
- Incapacidad para satisfacer sus necesidades. (dependientes de la asistencia social)
- Características orgánicas o de comportamiento que no se adecuan a la norma. (se mantienen al margen de la normalidad del grupo)
- Personas excluidas, fuera del sistema y de lo instituido.
- La marginación social es colectiva, de grupo.
- Se enfatiza el papel excluyente de la sociedad. (se prescinde de ellas y se les priva de ocupar un lugar dentro de la sociedad)
- El concepto exige la referencia a un grupo, el grupo normativo según una determinada estructura de poder.³³

Se han establecido criterios que caracterizan a las personas marginadas, que se enuncian a continuación:

1. Falta de recursos económicos.
2. Falta de empleo o empleos precarios o de exclusión.
3. Escasas redes sociales y/o familiares.
4. Vivienda en condiciones precarias o falta de vivienda.

³³MORENO JIMÉNEZ, Ma. Del Pilar. Psicología de la marginación social, ediciones AJIBE, México, 1980, p.84.

5. Comportamientos no aceptados socialmente: economía sumergida, prostitución, delincuencia.
6. Características personales no aceptadas socialmente o infravaloradas.
7. Escasa formación y educación.
8. Enfermedades o ausencia de salud.³⁴

Con lo anterior podemos señalar que la persona marginada, en función de su minusvalía física o mental de su comportamiento o de su falta de formación, es incapaz de satisfacer sus necesidades, exige cuidados constantes o puede llegar a ser un peligro para otros y esto provoca que sea segregada del resto de la colectividad.

1.1.5 Las zonas deprimidas o marginadas.

Para Larissa Adler de Lomnitz, las zonas deprimidas o marginadas serían aquellos lodazales suburbanos, allá donde terminan los servicios y las facilidades que asociamos normalmente con una ciudad moderna, viven millones de seres humanos al margen de la sociedad dominante.³⁵

La ley de Política Territorial de Cataluña en su capítulo 11, artículo 6 inciso a), define a las zonas deprimidas como aquellos *“territorios con nivel de renta relativamente bajo, con tendencia a la despoblación o con problemas de estancamiento económico”*.³⁶

Este tipo de zonas se caracterizan porque se han asentado sobre terrenos pantanosos, de riesgo tanto para quien lo habita como para el medio ambiente, además son de apropiación arbitraria. Así mismo, las viviendas son construidas

³⁴ MORENO JIMÉNEZ, Ma. Del Pilar. Psicología de la marginación social, Op. cit., p.85

³⁵ ADLER DE LOMINITZ, Larissa. Como sobreviven los marginados, 4ta edición, editorial siglo veintiuno, México, 1980, p.15.

³⁶ <http://www.lexarxius.com>

por materiales como maderas, cañas, cartón, asbesto, lamina, etc., que pone en riesgo la vida de quien lo habita, al igual que al medio ambiente.³⁷

Estas zonas también se caracterizan porque carecen de servicios como alcantarillado, energía eléctrica, carreteras, servicios de salud, escuelas, etc., puesto que se encuentran en un aislamiento de las zonas urbanas.

Las zonas deprimidas además tienen una alta tasa de desempleo, analfabetismo, carencia de ingresos, un deterioro grave en la salud y en la nutrición. La característica primordial de estas zonas es que se encuentran poco desarrolladas.³⁸

Con la globalización, el capital se ubica solo en las zonas urbanas, lo que da como resultado que en las zonas marginales se ponga en entredicho el principio de equidad socio-espacial, puesto que el capital ingresa de diversa forma en las zonas deprimidas ya que existe un déficit de ingresos y de oportunidades.³⁹

Para el CONAPO, la marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo y que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico, en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país y, por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

La marginación conforma una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades. Los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y, cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales.

³⁷ <http://www.iberica2000.org> Centro de Investigaciones y Promoción de Iniciativas para Conocer y Proteger la Naturaleza.

³⁸ <http://www.neticoop.org.uy>

³⁹ Ídem.

Las investigaciones realizadas por el CONAPO, permiten que se establezcan ciertas características para la identificación de estas zonas como:

- Educación: existe analfabetismo o primaria sin terminar.
- Vivienda: no cuentan con agua entubada, drenaje ni servicio sanitario exclusivo, las viviendas tienen piso de tierra, además sin energía eléctrica, así mismo con algún nivel de hacinamiento.
- Ingresos monetarios: población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos.
- Distribución de la población: localidades con menos de 5 000 habitantes.⁴⁰

En nuestro país, el programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creado en la segunda mitad de los años setenta en el gobierno del presidente López Portillo, fue un instrumento en el que, por primera vez, se reconoció la importancia de tratar el tema de las zonas deprimidas y zonas marginadas. Este programa de combate a la pobreza tenía la finalidad de: *“influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país y actuar sobre los efectos más graves que han dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales”*.

El COPLAMAR establecía que la pobreza se encuentra asociada tanto a mecanismos de explotación provenientes de la esfera económica como a los rezagos sociales acumulados en la provisión de servicios de bienestar y al escaso apoyo institucional al desarrollo de las capacidades productivas de las comunidades marginadas; por lo que, a través de COPLAMAR, se ayudaría a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que

⁴⁰ <http://www.conapo.org.mx>, Consejo Nacional de Población.

satisfagan sus necesidades esenciales y los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción, para que las comunidades se desarrollaran de manera integral. Entre los beneficiados destacan los grupos indígenas, los campesinos cañeros pobres y los habitantes de las zonas áridas.⁴¹

Las zonas deprimidas o marginadas se caracterizan por ser zonas de suma pobreza, por lo que es importante prestarles especial atención; además que dichas zonas no son exclusivas de las áreas rurales, ya que también se presentan en las áreas urbanas. Dentro de las diversas problemáticas que presentan estas zonas, encontramos que la falta de oportunidades provoca que las personas busquen fuera de estos cinturones de pobreza un mínimo de subsistencia. De esta manera, la migración se ha convertido en un problema que atañe estas zonas, puesto que constituye una de las muchas estrategias a las que recurren las personas y las familias para obtener un empleo, y ya no hablemos de un trabajo bien remunerado, por lo menos conseguir un empleo que por lo menos le permita acceder a los bienes y servicios esenciales, como la alimentación. De esta manera, la migración se ha convertido en un tema muy delicado puesto que ya no solo es dentro del mismo territorio nacional, ahora existe la migración de mexicanos a otros países, principalmente Estados Unidos. Entre los factores que motivan y sostienen la migración al país vecino, destacan las diferencias en el grado de desarrollo entre ambos países, el desigual desempeño económico, así como las diferencias salariales y las dificultades de la economía mexicana para generar empleos.⁴²

⁴¹ ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo. La política Social y el combate a la pobreza en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2002, pp.94, 95 y 173.

⁴² RAMÍREZ, Abundis Mónica. La pobreza y su contexto, I Parte conceptualización, medición, metodología y pobreza en México, (s. e.), México. (s.a)

1.1.6 Los grupos vulnerables.

Los grupos vulnerables es un tema que tiene relación con el problema de la pobreza, ya que dicha definición se establece cuando existe una carencia de un conjunto de activos de suma importancia para el desarrollo de los individuos y expone a éstos, a los hogares y a las comunidades, a un riesgo a permanecer o volverse pobres.

La vulnerabilidad social se establece en el momento en que las comunidades experimentan condiciones de eventos socioeconómicos que afectan o dañan su estabilidad social y económica, colocándolos en un estado de indefensión por esa falta de medios para hacer frente a las circunstancias que les va a provocar un perjuicio.

El problema de los grupos vulnerables se ubica en que su ingreso económico es inferior a la distribución del resto que reciben los individuos de la comunidad. Esto les ocasiona no poder atender sus propias necesidades, dando como resultado que tienen que depender de la ayuda de otros, provocando una carga para la familia o la comunidad. El efecto principal de esta vulnerabilidad es la pobreza.

Los niños, ancianos, mujeres (viudas y madres solteras), enfermos crónicos, discapacitados y los pueblos indígenas figuran entre los grupos vulnerables.

Las mujeres (viudas y madres solteras) se incluyen dentro de los grupos vulnerables, porque al existir hogares en que son encabezados por éstas, por no contar con una pareja que aporte a la crianza de sus hijos, son hogares con un nivel de ingreso más bajo, porque las condiciones culturales y su acceso a un mejor empleo es menor y esto intensifica su vulnerabilidad.

Los ancianos se sitúan entre los grupos más vulnerables, ya que tienen que subsistir con ingresos muy bajos, algunos reciben pensiones por parte del Estado, pero encontramos varias trabas en cuanto a estos ingresos, porque la mayoría de las veces, reciben un ingreso muy bajo, aunado a que el cobrar estas pensiones de forma regular se vuelve casi imposible. Esto en lo que se refiere a aquellos que reciben una pensión, pero los que no tienen acceso a la seguridad social, tienen que vender sus posesiones personales o vivir de sus ahorros. En ocasiones muchos de ellos dependen de sus familias, lo cual se traduce en una carga para éstas, puesto que no disponen del recurso necesario para su propia subsistencia. En otras ocasiones aun más alarmantes, los ancianos deben recurrir a la mendicidad para poder subsistir, puesto que ya no trabajan por estar enfermos, incapacitados o porque no existen trabajos para las personas de edad avanzada.

Los niños también se encuentran dentro de los grupos vulnerables, porque las familias que tienen muchos hijos y que en muchos de los casos se encuentran en la pobreza pasan hambres, sus hogares están desintegrados y, además, es muy común que a estos pequeños se les vea como una póliza, ya que mientras mas hijos se tengan y a una temprana edad se les haga trabajar mayores serán sus ingresos. Por lo anterior, estos niños en muchas ocasiones, al crecer pasan directamente a otro grupo vulnerable, la de los jóvenes drogadictos fruto de esta desintegración familiar y de la pobreza en que crecieron. Como lo señala Deepa Narayan en su libro *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, los niños se convierten en *“un placer costoso”*.

Otro de los grupos vulnerables son los pueblos indígenas, ya que son poblaciones en donde sus recursos son escasos y su exclusión de la modernización y al acceso restringido de sus derechos de salud, educación, vivienda, justicia y seguridad social los hace sumamente vulnerables.

Lo anterior no es limitativo, todos los ciudadanos somos propensos a volvernos vulnerables por aspectos como la carencia de trabajo que vuelve

inseguro nuestros ingresos, una educación pública con un nivel bajo que la hace menos competitiva ante la educación privada, así como por una seguridad social deficiente.

1.2 Noción de desarrollo social

Con la definición que hace Miguel Carbonell podemos entender por desarrollo social: ***“el mejoramiento integral de la población por la distribución de bienes sociales, el cual se logra a través de cambios económicos, sociales, y culturales, estos, ya sean inducidos, provocados o intencionados, que colocan a los seres humanos en una igualdad de oportunidades para su desarrollo.”***⁴³

Este mejoramiento es visto como un valor deseable y como un objetivo a perseguir de la sociedad.

1.2.1 En el contexto del desarrollo socio económico.

El desarrollo económico de México se ha caracterizado históricamente por las desigualdades sociales.

Las disparidades en los sectores de la sociedad se reflejan principalmente en el ingreso y en la producción; en los servicios sociales; en la calidad de la educación; en el desempleo; en la falta de una vivienda digna; en la segregación de la familia y de las comunidades; en la precariedad en los sistemas de transportes y carreteras; en el consumismo devastador; así como en la concentración en zonas metropolitanas de capital y población.

A partir de los años ochenta, ya ubicado el estado mexicano dentro del esquema de desarrollo neoliberal, se observó una deficiencia en la creación de

⁴³ Revista Jurídica, numero 28, Universidad Iberoamericana, México, 1998, p. 133.

una política de desarrollo a fin de nivelar la disparidad social. ¿Pero que papel juega el desarrollo económico en este tema?

Para poder ahondar en lo relativo, hay que tener en cuenta que el desarrollo económico es: *“un proceso de crecimiento sostenido del ingreso real, caracterizado por una cada vez mejor utilización de los factores productivos de acuerdo a las condiciones de la comunidad y el nivel cultural de la época, que incluye un mejoramiento cualitativo de la economía a través de una adecuada división del trabajo, el empleo de buena tecnología con la justa utilización de los recursos naturales, humanos y del capital técnico”*.⁴⁴

El desarrollo económico no solo tiene que ver con el aumento de los factores o bienes en la producción, para Costa Pinto el desarrollo económico también implica cambios estructurales, interdependientes e interrelacionados que iniciados en cualquier punto de la estructura social repercuten tarde o temprano en los demás y se manifiestan unidos, en cambios cualitativos profundos de la sociedad como un todo.⁴⁵ Por lo que el desarrollo económico tiene un impacto muy importante en la sociedad, porque cuando existe ese crecimiento económico, a través de la distribución de bienes se observa un mejoramiento en la condición de vida de cada uno de los niveles sociales.

Sabemos que una de las cuestiones importantes para el desarrollo social es el satisfacer ciertas necesidades, entre ellas encontramos las de carácter material, a las que el desarrollo económico va orientado a procurarlas.

De lo anterior se desprende que para que exista un verdadero desarrollo integral en la sociedad, el desarrollo económico y el desarrollo social deben ir acompañados. No solo se trata de crear riqueza, sino de distribuirla; no

⁴⁴ ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc. Desarrollo socioeconómico de México, Dirección General de Educación Tecnológica, México, 1998, p.130.

⁴⁵ COSTA PINTO, L. A. Desarrollo económico y transición social, ediciones Revista de Occidente, Madrid España, 1969, p.27.

únicamente debe de mejorarse la distribución del ingreso, como el neoliberalismo lo pretende establecer, porque el bienestar social va más allá de las mercancías; se deben satisfacer necesidades materiales pero a la vez crear la participación y la ayuda mutua para facilitar la convivencia y al mismo tiempo crear una conciencia de que cada uno puede ser más, un acrecentamiento personal, económico y social.

1.2.2 En el contexto de la superación de la pobreza.

Al inicio de este apartado se conceptualizó al desarrollo social, como la búsqueda del mejoramiento integral de la sociedad; por tanto, la superación de la pobreza es un punto central a resolver del desarrollo social.

Para lograr buenos resultados de ese mejoramiento no solo se requiere la intervención del Estado, sino que es necesario encontrar alianzas entre los diversos sectores sociales para crear conciencia en cada persona sobre su propio desarrollo. (el cual impactara en la sociedad, puesto que no solo es un problema económico que se resuelva con una política fiscal o económica)

El punto de partida para el desarrollo social es la lucha contra las desigualdades sociales a través de una distribución de la riqueza y del ingreso.

Se han tratado de establecer vías factibles para lograr este desarrollo, una de ellas es crear la conciencia que cada uno debe responsabilizarse sobre su propia producción, que la ayuda que se otorga es solo eso, una “ayuda”, hasta que se tenga la capacidad de generar sus propios ingresos para satisfacer las necesidades de su propio consumo. Como Miguel Ángel Sotelo menciona, combatir el problema desde las raíces ideológicas: “El problema es que ya no se

vale ser pobre, producir como pobre y producir para pobres, sino ser un pobre viable, funcional, productivo, orgulloso de su autosuficiencia. ⁴⁶

Otros autores mencionan que los esfuerzos se han concentrado en modernizar la economía beneficiando los estratos medios y altos, por tanto la solución es buscar un nuevo esquema de pacto social, en la cual los privilegiados comprendieran que *está en su interés a largo plazo aceptar algunos sacrificios a corto plazo.*⁴⁷

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el desarrollo social requiere que se creen las condiciones para una verdadera transformación social; esto es, que permitan erradicar la pobreza, promover los empleos productivos y propiciar la integración social, y supone que deberán fijarse políticas y se adopten medidas para reducir y eliminar la bipolarización de las sociedades, la exclusión social, el desempleo y la pobreza, y dar a las personas y grupos mas desfavorecidos posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.⁴⁸

Algunos estudiosos del tema han establecido ciertos rubros en los cuales el desarrollo social tiene que trabajar para superar la pobreza, los más importantes, son:

- a) Fomentar la educación.
- b) El respeto a los derechos humanos.
- c) Los factores culturales permitirán un desarrollo equilibrado.
- d) Promover un modelo de desarrollo que permita que lleguen los beneficios a las zonas marginadas.

⁴⁶ SOTELO AGAMA, Miguel Ángel. "Superación de la pobreza y educación: bases estratégicas de toda política social, revista Quórum, año IX, no.71, marzo-abril, México, 2000.

⁴⁷ LAURELL ASA, Cristina (coordinadora). Hacia una política social alternativa, Instituto de Estudios de la Revolución democrática, México, 1996.

⁴⁸ UNESCO, Como entiende la UNESCO el desarrollo social, revista Dialogo, no.14-15, marzo, México, 1995.

- e) El empleo y la participación en la vida activa de la sociedad.
- f) Combatir el consumismo.
- g) Promocionar el desarrollo en las zonas rurales.
- h) Un desarrollo humano sostenible.
- i) Apoyos a la ciencia y tecnología.
- j) Acceso a la información.

1.2.3 Bienestar y justicia social.

Otro de los temas que van ligados con el desarrollo social es el de bienestar. El concepto de bienestar en ocasiones parte del bien personal dirigido a un bien común o, en otros casos, del común deriva al particular. Por ejemplo, Santo Tomas consideraba que el bien particular no puede existir sin el común, porque el hombre es “naturalmente sociable”, mientras que para Rousseau el bien común es posterior al particular, porque emana de lo que este autor llamaba, el pacto social o voluntad general.

Una de las problemáticas en este sentido, consiste en de saber donde nace el bienestar de la sociedad. Desde una visión individual, se tiene la idea de que el hombre es quien se debe responsabilizar por su bienestar y el de su familia.

En mi opinión, es muy cierto esto, pero no se debe olvidar que vivimos en una sociedad que, por su misma naturaleza, es una agrupación de ciertos individuos que se encuentran organizados y buscan logros colectivos con fines individuales. Por lo que no podemos seguir analizando este concepto de bienestar desde las teorías neoliberales en que existen pobres pero no pobreza, puesto que mi bienestar va a ser el resultado de las interacciones que tenga con otros individuos, o como algunos autores lo manejan “una sociedad entendida como una cooperativa para la obtención de ventajas mutuas” o bien una

“responsabilidad compartida”⁴⁹ cada uno de nosotros tiene la responsabilidad sobre el bienestar de otra persona o personas.

Pero lo anterior no hay que confundir al bienestar social con la asistencia, en el que se le da apoyo en aquellos momentos de crisis pero en ocasiones solo va a esperar esa ayuda o contar solo con ésta, olvidándose de que era una ayuda y no un regalo. O peor aun, una ayuda que este condicionada, quien reciba esa ayuda esta obligada a realizar ciertas actividades por agradecimiento.

¿Pero entonces que es el bienestar social? Teresa Villavicencio nos dice que *es cuando las autoridades generan condiciones para una vida digna de los miembros de su comunidad en la que estos se encuentren en un marco ideal para su desarrollo personal.*⁵⁰

A esta definición le sumaría la idea de que no solo las autoridades son las obligadas, ya que debe existir una participación de los sectores público, social y privado. Como mencionábamos, somos una sociedad la cual debe funcionar a través de todos los sectores para tener mejores resultados.

Por tanto, para que exista una política de bienestar social mínimo se deben seguir los siguientes objetivos:

- Garantizar la atención de necesidades sociales básicas de la población.
- Defender la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.
- Asegurar un tratamiento integral de las personas y grupos.
- Prevenir la marginación y la pobreza con medidas de desarrollo social.
- Potenciar la cohesión e integración social, desarrollando medidas de responsabilidad pública y social.

⁴⁹ SCHMIDTZ, David y GOODIN Robert E. El bienestar social y responsabilidad Individual, University Press Cambrige, Madrid, 2000, p.162.

⁵⁰ VILLAVICENCIO, B. Teresa. La política Económica y el bienestar social en México 1990-1999, revista Bien Común y Gobierno, Año 5, Núm. 61, Diciembre 1999, México, p.62.

- Promover la solidaridad tanto entre instituciones y ciudadanos como entre los propios ciudadanos, a través de la participación social.⁵¹

En mi punto de vista, el bienestar social es cuando se atienden aquellas necesidades de la población con la finalidad de lograr un desarrollo socioeconómico, en la que todos los sectores de la sociedad deben participar, generando una igualdad de oportunidades que permita el desarrollo integral de los ciudadanos (colectiva y personal).

De esta igualdad de oportunidades deriva otro concepto importante, que tiene que ver con el desarrollo social, que es la justicia social, puesto que deberá existir una igualdad de oportunidades en el ámbito económico, social y cultural, ya que si yo pretendo ser o tener algo, también tienen derecho a serlo o tenerlo los demás.

Todo en función que vivimos en una sociedad, de aquí que la justicia social otorgue derechos pero impone obligaciones, como señala Jaime Lluís y Navas ***“la justicia social exige a los ciudadanos que sirvan a la sociedad para que tengan el derecho de servirse de ella,*** que entreguen al tesoro común todos sus recursos materiales, intelectuales y morales, a fin de que el bien común, a su vez, los devuelva a cada uno de ellos y permita indistintamente a todos, desenvolver la propia personalidad hasta el extremo.”⁵²

Así mismo la justicia social deberá garantizar a toda la población que los ingresos económicos lleguen a las manos de todos, sin discriminaciones, a través de la distribución de la riqueza.

Por tanto podemos definir a la justicia social dentro de esta bipolaridad, abarca tanto deberes (exigencias a los ciudadanos de servir a la sociedad) y derechos (garantizar el desarrollo integral de cada persona) en un ámbito de igualdad de

⁵¹ ALMARZA MEÑICA, Juan Manuel. Bienestar social y desarrollo de los derechos sociales, Editorial San Esteban, España Salamanca, 1991.

⁵² LLUIS Y NAVAS, Jaime. Las bases de la sociedad y el problema social, CEAHE, Barcelona, 1964.

oportunidades que existen entre la sociedad y su población, teniendo como fundamento el bien común.

1.3 El derecho al desarrollo social

1.3.1 Derecho Humano

“...todos los hombres son creados iguales, son dotados... de ciertos derechos inalienables; entre estos derechos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que, para garantizar estos derechos, se instituyen gobiernos entre los hombres, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o a abolirla, e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio sea la más adecuada para alcanzar la seguridad y la felicidad.”⁵³

Los derechos humanos: “son entendidos como aquellos principios inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona y para dar lo mejor de sí a su sociedad. Son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían de significado y de fin en sí mismas. Consisten en la satisfacción de las necesidades morales y materiales de la persona humana.”⁵⁴

Estos derechos fundamentales son los que le dan sentido a los sistemas constitucionales, porque van a definir el modelo a seguir de la sociedad, puesto que el Estado deberá garantizar estos derechos, para que sean orientados al

⁵³ AÑON ROIG, María José, LUCAS Javier, y otros. Lecciones de Derechos Sociales, (Declaración de independencia de los Estados Unidos, 4 de julio de 1976), editorial Tirant lo blanch, Valencia 2002, pp.86 y 87.

⁵⁴ DIAZ MÜLLER, Luis. Manual de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p.53.

respeto de las personas. Así mismo, van a determinar el estatuto jurídico a seguir de los ciudadanos y sus relaciones entre el Estado o con otros ciudadanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, de forma general, establece cuatro tipos de derechos:

1. Derechos individuales. (vida, libertad, igualdad, etc.)
2. Derechos de los ciudadanos. (vida privada, nacionalidad, propiedad, etc.)
3. Derechos de conciencia. (pensamiento, opinión, expresión, reunión, asociación, etc.)
4. Derechos sociales. (seguridad social, al trabajo, a la educación, etc.)

El derecho al desarrollo social ubica al hombre no solamente en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad. El derecho al desarrollo social se refiere a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades.⁵⁵

El derecho al desarrollo social, se integra, entonces, por el conjunto de los derechos fundamentales que atañen al hombre como un ente individual y colectivo. Encuentra su esencia en que el ser humano se desarrolle y satisfaga sus necesidades básicas para lograr la conservación de la vida y el bienestar. Sobre todo, establece las condiciones para una igualdad de oportunidades.

El derecho al desarrollo social es así concebido, como un derecho humano, en tanto que se refiere a la preservación de la dignidad de las personas, como parte integrante y activa de una comunidad, mediante su integración al desarrollo y la satisfacción de sus necesidades individuales y familiares. Este derecho se materializa en mejores condiciones de vida para el ser humano en materia de

⁵⁵ DIAZ MÜLLER, Luis. Manual de Derechos Humanos, Op. cit., p.55.

salud, vivienda, educación, alimentación y trabajo que debe ser garantizado por el Estado, en el marco de los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

1.3.2 Garantía Constitucional

Para Burgoa Orihuela la garantía constitucional “implica una potestad jurídica que se hace valer obligatoriamente frente al Estado, es decir implica una facultad que la ley –en este caso la Constitución- otorga al sujeto activo –gobernado- para reclamar al sujeto pasivo –autoridades y Estado- determinadas exigencias.”⁵⁶

En nuestra Carta Magna se contemplan en los primeros 29 artículos estas potestades, como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, derecho a la información, garantías de legalidad y audiencia, entre otras, así mismo el derecho al trabajo previsto en el artículo 123. Estos derechos que se encuentran contemplados en la Constitución actúan de forma conjunta como el engranaje que hace posible la movilización de la maquinaria del desarrollo social, ya que cada uno de forma autónoma resultaría insuficiente. Dentro de este contexto, se profundizará en algunos de estos derechos, sin que esto implique la irrelevancia del resto.

En lo que se refiere al artículo 2 de la Constitución se reconocen y se garantizan los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, en el inciso A) de este artículo señala la libre determinación y autonomía para decidir en rubros como el social, económico, normativo, político y cultural, lo que no significa que se deje a su entera responsabilidad su desarrollo, puesto que el inciso B) señala que la Federación, los Estados y los Municipios tienen la obligación de promover la igualdad y eliminar cualquier práctica discriminatoria y para eso deberán establecer las instituciones y determinarán las políticas para garantizar los derechos de los indígenas y sobre todo **“el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades”**, para ello, estas autoridades tienen la obligación de

⁵⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, ed. Porrúa, México, pp.178 y 179.

forma general, impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, y para lograr esto se tendrá que: a) garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, b) asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, c) mejoramiento de la vivienda y de la cobertura de los servicios sociales básicos, d) extender la red de comunicación, e) apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable para que se permita alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización, f) establecer políticas sociales para proteger a los emigrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Lo anterior, nos da la pauta para hacer hincapié en la importancia de la igualdad de oportunidades y a la no discriminación, ya que todo ser humano sin excepción tiene derechos humanos. Además por ser parte de la sociedad, todos tenemos el derecho de ser atendidos en la satisfacción de nuestras necesidades básicas, pero también tenemos la obligación de ser coparticipes en la tarea del desarrollo social, por la misma razón de que pertenecemos a una misma colectividad.

El artículo 3 se refiere al derecho que todo individuo tiene a recibir educación, para contribuir a la mejor convivencia humana, creando la convicción del interés general de la sociedad, para sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos de sexos o de individuos. Lo anterior, porque la educación, la investigación científica y tecnológica, serán necesarios para lograr el desarrollo de la Nación.

Existen otros derechos que son importantes para alcanzar el desarrollo social, por ejemplo los contenidos en el artículo 4 de la Constitución, que en primera instancia se contempla el derecho que tiene toda persona al desarrollo de

su familia y así como decidir en el número de hijos; en otro de sus párrafos señala el derecho que tiene todo individuo a la salud y a los servicios de salud; asimismo se hace hincapié en que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado; también se refiere al derecho a una vivienda digna; y en sus últimos párrafos se establecen los derechos con los que cuentan los niños y las niñas.

En el artículo 25 de la Carta Magna, se hace referencia al **“desarrollo nacional”**, el cual puede tomarse como sinónimo de *desarrollo social*, vemos claramente en este artículo, como el Estado deberá seguir las coordenadas para llevar a cabo el desarrollo social, **el cual deberá ser “integral”**, es decir, como hemos venido diciendo para lograr el desarrollo social se necesita de la conjunción de todas las garantías constitucionales; además deberá tener un **carácter de “sustentabilidad”**, esto porque se ha visto que en la actualidad se encuentra en peligro la vida, por tanto el garantizar un desarrollo sustentable implica buscar opciones para producir sin poner en riesgo la biosfera. Así mismo el primer párrafo de este artículo señala que dicho desarrollo nacional se logrará mediante el **“fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza”**, lo cual se ha querido alcanzar desde el constituyente de 1917.

El párrafo tercero del mismo artículo, señala que es cierto que el Estado es responsable de este desarrollo, pero que también deberán concurrir los sectores social y privado. La participación de todos los sectores de la sociedad en este desarrollo, les atañe y beneficia a todos. Por tanto las acciones que se realicen en pro del desarrollo deberán seguir este lineamiento de coparticipación.

Este artículo en sus siguientes párrafos nos dice que este desarrollo deberá realizarse bajo los criterios de equidad social, productividad y distribución conservando el medio ambiente, así que el Estado deberá realizar esta justa distribución y propiciar los mecanismos necesarios para el desarrollo de la economía social, pero no debemos olvidar que nuestra economía se basa en el

mercado, por tanto el Estado y el mercado deberán participar en esta distribución, pero cada uno en su ámbito de competencia.

El artículo 26 constitucional establece la llamada “planeación democrática del desarrollo”: *“Art.26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía...”* Este sistema de planeación, se realiza a través de un Plan Nacional de Desarrollo y siguiendo los lineamientos de la Ley de Planeación la cual se crea de conformidad con el último párrafo del artículo 26 Constitucional y en relación con el artículo 73 fracción XXIX-D en donde se faculta al Congreso a expedir leyes sobre planeación nacional. La Ley de Planeación en su artículo 1º destaca la “promoción de un desarrollo económico con un sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución”. Asimismo, de conformidad en el tercer párrafo del artículo en mención, la planeación se llevara a cabo a través de las políticas, programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, los cuales deberán realizarse con la coordinación del gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, sin olvidar la participación de los sectores social y privado, lo anterior para lograr mejores resultados en las labores del desarrollo social.

Ahora bien, el artículo 27 proporciona al Estado los medios para que pueda realizar efectivamente su tarea de rectoría del desarrollo social. Para ello, la Constitución sujeta a la propiedad a las modalidades que dicte el interés público a la propiedad. Asimismo este artículo da la pauta para regular en beneficio de la sociedad sobre 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. En este contexto, el Derecho Agrario se establece como una subrama del Derecho social, puesto que nace de las transformaciones sociales y además reconoce la

existencia sociológica y jurídica de ciertos grupos sociales a través de normas constitucionales y reglamentarias. Por tanto el Derecho Agrario se define como *“el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que la regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales.”*⁵⁷

Ahora bien, en lo que se refiere a la propiedad, desde la época de los romanos se había considerado que el Derecho de propiedad constaba de tres beneficios: el jus utendi o usus, facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda, además de sus frutos; el jus fruendi o fructus, derecho sobre frutos o productos; y el jus abutendi o abuso, el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación; la persona que reunía a los tres beneficios tenía sobre su cosa, un poder absoluto. Pero en la cultura prehispánica el concepto de propiedad no coincidía con la forma romanista. Con la conquista, los españoles trataron de mezclar sus instituciones con las de los aborígenes. Por eso, de su patrimonio de estado cedió la propiedad a los particulares en la clásica forma individualista, pero también reconoció a favor de las comunidades agrarias Indígenas, las modalidades a las que ellos estaban acostumbrados a través de su singular calpulli. La Constitución de 1824 en su artículo 34 reconoció el derecho de propiedad de los individuos como límite frente al poder, aunque dentro de las leyes. Con la Constitución de 1857 en su artículo 27 se estableció el Derecho Propiedad como una garantía individual. En el México Independiente anterior a 1917, el problema agrario se trató de resolver siempre a través de la colonización en terrenos baldíos, del respeto del derecho de propiedad de los latifundistas, de la desaparición de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad jurídica para tener tierras, así como de la conversión de los comuneros en propietarios individuales. Con la Constitución de 1917, se le dió al concepto de propiedad una función social sujeta a las modalidades que dicte

⁵⁷ CHAVEZ PADRÓN, Martha. El Derecho Agrario en México, décima cuarta edición, editorial Porrúa, México, 2001, p. 50

el interés público, lo que hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento y el inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, las extensiones de propiedad se limitaron, en tanto que se garantizó individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causa de utilidad social se fundó y éstas se empezaron a repartirse gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tenían tierras o que no las tenían en cantidad suficiente.⁵⁸

En el año de 1992 se realizaron reformas al artículo 27 constitucional, lo que significó la transformación de todo el marco jurídico e institucional del campo mexicano. Las modificaciones consistieron en adicionar diversas disposiciones, se modificaron otras y se derogaron seis fracciones, en donde destaca: a) el fin del reparto agrario, ya que fueron derogadas las fracciones en las que se preveía el procedimiento de dotación, b) se otorga a las sociedades mercantiles por acciones la posibilidad de tener tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, c) se prohíben los latifundios, d) se reconoce personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, para que actúen como personas morales y se les considere como propietarios de la tierra recibida, e) se prevé que ejidatarios y comuneros podrán asociarse con el Estado o con terceros, así como la posibilidad de transmitir derechos parcelarios y, en su caso, obtener el dominio pleno sobre su parcela, f) se establece la materia agraria como competencia federal y se determina la creación de tribunales autónomos y de plena jurisdicción así como el establecimiento de un órgano de procuración de justicia agraria. Asimismo, en 1992 se expide la Ley Agraria, la cual reglamenta en el ámbito agrario las disposiciones del artículo 27 constitucional.⁵⁹ Por tanto la reforma que sufrió el artículo 27 constitucional en 1992 fue presentada como el instrumento

⁵⁸ Ibidem. Pp.289, 290, 295 y 296

⁵⁹ ZEPEDA, Guillermo. Transformación agraria, los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp.49 y 92.

que haría florecer al campo mexicano. Se presuponía que con el fin del reparto agrario y la definición cabal de los derechos de propiedad se multiplicaría la inversión.

El presidente Vicente Fox presentó en 2001 los nuevos lineamientos y programas del sector agropecuario. Con base en dichos lineamientos, se formula la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la cual aparentemente procura ampliar el campo de acción al incluir, además de las actividades agropecuarias, la silvicultura, la caza, la acuacultura y la pesca, también prevé programas orientados a la paz social. Con lo cual queda la duda de si esto solo obedece a un propósito del gobierno de intervenir directamente y con mayor fuerza en las regiones donde las comunidades campesinas han externado abiertamente su descontento con la política económica y social, así como con la situación política que en ellas prevalece; asimismo, crea el Consejo para el Desarrollo Sustentable a fin de establecer las prioridades regionales, además de planear y distribuir los recursos que se destinen, en general tareas de desarrollo rural. Con dicha ley se establece la organización de productores para crear esquemas de producción, también para que reciban apoyos para la capitalización e inversión, lo que impulsaría una creciente concentración del capital rural puesto que los productores más grandes habrán de recibir recursos en mayor cuantía, como ya ocurre. En suma esta ley no ofrece opciones para superar el atraso de las regiones marginadas y tampoco propone acciones que tiendan a una distribución más equitativa del ingreso generado en la producción del sector primario.

Otra de las acciones del presidente Fox, en enero de 2002, dio a conocer el Programa del Sector Agropecuario para cumplir con la Ley de Planeación, con el cual se afirmó “ya se tiene un plan que nos llevará hacia un sector rural rentable, productivo, sustentable y con buenos niveles de vida para sus familias”, pero se sabe que antes se necesita cambiar las formas de concebir y diseñar los programas, puesto que el desarrollo agropecuario se plantea como “la necesidad de crear empresarios para los “agronegocios” pero en el campo hay millones de

productores que no cuentan con los recursos económicos para transformarse en administradores de su “agronegocio”. Por tanto el tipo de desarrollo agropecuario y el modelo de desarrollo rural propuesto en ese programa sectorial no garantiza que los pequeños y medianos productores agrícolas y pecuarios puedan incrementar sustancialmente sus ingresos, como lo requieren para vivir en el campo con decoro y dignidad. El modelo que se proyecta seguir no toma en cuenta la necesidad primordial de la participación comunitaria en la definición de las obras de servicio social y en la selección y configuración de los proyectos productivos sustentables que requiere la economía campesina.⁶⁰

Como se deduce de lo anterior en el caso mexicano, actualmente el campo presenta síntomas de debilidad estructural, como el estancamiento económico, la baja productividad, el uso irracional de los recursos naturales y el empobrecimiento de los campesinos. Estos síntomas tienen graves repercusiones no solamente en las condiciones de vida de los habitantes del medio rural sino también en diversos aspectos de la economía nacional (políticas alimentarias, abasto, migración, precios de los productos agropecuarios, etc.). Además, hay una escasa rentabilidad de las actividades agropecuarias, y que no producen lo suficiente para brindar bienestar a los trabajadores del campo. También existen políticas de financiamiento inadecuadas, infraestructura escasa, esquemas de comercialización poco eficientes e insumos de baja calidad y de suministro inoportuno son otras causas de la baja productividad y del estancamiento económico en el campo. Cabe señalar que los pequeños productores tienen poco acceso a servicios de ahorro y a la obtención de crédito. Otro de los síntomas de debilidad en el campo mexicano lo constituye, el uso irracional de los recursos naturales y las implicaciones ecológicas que esto produce. Además, los pobres del campo, por su dispersión geográfica, enfrentan más costos que los pobres de la ciudad. Tienen acceso a menos servicios y oportunidades de romper los ciclos de la pobreza y están prácticamente marginados de los programas gubernamentales

⁶⁰ PAZ SÁNCHEZ, Fernando. La economía agrícola mexicana, ¿sin campesinos?, fondo editorial Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México, 2003, pp.123, 124,125,132,133 y 147.

de combate a la pobreza. No tienen acceso a los servicios financieros y viven apartados de las zonas beneficiadas por infraestructura y servicios. Además, existen 2 millones de campesinos que no tienen tierra, es decir, se ganan la vida como jornaleros trabajando las parcelas de otros campesinos menos pobres que ellos. En el medio rural hay una gran desigualdad, la cual esta condenada a perpetuarse e incluso a polarizarse, ya que la brecha entre campesinos prósperos y miserables se va ensanchando.⁶¹ En suma, atender al sector agropecuario y forestal con carácter prioritario es indispensable, si se toma en cuenta que los campesinos y pobladores rurales: a) representan un tercio de la población del país; b) ocupan 80% del territorio nacional; c) son portadores de una diversidad social y étnica única, invaluable e insustituible; d) generan el 15% del empleo nacional; e) contribuyen con el 70% del PIB agropecuario; f) aportan un gran porcentaje a la economía nacional por concepto de remesas de trabajadores en el extranjero; g) tienen un alto involucramiento en el manejo del suelo, agua, vegetación y biodiversidad del territorio nacional y finalmente, pero no por ello menos importante, h) han evitado que la producción interna de alimento se desplome, la pobreza aumente, la migración se desborde y la desestabilización social se enseñoree, gracias a sus seculares, múltiples y diversas estrategias de sobrevivencia.⁶² La existencia de derechos de propiedad bien definidos y protegidos eficientemente en una condición necesaria para la construcción del clima de certidumbre tan necesarios para el desarrollo y el crecimiento económico y social. La inestabilidad económica, la desigualdad y pobreza entre los habitantes del campo, la depresión en las actividades productivas del agro, aunados a la inexistencia o distorsión de mercados son un reto para el diseño, la instrumentación y evaluación de las políticas de definición, protección y transferencia de los derechos de propiedad pues no son las condiciones óptimas para la consolidación de las transformaciones institucionales en el agro con equidad y eficiencia.

⁶¹ ZEPEDA, Guillermo. Transformación agraria, los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, Op. cit., pp. 15,16,25,26, 33, y 34.

⁶² PAZ SÁNCHEZ, Fernando. La economía agrícola mexicana, ¿sin campesinos?, Op. cit., p.180.

Por más fértil que sea un predio, por más eficientes que sean los programas que regularizan la tierra, si no se tiene la garantía de que su disfrute será respetado y que los acuerdos se harán cumplir forzosamente no resultará atractiva su adquisición y explotación, asimismo el desafío reside en vincular a las políticas agrarias con el desarrollo económico sin profundizar la desigualdad y asimetría garantizando el acceso a las instituciones a todos los habitantes del campo.⁶³

Por otra parte, el artículo 25 nos señalaba que el desarrollo de la nación es posible a través del empleo, por tanto el artículo 123 Constitucional nos señala los mínimos que deben seguirse para garantizar el trabajo, el cual será la base para que cada persona pueda tener un desarrollo, con lo que tendrá acceso a un desenvolvimiento, libertad y dignidad humana.

En suma, los artículos que hemos analizado 2, 3, 4, 27 y 123 en estos se instauran derechos como: a la salud, a la vivienda, a la educación, de la niñez, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, las modalidades de la propiedad y el derecho al trabajo, estos son solo algunas de las garantías que se constituyen en Nuestra Carta Magna, asimismo sin perder de vista los artículos 25 y 26 los cuales establecen los criterios que el Estado debe seguir a fin de lograr el desarrollo social. Es importante señalar que el tema no se agota solo en los artículos que hemos señalado, porque considero que el desarrollo social solo es factible a través del conjunto de todas y cada una de las garantías que contempla la Constitución y las cuales pueden ser exigidas al Estado.

⁶³⁶³ ZEPEDA, Guillermo. Transformación agraria, los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, Op. cit., pp.119 y 194.

1.3.3 Derecho Individual y colectivo

Este tema está íntimamente relacionado con el concepto de interés, puesto que el derecho individual o colectivo deriva del derecho entendido como un “interés jurídicamente tutelado”, esto lo podemos concebir como “la pretensión a exigir algo”.

Los intereses pueden ser individuales o colectivos. La diferencia estriba que, en su caso, la posición favorable a su satisfacción se determina respecto de una persona y, en el otro, respecto de varias personas o de muchas.⁶⁴

El interés individual será aquél que afecta al individuo aislado sin esas situaciones colectivas o grupales en las que el sujeto puede verse inmerso.

En sentido contrario, los intereses colectivos serán aquellos en los que se encuentran esas situaciones grupales, es decir pertenece a un grupo de personas organizadas e identificable. El “interés colectivo se refiere a comunidades unificadas, más o menos determinables en cuanto a sus componentes, esto es, se determina en función de la inclinación en su satisfacción de un grupo más o menos determinable de ciudadano, percibido de manera unificada, por tener dicho grupo características y aspiraciones comunes”⁶⁵. Pero no deberá entenderse lo anterior como una suma de intereses individuales, sino como una fuerza cohesiva.⁶⁶

En el contexto del desarrollo social, éste supone un derecho, es decir un interés jurídicamente tutelado, como exigencia ante el propio Estado. Esta facultad de exigir no le es exclusiva a los individuos (derecho individual), ya que este

⁶⁴ HOYOS, H. Francisco. Temas fundamentales de derecho procesal, editorial Conosur, (s. l.) 2001.

⁶⁵ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar. Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p.62.

⁶⁶ Ibidem. p.63

derecho se traslada a la colectividad. Es decir el desarrollo social es un derecho de todos (como una organización identificable) y de cada uno.

1.3.4 Derecho Programático

Desde la concepción del neoliberalismo, un derecho programático es aquel que debe ser satisfecho por el Estado, a causa de que el mercado no pudo asignar los recursos necesarios para un bienestar social, por lo tanto el Estado deberá buscar vías que el mercado no logró.

Al desarrollo social se le tiene como un derecho programático de conformidad con el artículo 26 Constitucional, puesto que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Este sistema de planeación será de carácter democrático, esta democracia, entendida por la propia constitución en su artículo 3 numero II inciso a), “como el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo”. Es importante que en dicha planeación exista una participación de todos los sectores de la sociedad a fin de que se expongan sus aspiraciones y demandas, para poder incorporarlas al plan y programas de desarrollo. En este mismo precepto nos señala que deber existir un plan nacional de desarrollo, de donde van a derivar los programas que logran este desarrollo social, el cual deberá ser creado, instrumentado, controlado y evaluado por el Ejecutivo Federal. Pero la tarea de establecer una planeación no solo le atañe al Ejecutivo Federal, puesto que es importante que exista una participación de otros sectores, por lo que se deberán realizar convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concertar con los particulares su elaboración y ejecución.

Con relación a lo anterior, uno de los instrumentos necesarios para que se pueda llevar acabo la planeación son los programas, estos han sido creados bajo diversas concepciones, pero creó que la mayoría han sido formulados con la finalidad de combatir a la pobreza.

Algunos programas han sido creados bajo la idea de que lo importante es atender la alimentación ya que una vez que los pobres sean bien alimentados ellos podrían arreglárselas, pero esto resulta erróneo, ya que el tener una buena alimentación no va a resolver el problema de la pobreza, puesto que para erradicarla es necesario atender otras necesidades.

Otros programas derivaban de la idea que tenía que tomarse en cuenta ciertas poblaciones en cuanto a la magnitud y gravedad de pobreza, el localizarlas y analizar sus necesidades concretas, por ejemplo con la distinción entre los pobres moderado y los que se encuentran en pobreza extrema, pero aquí, hay un problema para establecer estas diferencias o prever quien se encuentra en estos parámetros para luego otorgar los beneficios, porque se corre el riesgo de que se puede dejar fuera a alguien de dichos beneficios. Lo mismo sucede cuando se trata de establecer beneficios solo a las zonas marginadas o a las rurales, pero dejando afuera a las zonas urbanas donde también existen índices de pobreza.

También aquellos programas asistenciales en que se buscaba otorgar algunos bienes y servicios, de forma gratuita hasta que pudieran superar su situación.

Pero se ha llegado a la conclusión que estos programas gubernamentales contra la pobreza deberían crear condiciones para mejorar los ingresos y también elevar las condiciones de vida, creando una conciencia, que el Estado no “mantiene” sino te da una ayuda para que luego uno mismo busque su productividad y supere su situación de pobreza, a partir de una igualdad de oportunidades, para que todos estén en las mismas posibilidades de competir. Además de una participación de todos los sectores sociales.

Los lineamientos que deberán seguirse para la creación de estos programas son:

- a) La idea de que la pobreza no puede eliminarse a corto plazo.
- b) No generar la idea de dependencia con los programas asistenciales.
- c) Localización de las áreas de difícil atención.
- d) Generar igualdad de oportunidades, para el aumento de la productividad de los estratos más pobres.
- e) Propiciar la participación de los sectores sociales.
- f) El desarrollo de las capacidades de los hombres, así aumenta el capital humano.
- g) Generar empleos y mejorar los salarios.
- h) Establecer un proceso de crecimiento económico con una distribución equitativa de los ingresos y la riqueza.

La finalidad no es tener un gran número de programas de combate a la pobreza, sino crearlos de manera correcta para su funcionalidad y, sobre todo, dejar a un lado la idea de hacer proselitismo con los beneficiarios de los programas.

1.3.5 Derecho de la tercera generación

Los derechos de la primera generación aparecen en 1776 y 1779 como fruto de la Ilustración, son los primeros derechos que se consagran en los ordenamientos jurídicos. Estos buscaban la protección del ser humano ante cualquier agresión por parte del Estado, es decir ponerle un freno al Estado en lo que se refiere al goce de los derechos del hombre, pero al mismo tiempo el Estado deberá garantizar el pleno ejercicio de estos derechos civiles y políticos. En esta primera generación figuran los derechos a la vida, al honor, a la libertad, seguridad e integridad personal, a la libertad de expresión, el derecho de elegir y ser elegido, derecho a petición y libre tránsito.

Los derechos de la segunda generación o los derechos sociales, económicos y culturales aparecen en el siglo XIX y parte del siglo XX; esta categoría de derechos se empieza a considerar al hombre ya no en su entorno individual, sino como parte integrante y activa de un grupo social o comunidad, lo que se pretende con estos derechos es que los grupos sociales satisfagan sus necesidades más apremiantes, como el desarrollo y buen funcionamiento de sus instituciones y el aprovechamiento máximo de sus oportunidades, es decir para su pleno desenvolvimiento.⁶⁷ En México surgen de los ideales de la Revolución, por lo que el Constituyente de 1917 los prevé a fin de establecer normas protectoras de grupos, sectores, clases sociales y de la población en general; de manera general podríamos señalar que estos derechos de segunda generación parten de la concepción de que debían buscarse vías para proteger una colectividad débil ante otro grupo más fuerte. Entre estos derechos tenemos a los que se refieren a favor de los indígenas, en beneficio de la mujer, en relación con la familia, a favor de los menores, en materia de salud, en relación con la información, el fomento económico integral, el fomento del empleo, la justa distribución del ingreso y la riqueza, la equidad para el desarrollo de los sectores social y privado, entre otros.⁶⁸ Una de las características de estos derechos es la posibilidad de ser exigidos frente al Estado, aunque dicha exigencia se condiciona a partir de que el Estado tenga los recursos suficientes para poder satisfacer necesidades. Algunos autores mencionan que por tanto estos derechos de segunda generación van a funcionar de diversa forma de acuerdo al desarrollo que tenga cada país, se menciona que estos derechos son programáticos puesto que de esta manera se buscara una exigibilidad frente al Estado, ya que es difícil su exigibilidad puesto que se complica en la esfera judicial.

Los derechos de la llamada tercera generación o los derechos de los pueblos, también llamados de solidaridad, o derechos de la colectividad, aparecen a mitad del siglo XX, estos aun no han sido totalmente definidos al igual que sus

⁶⁷ DIAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, p.55.

⁶⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, editorial Porrúa, México, 1995, pp. 555 y 561.

alcances, en estos se contemplan cuestiones de carácter supranacional como el derecho a la paz y a un medio ambiente sano, por tanto para que sean posibles deberán existir las condiciones adecuadas en la comunidad internacional. Entre las características principales de estos derechos como lo señala Rafael Márquez Piñero tienen una cotitularidad compartida⁶⁹, puesto que existe una interrelación entre el derecho que le pertenece a una individualidad, esto es, que le pertenece a cada uno, pero también se relaciona “al mismo tiempo” con el derecho de toda la colectividad, por lo que se les clasifica como “intereses difusos” porque al pertenecer a todos y cada uno es difícil acreditar quien representa el interés jurídico; además encontramos que los derechos de la tercera generación pueden ser demandados a los Estados, pero también los Estados pueden exigirlos, por tanto, se vuelve difícil su defensa.

Para hacerlos efectivos es necesario la actuación de los diferentes Estados, es decir de la comunidad internacional. Como se expone en el Manual de Educación popular en Derechos Humanos "su definición, reconocimiento y consagración es una tarea pendiente y dependerá del avance y consolidación de las democracias, de la incorporación de políticas tendientes al desarrollo y a la justicia social, y sobre todo del establecimiento de nuevas y diferentes condiciones en materia de relaciones entre los Estados, o sea de la asunción del principio de solidaridad por parte de la comunidad internacional".⁷⁰

Algunos documentos que ya tratan sobre estos temas son la Declaración sobre el Derecho al desarrollo adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, ambos de 1986, e incluyen, entre otros:

- El derecho al desarrollo integral del ser humano;

⁶⁹ MARQUEZ PIÑERO, Rafael. Delitos de peligro Abstracto, II Bienes Jurídicos Difusos, Supraindividuales, Colectivos, Generales o Comunitarios. (s.d.), p. 5.

⁷⁰ <http://www.cofavic.org.ve> Organización No Gubernamental Para La Protección Y Promoción De Los Derechos Humanos.

- El derecho al progreso y desarrollo económico y social de todos los pueblos;
- El derecho a la descolonización, prevención de discriminaciones;
- El derecho al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- El derecho a la libre determinación de los pueblos (condición política, desarrollo económico, social y cultural); y
- El derecho de los pueblos a ejercer soberanía plena sobre sus recursos naturales.⁷¹

El derecho al desarrollo social, a mi consideración, por los cambios en el mundo ha brincado de los derechos de la segunda generación a los de la tercera generación, puesto que efectivamente se contemplan derechos sociales, económicos y culturales que benefician tanto a los individuos como a la colectividad.

El derecho al desarrollo social, se debe contemplar dentro de los derechos de la tercera generación, o de solidaridad o de los pueblos, Por tanto para lograr la tarea de un desarrollo social, se necesita la coordinación, atención y participación de todos los Estados, puesto que hay rubros en el desarrollo social, como el ambiente, que atañe y beneficia no solo a un Estado: Un claro ejemplo de que comienza a existir la conciencia de esta universalidad, es la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se llevó a cabo en el año de 1995 en Copenhague, Dinamarca, tuvo como principal objetivo lograr compromisos globales para superar la pobreza en el mundo e impulsar el desarrollo social en todos los países.

1.3.6 Interés difuso.

En este apartado se retomara un poco lo que en líneas anteriores se mencionaba, interés concebido “como una exigencia, con una posibilidad jurídica de pedir”. Este concepto es importante en este apartado desde la perspectiva del derecho

⁷¹ <http://derechoshumanoslaneta.org>

procesal, ya que se entiende este interés como: “la relación de utilidad existente entre la lesión de un derecho, que ha sido afirmada, y el proveimiento de tutela jurisdiccional que viene demandando”⁷²

Los intereses difusos radican en la idea de que su titularidad no está determinada, porque que no se ha expresado a quien pertenece, si es exclusiva de una persona en particular o grupo individualizable. Además hay que valorar el bien que motiva el interés, en la medida en que éste trasciende de los valores puramente individuales y ya que conllevan a un sentido social.

Entendemos entonces que un interés difuso es aquel ***“interés jurídicamente reconocido de un grupo social indeterminado, en donde no hay una organización que los represente para su defensa.”***

De estos datos -no titularidad, indisponibilidad, indivisibilidad, inapropiabilidad- se deriva uno de los aspectos más interesantes del fenómeno, y es la imposibilidad de adscripción del interés difuso, en su totalidad, a una sede jurídica o social concreta. El interés difuso fluye del entorno social hacia lo jurídico, adquiere formas de expresión multiforme, variables para expresarse jurídicamente.⁷³

Lo importante a tratar de este tema es “la tutela de estos intereses”, puesto que si no existe esa titularidad específica no existe entonces una vía para poderlos exigir.

En nuestro derecho el individuo o la colectividad debidamente representada son los sujetos que tienen la facultad de exigir ante el propio Estado, por ejemplo: nuestras garantías constitucionales podrán ser exigidas en el plano judicial, pero, desde un punto de vista individual.

⁷² LIEBMAN, Tulio. Eficacia y autoridad de la sentencia y otros estudios sobre la cosa juzgada”, editorial Ediar, (s. l), 1946.

⁷³ <http://www.uv.es> Universidad de Valencia

Nuestros derechos que son protegidos por la Constitución y las leyes que de ésta emanan, determinan la forma en que pueden ser exigidos nuestros derechos, claro ejemplo, es el juicio de Amparo, ya que el gobernado tiene derecho a accionar este amparo cuando exista un daño o perjuicio en una esfera jurídica causado por el acto de la autoridad, regla importante es que solo lo puede iniciar la parte agraviada. Lo cual difícilmente se puede lograr con los intereses difusos porque no hay un sujeto que represente a la parte agraviada. Con lo anterior, se presentarían situaciones como las que plantean algunos estudiosos de la Constitución: *“que si el juicio de amparo deriva una inconstitucionalidad de una ley con un alcance para todos, de esto derivaría una derogación o abrogación de la ley, y se traduciría en un desequilibrio entre los poderes, porque el órgano jurisdiccional estaría invadiendo la competencia del poder legislativo.”*⁷⁴

En conclusión, el derecho al desarrollo social, como anteriormente lo señalamos, es un derecho de la tercera generación, donde se prevén los derechos que tienen los pueblos. Por esto mismo, también se considera un interés difuso, porque si bien es cierto el Estado representa a la sociedad, pero si hay un agravio a toda la sociedad, el Estado no puede ser juez y parte en el conflicto. Este tema, aun en la comunidad internacional, sigue siendo debatido, puesto que hay que analizar las vías y resolver las deficiencias en la exigibilidad de los intereses difusos.

⁷⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, editorial Porrúa, México, 1995, p.626.

CAPITULO 2

PRINCIPALES INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL

2.1 El desarrollo social en México, 2.1.1 Los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917, 2.1.2 El Estado Mexicano de justicia social, paternalista o protector, 2.1.3 La transformación del Estado Mexicano al liberalismo económico, 2.1.4 Política social para el desarrollo y política social asistencial; **2.2 Principales pactos internacionales para el desarrollo social,** 2.2.1 Carta de las Naciones Unidas, 2.2.2 Declaración de los Derechos Humanos, 2.2.3 Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social (1969), 2.2.4 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), 2.2.5 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague (1995), 2.2.6 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ginebra (2000), **2.3 Principales organismos Internacionales para el desarrollo social,** 2.3.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2.3.2 Organización Mundial de la Salud (OMS) 2.3.3 Organización de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF), 2.3.4 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2.3.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

CAPITULO 2

PRINCIPALES INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL

2.1 El desarrollo social en México.

Históricamente el desarrollo social en nuestro país aparece a partir de una corriente social en donde el Estado contemporáneo le daba importancia a los derechos humanos y que éstos eran exigibles a través de instrumentos que obligaran a las autoridades a cumplir. Estas ideas quedaron impresas en la Constitución de 1917, mismas, que no era más que el reflejo de una lucha social, cuya finalidad era combatir las desigualdades en los sectores de la población, donde predominaba la miseria y la ignorancia. Por este motivo se deseaba lograr un mejoramiento en los sectores mas desfavorecidos de la sociedad.

A pesar de los cambios en nuestro país y de los años, aun no se han podido cumplir los principios y anhelos que predominaban en la Revolución de 1910, desaparecer las desigualdades y lograr un desarrollo en los sectores de la sociedad.

2.1.1 Los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917.

Durante la época de 1876 a 1911 que gobernó el presidente Porfirio Díaz, se incrementaron las injusticias sociales, tanto en el campo como en la ciudad. Los trabajadores y campesinos no contaban con mínimas garantías que hicieran posible su desarrollo, además que la riqueza se encontraba en pocas manos, mientras que la pobreza perjudicaba a la mayoría de la población, todo esto provocó el descontento de la sociedad y se tradujo en un movimiento social: la Revolución Mexicana.

En la Revolución Mexicana se luchó por defender y garantizar los derechos de los mas desfavorecidos, los obreros, campesinos e indígenas. Al triunfo de la revolución se intento plasmar en diversos ordenamientos los derechos que debían tener estos sectores. Pero no fue posible, hasta que el presidente Venustiano Carranza comprendió que era urgente convocar un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857.

El Congreso Constituyente comenzó sus sesiones en diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro. Estaba compuesto por 218 diputados en los que destaca Pastor Rouaix, Francisco J. Mújica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara, Rafael Martínez Escobar, Alfonso Cravioto, Luis G. Monzón, Luis Manuel Rojas, entre otros. Con este Congreso Constituyente fue posible incluir los derechos sociales en la Constitución Mexicana, y el comienzo de un “constitucionalismo social”.

Al consagrar los derechos sociales en la Constitución de 1917, se buscaba recabar los principios de la Revolución Mexicana, logrando establecer derechos que protegieran a la sociedad, sus grupos, clases, familias, menores, campesinos, trabajadores, indígenas etc. Las principales reformas que se hicieron a la Constitución de 1857 y que dieron nacimiento a los derechos sociales, fueron los artículos 3o, 27 y 123.

El artículo 3o hacia referencia a una educación la cual debía ser libre, laica y gratuita, además en este articulo se establecía una “filosofía antropocéntrica de la educación basada en los derechos humanos, la integridad de la familia, el nacionalismo, el amor a México, la conciencia de solidaridad internacional, la independencia, la justicia, la democracia integral y la dignidad del hombre”.⁷⁵

A lo que hace referencia al articulo 27, éste debía tener un sentido social ya que en este articulo se incluían los factores para generar la riqueza. En este

⁷⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Op. cit., p. 555.

artículo “se consignaban los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana como derecho a tener, usar y abusar de los bienes, asimismo, estableció una intervención directa del Estado, se deberían restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no tuvieran tierras, se les debería dotar de ellas, realizando las expropiaciones que fueren necesarias, en especial mediante el fraccionamiento y expropiación de los latifundios.”⁷⁶

El artículo 123 fue un nuevo artículo que se adicionó en su totalidad a la Constitución de 1917, ya que en las discusiones de las sesiones del constituyente se analizó que el proyecto de reforma del artículo 5º le hacía falta reconocer derechos de los trabajadores, puesto que solo existía la libertad de ocupación. Los diputados del Congreso Constituyente vieron la importancia de redactar un artículo especial que contuviera el reconocimiento y reglamentación de los derechos del trabajador. En este artículo se contemplaron principios como el de una jornada máxima, el contrato de trabajo, salario mínimo, derecho a formar sindicatos y derecho a huelga, descanso semanal, entre otros.

Después de la incorporación de los derechos sociales en la Constitución de 1917, ha sido posible a través de diversas reformas y adiciones, ampliar los beneficios a los diversos sectores de la sociedad. En estas reformas encontramos derechos como el de los indígenas, de la mujer, de la familia, los menores, la salud, la información, el desarrollo social, el derecho de los consumidores y el derecho a un medio ambiente adecuado. Estos derechos sociales reflejan la defensa y la garantía de los derechos fundamentales, para hacer posible el desarrollo de la sociedad.

⁷⁶ NORIEGA CANTU, Alfonso. Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p.110.

2.1.2 El Estado Mexicano de justicia social, paternalista o protector.

El Estado Social o la socialización del Estado se produce a partir de que se observa que las ideas liberales o de la política liberal generan injusticias y desigualdades, que produjeron fuertes desequilibrios y crisis.

Se decía que el mercado dejado a su propio dinamismo provocaba un estancamiento económico, de aquí que se pensara que era necesaria la intervención del Estado.⁷⁷

Por lo que se produjo una socialización del Estado (el individuo busca en el Estado lo que en la sociedad no encuentra) a la que acompañará una paralela estatalización de la sociedad (la sociedad deja de ser el campo donde aparece la espontánea actuación de voluntades individuales para convertirse en el lugar de encuentro de un complejo conjunto de grupos y organizaciones donde el individuo desaparece).⁷⁸

En lo que se refiere propiamente al Estado Mexicano, después de la Revolución Mexicana se empieza a procurar un beneficio social para las masas, campesinos y trabajadores. Este tipo de Estado tuvo su origen en los derechos sociales, puesto que no solo se veían derechos civiles y políticos, además existía un sentido de igualdad social y, sobre todo, la política se establecía a través de un modelo de justicia social.

El Estado Social parte del supuesto de que el individuo y la sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino términos que se implican de manera recíproca. Es decir no hay sociedad sin individuo, ni individuo sin sociedad. Se responsabiliza de la procura existencial (de carácter material e

⁷⁷ AZIZ, Alberto, TAMAYO Jaime y otros (coordinadores). El nuevo Estado Mexicano, I Estado y Economía, editorial Nueva Imagen, México, 1992, p.19.

⁷⁸ GARCIA HERRERA, Miguel Ángel. Derecho y economía en el Estado Social, editorial Tecnos, Madrid, 1998, p. 123.

inmaterial) Que aseguren al hombre todas aquellas posibilidades de existencia que este no puede asegurarse así mismo.⁷⁹

Pero algunos autores creen que la evolución final de este tipo de Estado se ubicó en los años 50 y 60, donde la política económica y la política social estuvieron enlazadas.

El modelo final del Estado Social quedaría a partir de 1945 y se consolidaría en el decenio de 1950, llegando a su plenitud en 1960. Un Estado que se ocupa de los menos favorecidos, garantizando su poder adquisitivo, asegurándoles frente a las incertidumbres y cuidándose de que tanto ellos como su descendencia tengan igualdad de oportunidades. Este además regulaba el mercado, para evitar una crisis, con una legislación antimonopolista, con un control de precios, etc. Por lo que se caracterizaba por una economía mixta y la tentación de la planificación de la actividad económica.⁸⁰

Si se quisiera analizar con mayor profundidad al Estado Social se vería que hay dos grandes apartados en los que actúa este tipo de Estado:

- a) Asistencia; Se trata aquí de una actividad del Estado que no reporta ingreso alguno sino que, por el contrario, esta orientado a conseguir la mayor seguridad posible para los sectores sociales menos favorecidos. Esta faceta del Estado es la que se encarga de adjudicar el gasto social. Trata de conseguir la mayor cobertura posible para mitigar los males de la sociedad.

- b) El Estado no solo esta orientado exclusivamente al gasto, sino también a los ingresos y a la gestión económica. Cabe hablar aquí de una figura del

⁷⁹ ALEMAN BRACHO, Carmen y Jorge Garces Ferer (coordinadores). Política Social, editorial Mc. Graw Hill, España, 2000.

⁸⁰ GARCIA HERRERA, Miguel Ángel. Derecho y economía en el Estado Social, editorial Tecnos, Madrid, 1998, p. 79.

Estado-patrono, empeñado a diversificar sus fuentes de ingresos y en hacer rentables las empresas y servicios públicos es el que se aferra a la idea de las economías mixtas o de gran expansión de los sectores públicos.⁸¹

En resumen, enunciaremos ciertas características del Estado Social:

- Garantiza un mínimo de ingresos individuales y familiares (sin distinción de clases, para contener las desigualdades).
- Minimizar las contingencias sociales.
- Regulación de la gestión de los servicios públicos.
- Intervencionismo, dirigismo y planificación. (el intervencionismo de la organización estatal como garantía de éxito del proyecto de bienestar)
- Monopolio de medios de decisión y dirección de la sociedad.
- Este tipo de Estado es producto de la modernidad industrial.
- Se entiende el “bienestar social” como un conjunto de derechos sociales formados en la ciudadanía, al mismo tiempo otorga los mecanismos de agregación y de subordinación de los ciudadanos.
- Sus objetivos primordiales eran lograr el pleno empleo, disponer de servicios sociales de carácter universal y disponer de una red de asistencia social.

2.1.3 La transformación del Estado Mexicano al liberalismo económico.

A finales del sexenio del presidente López Portillo, el país tuvo que hacer frente a la crisis que estaba generándose, por haber depositado demasiada confianza en las exportaciones del petróleo y por la sobrevaloración del peso, además de la gran corrupción que existía en los puestos de gobierno. Para 1982 la inflación continuó subiendo y se presentaba una devaluación del peso, además que se anunciaba que no podía hacerse frente a la deuda, dada la escasez de divisas.

⁸¹ Ibidem. P.24

Esta crisis liquidó las características esenciales del Estado Social que nació de la Revolución Mexicana. El pacto social que lo sustentaba y el nacionalismo revolucionario se vieron como pesados impedimentos para acoplar la economía mexicana a los imperativos de una acumulación capitalista en el contexto de una nueva división internacional de trabajo.⁸²

Para el presidente De la Madrid, era urgente atender esta crisis. Lo importante era recuperar las alianzas entre el Estado, el sector privado y el sector exterior, que en el anterior sexenio se había perdido. Pero en 1985, se vio que la política de plan de “ajuste” económico estaba muy lejos de ser un éxito, debido fundamentalmente al incremento de la crisis en las variables del precio internacional del petróleo.

Por tanto, el gobierno de Miguel De la Madrid decidió que era importante adoptar un cambio en la política y se emprendió una reforma estructural, a la que se le llamó “*liberalización de la economía mexicana*”. Este programa se sustentó en dos pilares, uno consistía en reducir y replantear el papel económico del Estado, para ello se instrumentó un programa de privatización. El segundo pilar de la reforma estructural fue la liberalización comercial y una apertura de la economía, que se logró a partir de la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo que significó la reducción de barreras ante el comercio internacional, es decir la eliminación gradual de los aranceles y fomentar las exportaciones.⁸³

La liberalización económica del país representó un cambio radical en su dirección histórica, no solo en el plano económico.

A continuación se enunciarán las causas que motivaron a la crisis del Estado social:

⁸² AZIZ, Alberto y TAMAYO Jaime (coordinadores). El nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía, Editorial Nueva Imagen, México, 1992.

⁸³ Ibidem. P. 378.

- La detonante subida en los precios del petróleo, ya que el repentino encarecimiento de los productos energéticos obligó a abaratar la producción por necesidades de competitividad no rebajando el costo de otros factores productivos como los salarios.
- Las nuevas tecnologías.
- Las nuevas formas de acumulación del capital (transnacionalización).
- Un presidencialismo donde no se permitía la colaboración de los otros poderes.
- En la parte social, cambios en la estructura de la población, en los modelos de vida familiar.
- Los cambios en las políticas del Estado (en la creación de empleo y seguridad social).
- El gran crecimiento del aparato burocrático.
- La justicia social y la actividad empresarial entraron en contradicción.
- Cualquier problema se convertía rápidamente en cuestión del Estado.
- La excesiva centralización y planificación resultaron incapaces de dar respuesta a las crecientes demandas y de propiciar el crecimiento económico.

Ante estas circunstancias y la decadencia del Estado Social, con el neoliberalismo resurgieron las tendencias liberales, puesto que para los partidarios de estas ideas, la crisis era el resultado de una mala actuación política; por tanto, el único culpable era el Estado por el excesivo gasto social.

Principalmente se llevaron a cabo las llamadas “políticas de ajuste estructural”, estas amparadas por los organismos internacionales, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). El fundamento de estas políticas consiste en enfrentarse a la baja de la productividad de las economías capitalistas, al aumento de la competitividad internacional y a los problemas derivados de la rigidez

existente en los procesos de formación de precios y salarios. Para que esto fuera posible se siguieron tres parámetros:⁸⁴

- En primer lugar, se bajaron los salarios, ya que fue presentado como la “única vía posible” para crear empleo. La OCDE establecía que era necesario disminuir prestaciones, suavizar la legislación a fin de hacer más fácil el despido para las empresas, recurrir a la contratación temporal, etc.
- En segundo lugar se propició una política gubernamental monetaria basada en los criterios del mercado y en dar mayor libertad a los movimientos del capital.
- En tercer lugar, se intentó disminuir la presencia del sector público en la economía y reducir las prestaciones sociales bajo el pretexto de que impiden el crecimiento económico.

En el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, los cambios internacionales, en especial los de Estados Unidos, así como la desaparición de la izquierda revolucionaria en América Latina y, sobre todo, las transformaciones en la economía global, permitieron la reestructuración y replanteamiento de la economía nacional, ya que se observó que producto de esta nueva liberalización económica, era posible que el capital extranjero regresara, puesto que había países interesados en invertir su capital en nuestro país. En ese momento se pensó que el país estaba adquiriendo los requerimientos de una interdependencia económica global.⁸⁵

Lo que es un hecho, es que después de más 24 años en que se han venido aplicando las medidas de una nueva liberalización económica, no se ha podido abatir la pobreza y establecer un verdadero desarrollo social.

⁸⁴ ALEMAN BRACHO Carmen y Jorge Gorces Ferer (coordinadores) Política Social, Editorial Mc. Graw Hill, España, 2000, p. 90.

⁸⁵ ROETT, Riordan (Compilador). La liberalización económica y política de México, editorial siglo veintiuno, México, 1993, pp. 19,20 y 21.

2.1.4 Política social para el desarrollo y política social asistencial

Este tema se desarrollara a partir de la noción de política social. Algunos diccionarios de sociología la definen como: “La práctica estatal y empresarial orientadas a investigar y controlar el conjunto de problemas sociales, poniendo en práctica medidas destinadas a obtener el equilibrio social y la igualdad de oportunidades, garantizar la seguridad social y evitar casos de dificultades sociales.”⁸⁶

Algunos autores señalan que el concepto política social nace con la definición propia del Estado social, en el siglo XX, como una teoría para la regulación de los fines sociales. Otros mencionan que nace como reflejo de la constitución y posterior reforzamiento del Estado Nacional Moderno basado en la unificación territorial de un pueblo, contando con la existencia de un grupo social dominante, movilizandoo recursos financieros a través de una burocracia fiscal, con un aparato de defensa y manteniendo el orden interno mediante el monopolio legitimo de la violencia.⁸⁷

Pero la mayoría de los estudiosos de esta materia, coinciden en que la política social, es: ***“El conjunto de medidas tomadas por el Estado, destinadas a disminuir los efectos negativos de los problemas sociales como atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población, que en la mayoría de las ocasiones se genera por las desigualdades económicas, por lo que estas medidas buscan mejorar las condiciones de vida y asegurar a todos los miembros de la sociedad niveles mínimos de bienestar.”***⁸⁸

⁸⁶ KARL, Heinz Hillmann. Diccionario enciclopédico de sociología, editorial Herder, España, 2001, p.709.

⁸⁷ ALEMAN, Bracho Carmen y GARCES, Ferrer Jorge. Política Social, Op. cit., pp. 34 y 39.

⁸⁸ FERNÁNDEZ, Arturo y ROSAS Margarita. Políticas sociales y trabajo social, editorial HV Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1988, pp. 22, 28, 34, 35 y 37.

La política de desarrollo social se entiende desde diversos puntos de vista, por ejemplo:⁸⁹

- a) Como un carácter caritativo y asistencial, para ayudar a aquellos incapaces de competir con los demás, es un remedio puntual, pasajero, sin pretender más.
- b) Como una garantía del contrato social, asegurar de forma regulada las condiciones de vida de ciertos estratos de población, con el fin de poner a salvo el mantenimiento del orden social y el orden público.
- c) Como mecanismo de reproducción social.
- d) Como la realización de la ciudadanía, salvaguardando el orden civil y político.

Estas medidas que son tomadas por el Estado, son realizadas partiendo de diversos aspectos, como lo son:

- a) A que población va dirigida, sí a un grupo de personas, o algún sector en específico, por ejemplo: trabajadores, ancianos, enfermos, discapacitados, mujeres, niños, indígenas, a zonas rurales, o una región en específico del país, etc.
- b) A que área va dirigida, sí a la educación, cultura, salud, vivienda, trabajo, alimentación, etc.
- c) Cuanto se va a requerir invertir económicamente para realizar estas medidas.
- d) Las cuestiones técnicas, acceso, publicación, propaganda, etc.
- e) Quienes estarán a cargo o quien participa en la realización de estas medidas.

Por lo que las acciones de la política social deberán seguir los parámetros citados, sobre todo, serán creadas de acuerdo a las ideas que tiene el modelo de Estado que el país este siguiendo, puesto que no son las mismas políticas que

⁸⁹ Ibidem. Pp.42 y 43

lleva un Estado Social o de Bienestar, a un Estado Liberal o de libre economía. De acuerdo a la ideología dominante en el estado de que se parte es como se van a definir las políticas sociales de un país. Para el Estado Social los pobres son el resultado de la desigualdad en la distribución de la riqueza, mientras que para los liberales los pobres son aquellos que no han podido incorporarse productivamente y, por ello, no han podido mejorar su condición de vida.

En nuestro país, la política social ha tenido diversos cambios a partir del modelo de Estado. En el Estado Social, se pretendía reconocer y proteger los derechos sociales plasmados en la Constitución Mexicana; así como servicios de salud, educación, pensiones, riesgos de trabajo, entre otros. Una característica importante de la política social en este tipo de Estado, es que la tarea de proporcionar los satisfactores de las necesidades básicas era solo responsabilidad del Estado y del gobierno mexicano. En esa época se fortaleció la burocracia y el autoritarismo, así mismo surgió el clientelismo y la suplencia de la organización popular por organizaciones legitimadoras de la acción institucional. Los programas del gobierno en esta época eran de corte asistencial (es decir crear políticas mediante las cuales se atiende a sectores que difícilmente podrán valerse por sí mismos). Este tipo de programas establecen una gran división entre los sectores sociales, estableciendo aun más la desigualdad; por ejemplo, se establece una división entre los asalariados y no asalariados, así como los asalariados asegurados ya sea por empresas privadas o por públicas. En resumen, la política social estaba bajo una concepción integral, pública, solidaria y redistributiva de la protección social y promoción del bienestar, basada en los derechos sociales, con un carácter asistencial.⁹⁰

En la entrada del régimen neoliberal, la política social replantea la directriz que ésta debe seguir, puesto que el Estado no va a prestar directamente los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas, la única

⁹⁰ LAURELL ASSA, Cristina. Hacia una política social alternativa, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática. México, 1996, pp. 18, 19 y 20.

función del Estado es garantizar el acceso de toda la población a estos servicios, que serán otorgados por diversos agentes sociales o privados, así mismo no todos estos servicios serán de carácter gratuito. Una de las tesis primordiales del neoliberalismo en la política social, es que el bienestar social es responsabilidad de cada individuo por lo que el Estado solo actúa cuando los particulares no pueden adquirir los satisfactores para cubrir sus necesidades.⁹¹

En esta nueva política social, el Estado no debe intervenir entre el mercado de trabajo ni regular el salario, debe dejarlo al libre juego de las fuerzas del mercado. En lo que se refiere a los servicios, debe transferir al mercado todas aquellas actividades relacionadas con el bienestar social que pueden ser rentables. Esta política social opera sobre dos ejes, el mercado y la asistencia social condicionada, controlada y discrecional.⁹²

Los ejes instrumentales básicos de la política social neoliberal, son: la reducción del gasto social público (particularmente la parte fiscal) y su focalización en programas, puntuales y costo-efectivos, dirigidos a la población comprobadamente pobre; la descentralización; la promoción y estímulo a la producción o administración privada de los beneficios y servicios sociales mediante su mercantilización; así como una reestructura y el parcial desmantelamiento de las instituciones públicas de seguridad social.⁹³

De manera somera, se analizará la política social desde la época de 1917 hasta la actualidad: ⁹⁴

⁹¹ Ibidem pp. 22 y 23

⁹² LAURELL ASA Cristina. Hacia una política social alternativa, Op. cit., p. 23.

⁹³ Id.

⁹⁴ La reseña histórica se obtuvo de las siguientes referencias bibliográficas:

- ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo Manuel. La política social y el combate a la pobreza en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2002, pp. 53-168
- MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy. Estado Bienestar y sociedad, "la globalización y lo social", editorial Trillas, México, 2000, pp.29-169.
- BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John y otros. Historia de México, editorial Critica Barcelona, Barcelona, 2001, pp. 356-384.

- En la etapa de 1917 a 1934, fueron muy escasas las medidas que se optaron ya que se iba avanzando de acuerdo a la recuperación de la economía nacional y la depresión internacional. Los recursos destinados al bienestar social, eran mínimos o secundarios, puesto que era muy débil la intervención estatal. En el gobierno de Carranza lo relevante fue la creación de dos organismos el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad Pública. En el gobierno de Álvaro Obregón, lo relevante en materia de bienestar social es la creación de la Secretaría de Educación Pública. Los objetivos de la política social en este periodo fue extender la educación primaria, promover la creación de unidades sanitarias no especializadas y la instrumentación de medidas preventivas y garantizar una pensión a los empleados civiles y militares de la federación.
- En la etapa de 1935 a 1940, en el gobierno de Lázaro Cárdenas, se caracteriza un intervencionismo estatal en la actividad económica y social. En materia de salud se crea la Secretaría de Asistencia Pública, y en materia de educación, se reforma el artículo 3º Constitucional, a fin de otorgar el derecho a la educación primaria.
- En la etapa de 1941 a 1972, con el presidente Manuel Ávila Camacho, comienza una marcada reorientación de la política y de los recursos económicos hacia el crecimiento industrial. En 1943 en materia de salud, la expedición de la Ley del Seguro Social y en la educación, se encontraba orientada para favorecer en mayor medida a las zonas urbanas. En el gobierno de Ruiz Cortines, su gestión se concentró en solucionar problemas sindicales. Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, se desarrollaron nuevas iniciativas de reforma educativa a fin de incrementar la matrícula escolar e incidir en la educación media, la orientación vocacional y en el adiestramiento para el trabajo industrial y agrícola. En materia de alimentación lo relevante fue la creación de la Compañía Nacional de

Subsistencia Populares (CONASUPO), aunque después se analizó que solo había un beneficio ocasional y marginal para algunas comunidades campesinas.

- En el periodo e 1973 a 1982, principalmente se avanzó en política social, con la creación del Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). En el gobierno de Luis Echeverría se puso en marcha el primer programa nacional de combate a la pobreza rural, el Programa de Inversiones Publicas de Desarrollo Rural (PIDER) pretendía crear fuentes permanentes de trabajo que retuviera a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios. Algunos autores mencionan que este programa provocó aun más las migraciones hacia las zonas urbanas. En 1977 en el gobierno de López Portillo se instaura un programa de combate a la pobreza “Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR) con la finalidad de influir sobre las causas de la depresión económica y la marginación interna del país, a partir de que las mismas comunidades aprovecharan racionalmente su capacidad para producir bienes que satisficiera sus necesidades esenciales. Este programa determinó que sus beneficiarios fueran aquellos que se encontraban en una de las 30 000 comunidades dispersas en el desierto, en el semidesierto, en los pantanos y en las zonas montañosas del país.

- El periodo de inicios de los ochenta, se caracteriza por el hecho de que se opto por una liberalización económica, resultado del ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, lo que dio como resultado la reducción de las barreras arancelarias y concluyo con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Con los gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid, lo importante era

renegociar la deuda externa y sus costos, reducir la inflación, estabilizar la moneda y aminorar el déficit público, lo que se tradujo en un severo ajuste al gasto público, así como reformas fiscales y se inició una venta de paraestatales.

- En el gobierno de Salinas de Gortari (1984-1994) el Plan Nacional de Desarrollo, previó una política social que pregonaba como finalidad la equidad, el desarrollo, el bienestar y la justicia social. Para lograr esta finalidad se instrumentó en coordinación de los gobiernos federal, estatales y municipales el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual se dirigió a los pobres más pobres, en cuestiones relacionadas con la alimentación, la tenencia de la tierra, la vivienda, la educación y la salud. Este programa trajo consigo la descentralización de acciones y recursos, puesto que había una participación de los sectores estatales y municipales. Además, estableció la participación de los beneficiarios, a quienes al mismo tiempo, se les hace responsables de los resultados. Dependiendo de las características de los programas específicos en ocasiones se previó que contribuyeran a financiar los proyectos con sus propios recursos o con mano de obra. Pero como señala Gerardo Ordóñez Barba⁹⁵ se comprobó al finalizar el sexenio, que este programa, sin demérito de algunos logros, no modificó sustancialmente la orientación y las bases que habían dado sustento al modelo de desarrollo social y, al igual que sus antecesores, demostró ser una iniciativa frágil al desaparecer del escenario público después de la crisis de diciembre de 1994. Aunque se considera el PRONASOL a comparación de los programas anteriores como el de mayor alcance.
- En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1995-2000), para empezar el presidente electo tuvo que enfrentar la crisis de diciembre de 1994, ya que

⁹⁵ ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo Manuel. La política social y el combate a la pobreza en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, 2002, p176.

comenzó a gobernar de forma limitada, puesto que la nación estaba gravemente dañada en su economía. El Gobierno diseñó una política social orientada a una estrategia que denominó *desarrollo social*. Así, su objetivo planteado es “propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social⁹⁶. El Plan Nacional de Desarrollo tenía como finalidad transformar el Programa de Solidaridad, dándole prioridad no solo a los grupos más pobres, sino a las regiones con menores oportunidades de desarrollo. El gobierno creó en 1997, el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (Progresa). Este programa buscaba que convergiera en el núcleo familiar la educación, la salud y la alimentación. Julio Boltvinik, en su momento, opinó sobre este programa: “El Progresas discrimina a la gente y lo hace aparecer como un mérito, anuncian abiertamente que no atiende a todos sino sólo a unos cuantos de una comunidad aislada en donde yo creo que nadie está exento de pobreza. El Progresas también se inscribe en esa línea de modelos promovidos por la comunidad internacional a través de organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional”.⁹⁷

- El gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) empezó con buenas expectativas ya que es el primer gobierno que no pertenece al Partido Revolucionario Institucional que había estado gobernando al país durante setenta años; sin embargo, posteriormente se vio que iba a gobernar con los mismos lineamientos neoliberales, de aquí que, es duramente criticado porque intenta gobernar al país como si fuera una empresa. La política social sigue el rumbo del programa de Ernesto Zedillo, Progresas, ya que se informó al inicio del gobierno de Fox que se seguiría aplicando pero sin ser

⁹⁶ MARIÑEZ NAVARRO, Freddy. Estado Bienestar y sociedad, “la globalización y los social”, editorial Trillas, México, 2000, p155.

⁹⁷ Ibidem p. 157

centralizado, ni clientelar, con miras a terminar con el corporativismo, una desburocratización y sobre todo descentralizar los servicios a la población de menores recursos, buscando la inclusión al desarrollo de aquellos sectores más desprotegidos. Además, el bienestar social se traduce en el bienestar económico, por ello se sustenta en una política fiscal, monetaria y financiera para fortalecer el ahorro y la inversión; así mismo a través del desarrollo social se busca propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones.

Así mismo el gobierno de Fox, al inicio del sexenio establecía una política social a fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos, también pretendía armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con mayor detenimiento a lo que se refiere a los grupos migratorios, así como reducir las desigualdades existentes entre las ciudades y el campo. Sobre todo sé hacia hincapié en procurar el establecimiento de condiciones para que la población tuviera acceso al empleo y mejorara sus ingresos. Dentro de las políticas que este gobierno deseaba realizar y que impactara directamente a la sociedad, se encuentra la llamada reforma eléctrica y petrolera, así como la creación de una reforma laboral. La política social a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) establece programas para el combate a la pobreza con lineamientos como: igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, seguridad y equidad, para el pleno desarrollo de las personas, familias, comunidades y el país. Por tanto, el actual gobierno de Vicente Fox en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, “Superación de la Pobreza, una tarea contigo”⁹⁸ busca que existan oportunidades, así como el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento del tejido social a fin de reducir la pobreza y la marginación. Dicho programa intenta unir esfuerzos entre la sociedad y gobierno, para que las personas puedan lograr “su propio desarrollo”. Contigo se basa en la corresponsabilidad, y promueve una política social subsidiaria y no asistencial. El programa “Oportunidades” que el gobierno de Vicente Fox ha impulsado plantea

⁹⁸ <http://www.sedesol.gob.mx> Secretaría de Desarrollo Social.

hacer de lado aquel mal que sufrían los programas de combate a la pobreza que anteriores gobiernos implementaban, que era hacer proselitismo y, una característica importante, es que la sociedad debe ser un participante activo en la aplicación, seguimiento y funcionalidad de dicho programa. Como el mismo Presidente de la República ha dicho: “Oportunidades contribuye a crear ciudadanía y a profundizar la democracia, pues no sólo multiplica las opciones de alimentación, salud y educación de cinco millones de familias, sino que al reconocerles sus derechos, se reconoce a las personas y su calidad de ciudadanos, con capacidad para actuar de manera responsable”.

En la actualidad, se plantea que la política social deje ser un instrumento para hacer proselitismo o utilizar los programas de combate a la pobreza para ganar votos. Así mismo, se intenta que la ciudadanía participe de manera activa en la toma de decisiones y, sobre todo, a través de la creación de la Ley General de Desarrollo Social que entró en vigor en enero de 2004, que el ciudadano cuente con un instrumento que le permite hacer valer sus derechos, en cuanto a desarrollo social se refiere.

Otra característica que tiene actualmente la política social es que ya no se trata de apoyar únicamente al campo como algunos programas que se crearon en sexenios pasados o como aquellos que solo buscaban proteger a determinados sectores, o aquellas políticas creadas única y exclusivamente para superar la crisis económica. Ahora se intenta que los beneficios se generalicen, dando mayores apoyos a los niños, jóvenes, y mujeres, así mismo en especial atención al órgano más importante de la sociedad “la familia”; también dando apoyos a la educación y la alimentación, porque se ha visto que serán rubros que permitirán al ser humano alcanzar un mayor desarrollo.

2.2 Principales pactos internacionales para el desarrollo social.

2.2.1 Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas es el documento por el cual se constituye la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La ONU es una organización de Estados soberanos que nació oficialmente el 24 de Octubre de 1945. Al inicio eran 51 países los que firmaron la Carta de las Naciones Unidas en la Segunda Guerra Mundial contra los países del Eje.⁹⁹

Pueden ser miembros de la ONU todos los países amantes de la paz, que acepten las obligaciones previstas y sean capaces de cumplirlas. Así los Estados se afilian voluntariamente para colaborar en pro de la paz mundial, promover la amistad entre todas las naciones y apoyar el progreso económico y social. Actualmente son 191 países afiliados.

La Organización de las Naciones Unidas se compone por seis órganos; 1) La Asamblea General, 2) el Consejo de Seguridad, 3) el Consejo Económico y Social, 4) el Consejo de Administración Fiduciaria, 5) la Corte Internacional de Justicia, y, 6) la Secretaría General.¹⁰⁰

Además, la ONU cuenta con Organismos Especializados, quienes tendrán la tarea de alcanzar el desarrollo social, como uno de los objetivos de la ONU. Para lograrlo, estos Organismos crean programas para erradicar el hambre; para fomentar y mejorar la educación; para promover el acceso universal de la vivienda; para la igualdad de géneros; para el desarrollo de los niños; para fomentar la ciencia, cultura y comunicaciones; para evitar la discriminación y marginalidad;

⁹⁹ <http://www.cinu.org.mx> Naciones Unidas-Centro de Información (México, Cuba y República Dominicana).

¹⁰⁰ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 2000, pp.6.

para garantizar un nivel más alto de salud; así como para erradicar la pobreza, entre otros temas.¹⁰¹

La Carta de las Naciones Unidas fue el documento que permitió constituir la ONU. Su historia se remonta en el año de 1941 con la Declaración de Londres, esta declaración se pronunciaba a favor de la concertación de la paz de forma conjunta a través de la “cooperación voluntaria” de todos los pueblos libres.

En agosto de 1941 el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt y el primer ministro británico, Winston Churchill, firman la “Carta del Atlántico” en la que hacen referencia a que una vez que termine la guerra, esperan ver establecida una paz que ofrezca a las naciones seguridad, para que sus habitantes puedan vivir libres y sin temor.

Para enero de 1942, es firmada por 26 representantes la “Declaración de las Naciones Unidas”, donde se establece el compromiso de proseguir la lucha contra las potencias del Eje. En este documento se utiliza por primera vez el nombre de “Naciones Unidas”.

En los años de 1943 y 1944 se establecieron diversos acercamientos entre los países que deseaban establecer una organización a fin de que se estableciera la paz. Pero fue hasta el año de 1945 cuando se llevó a cabo la Conferencia de San Francisco, en donde se forjó la “Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia”, la cual fue aprobada por unanimidad. Esta carta entró en vigor el 24 de Octubre de 1945.¹⁰²

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas señala: “ *Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... a reafirmar la fe en los derechos*

¹⁰¹ Ibidem p.180

¹⁰² <http://www.cinu.org.mx> Naciones Unidas-Centro de Información (México, Cuba y República Dominicana).

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... a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad... a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional... a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos...”¹⁰³

En dicha carta en el capítulo de principios, artículo 1, numeral 3 señala: *“Los propósitos de las Naciones Unidas..... 3. 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; ...”¹⁰⁴*

Así mismo, en el artículo IX Cooperación Internacional Económico y Social en su artículo 55 señala: *“ Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades...”¹⁰⁵*

¹⁰³ <http://www.unhchr.ch> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

¹⁰⁴ Id.

¹⁰⁵ <http://www.unhchr.ch> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Esta Carta de las Naciones Unidas es un instrumento que promueve el desarrollo social, ya que la organización de estos Estados a través de la ONU, buscan establecer la cooperación internacional a fin de lograr la paz mundial. Esta se logra si existen las condiciones para el respeto de los derechos humanos, paralelamente a la existencia de las condiciones de desarrollo económico y social.

Por tanto la Carta de las Naciones Unidas establece que los países miembros deberán cooperar y promover para que se logre un desarrollo social. México es un país miembro de la ONU, por lo que deberá cooperar internacionalmente y promover internamente en pro del desarrollo social.

Es importante este instrumento internacional en materia de desarrollo social, porque un país que respeta los derechos humanos y logra un desarrollo social y económico, puede lograr una paz mundial y una libertad y tranquilidad entre los ciudadanos de sus respectivos países. Por tanto si los Estados no desean ser flagelados por la guerra, unidos internacionalmente y a través de esta carta lo pueden lograr.

2.2.2 Declaración de los Derechos Humanos.

Desde el momento en que se formó la Organización de las Naciones Unidas, se dio especial importancia a los derechos humanos. En la Conferencia de San Francisco de 1945, diversas organizaciones establecieron que debían darse esfuerzos a fin de tener un escrito que contemplara estos derechos. Por lo que se constituyó la Carta de las Naciones Unidas la cual pretendía: "*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*".¹⁰⁶

¹⁰⁶ Id.

En 1946 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció la “Comisión de Derechos Humanos” como principal órgano de adopción de políticas en materia de derechos humanos en el Sistema de las Naciones Unidas.¹⁰⁷ En esta Comisión se estableció un comité de redacción con el único fin de elaborar la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, la cual nació de la violación de los derechos humanos durante la Segunda Guerra Mundial.

La Asamblea General aprobó la “Declaración Universal de Derechos Humanos” el 10 de diciembre de 1948 en París. Era la primera vez que una comunidad internacional se ponía de acuerdo sobre el trato que deben recibir sus ciudadanos.

Los Estados miembros de la ONU, se comprometieron a reconocer y observar los 30 artículos de la Declaración, en donde se enumeran los derechos civiles y políticos, así como los derechos sociales, económicos y culturales que disfrutaban todos los seres del mundo. Anteriormente el tema de los derechos humanos solo era un tema que le competía internamente a los Estados, pero esta Declaración permitió considerarse el tema de los derechos humanos como una norma internacional. La Declaración Universal se basa en el principio de que los derechos humanos se fundamentan en la “dignidad intrínseca” de todas las personas.

En la Declaración de Derechos Humanos se establece que toda vez que el desconocimiento de los derechos humanos ha provocado la barbarie ultrajante de la libertad humana y toda vez que los países miembros de la ONU se han comprometido organizadamente al respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, se proclama dicha declaración, que en su preámbulo señala: *“Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones,*

¹⁰⁷ <http://www.unhchr.ch> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.”¹⁰⁸

En especial atención los tres primeros artículos señalan que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; que todos gozan de los derechos y libertades que señalan la Declaración, sin distinción alguna; así como que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

El artículo 22 señala: *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”¹⁰⁹*

Así mismo el artículo 25 señala: *“...Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad...”¹¹⁰* Además el artículo 23 señala el derecho al trabajo y el artículo 26 señala el derecho a la educación.

¹⁰⁸ <http://www.unhchr.ch> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ <http://www.unhchr.ch> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Se ha hecho referencia a algunos de los artículos de la Declaración de los Derechos Humanos que particularmente se refieren al tema de la presente investigación, puesto que en el capítulo anterior señalamos que el derecho al desarrollo social es un subconjunto de los derechos humanos. La Declaración de los Derechos es un instrumento internacional que establece los lineamientos para hacer valer los derechos humanos pero no únicamente de manera regional, puesto que en las primeras líneas de esta Declaración señala que “todos” gozamos de estos derechos. Por lo que una vez garantizados estos derechos, permiten que el ser humano alcance un desarrollo económico y social.

Claro ejemplo de esto, es el artículo 25 de esta Declaración, donde dice que todo ser humano tiene derecho a un nivel de vida adecuado a fin de alcanzar el bienestar; esto es, a fin de asegurar su desarrollo como ser humano y como ser social.

La Declaración de los Derechos Humanos es un instrumento que permite el fomento y la protección de los derechos humanos, que todos contamos por el único hecho de ser seres humanos, por lo que esta declaración se convierte en una norma de carácter internacional, que todos los Estados están obligados a cumplir.

2.2.3 Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969)

El 11 de Diciembre de 1969, la Asamblea General en su resolución 2542, establece la “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social”. Esta Declaración nace por la lamentable insuficiencia de los progresos logrados en la situación social en el mundo, a pesar de los esfuerzos de los Estados y la Comunidad Internacional.

En esta Declaración se invita a los Estados a que adopten medidas, ya que los Estados Miembros tienen la responsabilidad de aplicar políticas tanto en el

plan nacional e internacional destinadas a promover el desarrollo social, por lo que tendrán como base esta Declaración para la creación de políticas de desarrollo social.

En esta Declaración se reafirman los principios y los fines de la Carta de los Derechos Humanos, además de tener en cuenta las normas de progreso social enunciadas en las constituciones, convenciones, recomendaciones y resoluciones de los diversos Organismos Especializados de la ONU.

La mencionada Declaración establece que para que exista el desarrollo social, debe existir la cooperación de los Estados, de manera amistosa y pacífica.¹¹¹

En la primera parte determina los principios de esta Declaración, que el progreso social y el desarrollo en lo social se deben fundar en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y se deberá asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social. Establece el reconocimiento que debe haber de los derechos económicos, sociales y culturales sin que haya discriminación. En esta primera parte se denota la importancia que debe tener la familia, como la unidad básica de la sociedad, además la importancia de la participación activa de todos los elementos de la sociedad. Resalta el papel primordial y la responsabilidad que tiene el gobierno para asegurar el progreso social y el bienestar de su población.

En la segunda parte, se establecen los objetivos, puesto que el desarrollo en lo social debe ir encaminado a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad. Uno de los medios para lograr esa elevación es garantizar el derecho al trabajo, así como la

¹¹¹ <http://www.hurricane.nst> (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra Suiza, 1996-2000)

eliminación del hambre y la pobreza, también garantizando un nivel alto de salud, cultura y educación y, en especial, atención a las madres, niños y jóvenes.

En la tercera parte de esta Declaración se definen los medios y métodos que deben seguirse para lograr los objetivos del progreso y el desarrollo en lo social. Se hace hincapié en que debe instaurarse la planificación y la creación de políticas y programas sociales, así como la promoción de la investigación de los diversos problemas sociales para la creación de programas que ayuden a la solución de éstos. Establece que uno de los métodos para lograr este desarrollo en lo social, es crear medidas para que todos los elementos de la sociedad participen en dicho desarrollo. Prevé que para que sea posible la creación de los planes, programas y medidas, es necesario incrementar los recursos presupuestarios para financiar los aspectos sociales del desarrollo.

La Declaración alude a la importancia de adoptar medidas jurídicas y administrativas en los planos nacional e internacional para la mejora en aspectos sociales, como la seguridad social, medio ambiente y laboral, entre otros.

En el artículo 24 de esta Declaración, se hace referencia a la importancia de la cooperación internacional con miras a asegurar el intercambio internacional de informaciones, conocimientos y experiencias en materia de progreso y desarrollo social. Este artículo permitirá más adelante que los Estados se reúnan para formular compromisos internacionales en materia de desarrollo social, como sucedió en las Cumbres de Copenhague y Ginebra, que posteriormente se expondrán.¹¹²

El artículo 27 señala que deberán adoptarse medidas para facilitar el desarme, inclusive la prohibición de los ensayos con armas nucleares, así como la producción y almacenamiento de armas químicas y biológicas, no solo para

¹¹² Id.

prevenir cuestiones ambientales, sino como una de las medidas importantes para lograr el desarrollo social mediante la cooperación pacífica internacional.¹¹³

La importancia de esta Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, fue que la ONU estableció ciertas medidas, que guiaran a los Estados para que tanto al interior y exterior de sus regiones se crearan políticas y programas para elevar el desarrollo social. Por lo que esta Declaración en su momento era una guía que los Estados debían seguir si deseaban tener resultados favorables para un progreso y desarrollo en lo social.

En mi punto de vista, como en líneas anteriores señalaba, esta Declaración es el antecedente que permitirá a los Estados reunirse, puesto que están convencidos de la importancia de la cooperación internacional en temas de desarrollo social.

2.2.4 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).

Se ha visto la progresiva degradación del medio ambiente, la eliminación y exterminación de especies de vegetales y animales. El tema del medio ambiente fue puesto en discusión en la década de los setenta.

En dichas discusiones se proclamaba que el problema del medio ambiente era el de la pobreza y que existía una clara diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo.

Los principales problemas ambientales de los países en desarrollo son básicamente diferentes de los que se perciben en los países industrializados. Principalmente son problemas que tienen su raíz en la pobreza y en la propia falta

¹¹³ <http://www.hurricane.nst> (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra Suiza, 1996-2000)

de desarrollo de sus sociedades. Ya que lo que esta en peligro en los países en desarrollo no es solamente la calidad de vida, sino la propia vida debido a la pobreza: deficiencias en el abastecimiento de agua, vivienda inadecuada, falta de higiene y desnutrición, enfermedades y catástrofes naturales.¹¹⁴

Por lo que la misión fundamental es erradicar la pobreza y constituye un requisito previo indispensable para lograr la sustentabilidad ambiental.¹¹⁵

En este tema es importante abarcar el tema de desarrollo sostenible, cuya expresión es equivalente a un desarrollo responsable donde tenga cabida la naturaleza y donde las políticas de desarrollo y medio ambiente se basen en un detenido análisis macroeconómico. Todo ello fortalecerá la protección ambiental y permitirá niveles de bienestar crecientes y sostenibles para toda la población.¹¹⁶

El desarrollo sostenible implicaría poder disfrutar de mayor calidad de vida sin poner en peligro la biosfera y la supervivencia de las futuras generaciones.¹¹⁷

Este concepto de desarrollo sostenible no implica que se produzca menos, sino hacerlo de forma diferente, por lo que es necesario cambiar los hábitos consumistas.

Se menciona que debe haber un cambio en las políticas de los países desarrollados y en vías de desarrollo, ya que “el objetivo de toda política económica ambiental será promover el uso óptimo de los recursos mediante las reglas del mercado y del equilibrio ético de las decisiones individuales y colectivas, adoptando las políticas menos costosas para la sociedad e introduciendo nuevas

¹¹⁴ ORDUNA DÍEZ, Pilar. El medio Ambiente, “En la política de desarrollo”, editorial ESIC, Madrid, 1995, p.59.

¹¹⁵ Ibidem p.14

¹¹⁶ ORDUNA DÍEZ, Pilar. El medio Ambiente, “En la política de desarrollo”, Op. cit., p.50.

¹¹⁷ Ibidem p. 15

pautas de consumo y estándares tecnológicos que puedan combinar a largo plazo las necesidades del medio ambiente y el desarrollo”.¹¹⁸

En los primeros decenios de las Naciones Unidas, las cuestiones relacionadas con el medio ambiente apenas figuraban entre las preocupaciones de la comunidad internacional. Pero a partir de los años setenta, ante los indicios cada vez mayores de que el medio ambiente se estaba deteriorando a escala mundial, se fue intensificando la alarma de la comunidad internacional respecto de las consecuencias que podía tener el desarrollo para la ecología del planeta y el bienestar del ser humano. Las Naciones Unidas han sido uno de los principales defensores del medio ambiente y uno de los mayores impulsores del “desarrollo sostenible”.¹¹⁹

La relación entre el desarrollo económico y la degradación del medio ambiente se incorporó por primera vez a los temas de trabajo de la comunidad internacional en 1972, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo. Tras la Conferencia, los gobiernos crearon el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que hasta el día de hoy sigue siendo el principal organismo mundial en materia de medio ambiente.¹²⁰

En el año de 1992 en Río de Janeiro, se llevo a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida también como Cumbre para la Tierra, como una respuesta al clamor de la comunidad internacional para que se tomaran medidas que respondieran a los problemas más importantes del medio ambiente y el desarrollo sostenible; las naciones convinieron en adoptar un enfoque del desarrollo que protegiera el medio ambiente al tiempo que aseguraba el desarrollo económico y social, y sentaron las bases de una asociación mundial de colaboración entre los países en desarrollo y

¹¹⁸ ORDUNA, Díez Pilar. El medio Ambiente, “En la política de desarrollo”, Op. cit., p.17.

¹¹⁹ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas. Op cit. p.223.

¹²⁰ Ibidem. P.225

los industrializados sustentada en sus necesidades y responsabilidades comunes pero diferenciadas, con el fin de asegurar un futuro saludable para el planeta.¹²¹

En la cumbre se aprobaron el Programa 21, un plan de acción orientado a lograr metas ambientales y de desarrollo.

El programa establece políticas encaminadas a acelerar el desarrollo sostenible del Tercer Mundo; a la lucha contra la pobreza; el cambio de la modalidad de consumo; la dinámica demográfica y el fomento a la salubridad; como también para atender los asentamientos humanos; la protección de la atmósfera; la utilización de los recursos en la tierra; la lucha contra la deforestación y contra la desertificación; la protección a los ecosistemas de montaña; las necesidades agrícolas; la conservación de la diversidad biológica; la gestión ecológicamente racional de la biotecnología; la protección de los recursos oceánicos y de los recursos de agua dulce; la utilización segura de productos químicos tóxicos; la gestión de los desechos peligrosos, los desechos sólidos y radiactivos. También se incluyeron medidas a favor de la mujer y su participación en el desarrollo sostenible, los recursos y mecanismos financieros para llevar a la práctica lo dispuesto en la agenda; la ciencia para el desarrollo sostenible; el fomento de la conciencia ambiental; las capacidades nacionales y sus instituciones, sus mecanismos jurídicos y la superación de la desigualdad en la disponibilidad de información.¹²²

El deterioro del medio ambiente lo constituyen las modalidades de consumo, ante lo cual la conferencia llamó la atención sobre la urgencia de establecer nuevos conceptos de prosperidad bajo estilos de vida diferentes que dependan menos de los recursos finitos, del uso de la energía y de materiales por unidad de producción. En tal sentido se recomendó promover tecnologías ecológicamente racionales, así mismo una contabilidad ambiental y económica,

¹²¹ ALZATE DONOSO, Fernando. Teoría y Práctica en las Naciones Unidas, editorial TEMIS, Bogotá Colombia, 1997, p.194.

¹²² Id.

para que se eliminen subsidios que no se ajusten a objetivos del desarrollo sostenible e incorporar los gastos ambientales a las variables de los productores y los consumidores.¹²³

Con el fin de conseguir que el Programa 21 se ejecutara en todo el mundo, en 1992 la Asamblea General estableció la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Esta comisión orgánica del Consejo Económico y Social, se encarga de supervisar la ejecución del Programa 21 y otros acuerdos derivados de la Cumbre para la Tierra, así como de informar al respecto; apoya y alienta las medidas de los gobiernos, las empresas, la industria y otros grupos no gubernamentales encaminadas a lograr los cambios sociales y económicos necesarios para el desarrollo sostenible; asimismo, contribuye a coordinar las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo.¹²⁴

El derecho a un buen ambiente, se contempla entre los derechos humanos de la tercera generación, que todo ser humano goza de este derecho. Además este derecho permite que se logre un desarrollo de la sociedad. Esta conferencia es de suma importancia puesto que a pesar de que implica el simple acuerdo de los Estados sin que haya una obligatoriedad de carácter jurídico, poco a poco a través de las Naciones Unidas se ha querido que los programas, convenios y diversos acuerdos que se han pactado, lleguen a reconocerse como norma internacional. Puesto que el deterioro del medio ambiente es un problema de todos los países que conforman el mundo, sin excepción de alguno, se ha querido establecer una cooperación internacional de un 0.7% del producto interno bruto (PIB) de los países desarrollados, pero aun estamos lejos de este tipo de acuerdos concretos.

¹²³ ALZATE DONOSO, Fernando. Teoría y Práctica en las Naciones Unidas, Op. cit., p.195.

¹²⁴ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p. 227 y 228.

A través del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se han establecido convenios y programas para la protección del medio ambiente, en temas como el cambio climático y el calentamiento de la atmósfera, el agotamiento de la capa de ozono, sobre pequeños estados insulares, temas sobre los bosques y desertificación, así como biodiversidad, contaminación y pesca excesiva, protección del medio marino, también temas sobre meteorología, clima y agua, así como recursos naturales y energía, seguridad nuclear, entre otros temas.

2.2.5 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Copenhague (1995)

Aun cuando el desarrollo social es un tema que ha estado presente desde los comienzos de la ONU, fue hasta 1995 cuando los jefes de Estado se reunieron para tratar asuntos referentes al desarrollo social y humano. En ese año se llevó a cabo la Conferencia de Copenhague (Dinamarca), con la participación de 117 Jefes de Estado y de Gobierno, junto con ministros de 69 países, quienes aprobaron la *“Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social”* y el *“Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”*.

Los temas se centraron en la pobreza, el desempleo, el fomento de la integración social, la democracia, la transparencia en los gobiernos y la justicia social como elementos fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, propósitos que, tanto con los asuntos ambientales, constituyen la piedra fundamental para el desarrollo social. También se reconoció que ha aumentado la distancia entre los ricos y los pobres, así como los desequilibrios entre países en desarrollo y desarrollados.¹²⁵

En esta Declaración se establecen principios y propósitos que deberán regir a la comunidad internacional con miras a elevar el nivel de vida, el bienestar y el desarrollo social en las naciones.

¹²⁵ ALZATE, Donoso Fernando. Teoría y Práctica en las Naciones Unidas, Op. cit., p.206

En dicha convención los jefes de Estado establecieron los compromisos siguientes:

- a) Crear un ambiente económico, político, social y cultural, así como establecer los medios legales para que las personas puedan alcanzar el desarrollo social.
- b) Erradicar la pobreza en el mundo a través de acciones nacionales e internacionales de cooperación.
- c) Promover el empleo sobre la base de la prioridad de las políticas económicas y sociales.
- d) Promover la integración social partiendo del respeto a los derechos humanos, a la tolerancia, a la diversidad, a la igualdad de oportunidades, la solidaridad, seguridad y participación de todas las personas.
- e) Respeto a la dignidad humana y promoción de la equidad e igualdad entre los hombres y las mujeres.
- f) Acceso equitativo a la educación, la salud mental y física, sin distinción de raza, credo, origen nacional, edad o por incapacidad.
- g) Intensificar los recursos para el desarrollo económico, social y humano de África y los países menos desarrollados.
- h) Asegurar dentro de los programas de ajuste estructural los propósitos de desarrollo social, en especial la erradicación de la pobreza, promoción del empleo pleno y productivo, así como el fortalecimiento de la integración social.
- i) Incrementar significativamente y utilizar más eficientemente los recursos destinados al desarrollo social para alcanzar los propósitos de la conferencia.
- j) Fortalecer el marco para la cooperación regional, subregional e internacional para el desarrollo social, dentro de un espíritu de compañerismo en las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales.¹²⁶

¹²⁶ <http://www.pnud.org.ve> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

En esta conferencia se estableció un programa de acción para el desarrollo social contenido en cinco capítulos. En esencia los Estados participantes se comprometen a la creación de un ambiente económico nacional e internacional favorable; dirigir inversiones a los países menos desarrollados; incrementar la asistencia para el desarrollo; abrir mercados de oportunidades; reducir barreras arancelarias; promover la transparencia del intercambio comercial y libre competencia; asegurar que las políticas fiscales se dirijan a la erradicación de la pobreza y a no crear disparidades sociales; prevenir la corrupción; apoyar el ahorro; evitar la explotación de los individuos y examinar la distribución de los subsidios a la industria, agricultura a las áreas urbanas y rurales y al consumo público y privado, para asegurar que estos se dirijan a las personas que viven en situación de pobreza, entre otras acciones.¹²⁷

En esta conferencia se pretendía que los países desarrollados asignaran un 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) para ser destinado al desarrollo de las naciones más pobres, pero no se ha logrado un acuerdo unánime por los países desarrollados sobre este porcentaje.

En resumen, en la Conferencia de Copenhague se establecieron directrices para atender los problemas sociales del mundo, sin embargo, faltó establecer obligaciones de carácter jurídico.

La Cumbre marcó el surgimiento de la voluntad colectiva de asignar al desarrollo social una de las principales prioridades en las políticas en el ámbito nacional e internacional y situar a la persona humana en el centro de las actividades del desarrollo.¹²⁸

¹²⁷ ALZATE DONOSO, Fernando. Teoría y Práctica en las Naciones Unidas, Op. cit. P.207 y 208.

¹²⁸ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Departamento de In formación pública, Nueva York, 2000. p.182.

2.2.6 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ginebra (2000)

En el año 2000 y siguiendo los lineamientos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, se celebró en Ginebra en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General otra cumbre sobre el desarrollo social. En ésta se reunieron los representantes de los Estados donde reafirmaron la voluntad y el compromiso de aplicar lo dispuesto en la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción, incluidas las estrategias y las metas que se convinieron en ellos.

Dicha reunión se estableció para el estudio de los avances después de la celebración de la Cumbre de 1995, además que era importante establecer nuevas medidas, puesto que siguen existiendo graves impedimentos para lograr el desarrollo social. Asimismo era importante una valoración de las políticas y los programas que se han puesto en marcha tanto de carácter regional como internacional para evaluar los avances logrados. También era importante, puesto que se ha llegado a la conclusión que no existe una única vía universal para lograr el desarrollo social y por tanto todos (organismos gubernamentales, no gubernamentales y los Estados) tienen experiencia, conocimientos e información que vale la pena que se comparta.

En esta Cumbre se reafirmó la importancia de crear sociedades más equitativas, justas desde el punto de vista social y centradas en el ser humano. Las iniciativas que se acordaron destacan:

- La elaboración de una estrategia internacional coordinada sobre el empleo.
- La creación de fuentes innovadoras de financiación pública y privada para los programas de desarrollo social y erradicación de la pobreza.
- La fijación –por primera vez- de un objetivo mundial de reducción de la pobreza, consistente en reducir a la mitad, antes de fines de 2015, la

proporción de la población que vive en condiciones de extrema pobreza.¹²⁹

En esta Cumbre se analizó la importancia de que exista la posibilidad de movilizar recursos nacionales e internacionales para el desarrollo social con miras a la aplicación de la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción. Esta parte ha sido la más difícil de pactar, puesto que desde la cumbre de 1995, se ha querido establecer un porcentaje del producto interno bruto de los países desarrollados para que sea aplicado directamente al desarrollo social, pero hasta el día de hoy no ha sido posible pactarlo.

La misma Organización de las Naciones Unidas (ONU), en referencia a los logros obtenidos por estas cumbres, ha señalado que: *“No obstante, en el plano de las políticas, tanto nacionales como internacionales, la respuesta ha sido desigual. Pese a los avances logrados, en algunas esferas el progreso ha sido escaso y en otros ha habido un claro retroceso. Las desigualdades entre los Estados y dentro de cada uno de ellos han seguido aumentando.”*¹³⁰

Tanto la cumbre de Copenhague como la de Ginebra han sido de suma importancia puesto que el hecho de que los Estados se reúnan para discutir la importancia del desarrollo social es un paso enorme, pero aun falta mucho por hacer.

2.3 Principales organismos Internacionales para el desarrollo social.

Los organismos internacionales se establecen mediante acuerdos multilaterales, en los que se les asignan funciones específicas, éstos se caracterizan porque son creados por un acto jurídico, se integran por sujetos de derecho, están dotados de órganos permanentes, distintos e independientes de sus miembros, tienen

¹²⁹ <http://www.cinu.org.mx> Naciones Unidas-Centro de Información (México, Cuba y Republica Dominicana)

¹³⁰ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p. 182.

carácter estable, permanente, se financian por sus miembros, entre otros aspectos.¹³¹

La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 57 señala el vínculo que tienen estos organismos con la ONU. En su artículo 63 señala que el Consejo Económico y Social es el órgano principal para coordinar las labores de estos organismos especializados. Así mismo señala que estos organismos deben regirse por los principios de la Carta de las Naciones Unidas, como la protección y el fomento de los derechos humanos, también lograr los objetivos de la ONU en lo que hace referencia a aspectos del desarrollo económico y social, lo anterior, a través de la celebración de acuerdos, los que van a permitir su vinculación con la ONU.¹³²

Entre los organismos especializados más importantes que están vinculados con los temas del desarrollo social, se encuentran los que a continuación se citan.

2.3.1 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia social y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos. Esta organización fue creada en 1919 al término de la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de la Paz, primero en París y luego en Versalles a fin de promover niveles decentes de vida, condiciones laborales y salariales satisfactorias y oportunidades de trabajo.¹³³

¹³¹ FIGUEROA PLA, Uldaricio. Organismos Internacionales, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991. P.329

¹³² Ibidem p.330

¹³³ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p.56.

Las ideas planteadas en la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901, se incorporaron en la Constitución de la OIT, adoptada por la Conferencia de la Paz en abril de 1919.¹³⁴

Su fundación respondía, en primer lugar, a una preocupación humanitaria. La situación de los trabajadores, a los que se explotaba sin consideración alguna por su salud, su vida familiar y su progreso profesional y social por tanto resultaba inaceptable esta situación.¹³⁵

También se cree que fue una respuesta de carácter político puesto que si se estaba alcanzando una industrialización, se iba a ver opacada por conflictos laborales hasta llegar a una revolución, puesto que la condición de los trabajadores venía siendo deplorable.

Así mismo, existió una motivación de carácter económico puesto que cualquier industria o país que adoptara medidas de reforma social se encontraría en situación de desventaja frente a sus competidores, debido a las inevitables consecuencias de tales medidas sobre los costos de producción.

Por tanto se creó una organización tripartita, única en su género, que reúne en sus órganos ejecutivos a los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. La Constitución de la OIT se convirtió en la Parte XIII del Tratado de Versalles.

La primera reunión de la OIT se celebró en 1919, donde se dieron los seis primeros convenios internacionales del trabajo, que se referían a las horas de trabajo en la industria, al desempleo, a la protección de la maternidad, al trabajo nocturno de las mujeres y a la edad mínima, y al trabajo nocturno de los menores en la industria. En 1920 la OIT se estableció en Ginebra.

¹³⁴ <http://www.ilo.org> International Labour Organization

¹³⁵ Id.

Para el año de 1926 se introdujo una innovación importante: la Conferencia Internacional del Trabajo creó un mecanismo para supervisar la aplicación de sus normas, mecanismo que aún existe en nuestros días. La Conferencia creó una Comisión de Expertos, compuesta por juristas independientes y cuya misión consistía en examinar las memorias sometidas por los gobiernos y presentar cada año su propio informe a la Conferencia.¹³⁶

En los años 40's se aprobó la Declaración de Filadelfia que, como anexo a la Constitución, sigue siendo todavía la carta en la que se fijan los fines y objetivos de la OIT.

La OIT formula normas internacionales del trabajo, que revisten la forma de convenios y de recomendaciones, por las que se fijan unas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales: libertad sindical, derecho de sindicación, derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato, así como otras normas por las que se regulan condiciones que abarcan todas las cuestiones relacionadas con el trabajo.¹³⁷

Dicha Organización presta asistencia técnica en lo que se refiera a: política de empleo, administración del trabajo, legislación del trabajo y relaciones laborales, condiciones de trabajo, desarrollo gerencial, cooperativas, seguridad social, etc. Entre los objetivos primordiales de la OIT se encuentran:

- Promover y cumplir las normas, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres, con objeto de que dispongan de unos ingresos y un empleo decoroso.
- Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.

¹³⁶ <http://www.ilo.org> International Labour Organization

¹³⁷ Id.

- Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.¹³⁸

La OIT realiza su labor a través de tres órganos principales:

- La Conferencia Internacional del Trabajo en donde cada Estado Miembro está representado por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. La Conferencia establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo y sirve de foro en donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. La Conferencia aprueba también el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT.
- El Consejo de Administración es el órgano ejecutivo de la OIT, está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros empleadores y 14 miembros trabajadores.
- La Oficina Internacional del Trabajo es la secretaría permanente de la OIT y tiene la responsabilidad primordial de las actividades que prepara con la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General, elegido por un período renovable de cinco años. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación; como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.¹³⁹

En la Constitución de la OIT, en la parte de anexos, se encuentra la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, que señala en su apartado I que uno de los principios en que se funda esta Organización es; *“...la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos...”* Y con referencia a esto el apartado II señala que: *“...la paz permanente sólo puede*

¹³⁸ <http://www.ilo.org> International Labour Organization

¹³⁹ FIGUEROA PLA, Uldaricio. Organismos Internacionales, Op. cit., pp.379-382.

*basarse en la justicia social afirma que: a) todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; b) el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional...*¹⁴⁰ En el apartado III señala que la Organización tiene la obligación de lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, (seguridad social, infancia, educación, etc.)

La anterior cita que se hace de la constitución de la OIT, nos hace referirnos a lo que hemos venido señalando, los derechos humanos permiten que el hombre logre su desarrollo. El trabajo o el empleo es un derecho que todo ser humano goza, puesto que se contempla en la Declaración de los Derechos Humanos, así mismo la OIT, busca proteger y sobre todo fomentarlo. El trabajo es un derecho muy importante que permite a los hombres un desarrollo económico y social, además que en diversas ocasiones se ha escuchado decir que el trabajo dignifica al hombre (ya que esta organización busca que haya trabajos decentes para el desarrollo del ser humano). El trabajo no solo le permite su bienestar, ya que es una red de beneficios, sale beneficiado quien recibe los servicios y sobre todo la familia. En la actualidad, con el trabajo no solo se recibe una remuneración económica, le permite a él o ella (ya que esta organización reconoce la igualdad de géneros en el empleo) y a su familia, la incorporación a otro tipo de derechos como lo son, una seguridad social o créditos que le permitan o facilitan la adquisición de bienes.

La OIT, desde su creación, ha buscado que todos y en cada uno de los rincones del planeta se reconozcan, protejan y cumplan los derechos laborales que todo ser humano cuenta. Lo anterior a través de establecer normas internacionales bajo la forma de convenios o recomendaciones.

¹⁴⁰ <http://www.ilo.org> International Labour Organization

2.3.2 Organización Mundial de la Salud (OMS)

En 1907, mediante el Convenio de París, se estableció la Oficina Internacional de Higiene Pública. La Constitución de la OMS fue suscrita por 61 Estados el 22 de julio de 1946. En el año de 1947, la Asamblea General le reconoció a la Organización Mundial de la Salud su calidad de Organismo Especializado del Sistema de Naciones Unidas. Fue hasta el año de 1948 cuando adquirió vida legal.¹⁴¹

La OMS promueve la cooperación técnica en materia de salud entre las naciones, aplica programas para combatir y erradicar las enfermedades y procurar mejorar la calidad de vida. Su propósito principal es lograr el más alto nivel posible de salud para todos los pueblos. Sus direcciones estratégicas son las siguientes:

- Reducir el exceso de mortalidad, morbilidad y discapacidad, especialmente en las poblaciones pobres y marginadas.
- Promover estilos de vida saludables y reducir los riesgos para la salud derivados de problemas ambientales, económicos, sociales y de comportamiento.
- Desarrollar sistemas de salud más justos y eficaces que respondan a las demandas legítimas de la población y sean financieramente equitativos.
- Formular políticas de salud y crear medios institucionales apropiados e integrar la dimensión de la salud en las políticas sociales, económicas, ambientales y de desarrollo.¹⁴²

La estructura de la OMS se compone por:

- La Asamblea Mundial de la Salud, este es el órgano decisorio de la OMS, se reúne cada año. Su principal función consiste en determinar las políticas

¹⁴¹ FIGUEROA PLA, Uldaricio. Organismos Internacionales, Op. cit., p.396.

¹⁴² NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p59.

de la Organización. Así mismo nombra al Director General. Elabora proyectos de convenciones y aprueba el proyecto de presupuesto.

- El Consejo Ejecutivo está integrado por 32 miembros técnicamente calificados en el campo de la salud. Sus miembros se eligen cada tres años. Las principales funciones consisten en dar efecto a las decisiones y políticas de la Asamblea de la Salud y asesorarla para facilitarle su trabajo.
- La Secretaría esta integrada por unas 3500 personas, especialistas en cuestiones sanitarias. Esta a cargo de un Director General, el cual es designado por la Asamblea de la Salud.¹⁴³

La OMS es un organismo Internacional que permite que se den las condiciones para un desarrollo social, ya como lo establece en su documento constitutivo, se encarga que todos los pueblos logren el más alto nivel de salud. Porque si los Estados aseguran una buena salud a sus ciudadanos, se establecen mejores condiciones de vida, puesto que el ser humano al estar saludable le permite un desarrollo integral tanto físico como mental. Por tanto si se garantiza una buena salud en los Estados, es factible que se alcance rápidamente el desarrollo de su sociedad.

2.3.3 Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

La UNICEF es un organismo internacional vinculado con las Naciones Unidas y tiene como objetivo principal garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Fue creado en 1946 por la Asamblea General de Naciones Unidas para responder a las necesidades más urgentes de la infancia en Europa que, tras la Segunda Guerra Mundial, se encontraba en una precaria situación. Desde

¹⁴³ <http://www.policy.who.int>

entonces, la protección de todos los niños y niñas sin distinción de raza, credo, nacionalidad o religión se convirtió en una misión universal.¹⁴⁴

La UNICEF trata de lograr que los derechos de la infancia se conviertan en una norma internacional para que todos los estados o países garanticen y protejan estos derechos. Sus actividades se basan en la “*Convención sobre los Derechos del Niño*”.¹⁴⁵

Principalmente, la UNICEF busca a través de sus actividades que todos los niños tengan:

- Un buen comienzo de la vida, en un entorno de cuidados, atención y seguridad que les permita sobrevivir y estar físicamente sanos, mentalmente alertas, emocionalmente seguros, socialmente competentes y con capacidad de aprender
- Garantías de que todos los niños tengan acceso a una educación básica de calidad y que la puedan completar
- Que los adolescentes tengan oportunidades de desarrollar plenamente su capacidad individual en un entorno seguro y acogedor, que les permita participar en su sociedad y contribuir con ella.¹⁴⁶

Para la UNICEF, las prioridades que deben seguirse para el buen desarrollo de los niños se dan a través de una buena alimentación, salud, educación y la no violencia.

La UNICEF opera a través de las contribuciones de los Estados, las organizaciones gubernamentales y los organismos no gubernamentales.

En lo que se refiere a su estructura la UNICEF cuenta con cuatro tipos de oficinas de trabajo para la realización y coordinación de su trabajo:

¹⁴⁴ <http://www.unicef.es> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

¹⁴⁵ Id.

¹⁴⁶ <http://www.unicef.es> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

- Oficinas de Terreno y Oficinas Regionales: Estas oficinas planifican, implementan y evalúan programas de cooperación. Están distribuidas a lo largo de 8 regiones. Sus objetivos son, ofrecer asesoramiento técnico y de gestión, brindar una visión general de los programas de país y presupuestos.
- Cuenta con seis sedes, las cuales se encargan de la planificación estratégica de coordinar la movilización de recursos, de la comunicación global y la sensibilización.
- Existen 37 comités nacionales, cuyos objetivos son, concientizar a la opinión pública, recaudar fondos para financiar programas y promover la vigencia de los derechos de la infancia.¹⁴⁷

La UNICEF es un organismo especializado de la ONU que busca proteger y fomentar los derechos que tienen todos los niños, sin distinción alguna. Los derechos con que cuentan los niños, permiten que estos tengan un sano desarrollo ya que, como es sabido, ellos serán quien en el futuro, dirijan el destino del mundo. Así mismo, también se busca garantizar los derechos de las generaciones venideras, por lo que es importante que los Estados cooperen en la protección de los derechos de la infancia, para que se hagan valer en todo el mundo, porque es bien sabido que si un niño goza de un buen desarrollo en su infancia, en un futuro contara con una buena adolescencia y una buena madurez.

2.3.4 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La FAO conduce las actividades internacionales a erradicar el hambre, realiza sus funciones de manera neutral, donde los países se encuentran en igualdad para negociar y debatir políticas. Esta organización tiene por objeto ayudar a los países

¹⁴⁷ <http://www.unicef.es> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

en desarrollo o en vías de desarrollo para asegurar una buena nutrición y que todas las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad, para que lleven una vida saludable y activa. Uno de los propósitos que tiene la FAO es mejorar la nutrición, aumentando la productividad agrícola, asimismo elevar el nivel de vida rural, con la finalidad de contribuir al crecimiento económico mundial.

La FAO también ayuda a introducir a los países técnicas que les son necesarias para producir y sobre todo en lo que se refiere a la agricultura. También interviene para que los organismos gubernamentales, los Estados y los organismos no gubernamentales cooperen en caso de que se presente una hambruna.¹⁴⁸

En 1943 representantes de los gobiernos de 44 países se reúnen en Hot Springs, Virginia, en los Estados Unidos, y se comprometen a fundar una organización permanente dedicada a la alimentación y la agricultura. Para el año de 1945 la FAO se establece como organismo especializado de la ONU, en el primer periodo de sesiones de la Conferencia de la FAO, celebrado en Québec. En 1951 la sede de la FAO que se encontraba en Estados Unidos de América se traslada a Roma, Italia. Desde su fundación la FAO ha prestado especial atención al desarrollo de las zonas rurales, donde se encuentra la población más pobre y que pasa hambre.¹⁴⁹

La Constitución de FAO en su preámbulo señala cuales son las finalidades que tiene esta organización y que los Estados Miembros están obligados a cumplir, de forma individual y colectiva:

- Elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción.

¹⁴⁸ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p.57.

¹⁴⁹ <http://www.fao.org> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura.

- Mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas.
- Mejorar las condiciones de la población rural.
- Contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberal del hambre a la humanidad.¹⁵⁰

El mismo documento constitutivo de la FAO señala que este organismo debe realizar cuatro principales funciones para que se lleven a cabo sus finalidades:

- Ofrece información, puesto que funciona como una red de conocimientos que utiliza la experiencia de su personal, agrónomos, ingenieros forestales, expertos en pesca, ganadería y nutrición, científicos sociales, economistas, etc. Para recopilar, analizar y difundir información que coadyuva al desarrollo.
- Pone su larga experiencia al servicio de los países para la elaboración de políticas agrícolas, así como para ayudar a la redacción de leyes eficaces y a diseñar estrategias nacionales con el fin de alcanzar las metas del desarrollo rural y la reducción de la pobreza.
- En su posición de foro neutral, ofrece las condiciones para que se reúnan los países ricos y los países pobres para llegar a acuerdos.
- Proporciona la pericia técnica y, en algunos casos, una fuente limitada de financiamiento. En situaciones de crisis trabajan con el Programa Mundial de Alimentos y otros organismos humanitarios para proteger los medios de subsistencia rurales y ayudar a la gente a reconstruir su vida.¹⁵¹

La estructura de la FAO se conforma por la Conferencia, integrada por los Estados Miembros. La Conferencia se establece cada 2 años para revisar las actividades, así como para aprobar el programa de actividades y el presupuesto.

¹⁵⁰ Id.

¹⁵¹ <http://www.fao.org/> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura.

Este organismo cuenta con un Director General el cual dura seis años en su cargo. La FAO también está organizada por ocho departamentos (Administración y Finanzas, Agricultura, Económico y Social, Pesca, Montes, Asuntos Generales e Información, Desarrollo Sostenible y Cooperación Técnica). Así mismo cuenta con cinco oficinas regionales, cinco subregionales, cinco de enlace y más de 78 oficinas en los países, además de la sede en Roma.¹⁵²

La FAO tiene como finalidad ser un organismo en pro de la alimentación. En 1994 se estableció la reestructuración de la FAO con la finalidad de descentralizarse. Y en 1999 se aprobó un Marco Estratégico para orientar las actividades desde esta fecha hasta el año 2015.¹⁵³

La FAO se encuentra relacionada con las finalidades que tiene la ONU, puesto que con la colaboración de los Estados Miembros, así como de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, busca proteger y promover uno de los derechos fundamentales que tiene el ser humano, el de la alimentación, este derecho es básico para lograr el desarrollo del hombre, puesto que si no se cuenta con una buena alimentación o no están a su alcance aquellos medios para satisfacer la necesidad de alimentarse, no le será posible acceder a otras actividades, ya que no cuenta con la energía suficiente para desarrollarlas. Por lo que es importante que en todo el mundo se erradique el hambre. Esta tarea no solo es de cada Estado sino de todos los Estados.

2.3.5 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La UNESCO nació como resultado de la Conferencia celebrada en Londres del 1 al 16 de noviembre de 1945, oportunidad en que se elaboró y se firmó su Constitución. Entró en vigor el 4 de noviembre de 1946. El 14 de diciembre pasó a

¹⁵² Id.

¹⁵³ <http://www.fao.org/> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura.

constituirse como Organismo Especializado de Naciones Unidas. Anteriormente, durante la Sociedad de Naciones, existió el Comité de Cooperación Intelectual, que puede considerarse como el antecedente directo para la creación de la UNESCO.¹⁵⁴

Fue concebida para promover la cooperación internacional para la solución de los problemas educativos, culturales, científicos, el respeto a las normas de derecho y el goce de las libertades fundamentales.

Los programas de la UNESCO persiguen la promoción de una cultura de paz y un desarrollo humano y sostenible. Se centran en el logro de la educación para todos, la promoción de la investigación sobre el medio ambiente por conducto de programas científicos internacionales, el apoyo a la expresión de las identidades culturales, la protección y el realce del patrimonio natural y cultural mundial, y la promoción de la libre circulación de información y la libertad de prensa, así como el fortalecimiento de las capacidades de información de los países en desarrollo.¹⁵⁵

Entre algunos de los programas se pueden destacar: *“el programa hidrológico internacional, el programa del hombre y la biosfera, el programa de correlación geológica, la comisión oceanográfica intergubernamental con diversos programas regionales como el del Caribe y regiones adyacentes, el programa intergubernamental de informática, el programa de desarrollo de las comunicaciones, el comité de física y deportes, el comité mundial del patrimonio, el comité de retorno del patrimonio cultural a los países de origen y el programa de las ciencias sociales”*.¹⁵⁶

La UNESCO se conforma por:

¹⁵⁴ FIGUEROA PLA, Uldaricio. Organismos Internacionales, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991, p. 358.

¹⁵⁵ NACIONES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas, Op. cit., p58.

¹⁵⁶ DONOSO, Alzate Fernando. Teoría y Practica en las Naciones Unidas, editorial TEMIS, Bogota Colombia, 1997. p. 174.

- La Conferencia General que determina la política, convoca a conferencias internacionales relacionadas con su objetivo, aprueba el presupuesto, fija las cuotas, elige a los miembros del Consejo Ejecutivo y al Director General por recomendación del Consejo.
- El Consejo Ejecutivo que asume la responsabilidad en la ejecución del programa aprobado por la Conferencia General, formula recomendaciones sobre las solicitudes que presenten las organizaciones no gubernamentales en busca de un estatuto de reconocimiento, prepara las Conferencias Generales.
- El Comité Especial que se ocupa de los asuntos relativos a las atribuciones y métodos de trabajo de la Conferencia y el Consejo.
- El Comité de Convenciones y Recomendaciones y el Comité de Organizaciones No Gubernamentales.
- La Secretaria a cargo de un Director General.¹⁵⁷

La UNESCO, como la mayoría de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas, nace luego de la devastación de la Segunda Guerra Mundial, lo que en su preámbulo, la Constitución de la UNESCO proclama: ***“puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”***.¹⁵⁸

El objetivo de la UNESCO es el de: *“Contribuir a la conservación de la paz y de la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones con el fin de asegurar el respeto universal de la justicia, de la ley, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, de sexo, de idioma o de religión, que la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos”*.¹⁵⁹

¹⁵⁷ FIGUEROA, Pla Uldaricio. Op. cit., pp. 360 y361.

¹⁵⁸ <http://www.unesco.org> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

¹⁵⁹ Id.

La UNESCO, a través de sus actividades, estrategias, programas, actúa a favor de reducir la pobreza extrema, lograr la protección y fomento del derecho fundamental de la educación, así como eliminar las disparidades de género en los temas que le competen como en la educación, ciencias, cultura e información, al igual que lograr que los países lleven a cabo un desarrollo sustentable, entre otros temas.

En la presente investigación se ha hecho hincapié en que el desarrollo social, no solo se refiere a cuestiones económicas, ya que necesariamente se tienen que atender rubros como lo es la educación, la cultura, las ciencias, la información, entre otros; por lo que la UNESCO es un Organismo que juega un papel importante en el desarrollo de la sociedad, que al igual que los otros Organismos Especializados de las Naciones Unidas tratan que los programas que realizan, se conviertan en norma internacional para que todos y cada uno de los Estados Miembros los cumplan.

CAPITULO 3

ANÁLISIS CRITICO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

3.1 Fundamento constitucional, 3.2 Principales motivos de debate en su proceso de aprobación, 3.3 Estructura, 3.4 Objeto, 3.5 Sujetos, 3.6 Derechos sociales protegidos, 3.7 Política nacional de desarrollo social, 3.8 Planeación y programación, 3.9 Financiamiento y gasto, 3.10 Sistema Nacional de Desarrollo Social, 3.11 Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 3.12 Crítica a la Ley General de Desarrollo Social.

CAPITULO 3

ANÁLISIS CRITICO DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

3.1 Fundamento Constitucional.

Para el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, la Ley General de Desarrollo Social se fundamenta en los siguientes argumentos los cuales derivan de los artículos 1°, 4°, y 25 Constitucional:

1.- Todo individuo gozará, en condiciones de igualdad, de las garantías individuales que otorga la Constitución, así como la disposición para que la ley proteja la organización y el desarrollo de las familias.

2.- La regulación de la rectoría económica del Estado.

3.- El impulso del desarrollo económico nacional a través de la concurrencia de los sectores público, social y privado y de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación, mediante la organización y expansión económica del sector social, particularmente de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades y empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores con formas de organización social para la producción, distribución de bienes y servicios socialmente necesarios.¹⁶⁰

Pero hay que tener en cuenta que el fundamento constitucional de la Ley General de Desarrollo Social no lo encontramos en un precepto determinado en la Constitución, puesto que hay diversos preceptos que tienen una correlación con el tema del “desarrollo social”.

¹⁶⁰ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.36, diciembre 14, de 2001. p.6466

En este contexto, las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de desarrollo social, se sustentan en diversas fracciones del artículo 73 constitucional, en efecto, el artículo 73 fracción XXIX-D de la Constitución, señala que el congreso tiene facultades: "...XXIX-D *Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social...*" Observamos que propiamente no se habla que el Congreso tenga la facultad de expedir leyes sobre desarrollo social, pero si leyes sobre la planeación nacional del desarrollo social, lo cual nos permite señalar que existe una íntima relación con el tema de la presente investigación, ya que para lograr la planeación de la que hablamos, es necesario crear leyes que específicamente traten el tema del desarrollo social.

Asimismo la fracción XXIX-E del mismo artículo 73, señala: "...XXIX-E. *Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios*". En esta fracción sucede lo mismo que mencionábamos en el párrafo anterior, ya que no se menciona de forma explícita el tema del desarrollo social, pero sabemos que para alcanzarlo son necesarios ciertos instrumentos como lo son los "programas en pro del desarrollo social", además en esta fracción se establece que dichos programas tienen como finalidad la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, a lo que en mi parecer dichos bienes y servicios se traducirían en todas y cada una de las garantías que se contemplan en la Constitución, mismas que permiten ser los instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo social.

Es necesario, hacer mención lo que indica la fracción XXX, del artículo 73, el cual señala: "...XXX. *Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*". El desarrollo social es un conjunto que involucra todas y cada una de las garantías que contempla nuestra Constitución, por tanto esta facultad constituye un fundamento de la LGDS, en tanto que para

hacer efectiva la obtención de los bienes y servicios sociales necesarios a que se refiere en la fracción XXIX-E del propio precepto constitucional, el Congreso podrá expedir las leyes que sean necesarias; asimismo, para lograr la planeación que enmarca la fracción XXIX-D del mismo artículo, el Congreso también puede expedir las leyes indispensables para hacer efectiva esta facultad; igualmente para lograr que este conjunto de garantías operen, se necesita de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para lo cual el Congreso está facultado para expedir leyes con relación a esta concurrencia y si es necesario, la fracción XXX permite al Congreso expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectiva esta facultad. Por tanto de las facultades implícitas de esta fracción con relación a las anteriores fracciones, tenemos la justificación y fundamento constitucional de la creación de la Ley General de Desarrollo Social.

Ahora bien, para alcanzar el desarrollo, los artículos 25 y 26 constitucionales se marcan perfectamente las coordenadas que deben seguirse para orientar, fortalecer y hacer posible el “desarrollo nacional”, que puede tomarse como sinónimo de “desarrollo social” o, por lo menos, como segmento de éste.

Al respecto, en la discusión del dictamen con proyecto de la Ley General de Desarrollo Social, se señaló que: *“Como toda ley, la que se somete a consideración de esta Asamblea, tiene sus bases en nuestra Carta Magna, tanto por lo que corresponde a las disposiciones establecidas en los artículos 25 y 26, relativos a la garantía que el desarrollo nacional sea integral y que, a través del fomento al crecimiento económico, al empleo, al equitativo reparto del ingreso y la riqueza, se permita el ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales para estar en concordancia con el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional organizado por el Estado, que contempla la*

*participación de los diversos sectores sociales, recogiendo e incorporando sus aspiraciones y demandas. “*¹⁶¹

A mi consideración, los artículos 25, 26 y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXX, deben ir de la mano como fundamento constitucional del desarrollo social.

Dentro de este contexto, es importante explicar el nexo de los artículos a los que se hace referencia. En efecto, el primer párrafo del artículo 25 no se refiere a de la rectoría económica, sino a la rectoría del desarrollo nacional y éste, por más ligado que esté a lo económico no se entiende fuera del contexto social que justifica esa rectoría. De hecho, el artículo 25 se refiere al desarrollo económico y social de la Nación, lo que coincide con el término que utiliza la fracción XXIX-D del artículo 73.¹⁶²

El artículo 25 Constitucional señala que le corresponde al Estado y no al Congreso la rectoría del desarrollo nacional. Como lo señala Carlos de Buen Unna, que en este contexto, bien podría referirse más al Poder Ejecutivo que al Legislativo. Pero, para lograr este desarrollo se requiere la creación de leyes, por tanto la constitución faculta al Congreso en la fracción XXIX-D del artículo 73 para “expedir leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social.”¹⁶³

Ahora bien, el artículo 25 señala en su párrafo tercero, que para que sea posible el desarrollo nacional, deberán concurrir el sector público, el sector social y el sector privado y, para que no quede en mera retórica, se debe implementar a través de un diseño adecuado de políticas públicas, como la realización de

¹⁶¹ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año I, Primer Periodo, 25 de noviembre de 2003. p.91

¹⁶² DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Estudios Legislativos, Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, año II, no. 3, Julio, México, 2004, p.345.

¹⁶³ Id.

programas, que debe ser fijado por vía legislativa. Lo que hace evidente la competencia del Congreso.¹⁶⁴

Reforzando lo anterior, la también citada fracción XXIX-E del artículo 73 faculta al Congreso para “expedir leyes para la programación promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios...”. Es evidente que esta facultad está igualmente relacionada con la rectoría del desarrollo nacional a que se refiere el artículo 25.¹⁶⁵

Por su parte, el artículo 26 de la Constitución, relacionado también de manera estrecha con la fracción XXIX-D, impone al Estado la obligación de organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...” y que en este sistema, “el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.¹⁶⁶

Esta claro, pues, que el Congreso de la Unión está facultado y legitimado por la Constitución para expedir leyes que buscan cumplir el desarrollo nacional contemplado por los artículos 25 y 26, en la medida en que tales leyes están necesariamente relacionadas con el desarrollo económico y social de la Nación a que se refiere la fracción XXIX-D del artículo 73. Además conforme a lo dispuesto por la fracción XXX del mismo artículo, está facultado para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las otras facultades que el propio artículo le señala y todas las que la Constitución concede a los Poderes de la Unión.¹⁶⁷ Por lo que podemos concluir que la Ley General de Desarrollo Social tiene su

¹⁶⁴ CARBONELL, Miguel. “Constitución y Desarrollo Social”, Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, numero 28, México, 1998, p. 135.

¹⁶⁵ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., p.346.

¹⁶⁶ Id.

¹⁶⁷ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., p.348.

fundamento Constitucional en los artículos 25, 26 y 73 fracción XXIX-D, XXIX-E y XXX de nuestra Carta Magna.

3.2 Principales motivos de debate en su proceso de aprobación.

El proceso de aprobación de la Ley General de Desarrollo Social no fue fácil ni rápido, ya que desde el año de 1995 comenzaron a presentarse las diversas iniciativas para crear dicha ley.

Para la Diputada Clara Brugada Molina la necesidad de crear una ley que contemplara el tema del desarrollo social estriba en atender los problemas que trae consigo la globalización, puesto que para ella *“se ha traducido en una nueva forma de entreguismo y de subordinación, lo que ha propiciado una estructura económica inestable y altamente sensible a los embates de los fenómenos internacionales que está signada por crisis articuladas y recurrentes que han generado un crecimiento acelerado de la pobreza, de la extrema en particular, así como una incertidumbre en el acceso a los satisfactores de deberían garantizar, una calidad de vida digna y el bienestar de los mexicanos.”*¹⁶⁸ También señala que crear una ley como la Ley General de Desarrollo Social, *“pretendería redimensionar el fenómeno desde la perspectiva de una reforma social de mayor envergadura que aporte elementos a la reforma general de un **Estado que debe recuperar su responsabilidad social** y generar un proceso incluyente de equidad y justicia.*”¹⁶⁹

El diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez, señaló que: *“Son innegables las condiciones de desigualdad y pobreza en que viven más de la mitad de nuestros conciudadanos”* por lo que una ley de este tipo *“establecería una red social e institucional que garantice el acceso a todos los mexicanos a lo establecido en nuestra Constitución Política.* Esto para que *“reglamente y*

¹⁶⁸ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no. 16, abril 28 de 2000. p. 2075

¹⁶⁹ Ibidem. P.2077.

*garantice el acceso a los derechos sociales y enuncie las correspondientes obligaciones prestacionales de los tres ámbitos de gobierno, para el ejercicio igualitario de las garantías individuales de la ciudadanía mexicana.*¹⁷⁰

Los proyectos que nutrieron el diseño de la vigente Ley General de Desarrollo Social son los siguientes:

- El proyecto de Ley de Desarrollo Social de junio de 1995 y el anteproyecto de Ley de Coordinación para el Desarrollo Social fechado en octubre de 1999, ambos elaborados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como alternativas al proyecto que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) estaba preparando.
- El 28 de abril de 2000, durante la LVII legislatura (1997-2000), la diputada Clara Brugada del PRD, presentó su iniciativa de Ley General de Desarrollo Social, después de no haber podido condensar un proyecto con los otros grupos parlamentarios y con la SEDESOL, aunque esta propuesta no llegó a cristalizar, fue un antecedente importante de los proyectos que el PRD formularía más tarde.
- Ya en la LVIII Legislatura (2000-2003) se presentaron cinco iniciativas, dos en el Senado: de Leticia Burgos Ochoa del PRD y de Francisco Fernández de Cevallos del Partido Acción Nacional (PAN), y tres en la Cámara de Diputados: de Esteban Daniel Martínez Enríquez del PRD, de Alberto Amador Leal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de Francisco Cantú Torres del PAN.
- No fue hasta la LIX Legislatura cuando el día 29 de abril de 2003 se puso a consideración y fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores el proyecto de dictamen de la Ley General de Desarrollo Social, y fue remitido

¹⁷⁰ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.36, diciembre 14, 2001. pp.6464 y 6465

a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. En sesión celebrada el 30 de abril de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a la Comisión Desarrollo Social la minuta proyecto de Decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social enviada por el Senado.¹⁷¹

En sesión de la Cámara de Diputados, de fecha 16 de abril de 2002, se dio lectura a la exposición de motivos a fin de aprobar la LGDS, y se estableció que la importancia de esta ley radica en impulsar una política para el desarrollo social, cuyo marco legal, principios rectores y nuevas medidas institucionales, reafirmen la responsabilidad social del Estado y propicien la participación democrática y plural de la sociedad.¹⁷²

En la sesión de fecha 27 de Noviembre de 2003 en la Cámara de Diputados se discutió el dictamen con proyecto de Ley General de Desarrollo Social, destacando la exposición de motivos de la Diputada María Beatriz Zavala Peniche, quien señaló: *“El Congreso de la Unión esta proponiendo una legislación para definir una política de Estado que cuente con definiciones precisas de medición, ubicación geográfica, criterios e indicadores que determinen la naturaleza, dimensiones y distribución de la pobreza, de precisión de facultades para cada nivel de gobierno, de descentralización, de fortalecimiento del proceso de evaluación, de promoción de la participación ciudadana”*. Asimismo, señaló *“crear una nueva institucionalidad de la política social de Estado que contribuya a la paz social, que fortalezca la credibilidad de las instituciones, que impulse el cambio para enfrentar las condiciones de atraso e insatisfacción de millones de mexicanos, que promueva la participación de la sociedad en las tareas del desarrollo social, que garantice la transparencia en el ejercicio de los recursos*

¹⁷¹ <http://www.senado.gob.mx>, Diario de debates de la Cámara de Senadores, en línea, de fecha 9 de diciembre de 2003.

¹⁷² CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.12, abril 16 de 2002. p.1683

públicos, que convenza por la estricta legalidad de todos sus actos, desde su gestación hasta la evaluación.”¹⁷³

El diputado Juan Fernando Perdomo Bueno, del Partido de Convergencia, precisó que: *“esta ley tiene la virtud de propiciar la concurrencia de los tres ordenes de gobierno, tanto en la planeación como en el diseño y la ejecución de las políticas públicas permitiendo además la participación de los sectores pública, social y privado, méritos que corresponden a la legítima aspiración de un nuevo federalismo por un lado, y a formas efectivas de participación ciudadana por otro. Debemos congratularnos por ello, el crédito es para todos. “También dijo que esta nueva ley esta planteada de tal manera que impide el establecimiento de una casta burocracia, sobre todo porque con su carácter intersecretarial cada una de las secretarías que intervengan, así como los representantes de los diferentes sectores sociales, encontrarán en ella fundamento y apoyo para que no se tomen decisiones unilaterales”.*¹⁷⁴

Para el diputado Javier Orozco Gómez del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), *“esta ley sintetiza la voluntad de los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias, para que nuestro país cuente con un marco jurídico que reconozca y atienda el desarrollo social.”*

Asimismo la diputada Clara Brugada Molina del PRD, indicó que esta ley hace posible que el gasto público se convierta en el principal instrumento económico, para garantizar el bienestar de la población.

Dentro de este contexto el diputado Julio Boltvinik Kalinka del PRD, señaló *“que lo más relevante de esta ley son los candados al presupuesto o financiamiento, así como la creación del Consejo de Evaluación, ya que permite que solo haya una forma de definir, identificar y medir la pobreza para dejar atrás*

¹⁷³ <http://www.diputados.gob.mx>., Diario de debates de la Cámara de Diputados en línea, de fecha 27 de noviembre de 2003.

¹⁷⁴ Id.

*la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres que utiliza la SEDESOL y que son al menos 3 diferentes entre si y contradictorios, también destacó la importancia de la creación de un organismo de coordinación la Comisión Nacional de Desarrollo Social.*¹⁷⁵

La diputada María Guadalupe Suárez Ponce del Partido Acción Nacional (PAN) puntualizó que: *“es indispensable esta ley, que impulse la construcción y adecuación de una nueva red institucional y social en la que se establezcan derechos y responsabilidades; así como principios y criterios que guíen la acción pública y ésta puede ser elevada y supervisada por todos. Se trata de dotar al desarrollo social de nueva dirección y nuevas estrategias para abrir oportunidades a toda la sociedad, pero especialmente a quienes dentro de ella se encuentran en una situación de mayor desventaja.*¹⁷⁶

Toda vez que fue remitido por el Pleno de la Cámara de Diputados, el dictamen de la minuta con proyecto de Ley General de Desarrollo Social a la Cámara de Senadores, mismo que contiene una serie de modificaciones realizadas por la Colegisladora al proyecto remitido por el Senado. En tal virtud, fue devuelto el proyecto a dicha Cámara para sus efectos constitucionales. Este fue recibido el martes 2 de diciembre de 2003 y turnado nuevamente a las Comisiones de Desarrollo Social y de Estudios Legislativos; por lo que en sesión de fecha 9 de diciembre de 2003, el Senado de la Republica se reunió a fin de discutir si se aprobaba el Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social.

En dicha sesión destacan algunas de las intervenciones de los Senadores al discutir la aprobación de la LGDS, como la del Senador Héctor Astudillo Flores del PRI, quien señaló: *“El primer punto que tendríamos que destacar es indiscutiblemente el hecho de que por primera ocasión aparecen en una ley los*

¹⁷⁵ <http://www.diputados.gob.mx>., Diario de debates de la Cámara de Diputados en línea, de fecha 27 de noviembre de 2003.

¹⁷⁶ Id.

derechos sociales de los mexicanos, que efectivamente están en la Constitución, pero que en ninguna ley aparecían enunciados uno por uno y que además aquí en esta ley, también el propósito es contemplar, estipular, definir auténticas políticas de Estado con relación al asunto social que tan necesarias han sido en los últimos tiempos, más allá de cualquier moda sexenal, más allá de cualquier visión personal, está indiscutiblemente, la necesidad urgente de dejar plasmadas en la ley cuáles son las políticas sociales de este país y que son orientadas y definidas por el Congreso Nacional. Se definen en esta ley los programas prioritarios y también se señala con mucha claridad y precisión de que los programas sociales no podrán sufrir disminución alguna en los montos presupuestales, sino es con la misma intervención de la Cámara de Diputados.”¹⁷⁷

Otra de las intervenciones fue la del Senador Diego Fernández de Cevallos del PAN, que precisó: *“En esta ley ya queda constituido el Consejo Nacional de Desarrollo Social que es un acto federalista que incluye a todos los secretarios de todos los Estados de la República que atiendan la cuestión social de su entidad”,* también hizo énfasis en que uno de los aspectos importantes de esta ley es que *“la planeación del desarrollo social va a partir de los municipios, y la ejecución de los programas federales la van a llevar a cabo los municipios, esto permitirá una mayor fiscalización”*.¹⁷⁸

Asimismo destaca la intervención de la Senadora Leticia Burgos Ochoa del PRD, quien acotó: *“Cuando se sembró por primera vez la inquietud y la preocupación de analizar la posibilidad de formular una Ley de Desarrollo Social, hubo escepticismo sobre la viabilidad de un ordenamiento que no tenía precedentes en la tradición del sistema político y legislativo de Latinoamérica; pero sobre todo la viabilidad de un consenso... Quiero destacar que el esfuerzo desplegado rindió frutos en este Congreso de la Unión, de modo tal que hoy podemos afirmar que dicho marco jurídico de avanzada es viable, como son*

¹⁷⁷ <http://www.senado.gob.mx>., Diario de debates de la Cámara de Senadores en línea, de fecha 9 de diciembre de 2003.

¹⁷⁸ Id.

*posibles los consensos políticos”; además señaló: “Con su voto generoso y una vez que el Ejecutivo Federal emita el decreto correspondiente, las mexicanas y los mexicanos podemos sostener que en la nueva ley no sólo se reafirman tales derechos, producto del esfuerzo de generaciones, sino que se enriquecen y se fortalecen desde una visión integral que cimienta la futura formulación y ejecución de una política consensuada de Estado Social de Derecho” en dicha intervención se hizo hincapié en: “que el PRD en la agenda social insistirá en ir a fondo en la Ley de Coordinación Fiscal, porque está ahí la pinza para eliminar la discriminación de los destinos de los fondos dirigidos al desarrollo social. También se mantendrá en este Congreso la demanda de elevar a rango Constitucional el derecho al desarrollo social que todos y cada uno de las mexicanas y los mexicanos aspiramos, y que en nuestro país esté garantizado.”*¹⁷⁹

El camino que llevó a este proyecto de ley fue sui generis. Después de la iniciativa presentada por Clara Brugada al final de la LVII Legislatura (abril de 2000), durante la LVIII se presentaron dos iniciativas del PAN y dos del PRD, y una del PRI. En ese momento existían diferencias, mientras los del PAN particularmente el presentado por el Diputado Francisco Cantú, partían de la doctrina social cristiana referida a la subsidiaridad del Estado, que sostiene que este solo debe intervenir cuando el individuo y la familia fallan; mientras que los del PRD partían de los derechos sociales que la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos por México le conceden al individuo y de la obligación del Estado de asegurar el cumplimiento de esos derechos.¹⁸⁰ También existían discrepancias, en cuanto el PAN tenía la dificultad para concebir los derechos sociales como condiciones exigibles por los individuos para su desarrollo, mientras que las iniciativas del PRD dejan de enfatizar que parte de los problemas redistributivos son responsabilidad de las propias personas, y para la iniciativa del PRI se deberá distinguir los casos en que son aplicables políticas asistenciales

¹⁷⁹ <http://www.senado.gob.mx>., Diario de debates de la Cámara de Senadores en línea, de fecha 9 de diciembre de 2003.

¹⁸⁰ BOLTVINIK, Julio. “Ley General de Desarrollo Social”, columna “Economía Moral” <http://www.jornada.unam.mx>, Periódico “LA JORNADA” en línea, 21 de noviembre de 2003.

respecto a otras.¹⁸¹ Pero los tres partidos cedieron en sus tesis, por ejemplo el PRD tuvo que sacrificar capítulos enteros, como el referido a las aportaciones federales para el desarrollo social que se asignan a los Estados y Municipios, o como en el caso del PAN que entre los principios que la ley enumera en su artículo 3o no se incluyó el de “subsidiariedad, mientras que aceptó que el objeto de la ley fuera el “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales”.¹⁸²

Ante las discrepancias de los partidos políticos, lo importante era partir de un proyecto de ley que considerara que:

- 1) El fondo de recursos para contingencias económicas, naturales y sociales.
- 2) La distribución equitativa de presupuestos de inversión de las entidades (mecanismos de distribución y vigilancia).
- 3) Los mecanismos que permitan mejorar las condiciones sociales de marginados y pobres.
- 4) Responsabilidades compartidas, nuevo pacto.
- 5) Procesos de descentralización.
- 6) Ampliar y precisar los derechos sociales.
- 7) Los posibles impactos en la realidad socioeconómica del país.

Aunque los cambios que se examinaron en detalle fueron todos propuestos por el PRD, el PAN había presentado algunas observaciones decidió no mantenerlas en aras del consenso, asimismo el PRI adoptó una actitud similar. Lo más importante fue que los 6 grupos parlamentarios que integraban la Cámara de Diputados afirmaron que la nueva ley pretende combatir la desigualdad de la población más pobre del país a partir de un crecimiento económico justo, que propicie el empleo, eleve el nivel de ingreso de la sociedad mejore la distribución del mismo y fortalezca el desarrollo regional equilibrado.¹⁸³

¹⁸¹ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista Académica, Op. cit., p.324.

¹⁸² BOLTVINIK, Julio. “Ley General de Desarrollo Social”. Op. cit., <http://www.jornada.unam.mx>

¹⁸³ SÁNCHEZ, Arturo. “Aprueban diputados la Ley General de Desarrollo Social”, www.jornada.unam.mx Periódico “LA JORNADA” en línea, 27 de noviembre del 2003.

Por tanto, se mostró que si es posible llegar a acuerdos entre todos los partidos, incluso cuando se parte de posturas conceptuales e ideológicas distantes y en algunos aspectos antagónicos.¹⁸⁴

El 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que fue aprobada en ambas cámaras, con algunas abstenciones, pero ningún voto en contra. El que se haya aprobado en forma unánime o casi unánime, no significa que cada uno de los legisladores haya quedado satisfecho con la versión final. Unos y otros tuvieron que ceder en diversos aspectos para lograr el consenso sobre un texto que mereció la aprobación general, por más que cada partido, si no es que cada legislador, hubiera deseado hacerle cambios. A fin de cuentas esa es la gracia de una negociación, que las partes cedan en lo accidental para alcanzar lo fundamental, fenómeno que muy rara vez ha ocurrido en las últimas legislaturas. Por ese solo hecho, esta nueva ley tiene un valor especial.¹⁸⁵

3.3 Estructura.

La Ley General de Desarrollo Social se conforma por 85 artículos y seis transitorios, dichos artículos están distribuidos en cinco títulos, que son los siguientes:

- El título primero denominado “Disposiciones Generales”, integrado por un capítulo primero “Del Objeto” que establece el objeto de la ley y los principios en los que se sustenta, para garantizar el derecho al desarrollo social, consagrado en el conjunto de garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la regulación de la política nacional de desarrollo social.

¹⁸⁴ BOLTVINIK, Julio. “Ley General de Desarrollo Social”, columna “Economía Moral” <http://www.jornada.unam.mx>, Periódico “LA JORNADA” en línea, 21 de noviembre de 2003.

¹⁸⁵ DE BUEN, Unna Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista Académica, Op. cit.

- El título segundo denominado “De los derechos y las obligaciones de los sujetos del desarrollo social” con un capítulo único.
- El título tercero denominado “De la Política Nacional de Desarrollo Social” integrado por seis capítulos referentes a:
 - a) En su capítulo primero se establece los objetivos de dicha política los cuales son: propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos; promover un desarrollo económico con sentido social; fortalecer el desarrollo regional equilibrado; así como garantizar formas de participación social en los programas de desarrollo social.
 - b) En su capítulo segundo se establece la planeación y la programación del desarrollo social, que deberá incluir por lo menos la superación de la pobreza; la seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; la infraestructura social básica, y el fomento del sector social de la economía.
 - c) En su capítulo tercero establece el financiamiento y el gasto, siendo prioritarios los programas de educación obligatoria; las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda, etc. En este capítulo destaca el artículo 20, donde se establece que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, éste no podrá ser reducido sin aprobación del Congreso de la Unión.
 - d) En el capítulo cuarto se definen las zonas de atención prioritaria.

- e) El capítulo quinto se refiere al fomento del sector social de la economía.
 - f) El capítulo sexto referente a la definición y medición de la pobreza, pero dicha tarea la deja en manos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.
- El título cuarto denominado “Del Sistema Nacional de Desarrollo Social”, se compone de ocho capítulos, a saber:
- a) En el capítulo primero se define el objeto y la integración del Sistema Nacional de Desarrollo Social, como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto.
 - b) El capítulo segundo establece la competencia de quienes integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social.
 - c) En el capítulo tercero se define a la Comisión Nacional de Desarrollo Social como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones de las dependencias y entidades federales con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios con los sectores social y privado.
 - d) En el capítulo cuarto se prevé a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social.
 - e) En el capítulo quinto se define al Consejo Consultivo de Desarrollo Social como el órgano consultivo de la Secretaría de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

- f) En el capítulo sexto se establece la participación social, como un derecho de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.
 - g) En el capítulo séptimo se establece el derecho a la denuncia popular.
 - h) En el capítulo octavo se define la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.
- Por último el título quinto denominado “De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, se integra por dos capítulos que son los siguientes:
- a) El capítulo primero se define lo que es la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.
 - b) El capítulo segundo define al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social.

La Cámara de Diputados señaló en su momento que la LGDS en síntesis establece las bases para construcción de una política social de Estado necesaria para el desarrollo de las potencialidades de los individuos y las comunidades así como para superar las desigualdades.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Año I, primer periodo, 25 de noviembre de 2003. p.94.

3.4 Objeto.

El cambio que ha tenido el Estado, ha permitido que se transfiera al mercado una intervención como agente económico directo del desarrollo y a participar en las responsabilidades sociales, lo que ha significado un desgaste de las instituciones sociales que ofrecen beneficios como el combate a la pobreza. Por lo que esta ley se creo con el propósito de redimensionar esta situación, permitiendo que el Estado recuperara su responsabilidad social.¹⁸⁷

Por tanto, el diputado Esteban Daniel Martínez Enríquez al momento de presentar la iniciativa de la Ley de Desarrollo Social señaló: *“La meta de la propuesta es establecer en el marco jurídico del desarrollo social **una red de garantías de derechos sociales**”*.

Por lo que esta meta que señaló el diputado Esteban Martínez, se convirtió en el objeto principal de “La Ley General de Desarrollo Social”. Así que debe considerarse como el objetivo general¹⁸⁸ la fracción primera del artículo primero de la ley, la cual establece: **“Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social”**; y que como lo hemos venido reiterando, para lograr el desarrollo de nuestra sociedad es necesario que se protejan y promuevan los derechos sociales, además de todos y cada uno de los derechos humanos.

En mi opinión este objetivo general que establece la LGDS, se fue descuidando en el contenido de la ley. En efecto, es muy cierto que en el artículo 11 fracción I, señala que la Política Nacional de Desarrollo tendrá como uno de sus objetivos es “el propiciar el aseguramiento del disfrute de los derechos sociales”, por lo que se crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social a fin de que

¹⁸⁷ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. pp. 2076 y 2077.

¹⁸⁸ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista académica, Op. cit., p.328.

se cumpla con este objetivo; pero también es cierto, que la ley se quedó muy corta en cuanto a señalar cuales serán las acciones que se van a llevar a cabo para responder sobre el pleno ejercicio de los derechos sociales. Por lo que se propone que en el reglamento que se expida de la LGDS, se establezcan todos los principios, objetivos, estrategias, prioridades, convenios, planes, programas y demás acciones que resulten de esta ley, los cuales deberán ir encaminados a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Las siguientes fracciones del artículo primero constituirían como los objetivos específicos. La fracción II señala las obligaciones del gobierno para establecer las instituciones que se van a responsabilizar del desarrollo social, así mismo establecer los principios y los lineamientos de la política nacional de desarrollo social. La fracción III anuncia el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, con la participación de los tres órdenes de gobierno. En la fracción IV se determina la competencia de los gobiernos federal, estatal y municipales lo que permite tener el calificativo de “general” de la ley, puesto que deriva de la distribución de las competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, también se determina las bases para la concertación de los sectores social y privado.

Se hace una observación en la fracción V del artículo primero, la cual establece “fomentar el sector social de la economía”, en mi opinión nuevamente la ley se queda muy corta en este aspecto ya que no dilucida en el cuerpo de la ley como lograr el desarrollo económico con sentido social. Es cierto que uno de los objetivos que tiene la Política Nacional de Desarrollo Social es el promover un desarrollo económico con sentido social y que a través del Sistema Nacional de Desarrollo Social se logrará este objetivo, pero no dice más. Como hemos venido señalando, éste es un punto que tiene gran relevancia, puesto que la transformación del Estado ha permitido que el mercado sea el que decida el camino del desarrollo social, puesto que no solo se convierte los bienes materiales, sino también a los sociales, culturales y espirituales, en mercancías

intercambiables para obtener ganancias económicas, además de que una de las razones de la desigualdad y la pobreza es económica. Por lo que una de las metas más importantes de esta ley es la de vincular el desarrollo social con el desarrollo económico. Como se señaló en su momento en la Cámara de Diputados, *“Por eso explicamos al desarrollo social desde la economía política y la resolución de problemas de pobreza, con medidas de política económica que impliquen comprender el sentido jurídico de las relaciones de vida productiva y optar por soluciones realistas y no utópicas de los grandes problemas sociales relacionadas con la insuficiencia económica.”*¹⁸⁹ Además de que no hay que perder de vista lo que marca el artículo 25 Constitucional sobre **“una justa distribución del ingreso y la riqueza”**. De esta manera, se sugiere que el reglamento de la LGDS, de cabida a este tema, puesto que es importante establecer de manera precisa cuales serán los lineamientos y objetivos que dirigirán el fomento del sector social de la economía.

La fracción VI del artículo primero tiene que ver con la regulación y garantizar la prestación de los bienes y servicios que se encuentran contenidos en los programas sociales, esta fracción podemos relacionarla con el Sistema Nacional de Desarrollo Social, el cual se encargara de darle seguimiento a los programas sociales. Es cierto que a través de la LGDS se institucionaliza el derecho de recibir los beneficios de estos programas, pero en mi opinión la ley deja un vacío en lo que se refiere a este tema. Por tanto, se propone que en el reglamento que se expida, se incorpore un apartado que incluya el tema del “padrón de beneficiarios”, a fin de que se establezcan los lineamientos que se deberán seguir para otorgar los beneficios a las personas que así lo ameriten y, se evite hacer mal uso de los apoyos que los programas de desarrollo social otorgan.

Las siguientes fracciones del artículo primero se refieren a la participación social, la cual es esencial para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social; también se hace hincapié en

¹⁸⁹ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, No.36, diciembre 14, 2001. p.6466.

la importancia de establecer mecanismo de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Hay que hacer hincapié, en lo que se refiere a la participación social y privada, ya que es muy cierto que se establecen figuras que se encargarán de dirigir esta participación, pero en el cuerpo de la ley no se señala como lograr el objetivo de “fomentar la participación social y privada”, es decir, que hacer para que la población se interese y contribuya en las tareas del desarrollo social.

3.5 Sujetos

La Ley General de Desarrollo Social en su título segundo señala cuales son los sujetos del desarrollo social. En su artículo 7 establece que: *“Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social...”*, lo que nos hace pensar que, de manera general, todos y cada uno de los integrantes de la sociedad son sujetos del desarrollo social. Sin embargo, de manera específica podemos hacer referencia a la palabra *“beneficiarios”* la cual se define en dicha ley en su artículo 5 fracción I, como: *“aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente.”*

La ley asimismo puntualiza por ejemplo quienes son algunos de los sujetos de desarrollo social, en el artículo 8 señala que: *“Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja”*. Puntualiza, que una de las metas que tiene esta ley es la de atender aquellos grupos que están en desventaja o que son discriminados, ya que se espera que con esta ley se fijen las vías necesarias para que todos tengan una “igualdad de oportunidades”, tanto para que la mayor parte de los ciudadanos de un país esté en condiciones de competir para obtener ciertas posiciones, además de que no se deben tomar en cuenta ciertas características

como el género o la raza cuando las personas tienen la posibilidad de obtener una posición.¹⁹⁰

Dentro de este mismo contexto, el artículo 9 señala que *“los beneficiarios del desarrollo social, son las personas, familia y grupos sociales en situación de vulnerabilidad.”*

Asimismo, la Ley General de Desarrollo Social, en su título segundo artículo 10, señala los derechos y las obligaciones que los beneficiarios de los programas de desarrollo social, destacando; en su fracción I, que deberán recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad; en su fracción II señala el derecho a la información sobre los programas; en su fracción IV señala el derecho de presentar denuncias y quejas por el incumplimiento de esta ley, se reitera en la fracción V el derecho de recibir los servicios y prestaciones de los programas; en la fracción VI señala el derecho de presentar su solicitud de inclusión en el padrón; la fracción VII en mi consideración además de ser un derecho también es una obligación el participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social, en la fracción VIII señala que implícitamente existe la obligación de proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades y, por último, en su fracción IX señala la obligación de cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social.

Ahora bien, no solo los son sujetos las personas a las que van dirigidos los programas y políticas de desarrollo social, puesto que también se contemplan como sujetos activos del desarrollo social, a los gobiernos, a las organizaciones sociales y al sector privado, es decir aquellos que hacen posible la ejecución y aplicación de políticas para lograr el desarrollo social. Como lo señala su artículo 9, *“los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas*

¹⁹⁰ DIETERLEN, Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp.166 y 167.

compensatoria y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso... destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables.”

En suma, podemos decir que los sujetos del desarrollo social, son todos y cada uno de los que integramos la sociedad. Es decir, toda persona, grupo social o organizaciones sociales, el sector privado y los tres órdenes de gobierno, porque existen derechos y obligaciones que deben efectuarse al mismo tiempo, para que de manera efectiva cumplan su cometido, puesto que **“todos”** debemos contribuir en la tarea del desarrollo social. Esto se fundamenta en el hecho de que por mucho tiempo *se ha excluido a amplios sectores de la sociedad en el acceso de sus derechos sociales, a cambio de alternativas compensatorias y electoreras que llegan incluso a representar auténticas afrentas a la dignidad de los beneficiarios.*¹⁹¹ Por lo que esta ley intenta que todos participemos, y como se señala en su momento se expuso en la Cámara de Diputados: *“Se procura una articulación democrática entre niveles de gobierno, tanto como los sectores social y privado, a fin de recuperar un lugar protagónico en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de la política de desarrollo social”.*¹⁹²

3.6 Derechos sociales protegidos.

Analizábamos en líneas anteriores que el objetivo general de la Ley General de Desarrollo Social es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales que contempla nuestra Carta Magna, por tanto, en el artículo 6 de la ley del presente estudio, enlista como derechos para el desarrollo social a: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, y la seguridad social y los relativos a la no discriminación.

¹⁹¹ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta parlamentaria, año III, No.16, abril 28, 2000.p. 2077.

¹⁹² Ibidem. P.2082

Ahora bien, para cada uno de estos derechos hay una o más leyes que se proponen garantizar su cumplimiento. La Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley Federal de Vivienda, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, entre otras, “debieran ser suficientes para tales efectos, cada una en el ámbito de su especialidad”. Sin embargo, por distintas razones no lo son. ¿Por qué, entonces, la Ley General de Desarrollo Social habría de lograr lo que no han podido las leyes especializadas? Porque su razón de ser, más que garantizar el cumplimiento de cada uno de estos derechos en forma aislada, es poner de acuerdo a los diversos actores de la sociedad que pueden incidir en el desarrollo, tanto en el sector público como en el social y el privado, para que sumen esfuerzos, se conduzcan de manera armónica y puedan así producir el desarrollo que las acciones aisladas, descoordinadas y hasta contradictorias, han sido incapaces de generar.¹⁹³

Por tanto, lo que busca esta ley es garantizar los derechos sociales antes mencionados en su conjunto, puesto que todos estos son necesarios para el desarrollo de las personas; por lo que se necesita de la cooperación de los sectores de la sociedad (gobierno, sector público y sector privado). Para lograr el desarrollo social no basta con el trabajo de las autoridades, ya que el desarrollo social es una tarea difícil pero no imposible, por tanto, además de esto se necesita la unión del trabajo, apoyo y esfuerzos de toda la sociedad. Pero no hay que olvidar que así como hay derechos, para que funcionen es necesario que existan obligaciones a fin de que sean posible los primeros, como lo señala Paulette Dieterlen “ *de los derechos de bienestar surge la relación que guardan los derechos con los deberes; constantemente se ha dicho que no existen derechos sin que hay deberes correspondientes. Si aceptamos esta tesis, tendremos que defender la correlación moral entre los derechos y los deberes, que consiste en la aceptación de los deberes como precio a pagar por el hecho de tener*

¹⁹³ DE BUEN, Unna Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista Académica, Op. cit., p.329.

derechos.”¹⁹⁴ Además de que acertadamente señala “*estos derechos se confieren por reglas generales y se aplican, más que a individuos, a clases de personas. Generalmente las personas suelen pertenecer tanto a la clase a la que se le adjudican los derechos como a la que se le imponen las obligaciones. Esto significa que la mayoría de las leyes se aplican a todos los ciudadanos*”.¹⁹⁵

Por tanto esta ley no solo va a reconocer derechos sino que también va a imponer obligaciones a “todos” los mexicanos para el desarrollo social, ya que está en todos contribuir a la transformación de la sociedad mexicana, a fin de alcanzar la igualdad y el bienestar real de todos.¹⁹⁶

3.7 Política Nacional de Desarrollo Social.

La LGDS fue propuesta como ordenamiento reglamentario de los principios y derechos constitucionales en beneficio de los que menos tienen, orientando la inversión pública hacia la compensación de desigualdades y la promoción de una justicia distributiva que permita remontar la pobreza en nuestro país.¹⁹⁷ .

Por tanto, la Ley General de Desarrollo Social conforma un marco legal, que contiene principios rectores y medidas institucionales que van a reafirmar la responsabilidad social del Estado y propiciar la participación democrática y plural de la sociedad, en los temas del desarrollo social.¹⁹⁸

Carlos de Buen Unna señala que las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social en su título Tercero, son una extensión de las disposiciones de la Ley de Planeación al ámbito del desarrollo social. En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Social es una parte de la planeación del desarrollo social, como lo denota el artículo 12 de la ley en cuestión y, por lo tanto, los objetivos que

¹⁹⁴ DIETERLEN, Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico, Op. cit., p94.

¹⁹⁵ Id.

¹⁹⁶ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año II, no.12, abril 16, 2002. p.1685.

¹⁹⁷ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año II, no.36, diciembre 14, de 2001. p.6465.

¹⁹⁸ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año II, no.12, abril 16 de 2002. p.1683

establece el artículo 11 de la LGDS parten necesariamente de los que establece el artículo 1º de la Ley de Planeación, entre que los que destaca la promoción de un “desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución” (frac. II, artículo 11), objetivo al que evidentemente se han opuesto las políticas económicas seguidas en México desde 1982.¹⁹⁹

Entonces, podemos decir que los artículos 12 y 13 de la LGDS, señalan que debe de incluirse en la planeación del desarrollo social la Política Nacional de Desarrollo Social, lo anterior, a fin de que los programas, planes y acciones que deriven de esta política “adquieran una correlación lógica” con los planes y programas del resto de la planeación del desarrollo social del país.

La Política Nacional de Desarrollo Social que contempla esta Ley debe seguir ciertos objetivos, que como anteriormente señalábamos son la base de esta ley. Estos objetivos son: el propiciar las condiciones para asegurar el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos; además de asegurar el acceso a los programas del desarrollo social a través de una igualdad y sin discriminación o exclusión; asimismo promover el desarrollo económico con sentido social para elevar los niveles de ingreso y mejore su distribución, como lo ha señalado nuestra Carta Magna; también reitera que debe fortalecerse el desarrollo regional de forma equilibrada; y garantizar la participación social en lo que se refiere a los programas de desarrollo social (Art.11). Reiterando nuevamente que han quedado plasmados en esta ley de forma enunciativa sin profundizar más.

Esta ley trata de dotar al desarrollo social una nueva dirección y nuevas estrategias para abrir oportunidades vitales a toda la sociedad pero especialmente a quienes dentro de ella se encuentran en una situación de desventaja.²⁰⁰ Por tanto, la Política Nacional de Desarrollo debe incluir por lo menos las vertientes

¹⁹⁹ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista Académica, Op. cit., p.334.

²⁰⁰ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta parlamentaria, Hanoi, no.12, abril 16 de 2002. p.1684.

que señala el artículo 14 que son: la superación de la pobreza, la seguridad social, programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía.

De acuerdo al título tercero de la LGDS, la Política Nacional de Desarrollo Social, también contempla cuestiones como lo son la planeación, la programación, el financiamiento y el gasto, los cuales por su relevancia se analizarán de forma más detallada en los temas posteriores.

Dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social es de importancia el tema de las Zonas de Atención Prioritaria, que en su artículo 29 se consideran como: *“las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.”* La Cámara de Diputados señaló que el motivo de crear estas zonas es porque: *“La existencia de grupos sociales y regiones en donde las desigualdades son más profundas y las condiciones de pobreza y marginación son amplias y complejas, hacen indispensable concentrar las energías y los recursos de las instituciones públicas y de la sociedad para que esos mexicanos alcancen, en el menor tiempo posible, por lo menos, los promedios nacionales de bienestar.”*²⁰¹

Con relación a este tema, en las zonas prioritarias la ley señala en sus artículos 30 y 31 que deberá prestarse una atención integral, asignando recursos y determinando metas precisas, así como establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas las cuales generen empleo, así como desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

²⁰¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año I, primer periodo, 25 de noviembre de 2003. p.92.

En la iniciativa que se presentó en la Cámara de Diputados, por parte de la diputada Clara Brugada Molina en abril del 2000, en su exposición de motivos señaló que el 43% de la población se encuentra en condición de pobreza y el 16% en la miseria, arrojando un total de 60 millones de mexicanos en estado de indefensión total.²⁰² Por lo que uno de los objetivos principales de esta ley, era establecer una definición y una medición de la pobreza; al igual que incluir criterios para definir la pobreza extrema, a fin de que en los programas de desarrollo social contemple tanto a los pobres y los pobres extremos, a fin de crear una justicia social.²⁰³ Pero en el texto que finalmente aprobó el Congreso de la Unión se pensó que era más conveniente que dicha tarea de instaurar una definición y un sistema de medición de la pobreza, se le encomendara al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el cual deberá de auxiliarse con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Por tanto, se espera que con la creación de una Política Nacional de Desarrollo Social, se logre el fin último de la LGDS, el cual es contar con políticas públicas y soportes institucionales que permitan reconstruir el tejido comunitario, reforzar el sentido de solidaridad y alentar la más amplia participación popular.²⁰⁴

3.8 Planeación y programación.

Una política social también se asocia con el paradigma del buen desempeño gubernamental. La política social debe estar regida por las nuevas tendencias de la gestión pública que buscan lograr impactos efectivos y resultados concretos en la población que atiende o debe hacerlo. De esta forma el diseño y la puesta en marcha de la política social deben estar regidos por un funcionamiento eficiente de las instituciones, el uso transparente de los recursos y la garantía de incluir a la

²⁰² CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. p.2076.

²⁰³ Ibidem. P.2081

²⁰⁴ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta parlamentaria, año II, no.12, abril 16, 2002. p.1684.

participación social, requisitos indispensables de lo que actualmente se considera el buen gobierno.²⁰⁵

Es por eso que la LGDS pretende ser la pauta para crear una nueva política social, adecuada a los problemas y necesidades de la población; por lo que es importante que esta ley prevea aspectos como lo son la planeación y la programación.

Las estrategias que venían siguiéndose propiciaban una dispersión de las acciones y programas que buscaban accionar el desarrollo social. La LGDS concibe, que la única vía para obtener buenos resultados y no acciones desarticuladas, es trabajar como un conjunto de acciones que van a la par y con un fin común. Por tanto, para que se logre la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, es importante incorporar a los diversos programas municipales, los planes y programas estatales, los programas institucionales, regionales y especiales relacionados con el desarrollo social, además del Programa Nacional de Desarrollo Social y del Plan Nacional de Desarrollo.

La Política Nacional de Desarrollo Social que establece la LGDS, debe contener cuando menos temas como lo son: la superación de la pobreza (a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación); la seguridad social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica; el fomento del sector social de la economía.²⁰⁶ En mi punto de vista, estos sectores son parte de las estrategias que pretenden accionar la política social, establecidas desde el programa Progres a y actualmente reformulado como el programa Oportunidades.

²⁰⁵ CORDERA CAMPOS Rolando, LOMELÍ Vanegas Leonardo, MONTES de Oca Rosa Elena (coordinadores). La cuestión Social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague, UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2003, pp.225 y 226.

²⁰⁶ Ibidem. P.229

En el artículo 15 de la ley en análisis, se establece que es responsabilidad del Ejecutivo Federal la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo Social, de conformidad con los términos y condiciones de la Ley de Planeación. Aunque en el artículo 17 obliga a los municipios a ser los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, así mismo estarán sujetos en su ejecución a las disposiciones del gobierno federal, en los casos expresamente asignados a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal. En este orden de ideas, es oportuno señalar lo que expresa Rosalba Carrasco: “La necesaria revaloración de los municipios no puede llevarnos a desconocer el hecho de que se requiere una dirección nacional de la política contra la pobreza. En el movimiento del péndulo hacia lo local hay que tener presente que la descentralización replantea, pero no elimina el papel del gobierno federal, aunque sí precisa de un esfuerzo más amplio de coordinación entre los gobiernos, en un esquema concurrente. Aquí el reto es lograr al mismo tiempo una conducción nacional de la política para superar la pobreza, un fortalecimiento de las regiones y comunidades, y una ampliación de las capacidades de gestión locales”.²⁰⁷

En el ámbito nacional la pobreza está concentrada en algunas regiones y en el ámbito estatal adquiere expresiones más críticas en determinados municipios y comunidades, muchas de ellas aisladas. Si la pobreza es un problema a la vez concentrado y disperso, se requiere entonces una activa política regional y una clara dimensión territorial de las estrategias. Aquí entra el tema de la descentralización y la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres órdenes de gobierno.²⁰⁸ Por lo que la cuestión de la descentralización de las funciones de gobierno tiene una presencia importante a lo largo de la LGDS, sobre todo en el título Tercero de la Política Nacional de Desarrollo Social cuando se establece el convenio de los tres órdenes de gobierno para la ejecución de programas en las Zonas de Atención Prioritaria. El título cuarto relativo al Sistema

²⁰⁷ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana (coordinadora). La política económica y social de México en la Globalización, editorial Miguel Ángel Porrúa, UAM, Xochimilco, México, 2000, p 346.

²⁰⁸ Ibidem. P.345

Nacional de Desarrollo Social prevé la concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del gobierno federal, las entidades federativas, los municipios, así como los sectores social y privado.²⁰⁹ Esto responde a que como atinadamente se expresó en la Cámara de Diputados en la exposición de motivos de esta ley, que: *“El problema de la pobreza es tan grande y complejo que es necesario el diálogo permanente y la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Las necesidades que se presentan a lo largo del territorio mexicano, son diferentes, por lo que no es posible tener una visión centralista del problema, se requiere de acciones que den solución al problema de la pobreza”*.²¹⁰

Los programas contra la pobreza han jugado un papel relevante en nuestro país desde hace por lo menos tres décadas. Estos programas surgieron porque las políticas sociales destinadas a la población, en general, fueron excluyendo paulatinamente a importantes núcleos de población: los que se encontraban más alejados o que tenían menos capacidad de presión política.²¹¹ La LGDS pretende resguardar la importancia que tienen los programas de combate a la pobreza, por lo que en su artículo 19 señala que los programas deben ser “prioritarios y de interés público”. Este carácter surge a medida del planteamiento efectuado por la Cámara de Diputados de que: *“el país no tiene un programa nacional de desarrollo social que precise, articule y eficiente los programas sectoriales y de las diversas instituciones de desarrollo social. Además de que los derechos sociales no se conciben como prioridad de la nación, por el hecho de que cuando el país se ubica en situaciones críticas o de emergencia, sin miramientos se recorta el presupuesto del gasto social de manera arbitraria y discrecional por parte del Ejecutivo, aprovechando, entre otras cosas, la situación de indefensión jurídica que al respecto tiene el Poder Legislativo”*.²¹² Por ello, la LGDS le otorga especial importancia a ciertos programas, como lo son:

²⁰⁹ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Revista Académica, Op. cit., p.334.

²¹⁰ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.7, marzo 26, 2002. p.459

²¹¹ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana. La política económica y social de México en la Globalización. Op. cit., p.344

²¹² CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. p.2076.

- Los programas de educación obligatoria.
- Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica.
- Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad.
- Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria.
- Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil.
- Los programas de abasto social de productos básicos.
- Los programas de vivienda.
- 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.
- Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Asimismo, para evitar arbitrariedades y resguardar el carácter de prioritarios y de interés público de los programas para el combate a la pobreza, la LGDS en su artículo 26 señala que el Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social y, además, publicar la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicaran en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

En este tenor, el artículo 28 de la LGDS señala que los programas encargados del desarrollo social, deben identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley y contener la leyenda **“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.”** De esta manera se evita que los programas de

desarrollo social sean utilizados como instrumentos de proselitismo político. Así se crea conciencia en la población de que los beneficios de estos programas no deben estar condicionados, al voto por algún partido o persona en específico.

Continuando con la temática del interés público en los programas de combate a la pobreza, la LGDS está dirigida a toda la población, como una “ley que regula relaciones humanas o institucionales, para lograr su eficacia, con normas claras, sencillas y comprensibles a toda persona”.²¹³ De aquí, que una de las características de la LGDS, es otorgar una certidumbre y transparencia a las acciones que se estén realizando en pro del desarrollo social. Este aspecto va de la mano con el derecho a la información, reconocido en el artículo 6º de la Constitución Mexicana, que es la garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).

En nuestro país se previó que era importante la focalización y se volvió necesaria porque la dinámica de las políticas sociales fue dejando de lado a importantes núcleos de población, los más aislados o con menor capacidad de presión y ello requirió un esfuerzo correctivo para no dejar de atender a los más pobres.²¹⁴ Por tanto, la LGDS establece que, en lo que se refiere a los programas de las Zonas de Atención Prioritaria, los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinarán recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas. (Art. 32) Esto responde a la conciencia de que existen muchas diferencias entre las regiones que componen nuestro país, con sus características muy particulares, es muy distinto el norte al sur, la costa a la serranía, las zonas lacustres a las regiones

²¹³ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año II, no.36, diciembre 14, 2001. p.6466.

²¹⁴ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana (coordinadora). La política económica y social de México en la Globalización. Op. cit., p.345

desérticas. No podemos tratar igual a lo que es distinto y, por tanto, debe existir una infraestructura institucional que apoye no solo a las entidades federativas y a los municipios, sino a las distintas regiones de nuestro país y sobre todo aquellas que necesitan una mayor atención.²¹⁵

Todos somos responsables de contribuir a un mejor desarrollo humano. Si bien hay grados de responsabilidad, es tarea común de todos construir una sociedad justa y solidaria, ya que esta cooperación de todos los sectores puede constituir en mejorar canales de distribución.²¹⁶ Por lo que en su momento señaló la Cámara de Diputados que la importancia de la participación de la sociedad en el desarrollo social respondía a que: “Una política de desarrollo social adecuada a los problemas y necesidades de la población parte de la flexibilidad en su diseño y operación. La atención a los problemas sociales es más “eficaz” cuando se conjugan los esfuerzos de las instituciones entre sí y con las organizaciones civiles.”²¹⁷ Además, es obligación de todos, de las instituciones, de las organizaciones civiles, de las familias y de cada ciudadano contribuir a la transformación de la sociedad mexicana, mediante leyes, políticas y acciones que nos permitan alcanzar la igualdad real entre todos.²¹⁸ Por lo que se aprecia un avance en la LGDS en cuanto a la participación de la sociedad en lo que se refiere a la política social, puesto que en sus artículos del 61 al 66, establece los lineamientos que deberán seguirse para garantizar el derecho de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Asimismo, se incluyen dos figuras la denuncia popular y la contraloría social, la primera para reiterar el derecho a todo ciudadano de denunciar ilícitos en lo que se refiere al desarrollo social, y la segunda se le da existencia a un mecanismo para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Pero es necesario señalar que en este apartado el legislador

²¹⁵ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.7, marzo 26 de 2002. p.459

²¹⁶ ENTRENA, Ma. Socorro. Pobreza, El clamor silencioso de los pobres, editorial San Pablo, Madrid, 2001. p.95

²¹⁷ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.12, abril 16, 2002. p1683

²¹⁸ Ibidem. P.1685

se quedó corto en algunas cuestiones sobre la forma de participación de la sociedad, por ejemplo, sin ir mas lejos, no se estableció como iba a estar conformada la Contraloría Social. Así que se propone que el reglamento prevea esta cuestión estableciendo un capítulo que determine de manera muy específica las reglas que deben regir la participación social, sobre todo en lo que se refiere a la Contraloría Social.

Por lo anterior, el legislador estableció la importancia de que todos los sectores de la sociedad deben de trabajar unidos para hacer posible el desarrollo social, ya que no es solo responsabilidad del gobierno sino es una responsabilidad nacional, claro esta que cada uno en su ámbito de competencia, por lo que en la realización de los programas también es necesario la participación de todos.

3.9 Financiamiento y gasto.

Las formulas aplicadas para definir los montos correspondientes a los estados han sido modificadas sucesivamente cada año, lo que refleja inconsistencia y variabilidad en los criterios e introduce incertidumbre para la planeación de mediano plazo. Asimismo la incertidumbre sobre los montos a recibir en cada municipio provoca efectos negativos en el proceso de planeación-programación-presupuestación que tienen que iniciarse desde mediados del año anterior respecto al correspondiente ejercicio fiscal.²¹⁹

Ejemplo de esto, en el caso del Ramo 26, en 1996 se estableció que los recursos se distribuyeran según una combinación de dos fórmulas referidas a rezago social y a magnitud de la pobreza, pero en años siguientes se aplicó el criterio de otorgar el 1% de los recursos del fondo por partes iguales a cada estado sin considerar su nivel general de rezago, pobreza o población, lo que generó inequidad en su distribución.²²⁰ Otro ejemplo, en 1998 se dijo que al presupuesto federal aprobado no se le harían reducciones que afectaran las áreas

²¹⁹ ARTEGA BASURTO, Carlos y SOLIS, San Vicente Silvia (coordinadores). La política Social en la transición, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, Editores Plaza y Valdes, México, 2001, p292.

²²⁰ Id.

sociales, pero sufrió importantísimas reducciones, lo que afectó de manera negativa el presupuesto para la educación, que se redujo en 1,511 millones de pesos, en el de salud en 464, el de agricultura, ganadería y desarrollo rural en 359 y el de desarrollo social en 781 millones.²²¹

Ante este panorama, al momento de presentar la iniciativa de la LGDS, se expuso que: *“debemos tomar en cuenta que en muchas ocasiones ha ocurrido que cuando el gobierno ha destinado recursos contra la pobreza, desgraciadamente no todos los recursos llegan a cumplir con su destino, muchos de ellos se han quedado detenidos en burocracias deficientes o lo que es peor, en casos de corrupción y desvió de recursos. Puesto que debe persistir la conciencia entre la sociedad de que los recursos bajo los cuales operan los programas sociales provienen de las contribuciones de la población, por lo que es un deber y un compromiso para las autoridades que dichos programas operen de forma transparente y eficaz. Además de que todos los sectores de la sociedad mexicana debemos contribuir en la fiscalización de estos recursos para que no sólo lleguen a quienes más lo necesitan, sino que se destinen sin etiquetas partidistas”*.

Por lo tanto, en el tema del financiamiento y del gasto, la LGDS ha tenido un gran avance, puesto que en los artículos 18 y 20 se establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social *“no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”*; *“que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”*; y que se tendrá que *“que incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto”*. Además de limitar las reducciones y los recortes, también limita las transferencias al establecer (Art.22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos.

²²¹ CORDERA, Rolando y ZICARDI, Alicia (coordinadores). Las políticas sociales de México al fin del milenio, Descentralización, Diseño y Gestión, Instituto de Investigaciones Sociales, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p.471.

La política social de los últimos años ha buscado poner en el centro de la agenda de discusión el tema de la eficiencia en la gestión gubernamental, tratando de garantizar que los recursos disponibles se distribuyan de manera transparente, lleguen efectivamente a los grupos sociales más desaventajados, se ajusten en mayor medida a las necesidades de éstos y logren los mayores impactos sociales a partir de la base de recursos fiscales erogados.²²² Por lo que la LGDS institucionaliza la eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos, con la finalidad que se garantice la suficiencia del gasto social y para proteger al sector social de las arbitrariedades.

La LGDS establece una reserva de contingencia (Fondo de Contingencia Social) para fenómenos económicos y presupuestales imprevistos, tales como las crisis y la baja de los precios petroleros, de tal modo que en esos casos, el gasto social se compense favorablemente.²²³ Asimismo, prevé que se determinará el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (Art.25)

Como lo analizábamos, existen grupos sociales y regiones donde las desigualdades son más profundas, además de que hay condiciones de pobreza y marginación muy complejas, por lo que es necesario concentrar las energías y los recursos de las instituciones para que esos mexicanos alcancen en el menor tiempo posible, los promedios nacionales de bienestar²²⁴; por lo que la LGDS incluye un capítulo relativo a las zonas de atención prioritaria, y por tanto, por ser un tema de gran relevancia, se establece la forma de asignarles recursos de conformidad con la revisión del Ejecutivo Federal, de los resultados de las evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de que no haya arbitrariedades. Pero con la actitud de que sea

²²² VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana R. La política económica y social de México en la Globalización, Op. cit., P.339.

²²³ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. p.2078.

²²⁴ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, año I, Primer Periodo, 25 de noviembre de 2003.

general y asignando los recursos suficientes para elevar los índices de bienestar de dicha población o zona.(Art.30)

Como sabemos la política social va encaminada a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica y, para ello, es necesario que participen todos los actores sociales (gobierno, iniciativas privadas y asociaciones civiles u organizaciones civiles).²²⁵ Por lo que la LGDS menciona que los recursos presupuestales federales pueden ser complementados por los recursos de los gobiernos estatales y municipales, así como con las aportaciones de organismos internaciones, y de los sectores social y privado.

Con relación a lo anterior, el capítulo V del título tercero referente al “Fomento del Sector Social de la Economía” busca fomentar y estimular a las organizaciones de personas, familias, grupos sociales y empresas sociales en sus actividades productivas, ya que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal destinarán recursos públicos para promover proyectos productivos y de desarrollo social.(Artículos 33, 34 y 35)

Es así como la participación de todos los sectores de la sociedad, es el móvil necesario en la resolución de problemas y demandas comunes, pero con la ideología del neoliberalismo que le ha dado relevancia, al mercado, al individualismo, al lucro, al consumismo y la concentración de riqueza, es necesario crear, como lo señala Silvia Galeana de la O, una cultura donde se enfatice la necesidad de que la población colectivice sus objetivos, que desarrolle actitudes de cooperación y solidaridad, asumiendo responsabilidad y compromiso en la gestión de requerimientos de la vida colectiva.²²⁶

Retomando el tema del presupuesto, uno de los contenidos de mayor relevancia de la Ley General del Desarrollo Social es el referente a los candados

²²⁵ ARTEAGA BASURTO Carlos y SOLIS San Vicente Silvia (coordinadores) La política social en la transición, Op. cit., p.141

²²⁶ Ibidem. P.352.

que se aplican a la asignación, a la distribución y al uso de los recursos presupuestales; como se establece en los artículos 18 y 20 donde se señala que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social no “podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”; que “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”, y que se tendrá que “incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto (PIB)”; además de limitar las reducciones y los recortes, también limita las transferencias al establecer (Art.22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos; lo anterior a fin de que no exista corrupción o malos manejos del presupuesto destinado a la política social. Puesto que es una ley que trata de detener aquellas practicas electoreras o de desvío de recursos, al no permitir recortes al presupuesto destinado al desarrollo social y se mantenga al menos constante, con tendencia a crecer.

3.10 Sistema Nacional de Desarrollo Social

Nuestro país se ha caracterizado por mucho tiempo por su gestión pública extremadamente centralizada y discrecional en el Poder Ejecutivo Federal, además de que al interior de éste se opera de manera insular, desordenada y dispersa. Esta ineficaz e insuficiente lógica operativa impacta las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, así como entre el aparato general de la Administración Pública y los agentes sociales y privados, que se traduce en ineficiencia y derroche de posibilidades múltiples.²²⁷ Por lo que es importante gestar un amplio consenso nacional sobre todo en lo que se refiere a la política de desarrollo del país en especial en lo que hace al objetivo de reducción de la pobreza. Ya que es un hecho que es necesaria una revaloración de los municipios, además de que en el movimiento del péndulo hacia lo local hay que tener presente que la descentralización replantea, pero no elimina el papel del

²²⁷ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. p.2076

gobierno federal, aunque si precisa de un esfuerzo más amplio de coordinación entre los gobiernos, en un esquema concurrente.²²⁸

Por tanto, era importante crear en la LGDS un Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo en el que deben concurrir los sectores público, social y privado para cumplir los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social; además para que fuera posible la colaboración de manera coordinada en la formulación, ejecución e instrumentación de los programas, acciones e inversiones; y, sobre todo, para que se impulsara la desconcentración y descentralización así como el fortalecimiento del Pacto Federal.

En este contexto, la LGDS establece las atribuciones que le corresponden a cada orden de gobierno. Por ejemplo el Gobierno Federal por conducto de la SEDESOL deberá formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y atender la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, así como las acciones que se realicen en los municipios y en el Distrito Federal, con la finalidad que la planeación sea congruente, objetiva y participativa (Art. 40, 41 y 42); asimismo deberá determinar anualmente las zonas de atención prioritarias, la celebración de convenios relacionados con el desarrollo social con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, entre otras. El artículo 44 establece las atribuciones que le corresponden a las entidades federativas, resaltando que debe convenir acciones y programas con el Gobierno Federal, los municipios, y la participación de la ciudadanía. Del mismo modo el artículo 45 señala las atribuciones que le corresponden a los municipios en materia de desarrollo social.

Es así como se procura una articulación democrática entre niveles de gobierno que está estrechamente relacionada con los órganos de gestión del

²²⁸ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana (coordinadora). La política económica y social de México en la Globalización. Op. cit., p. 346.

desarrollo social, donde las entidades federativas y los municipios, tanto como los sectores social y privado, recuperan un lugar protagónico en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de la política de desarrollo social".²²⁹ De acuerdo a lo señalado, es importante sugerir, que el Reglamento que se expida de esta ley, deberá contener las reglas a que deberán estar sujetos los convenios intergubernamentales e intersectoriales.

Para llevar a cabo los lineamientos del Sistema Nacional de Desarrollo Social se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social como un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que realicen de manera directa o en concurrencia los tres ordenes de gobierno o en concertación con los sectores social y privado. La importancia de esta Comisión radica en fortalecer la descentralización y darle una adecuada dirección a la distribución de responsabilidades y recursos entre los tres órdenes de gobierno.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivo consolidar la integralidad y el federalismo sobre las bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. Dicha Comisión Nacional está integrada por el titular de la SEDESOL, por los titulares de las secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales; también lo integran los organismos sectorizados a esa Secretaría, el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada Entidad Federativa, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de diputados y senadores. (Art. 47,48 y 49).

Como se puede observar, esta Comisión Nacional no sólo reúne a los Poderes Ejecutivos Federal, estatales y municipales, sino que también integra, aunque con una representación menor, al Congreso de la Unión. Cabe señalar a

²²⁹ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no. 16, abril 28, 2000. p.2082.

este respecto que la participación del Congreso de la Unión en la Comisión Nacional de Desarrollo parece violentar el sistema de división de poderes, al dar ingerencia al Legislativo en un organismo cuyas funciones son administrativas.²³⁰

De igual forma, se crea la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como el instrumento de coordinación de las “acciones del Ejecutivo Federal” para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Dicha Comisión se integra por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Se reúnen de forma bimestral. (Art.51) Desde mi punto de vista, esta Comisión Intersecretarial esta de más, ya que es muy cierto que el tema del desarrollo social ha sido exclusivo del Poder Ejecutivo Federal, pero la realidad nos ha enseñado que es importante que el desarrollo social sea un tema de interés e ingerencia de todos y cada uno de los sectores de la sociedad (gobierno en sus tres ámbitos, particulares y sociedad civil). Debemos dejar atrás la idea de que el desarrollo social atañe solo a los afectados y gobierno. Es necesario dejar atrás el monopolio del desarrollo social que tenía el Ejecutivo Federal, porque de lo que se trata es reforzar la descentralización y con esta Comisión Intersecretarial se llegaría a entorpecer las tareas del desarrollo social.

En esta Comisión participan las dependencias “globalizadoras”, es decir, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de la Función Pública (SFP), que por definición tienen que ver con toda la Administración Pública, así como la de Gobernación, cuya presencia refleja el aspecto político que siempre está presente en la problemática relacionada con el desarrollo social. Se hace hincapié en la participación de la SHCP ya que es la responsable de la asignación y el suministro de los recursos económicos, además de que es en cierta medida

²³⁰ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., pp. 337 y 338.

responsable en gran medida de los resultados de la política social.²³¹ Pienso que estas secretarías encargadas del aspecto económico, deberían ser parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, a fin de que hubiera un elemento más de transparencia en los recursos, puesto que se está dejando una vía para que existan malos manejos de recursos, porque nuevamente se le deja al Ejecutivo Federal que sea el que proponga las partidas y los montos del gasto social.

En el artículo 52 de la LGDS se establecen las funciones que la Comisión Intersecretarial tendrá como son: el recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas, proponer las partidas y montos del gasto social, revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y, en su caso, proponer las modificaciones, entre otras.

Al momento de expedirse la LGDS se consideró que un actor importante en la lucha contra la pobreza es la sociedad, es indispensable generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas. En la LGDS se establecen los lineamientos de dicha participación, de manera organizada, a fin de que sea posible que los miembros de la sociedad presenten sus demandas, así como crear procedimientos para participar en los programas y acciones de desarrollo social; y sobre todo, para que los organismos que representan a la sociedad puedan formular y proponer programas de desarrollo social que respondan a las condiciones y necesidades de la población, además de asegurar la prioridad de las demandas sociales de acuerdo con criterios de equidad, integralidad, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género; de igual manera serán los encargados de recomendar a las autoridades políticas, acciones, programas y acciones específicas en la materia, así como

²³¹ Ibidem p.339 y 340

proponer recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al desarrollo social.²³²

Con la intención de promover un dialogo continuo entre los sectores público, social y privado para la búsqueda de fórmulas que coadyuven a lograr que el combate a la pobreza sea eficaz e integral, así como contribuir a la movilización de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, la LGDS crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social²³³ como un órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural, el cual tiene como objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social (Art. 55). Sus funciones son meramente consultivas. Sin embargo destacan algunas atribuciones relacionadas con la promoción de la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil en la política de desarrollo social, la posibilidad de solicitar información a las dependencias responsables de la misma, recomendar la realización de auditorias a programas prioritarios y dar información a la opinión pública, aunque únicamente sobre los aspectos de interés general que atañen a dicha política.(Art.56)

Los consejeros son invitados por la SEDESOL y deberán ser ciudadanos mexicanos de prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social (Art.57 y 58). Considero que el Consejo, en cuanto funge como puente entre autoridades y sociedad, debería de tener una autentica autonomía, puesto que aun existe una gran injerencia del Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL.

La LGDS reconoce la importancia de involucrar a la sociedad más allá de su incorporación en un órgano consultivo como el anteriormente señalado, al regular la participación ciudadana, la denuncia popular y la contraloría social.

²³² CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año III, No.16, abril 28, 2000. p.2083.

²³³ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta parlamentaria, año II, no. 7, marzo 26, 2002. p.459

Dentro de este Sistema Nacional de Desarrollo Social se integra un capítulo que trata sobre la participación social, donde específicamente se garantiza el derecho que tiene la sociedad de participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social; por lo que se responsabiliza al Gobierno Federal, a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios el garantizar a la sociedad su participación (Art.61). En este tenor, la LGDS contiene un capítulo donde se establece la posibilidad de denunciar ya sea de manera individual o colectiva ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la LGDS o contravenga sus disposiciones y las de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social (Art.67). Así mismo, crea la Contraloría Social como el mecanismo que tienen los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.(Art.69)

Lo anterior subraya la importancia que la LGDS otorga a la participación que debe existir por parte de todos los sectores de la sociedad en la tarea del desarrollo social, ya que no basta únicamente con la labor de las autoridades. Dicha ley crea estos tres capítulos dentro del Sistema Nacional para establecer los lineamientos de los derechos de participación y de denuncia del sector social. No obstante lo anterior, la LGDS se quedó corta en algunas cuestiones por ejemplo: la ley no establece como se lograra el fomentar la participación de la ciudadanía o como hondar en el tema de quien es la autoridad competente que tendrá conocimiento sobre las denuncias que la sociedad realice. En cuanto a lo que hace a la conformación de la Contraloría Social, la LGDS tiene una gran omisión, puesto que no establece quien la va a presidir, como será su estructura y sobre todo de donde se obtendrán los recursos para solventar sus gastos. Ante esta omisión, es necesario que el reglamento de la LGDS contenga un capítulo que prevea este tema, con el fin de establecer todos los lineamientos que regirán la Contraloría Social, para que no existan obstáculos al momento de verificar la

adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de los fines y, sobre todo, establecer los mecanismos necesarios para que la ciudadanía haga uso de esta Contraloría.

3.11 Evaluación de la Política de Desarrollo Social

La evaluación constituye una de las etapas fundamentales en el desarrollo de la política social, ya que permite medir el desempeño institucional, valorar los resultados de los programas; ponderar su eficiencia y, sobre todo, determinar su impacto en las condiciones de vida de la población así como el ejercicio del gasto de los programas, por lo que dichas evaluaciones deberán ser objetivas, imparciales y oportunas.²³⁴ Por tanto, se considera a la evaluación como uno de los aspectos más trascendentales de la Ley, pues sin un sistema confiable de evaluación, que permita conocer con precisión y detalle suficientes los resultados de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, no será posible implementar medidas que permitan avanzar mejor hacia sus objetivos.²³⁵

Por tanto, la LGDS establece en su artículo 72, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el cual tiene como objeto, 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.

Dicha ley señala que este organismo de evaluación podrá actuar por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes, que serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.(Art.73)

²³⁴ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año II, no.7, marzo 26, 2002. p.460

²³⁵ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., p.342

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se crea como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y de gestión, que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (Art.81)

Al respecto, considero que una de las cuestiones que tenía que haberse procurado de este Consejo, es que tuviera independencia del Ejecutivo Federal, ya que no puede haber una evaluación real si hay dependencia de por medio. Es decir, no debe existir una autoevaluación, porque no habría objetividad al momento de calificar las políticas, programas y acciones. Sin embargo, en mi opinión no sucede así con este Consejo, puesto que de conformidad con el artículo 82 estará integrado por:

- a) Por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o la persona que este designe.
- b) Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, estos duraran cuatro años en el cargo y podrán ser reelectos la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.
- c) Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Lo anterior nos da la pauta para cuestionar si, ¿realmente se garantizó la independencia del Ejecutivo Federal de dicho Consejo?, puesto que la convocatoria pública para elegir a los investigadores que forman el Consejo, quedó bajo la responsabilidad del Secretario Ejecutivo, el cual, como ya se planteó

es designado por el Ejecutivo Federal. Por tanto, considero que se le otorgó demasiada injerencia al Ejecutivo Federal; todavía, con la iniciativa que presentó la diputada Clara Brugada se establecía una menor dependencia del Consejo al señalar: *“los miembros del Consejo de Evaluación serán designados por el Congreso de la Unión de la manera siguiente: 17 serán especialistas de alto nivel y reconocida calidad moral y otros cuatro representantes de organizaciones sociales y civiles.”*²³⁶ Algo similar sucede con lo que se refiere a la administración del Consejo ya que estará a cargo de un Comité Directivo que presidirá el titular de la Secretaría o la persona que éste designe. (Art.82)

Por otra parte, este Consejo tendrá su sede en la ciudad de México y su patrimonio se integra por los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la Secretaría, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título (Art.84). El que su sede sea la ciudad de México, responde a que aun la gran mayoría de la administración pública se lleva a cabo en el centro del país; por eso mismo, creo que si se quiere terminar con el centralismo, pues podría convenir que la sede podría estar en otro lugar del país. En lo que se refiere a los recursos, este Consejo como en varios ámbitos aun son regidos por el Ejecutivo Federal, lo que dudosamente permite una verdadera autonomía.

La LGDS señala los lineamientos que debe seguir el Consejo Nacional de Evaluación, a fin de realizar las evaluaciones ya que de conformidad con el artículo 74, en la evaluación de resultados de los programas sociales deben incluir los indicadores de resultados, los que servirán para reflejar el cumplimiento de los objetivos; también deberán incluir indicadores de gestión y servicios, los que se utilizarán para reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios. Estos indicadores, en general, ayudarán para medir la cobertura, calidad e impacto de los programas, metas y acciones de la política nacional de desarrollo social. (Art. 75 y 76)

²³⁶ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28, 2000. p.2083.

Dichos indicadores antes de ser aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación, deberán ser sometidos a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan sus recomendaciones.(Art. 77) Aquí surge en duda, consistente en saber si este organismo se esta creando con el carácter de autónomo, ¿entonces porque es necesario que los indicadores sean sometidos a la consideración de la SHCP y a la Auditoría Superior de la Federación?, esperando que esto sea solo para lograr mejores resultados.

Dichas evaluaciones a las que nos hemos referido, serán anuales como regla general, pero también pueden ser multianuales, en los casos que sea necesario. Además, los resultados de estas evaluaciones deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la Secretaría de Desarrollo Social. (Art. 78 y 79) Lo que, según considero, permitirá que la sociedad pueda informarse y acceder a dichas evaluaciones, y serán entregadas al Congreso de la Unión a fin de realizar las acciones convenientes de conformidad a su competencia.

La LGDS permite que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de conformidad con los resultados obtenidos de las evaluaciones que se hayan realizado, pueda emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal. Además, estas sugerencias las hará del conocimiento público. (Art.80)

Como se puede observar, la Ley General de Desarrollo Social busca garantizar la objetividad y transparencia de las evaluaciones, mediante la inclusión de indicadores con determinadas características; es decir, en gran medida, el éxito de la política social dependerá del cumplimiento de los objetivos previstos para

este Consejo.²³⁷ Cabe señalar, que la ley permite y se propone que el reglamento también lo enfatice, que además del Consejo Nacional de Evaluación, la sociedad a través de la Contraloría Social también podrá evaluar los programas de desarrollo social.

3.12 Crítica a la Ley General de Desarrollo Social.

El desarrollo social como hemos analizado es un tema que abarca parámetros mas allá de lo jurídico. Esto lo podemos ver en la definición de desarrollo social, que según se comentó en capítulos anteriores, es ***“el mejoramiento integral de la población por la distribución de bienes sociales, el cual se logra a través de cambios económicos, sociales, y culturales, estos, ya sean inducidos, provocados o intencionados, que colocan a los seres humanos en una igualdad de oportunidades para su desarrollo.”***²³⁸ En esta tesis, la creación de la LGDS, no solo tuvo que partir de lo jurídico, sino que tiene implicaciones económicas, políticas, sociológicas y filosóficas.

En mi criterio, la Ley General de Desarrollo Social necesariamente se crea a partir de la realidad social que se viene presentando desde años atrás, puesto que a pesar de las acciones implementadas por los dos más importantes modelos de desarrollo que se han aplicado; en el capitalismo, la pobreza se ha agudizado. Por tanto, esta ley es un instrumento que intenta el mejoramiento integral de toda la población. Esto se relaciona con el fundamento constitucional citado en líneas anteriores, puesto que si partimos del artículo 25 Constitucional en que al Estado le corresponde la rectoría del “desarrollo nacional”.

Uno de los temas más importantes que esta ley puso en discusión, fue el fundamento Constitucional del “desarrollo social”. A pesar de los intentos por localizar un fundamento a través de la interpretación de los diversos artículos

²³⁷ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., p. 343.

²³⁸ CARBONELL, Miguel. “Constitución y desarrollo social”, Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, número 28, México, 1998. Revista Jurídica, número 28. p. 133.

constitucionales, no existe un precepto tal donde se contemple puntualmente este tema, por lo que en mi opinión, sería conveniente realizar una reforma constitucional donde *“se instaure el derecho que todos tenemos a un desarrollo social, además de señalar que es una tarea que le corresponde al Estado y que para lograrlo se necesita que concurren los sectores publico, social y privado”*.

En otro tenor, uno de los aspectos más importantes de esta ley es el referente a su objeto el cual es “el garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social en el plano de la igualdad y la no discriminación”, además señala que los derechos para el desarrollo social son: “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación”. Es decir, la LGDS es la primera que establece los derechos sociales de forma enunciativa y sin agotarlos.

Cabe cuestionarnos, ¿De qué manera son concebidos los derechos sociales en la LGDS? Al prever esta cuestión, es necesario descartar ideas asistencialistas o paternalistas como: que los derechos sociales sean una dádiva o una acción altruista; justificar la pérdida de los derechos sociales por la crisis económica; o absurdamente que la gente no tiene estos derechos. Pero también es importante rechazar lo expuesto por el neoliberalismo, el cual señala, que debemos esperar la recuperación del crecimiento económico para obtener un desarrollo social; ya que esto, solo nos ha traído una fragmentación de la política social, vía recorte y privatización de los servicios sociales, estimulando la individualización de intereses y la pérdida de la solidaridad local, nacional e internacional. Así pues, el problema no sólo radica en la economía o en el mercado; pero, la solución tampoco estriba en regresar a un Estado populista e ineficaz. Hoy es indispensable definir y construir las alternativas que permitan

reducir el dualismo económico y social.²³⁹ Por lo que los legisladores reconocieron la importancia de que se incorporen de manera real los derechos sociales en la estructura constitucional y sus leyes reglamentarias, puesto que estos derechos son básicos e imprescindibles para que el individuo desarrolle todas sus capacidades y habilidades a fin de integrarse socialmente por esa vía a una actividad productiva. Así que la LGDS logra el desarrollo de la sociedad, a través de un nuevo concepto de asistencia social que parte del reconocimiento de los derechos sociales, de la plena cobertura de las necesidades sociales, y de superar la concepción de asistencialismo donde no hay un reconocimiento de los derechos y sí un otorgamiento precario de satisfactores, y que en muchos de los casos con un trasfondo político clientelar. Sobre todo, se debe dejar de creer que los derechos sociales son solo favores del Estado y a través de este reconocimiento de derechos sociales, crear redes de participación organizada donde colaboren el gobierno, los particulares, la sociedad civil y, sobre todo, los mismos beneficiarios, a fin de que se dé una mayor y mejor respuesta a las necesidades de la sociedad.

Otro de los puntos relevantes de esta ley es que se hace participar a todos los sectores de la sociedad: el público, el privado y el social para que todos construyamos el desarrollo social, ya que la Federación no puede ser el único motor que promueva este desarrollo, además de que el Estado ya no es tan fuerte para que lleve toda la responsabilidad, por lo que se necesita de la distribución de tareas y compromisos²⁴⁰. Sin embargo, se debe fomentar una cultura de participación, a través de una conciencia colectiva y comprometida, y para eso es necesario:

- Una identificación cultural, que le permita a los individuos sentirse miembros de su colectividad.
- Una educación cívica que le haga consciente de su carácter colectivo, de la solidaridad con sus vecinos y de la importancia de asumir su papel social.

²³⁹ ARTEAGA BASURTO Carlos y SOLÍS San Vicente Silvia (coordinadores). La política social en la transición, Op. cit., pp.126-137.

²⁴⁰ CARBONELL, Miguel. “Constitución y desarrollo social”, Op. cit., pp.141 y 142.

- Un tiempo de dedicación, que le permita tomar parte en los trabajos de organización y gestión de la vida colectiva.
- Algo muy importante, es crear un motivo para la participación, puesto que el individuo ha de sentir el porqué de su participación: el cambio social, la lucha por la liberación, el bien común, el desarrollo, la gestión de los problemas comunes.²⁴¹

Esto responde a que con el neoliberalismo se crearon sociedades, individualistas, donde el sujeto está legitimado a poseer y los pobres son un fenómeno casi inevitable; donde no hay una obligación general de ayudar o reducir el sufrimiento ajeno, puesto que es un problema de “ellos” de los pobres. Pero ante esto hay un derecho natural aún más primario que el de la “propiedad privada” y es del “destino común de los bienes”, puesto que ya no se puede plantear el desarrollo social como individuos aislados.²⁴² La lucha contra la pobreza es mucho más que una falta de ingresos, pues implica afrontar situaciones como cuando comunidades completas quedan marginadas, lo cual tiene efectos que van a repercutir en la “totalidad de la estructura económica y social”. Así que es importante que “todos” los que formamos la sociedad participen, en especial los propios pobres a fin de que sean partícipes de su propia mejoría; lo anterior desde la perspectiva de la “utilidad social”.²⁴³ Es decir, estar concientes que de las acciones que se implementen para permitir el desarrollo de la sociedad, todos los miembros de la sociedad saldremos beneficiados. Aportas tu granito de arena y de igual manera tu te beneficias.

Creo que a la LGDS le faltó precisar ciertos incentivos con la finalidad de incluir que los particulares sean partícipes del desarrollo social. Como sabemos, los particulares son dirigidos por el “lucro” que puedan obtener en sus actividades y las cuestiones sociales no generan una rentabilidad inmediata. Sin embargo,

²⁴¹ ARTEGA BASURTO Carlos y SOLIS San Vicente Silvia (coordinadores). La política social en la transición. Op. cit., p.352

²⁴² ENTRENA, Ma. Socorro. Hablemos de Pobreza. Op. cit., pp.93 y 94

²⁴³ RENES, Ayala Victor. Luchar contra la pobreza hoy, ediciones HOAC, Madrid-España, 1993. pp. 206,207, 288, 291 y 292.

considero que poco a poco los particulares adquieren conciencia sobre todo a través de los medios de comunicación que juegan un papel muy importante en estas tareas, que muchas de sus acciones en pro del desarrollo social, no son por ser caritativos sino que en dichas acciones encuentran sus propios incentivos como por ejemplo: hacerse publicidad, presión y presencia en los medios, reconocimiento, poder, tener mas seguidores, generar ventas, obtener ganancias, etc. En este punto conviene recordar lo que Norberto Bobbio entre otros, ha llamado la función promocional del derecho, es decir, la posibilidad que tienen las normas jurídicas no solamente de castigar ciertas conductas, sino de incentivar a otros, creando estímulos suficientes para que los particulares se adhieran voluntariamente a ellas y se conduzcan conforme a los objetivos de las mismas.²⁴⁴

Con relación a lo que señalábamos, la LGDS establece la asistencia como el medio idóneo para que los sectores mas desprotegidos afronten sus problemas, pero hay que recordar que hay personas o sectores de la sociedad a los que no necesariamente requieren asistencia, sino que solo necesitan apoyo y reconocimiento a sus potencialidades, a fin de que éstas generen su propio bienestar, como se establecía años atrás con el programa “SOLIDARIDAD”. Por lo que se retoma la importancia que tendría el reglamento de la LGDS para que a través de éste, se fomente la participación en la tarea del desarrollo social de las organizaciones de la sociedad civil, sin dejar fuera a aquellas comunidades que están organizadas pero que posiblemente no cuenten con un registro que las avale.

Una de las características de esta ley es ser “general”. Esto responde a que en el tema del desarrollo social se llegó a la conclusión que era importante la relación organizada, democrática, racional y consolidada entre los tres ordenes de gobierno.

²⁴⁴ CARBONELL, Miguel. “Constitución y desarrollo social”, Op. cit., p.136.

Por lo tanto, los legisladores creyeron que era de suma importancia crear un Sistema Nacional de Desarrollo Social, para que en las tareas del desarrollo social trabajen de manera coordinada la Federación, las entidades federativas y los municipios. Además de que este sistema busca que se establezcan lineamientos para lograr una descentralización. Ejemplo de esto es que los municipios son los principales ejecutores de los programas de desarrollo aunque aun debe sujetarse a las reglas de operación que se establecen por parte del gobierno federal. En lo que se refiere al presupuesto, se prevé la celebración de convenios de coordinación para que las Entidades Federativas y los Municipios acuerden con el gobierno federal el destino y los criterios del gasto en el caso de los presupuestos. Esto es de suma importancia, ya que es cierto que se ha intentado descentralizar dejando la responsabilidad de los programas a los gobiernos estatales y municipales, pero en muchos casos sin la debida transparencia presupuestal, lo que ha generado bajos niveles de cobertura y de calidad de los programas.²⁴⁵ Por lo que con este sistema se espera que se cumpla uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social y es el que exista una organización, correlación e incorporación entre los programas municipales, estatales, institucionales y regionales, lo que reportaría mayores avances en beneficio del país.

En este contexto, una cuestión relevante de la LGDS es que crea las Zonas de Atención Prioritaria como las áreas o regiones de carácter rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación, insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social, las cuales contarán con presupuestos especiales para elevar los índices de bienestar, puesto que como lo analizábamos en líneas anteriores hay regiones o zonas que necesitan de un mayor apoyo para salir de la pobreza. En la LGDS se contempla que estas zonas queden bajo la responsabilidad del Ejecutivo Federal.

²⁴⁵ ARTEGA BASURTO Carlos y SOLIS San Vicente Silvia (coordinadores). La política social en la transición. Op. cit., p.136

Asimismo, la LGDS crea un Consejo Nacional de Evaluación, que tiene entre otras actividades la de establecer un solo concepto de pobreza, así como establecer un solo instrumento de medición para ésta, a fin de evitar contradicciones. Lo más importante es que dicho Consejo se encarga de revisar el cumplimiento de los programas y sus metas a fin de corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente, lo que permitirá establecer los resultados de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social, para que poco a poco se implementen medidas para seguir avanzando. El éxito de este Consejo Nacional de Evaluación se concentra en la medida de la transparencia y la objetividad en que se conduzca. Aunque, como ya lo señalábamos, se pone en duda su autonomía ya que aun tiene ingerencia del Ejecutivo Federal en aspectos como la conformación y en lo que se refiere a sus recursos.

Otro tema importante que prevé la LGDS es la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Social, el cual impulsara la participación ciudadana en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; asimismo, se crea un capítulo que habla de la participación social a fin de que la sociedad participe de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. También crea los capítulos de la denuncia popular y la contraloría social, como los mecanismos para que toda persona denuncie cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la LGDS o las demás disposiciones que regulen materias relacionadas con el desarrollo social. En mi opinión debería haberse creado un solo organismo que fungiera como puente entre la sociedad y las autoridades, con las actividades que realiza el Consejo Consultivo, así como lo que se refiere a la participación social, denuncia y contraloría social, para que existiera uniformidad y, lo más importante, para garantizar una “autonomía”, puesto que como lo analizamos, a la LGDS le faltó definir ciertos aspectos, como sucedió con la Contraloría Social, por lo que aun existe la posibilidad que haya malos manejos o injerencia del Ejecutivo Federal.

Algo similar sucede, tanto con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y con la Comisión Nacional de Desarrollo Social, puesto que como ya lo habíamos señalado, hubiera bastado con crear un solo organismo, unificando los objetivos y las actividades de los dos; porque que se corre el riesgo de que se obstaculice o se entorpezca en las tareas del desarrollo social.

Se cree que una de las vías para avanzar en el tema del desarrollo social es “establecer una justa distribución de los recursos destinados al desarrollo social”. Por eso es que en la LGDS se establecen “candados” que pretenden garantizar y promover el uso eficiente de los recursos públicos o como atinadamente lo señala Julio Boltvinik *“además de limitar las reducciones y los recortes, también limita las transferencias al establecer que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos. Estos candados reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades que le impone el todopoderoso sector económico”*²⁴⁶; ya que generalmente se realizaban importantísimas reducciones a las áreas sociales. Por esta razón se pensó que era importante que se plasmaran estas cuestiones en la ley, para que no solo se quede en buenos deseos, ya que es de suma importancia la recomposición de las capacidades fiscales del Gobierno, garantizando la recaudación suficiente que permita dar cumplimiento estricto al espíritu y al deseo de esta ley. Asimismo se pretende que con los lineamientos contemplados en la ley se distribuyan los recursos de manera conciente, a través de una distribución del gasto social que se base en indicadores y lineamientos generales de eficacia, de conformidad con las evaluaciones que se realicen.²⁴⁷

La LGDS, no es la primera norma que regula el desarrollo social pues antes de ésta, se expidieron diversas leyes sectoriales que regulan los derechos

²⁴⁶ BOLTVINIK, Julio. “Ley General de Desarrollo Social”, <http://www.jornada.unam.mx> , Periódico “La Jornada” en línea, columna “economía moral”, 21 de Noviembre de 2003.

²⁴⁷ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, Año I, primer periodo, 27 de noviembre de 2003. p.247

sociales, por lo que se pensó que era de “suma importancia” concebir esta ley como una “ley marco”, que tiene como propósito esencial fortalecer la normatividad vigente en lo que se refiere al desarrollo social, para atender la expectativa y el reclamo ciudadano de garantizar el derecho al desarrollo social consagrado en el conjunto de las garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución.²⁴⁸ De lo que se trata es de que esta ley englobe de forma coherente con todas las políticas públicas de desarrollo social y permita la concurrencia de los tres niveles de gobierno, evitando que se invada en la esfera de su competencia; ejemplo de esto, lo encontramos en lo señalado por los artículos 8, 9 y 14 de la LGDS donde señala que los tres ámbitos de gobierno formularán y aplicarán políticas asistenciales, y la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir programas asistenciales, pero también existe un ordenamiento desde 1986 que prevé el tema de la asistencia social el cual es la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. Con esto queremos referirnos a que debe existir una incorporación de las políticas asistenciales a las de desarrollo social, de lo contrario producirá conflictos de competencia entre las dependencias y entidades encargadas al desarrollo social y las que se encargan de la asistencia social, lo que dificultaría la coordinación y se traducirá en la dispersión de esfuerzos.²⁴⁹ Esto puede suceder con otras leyes, por lo que es importante lograr una correlación a fin de todas las leyes sectoriales se unifiquen a través de la Ley General de Desarrollo Social; como debe suceder con la Ley de Coordinación Fiscal para que haya una mejor administración y transparencia en lo que se refiere al gasto social. Desde mi punto de vista, a pesar que la ley establece como uno de sus principios la integralidad y en su artículo 12 señale la incorporación de esta Ley con el resto de las disposiciones en la materia, creo que quedó una laguna puesto que no establece como realizar esa incorporación.

En mi opinión, la LGDS es una ley que se originó con buenos augurios, ya que establecerá una política de Estado capaz de abatir la pobreza en que está

²⁴⁸ CAMARA DE DIPUTADOS, Gaceta Parlamentaria, año III, no.16, abril 28 de 2000. p. 2077.

²⁴⁹ DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., p.333.

sumergida la población mexicana y para esto, su objetivo es garantizar el cumplimiento de los derechos sociales.

Asimismo, institucionaliza una política social de Estado que trasciende las políticas sexenales, puesto que es importante que la política social vaya más allá del gobierno que encabece el sexenio, a fin de que no se deje de actuar; por lo que *“era preciso tener un proyecto de largo plazo, construyendo una política social de Estado que disponga del tiempo de maduración suficiente para que rinda frutos y no quede sujeta a los vaivenes de la alternancia. Ya que por años los mexicanos hemos sufrido por falta de estadistas con visión de largo plazo y con proyecto de nación; por el contrario, la improvisación, la coyuntura y la mirada puesta en la próxima elección son factores que han entorpecido el combate a la pobreza”*.²⁵⁰ Además, para que el desarrollo social deje de ser un botín o un instrumento de proselitismo político.

Otro de los aspectos importantes de la LGDS, es que fue creada con la tolerancia y flexibilidad de los partidos políticos, dejando a un lado intereses e ideologías para el beneficio de la sociedad.

Por lo que en resumen los beneficios más importantes de esta ley son:

- Incide en el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución.
- Establece los principios y lineamientos generales para configurar e institucionalizar una Política Social de Estado para alcanzar niveles de bienestar en el menor plazo posible para toda la población
- Define el marco para que las acciones y programas en materia de desarrollo social se articulen de manera eficaz.
- Construye una política de desarrollo social.

²⁵⁰ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año II, no.7, marzo 26, 2002. p.458

- Consolida un marco jurídico que da certidumbre, continuidad y garantiza compromisos y transparencia en la gestión pública, que abre espacios para la participación de todos los sectores de la sociedad.
- Promueve que los recursos públicos se distribuyan con base en criterios de equidad.

Estas son solo algunas de las aportaciones de esta ley. Sin embargo, también hay que señalar ciertas deficiencias:

- Aun queda algunas cuestiones donde se pierde la objetividad y aun hay rezagos en la descentralización, por ejemplo todavía existe injerencia del gobierno federal al elegir a los miembros del Consejo Nacional de Evaluación o en el caso del Consejo Consultivo, o en lo que se refiere a la aplicación de los programas, puesto que aun hay que seguir las políticas del Ejecutivo federal, por mencionar algunos ejemplos.
- Establece derechos e impone obligaciones a todos los mexicanos para el desarrollo social, pero parece que el objetivo de esta la ley es la inducción más que la coerción. Desde mi punto de vista, a los legisladores les faltó establecer un capítulo de sanciones que se aplicaran a los servidores públicos y demás sujetos obligados, en caso de que incumplan con las obligaciones establecidas por la ley.
- A pesar de que la ley contempla como unos de los principios de la Política de Desarrollo Social “el respeto a la diversidad”, era importante establecer acciones específicas para la mujer, puesto que esta ley no prevé nada al respecto. Las investigaciones señalan que las mujeres tienen una mayor incidencia de pobreza, comparadas con los hombres. En lo que se refiere a los programas de combate a la pobreza, como señala Rosalba Carrasco: “si bien existen programas diseñados para atender específicamente a grupos de mujeres, por lo general se parte del supuesto de que éstas se benefician

de la misma manera que los hombres con las intervenciones públicas. A esta deficiencia conceptual se agrega otra igualmente limitada: con frecuencia las políticas contra la pobreza asumen una visión “instrumental” o utilitaria sobre el papel de las mujeres, tomando sus funciones como un mecanismo para mejorar la situación del resto de la familia y la comunidad, partiendo de papeles tradicionales y sin reconocer la especificidad de las necesidades, demandas e intereses de las mujeres. Por lo que es necesario introducir algunos cambios conceptuales y medidas concretas para modificar este sesgo de género en los programas contra la pobreza, para garantizar que las mujeres en pobreza tengan acceso –en condiciones de equidad- a los recursos y a los mecanismos de toma de decisiones sobre el destino y la orientación de los programas.²⁵¹ Cabe señalar que algo similar ocurre con los grupos vulnerables y marginados.

- Uno de los objetivos de la Política de Desarrollo Social que contempla la LGDS es “fomentar el sector social de la economía”. De hecho, en uno de sus capítulos trata sobre este tema, pero pienso que lo hace de manera muy escueta, puesto que no señala que tipo de actividades son las que se fomentarán para generar empleos e ingresos y como lo va a lograr; además que no determina que tipo de sectores son los que van participar, ya que es importante la participación de sectores como los ejidos, las cooperativas, las comunidades, las instituciones de asistencia privada, asociaciones civiles, las organizaciones de trabajadores, entre otros. De igual manera no señala los estímulos para que la sociedad así como los particulares participen en estas actividades, que tipo de proyectos se van a promover y bajo que requisitos; así como los lineamientos a seguir para otorgar recursos. Aquí es necesario resaltar que no únicamente se necesita “dinero” para lograr proyectos y cumplir metas en pro del desarrollo social; es necesario hacerle ver a la sociedad que es importante su participación

²⁵¹ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana (coordinadora). La política económica y social de México en la globalización. Op. cit., p. 346.

para que ésta misma vea por sus necesidades, es decir, desarrolle sus capacidades.

Aunque esta ley se expidió con muy buenas expectativas, como señala Carlos de Buen Unna, *“cualquier mejora será demasiado pobre si no cambian las políticas económicas que han deteriorado las condiciones de vida de la población, quizá algún día se den cuenta nuestros dirigentes nacionales, que las medidas que han venido implementando en aras del control de la inflación y la disciplina presupuestal, no generan ningún éxito real, más allá de los reconocimientos de los organismos financieros internacionales, y que los subsidios a los ricos, otorgados a través de rescates bancarios y carreteros, de exenciones tributarias y regímenes fiscales especiales a empresas sumamente lucrativas y de una aborrecible tolerancia a los fraudes fiscales y laborales, lejos de incentivar el empleo y la inversión en nuestro país, hacen que nuestra economía sea cada vez más débil y dependiente y, desde luego, más injusta. Mientras tanto, la LGDS podría ser de alguna utilidad para que ayude a hacer más eficiente y eficaz la política social y a construir un nuevo modelo en el que la justicia social recupere su viejo prestigio.”*²⁵²

En este sentido, a continuación se resumen en diez puntos lo que se pretende lograr con esta ley:

1. Crear mecanismos que permitan mejorar las condiciones sociales de marginados y pobres, a través de metas claramente establecidas, lo que permitirá garantizar a las siguientes generaciones un mejor futuro.
2. Un nuevo pacto federal, fundado en el diálogo nacional que unifique criterios, comparta responsabilidades y defina las áreas prioritarias para el desarrollo.

²⁵² DE BUEN UNNA, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Op. cit., pp.348 y 349.

3. Fortalecer las instituciones y estructuras gubernamentales en materia de desarrollo social de los tres órdenes de gobierno.
4. Establecer vías para estar en posibilidades de dar respuesta a las demandas ciudadanas.
5. Asegurar nuestros derechos sociales, para que se redefinan nuevos instrumentos y mecanismos para garantizar la eficaz prestación de servicios en materia de salud, educación, alimentación y vivienda, haciendo parte de este proyecto a los grupos sociales e instituciones de asistencia privada, que suelen ser un fuerte detonador de la participación ciudadana.
6. Que el nuevo federalismo se oriente socialmente, de tal suerte que se fortalezcan los procesos de descentralización.
7. Mejorar los mecanismos de distribución de los recursos federales, con la perspectiva de romper los vicios presupuestales y redireccionar los recursos con base en los criterios de equidad y eficacia.
8. Crear un nuevo marco normativo para el desarrollo social, para garantizar, ampliar y precisar los derechos sociales básicos de los mexicanos.
9. Atender las regiones de atención prioritaria, puesto que necesitan ser atendidas con urgencia y la toma de decisiones rápidas, prácticas y de resultados inmediatos.
10. Responder con eficacia y oportunidad a los reclamos sociales, sobre una premisa fundamental: los beneficios de la acción coordinada redundarán en una sociedad más dispuesta a enfrentar los retos que el futuro demanda, y hacia los cuales no puede haber respuestas improvisada, pues en ello se juega el desarrollo integral de la nación mexicana. Sobre todo crear metas de largo plazo, que vayan más allá de un sexenio. ²⁵³

²⁵³ ARTEAGA Nelson, ARZATE Jorge, HERRERA Anzaldo Ana Lilia y otros. Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, 2003. pp.291-293.

Ante todo, se espera que la LGDS abata la pobreza de la sociedad mexicana, por lo que el camino más difícil de esta ley apenas comienza, en lo que se refiere a la aplicación de lo señalado en la ley y hacer cumplir sus mandatos. Para que no suceda como con otras leyes relegadas, olvidadas o sin observancia.

El actual gobierno de Vicente Fox Quezada le dio cierta continuidad a algunas acciones consideradas en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), aunque tratando de establecer una perspectiva más integral y de atención sistemática, lo que de hecho cambió su nombre al de Contigo. Lo anterior, de cierta manera, se ha traducido en un avance en beneficio de la sociedad, puesto que se le da continuidad a las políticas, programas y acciones del desarrollo social, sin que se frenen a pesar de que arriben nuevas autoridades. Lo que se pretende es que se les dé a las personas y los hogares en condición de pobreza las herramientas, habilidades, destrezas y oportunidades necesarias con el fin de que cada vez sean más capaces de proveerse por sí mismos de satisfactores básicos que permitan su desarrollo.²⁵⁴ Por lo que actualmente se cuenta con varios programas como:

- Empleo temporal
- Opciones productivas
- Desarrollo Local
- Atención a jornaleros agrícolas
- 3x1 para emigrantes
- incentivos estatales
- Atención a Adultos mayores
- Vivienda rural
- Jóvenes por México
- Hábitat
- Oportunidades

²⁵⁴ Ibidem. p160

- Coinversión Social
- Abasto social de Leche
- Adquisición de leche
- Abasto rural
- Apoyo alimentario
- Tu casa
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
- Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM)

En los informes que el Ejecutivo Federal ha presentado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, a la Cámara de Diputados, se señala que se está avanzando en el desarrollo social, por ejemplo que va aumentando el padrón de beneficiarios, que se amplía la cobertura en los Estados, igualmente aumentan los proyectos productivos, asimismo existe un aumento en becas para todos los niveles educativos, también existen avances en la construcción de redes de agua potable y drenaje, así como con la creación del seguro popular se apoyara a la familia mediante medicinas, consultas, hospitalización, entre otros.

A pesar de las cifras, datos, presupuestos y resultados, aún hay mucho por hacer, ya que de nada sirve que se otorguen más becas, si no hay escuelas cercanas con el material necesario o alumnos bien alimentados o sigue existiendo deserción. De que sirve contar con un seguro popular si en ocasiones hay regiones con las que no cuentan con clínicas o medicamentos y equipo necesario. En el caso del empleo, de que sirve presumir que en México existe un porcentaje muy bajo de desempleo de larga duración en México, si al contrario esto solo refleja un atraso y un nulo apoyo para los desempleados. Que los desocupados en México no lo estén mas allá de 12 meses es porque están desprotegidos, porque de algo tienen que sobrevivir y se van a la informalidad o al autoempleo, puesto que en nuestro país no existen las condiciones para instaurar un seguro de desempleo.²⁵⁵

²⁵⁵ <http://www.sedesol.gob.mx> , “Doble Carta” semanario de información socioeconómica, año 3, num150.

Así que el camino aun es muy largo, porque a pesar de que las estadísticas registran una disminución de pobres extremos, es importante ver como es esa reducción, acaso pasaron a ser de pobres extremos a pobres moderados. Nuestra realidad aun dista mucho de lo que las estadísticas y cifras pretenden reflejar, sobre todo en lo que se refiere a las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Lo más importante es dejar de pensar que la pobreza es el resultado de la incapacidad de los individuos de enfrentar los procesos de inserción económica y social, más bien el avance se encuentra en analizar las condiciones estructurales que han generado una relación desfavorable de acceso a los grupos e individuos en la sociedad; así como buscar recomponer las redes sociales que se fracturaron y entrar de lleno al tema de la desigualdad social y económica que ha traído consigo el modelo de desarrollo económico.²⁵⁶

Por lo que esta ley por si sola no traerá milagros, aun hay mucho por hacer y una de esas acciones es el crear el reglamento de la LGDS, para atender las lagunas que tiene la ley, con lo que se espera que dicho reglamento las subsane. Pero a pesar que la ley establece que en 90 días naturales a partir de su entrada en vigor deberá expedirse su reglamento, después de más de un año de la creación de esta ley, aun no se ha expedido. Por lo que en sesión de fecha 30 de noviembre de 2004, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores exhortó a la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno Federal a publicar el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, y nuevamente el Senado le reiteró en sesión de fecha 14 de marzo de 2005 a la Secretaría de Desarrollo Social *“que informe las razones por la que no se ha sido cumplido con lo dispuesto en el artículo transitorio segundo de Ley General de Desarrollo Social relativo a la publicación de su reglamento.”*²⁵⁷

²⁵⁶ ARTEAGA Nelson, ARZATE Jorge, Boltvinik Julio y otros. Pobreza Urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales. Op. cit., pp. 162 y 163.

²⁵⁷ <http://www.senado.gob.mx> Cámara de Senadores.

Así que no hay que olvidar que una de las cuestiones para que funcione esta ley es la participación de toda la sociedad y que cada sector debe realizar la tarea que le corresponde en materia de desarrollo social, si es que queremos una mejor sociedad.

CAPITULO 4

IMPACTO SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

4.1 El costo humano, social y económico de la pobreza extrema y de la marginación social, 4.2 Beneficios de la institucionalización del desarrollo social a través de la Ley General de Desarrollo Social, 4.3 Beneficios del reconocimiento jurídico del desarrollo social en grupos de extrema pobreza y marginados, 4.4 Defensa procesal del derecho al desarrollo social.

CAPITULO 4

IMPACTO SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO

SOCIAL

4.1 El costo humano, social y económico de la pobreza extrema y de la marginación social.

El no superar la pobreza se traduce en un alto costo que el país debe pagar, puesto que hay que atender aspectos como: carencias, tristeza, desempleo, falta de vivienda y servicios, enfermedades, falta de instrucción y cultura, humildad, desnutrición, dificultad de convivencia y comunicación social, delincuencia, vergüenza, entre otros. Al mismo tiempo, los pobres extremos deben superar los infortunios que padecen; por ejemplo, en lo que se refiere a la vivienda, ya que viven en zonas áridas y semiáridas, hay hacinamiento en sus casas precarias, sin agua, ni electricidad, ni drenaje y sus bienes son exiguos; aunado a la desnutrición y las enfermedades que padecen las cuales no pueden ser erradicadas y por tanto mueren; además de que no saben leer ni escribir, puesto que muchas veces la educación abarca uno o dos años de primaria; sumado a que sus ingresos son escasos, que pueden ser de un salario mínimo o menos.²⁵⁸

Por tanto, los marginados y pobres se han quedado en vilo entre un pasado que se les ha arrebatado y un futuro que todavía no los alcanza. Excluidos de una dinámica económica moderna y por el impacto de la industrialización que acentúa la pobreza no solo en las sociedades rurales sino también en las urbanas.

De entrada, hay que tener en cuenta que estos costos se van a abordar de manera independiente, pero no hay que olvidar que todos están en una misma dinámica, porque todos se relacionan y todos tienen un impacto entre sí. Por ejemplo, si un hombre está enfermo y desnutrido, no puede acceder a una

²⁵⁸ CAMPOS, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?, La reiterada querrela por la nación, 3ra reimpresión, Editorial Nuevo Siglo, Marzo, 1996, pp.86 y 87.

educación y sin educación tiene pocas posibilidades de obtener un buen empleo, lo que dará como resultado que tenga muy pocos ingresos, lo cual no le permitirá obtener bienes para satisfacer sus necesidades y, mucho menos, para adquirir una vivienda, y se traducirá en que se establezca en zonas de riesgo y afecte el medio ambiente. Lo anterior, da como resultado una desintegración familiar hasta llegar a una desintegración de la sociedad. Ahora bien hemos planteado un pequeño ejemplo, pero la dinámica de la pobreza es aun más complicada.

Por lo que es importante en este subtema abordar los costos humano, social, económico y ambiental, que nuestro país tiene que solventar al no erradicar la pobreza y la marginación.

COSTO HUMANO

En lo que se refiere al costo humano de la pobreza se contemplan aspectos como: la salud, la educación y el trabajo.

A) SALUD

Se sabe que la salud es una necesidad social, por lo que existe una estrecha relación entre enfermedad y pobreza, ya que lo que más temen los pobres es que un miembro de la familia sufra una enfermedad grave puesto que las enfermedades impiden que las personas trabajen y propicia que lleguen a hundir a un hogar en la pobreza por el endeudamiento al que quedará sometida la familia por los costos de la atención médica. También se dan los casos en que las instituciones del sector formal no proporcionan redes de protección adecuadas. Esto puede llegar a traducirse en el hecho de que cuando un miembro de la familia esté enfermo pueda poner en peligro la estabilidad económica de todo el núcleo familiar. Por tanto, las enfermedades tienen efectos devastadores y duraderos en los recursos de los hogares.²⁵⁹

²⁵⁹ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, ediciones Mundi-Prensa, Publicado para el Banco Mundial, Madrid, 2000, p.53.

Los niños son los que más sufren estas condiciones, ya que los países pobres son abatidos por una enorme mortalidad infantil. Cada año mueren 13 millones de niños menores de 5 años a causa de la desnutrición y las enfermedades.²⁶⁰

Asimismo, la problemática de la salud es distinta en la ciudad que en las zonas rurales. En las zonas urbanas encontramos otro tipo de enfermedades propias de la urbe como enfermedades del corazón, infecciones intestinales, hipertensión, diabetes, lesiones, tensión, entre otras. En el caso de las zonas rurales las enfermedades empiezan desde que no se toman las medidas sanitarias básicas en municipios que no cuentan con agua potable y el analfabetismo que no les permite acceder a la información necesaria para tomar medidas. En estas zonas los niños se siguen muriendo de infecciones respiratorias y estomacales y de desnutrición, las mujeres presentan cuadros severos de infecciones sexuales y los hombres padecen problemas articulares, a causa de riñas provocadas por el alto consumo de alcohol o por los trabajos pesados; hay que agregar que estas zonas no cuentan en muchas ocasiones con servicios de salud y en caso de tener algún centro de salud, no son abastecidos regularmente con los medicamentos y equipos necesarios. Por lo que en ocasiones no se tiene mas remedio que dejar morir a los parientes por la falta de recursos que le permitan acceder a los servicios de salud o para adquirir los medicamentos que necesitan.²⁶¹

En el problema de la falta de salud, los costos se incrementan y se agravan más en aquellos grupos marginados. Por ejemplo, los niños, las personas de edad avanzada, las mujeres y también aquellas personas que tienen alguna enfermedad por la que han sido discriminados como son los enfermos de Síndrome de Inmune Deficiencia Adquirida (SIDA). Todo lo anterior se traduce en

²⁶⁰ ENTRENA, Ma. Socorro. Pobreza, El clamor silencioso de los pobres, editorial San Pablo, Madrid, 2001, p.43.

²⁶¹ HERRERA, Beltrán Claudia. <http://www.jornada.unam.mx>, periódico “La Jornada” en línea, 20 de Enero de 2004.

elevadas tasas de mortalidad, de enfermedades, de desnutrición, pero también altas tasas de nacimientos por falta de información para planificar una familia.

B) EDUCACIÓN

En todos los lugares se valora la alfabetización o la sed de conocimientos. La gente dice que el analfabetismo limita la capacidad de los individuos de obtener empleo, seguir instrucciones escritas, aprovechar los servicios gubernamentales u obtener acceso al crédito. Pero muchas veces a las familias les resulta difícil invertir en servicios educativos, aunque la vida sea difícil porque sin educación no es posible conseguir un buen empleo. Aunque esto se cuestiona, ya que la educación no guarda relación con la obtención de empleo; sin embargo, los padres alientan a sus hijos a ir a la escuela, aunque están concientes de que la educación ya no lleva a la obtención de empleos o de riqueza.²⁶²

La educación de las mujeres, ésta se ve afectada por una enorme cantidad de cuestiones culturales. La opinión prevaleciente es que educar a las niñas no sirve de nada, pues entonces no aprenderán a atender sus hogares y eso hará disminuir su atractivo como posibles esposas, de hecho aniquilando sus posibilidades de tener un futuro en el pueblo.²⁶³

En zonas rurales o marginadas el problema de la educación es aun mayor, ya que los niños que acuden a la escuela se les presentan ciertas dificultades que los orillan a dejar su educación; por ejemplo, la distancia que existe entre la escuela y sus hogares, puesto que habrá niños que tengan que realizar una caminata de 6 horas. Asimismo, su alimentación, ya que hay niños que se presentan a la escuela sin comer, aguantan dos horas y luego se muestran inquietos; es decir, su desnutrición no les permite un mejor rendimiento. Otro desafío que tienen es el idioma, ya que el maestro en ocasiones no habla el dialecto por lo que deberá estar auxiliado de un niño traductor, los libros de texto

²⁶² NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?. Op. cit., p.54

²⁶³ Ibidem. p.55.

porque se encuentren en otra lengua, o no hay materiales educativos. Hay que agregar a aquellos niños que se incorporan tardíamente a la escuela y se encuentran rezagados del resto de sus compañeros. Por lo que en ocasiones, todos estos obstáculos se traducirán en deserción y porque, además, se vuelven mano de obra, puesto que deberán compartir las faenas del campo con sus padres, ya que se necesitaran más manos para trabajar.²⁶⁴

En el tenor de estas ideas, el problema de la educación media en grandes ciudades como la de México, no se resuelve solamente con más infraestructura y más maestros; sino que es una consecuencia de la crisis económica y laboral que enfrentan los pobres y que obliga a grandes contingentes de jóvenes a integrarse al mercado básicamente informal para buscar incrementar el ingreso familiar.²⁶⁵

Por lo que para los pobres, la falta de bienes materiales se ha añadido a la de conocimientos. La carencia de una adecuada formación les impide desarrollar sus capacidades, su creatividad. No consiguen entrar en la red del progreso, quedando, a menudo, al margen del desarrollo económico y social. Lo que se traduce en la falta de personas competentes para llevar las riendas del Estado; así como la falta de personas preparadas y especializadas, para llevar la gestión de los diversos sectores del país.²⁶⁶

C) TRABAJO

En el caso del trabajo, se observa que un gran porcentaje de la población capaz de ser productiva, no cuenta con un empleo bien remunerado y, en muchos casos, ni siquiera tiene un empleo. Según estimaciones de la ONU, la población activa mundial es de unos 2,500 millones de personas; un 30% de la población mundial no tiene empleo productivo (la mayor parte de ella se encuentra en países en desarrollo). Se calculan en 700 millones las personas subempleadas; es decir,

²⁶⁴ HERRERA, Beltrán Claudia. <http://www.jornada.unam.mx>, periódico “La Jornada” en línea, 20 de Enero de 2004.

²⁶⁵ ARTEAGA Nelson, Arzate Jorge, Bayat Asef, Boltvinik Julio, y otros. Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales, Op. cit., p.83.

²⁶⁶ ENTRENA, Ma. Socorro. Pobreza, El clamor silencioso de los pobres, Op. cit., p.73 y75.

suelen trabajar muchas horas y el salario que reciben no llega a cubrir las necesidades básicas de sus familias. De ahí se nutren las filas de las personas pobres. En los últimos veinticinco años, el índice de paro ha ido aumentando casi siempre en los países industrializados. Globalmente se calcula que en estos países hay más de 35 millones de personas a la búsqueda de empleo. Por lo que los trabajadores están obligados a aceptar trabajos precarios, aunado a que los salarios sufren drásticas reducciones, o pierden valor adquisitivo por una elevada inflación. Esto nos orilla a que se desarrolle el sector informal o también nos lleva a que se realicen actividades ilegales puesto que reportan mas beneficios.²⁶⁷

En nuestro país en las décadas de los 80 y 90, se agudizó este problema nacional, al grado que se mostraron retrocesos en el caso del ingreso de los trabajadores. La información oficial mexicana con relación a estos fenómenos, generada por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, revela, además de la persistencia de problemas para la producción de empleo, la importancia que han adquirido el subempleo y el desempleo en algunos centros urbanos, por lo que existe una baja oferta por un lado y un desequilibrio en la distribución de ésta en las regiones del país, por el otro.²⁶⁸

En este entorno de creciente desempleo, los grupos más vulnerables sufren doblemente las consecuencias. Hay proporcionalmente más mujeres desempleadas; cuando consiguen trabajo, perciben un promedio del 30 al 40% menos que su compañero masculino. Pero hay otros rostros humanos que simplemente apenas encuentran trabajo: los discapacitados, los mayores de 45 años, los trabajadores que emigran, los indígenas, etc. Son seres humanos obligados, de entrada, a vivir en la marginación o el olvido. Sufren los efectos de políticas de empleo que, a menudo, priorizan más las utilidades que a las personas. Un sector muy importante en esta problemática son los jóvenes y niños ya que en algunos casos son todavía poco capaces de sostenerse así mismo,

²⁶⁷ Ibidem. p.68, 69 y 70

²⁶⁸ ARTEAGA Nelson, Pobreza Urbana. Op. cit., p. 71 y 72.

aunado al desempleo y el subempleo que agravan aun más su situación, ya que no ven ninguna oportunidad real de participar en el desarrollo del país, a pesar de que algunos cuentan con educación, por lo que se originan ideas de impotencia y frustración.²⁶⁹

En conclusión el problema de la falta de empleo se traduce en un costo muy caro que el país debe pagar, puesto que tendrá a mucha gente desocupada, lo que produce que se eleven los índices de delincuencia, de economía informal, de migración y sobre todo altos índices de pobreza.

COSTO SOCIAL

Este tema se relaciona con los beneficios de pertenecer a una red social y de las consecuencias que se suscitan al momento de romperse los lazos que conforman la red social a causa de la pobreza. El acceso a recursos adicionales a través de conexiones sociales permite a los pobres atender sus necesidades diarias. Además, dado que casi nunca pueden sufragar el costo de obtener seguros formales para protegerse en caso de crisis, como desastres naturales, crisis financieras, y emergencias de salud, desempleo, entre otros. Las relaciones sociales recíprocas suministran a los pobres fuentes de apoyo financiero, social y político a las que pueden acudir en épocas de necesidad. Aunque las amistades, los vecinos, las conexiones profesionales y los vínculos que trascienden más allá de su propia comunidad revisten importancia crucial para la mejora de su bienestar, la familia extensa es el mecanismo al que los pobres dicen que acuden con mayor frecuencia en caso de necesidad. Por lo que la cohesión social es *la conexión entre personas y grupos sociales que facilita la colaboración y la distribución equitativa de los recursos en el ámbito de la familia, la comunidad y el Estado*. La cohesión social es esencial para la estabilidad de la sociedad y para aliviar la tensión material y psicológica de la pobreza.²⁷⁰

²⁶⁹ ENTRENA, Ma. Socorro. Pobreza, El clamor silencioso de los pobres, Op. cit., pp. 47 y 48.

²⁷⁰ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, Op. cit., p.220

Actualmente la sociedad esta sufriendo una fragmentación social, vinculada a importantes perturbaciones económicas y a la frustración de ver que las nuevas oportunidades se limitan a los ricos, los poderosos o a los delincuentes.²⁷¹ Esta desintegración social es una parte más, de los costos que hay que pagar por la existencia de la pobreza. El problema de la desintegración social da como resultado un clima general de ilegalidad, migración, delincuencia, violencia, corrupción, homicidios, violaciones, divorcios, drogadicción, alcoholismo y negocios ilegales. Por lo que sí la unión de un grupo va unida a una desintegración de la cohesión social entre los grupos, las instituciones se convierten en agentes de intereses partidarios en vez de ser agentes de reparación social equitativa. La desigualdad que se presenta en las instituciones, aumenta la fragmentación social, lo que da lugar a una disminución de la cohesión social y una mayor exclusión social y la perdida de confianza en las instituciones sociales, estatales y civiles. La desconfianza se traduce en que la sociedad tiende a reforzar el deseo de la gente de buscar seguridad dentro de grupos, más que dentro de la sociedad, lo cual agrava el ciclo de inseguridad, exclusión social y el grado de conflicto y violencia. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas, las mujeres y hombres pobres expresan que se han debilitado los lazos de parentesco y los vínculos con la comunidad y que han experimentado directamente el aumento de la corrupción, la delincuencia y la ilegalidad.²⁷² Es así como la migración, la violencia, la corrupción, el alcoholismo y la drogadicción, la delincuencia y los movimientos armados, son solo algunos de los costos que tiene que pagar la sociedad al no erradicarse la pobreza.

A) MIGRACION

En nuestros días el asunto de la migración es un problema demográfico en México, que tiene relación con la falta de empleo, la desintegración social, así como con la defectuosa distribución de sus habitantes y una mala distribución de la riqueza. La migración tiene su origen en los contrastes físicos-climatológicos del

²⁷¹ Ibidem. p.222

²⁷² NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., p.219.

territorio nacional, donde frente a pequeñas áreas dotadas de excelentes condiciones geográficas hay extensas zonas en que una serie de factores naturales adversos dificultan el desarrollo de los núcleos humanos. Existen movimientos migratorios internos, que tienen su origen en la atracción que producen los centros urbanos, puesto que se ha visto que esta migración es una transferencia de mano de obra del sector agrícola al industrial, como consecuencia de la deficiente administración económico-social del agro mexicano y la falta de preparación técnica adecuada.²⁷³ Generalmente la migración es siempre una aventura teñida de esperanza y riesgos, así como de dificultades de idioma, cultura, religión y costumbres.

En este tema se identifica dos tipos de migración: temporales que abarcan la población que ha terminado su educación primaria y sale a estudiar fuera de su población una carrera corta, regresando a su lugar de origen; y la definitiva en las que no regresan porque observan que en sus lugares de origen no tienen posibilidades para progresar.

Generalmente, en la migración se marchan los hombres en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, pero en la última década también emigran las mujeres.²⁷⁴ La migración femenina a Estados Unidos prácticamente se ha duplicado en la reciente década. Un promedio anual de 21 mil mujeres mexicanas se traslada temporalmente a Estados Unidos a trabajar. Anteriormente, el desplazamiento de las mujeres se relacionaba con la reunificación familiar, pero ahora migran sólo con fines laborales. El 57% son solteras y tienen un grado de educación superior al alcanzado por los hombres.²⁷⁵

La migración provoca el aumento de los conflictos en los lugares de destino, pero también reduce las posibilidades de desarrollo en los lugares de origen de los

²⁷³ ZORRILLA ARENA, Santiago. Aspectos socioeconómicos de la problemática en México, editorial LIMUSA, México, 2003, pp.41-45.

²⁷⁴ ENTRENA, Ma. Socorro. Pobreza, El clamor silencioso de los pobres. Op. cit., p.53.

²⁷⁵ GALEANA, Patricia. "Mujeres y Migración", www.jornada.unam.mx, Periódico "La Jornada" en línea, sección Sociedad y Justicia, sábado 4 de Junio de 2005.

emigrantes ya que, generalmente, salen los más jóvenes, capaces y emprendedores, lo que produce, entre otros fenómenos, falta de mano de obra y problemas de desintegración familiar y de la misma comunidad de origen.²⁷⁶

En nuestro país la migración ya no solo es interna. En estos tiempos ha aumentado la migración a nuestro país vecino los Estados Unidos América. Para constatar este hecho, basta observar el rápido incremento de la población mexicana en Estados Unidos. Recordemos que a finales de 1992, los mexicanos y los estadounidenses de origen mexicano sumaban 15 millones y hoy son 35 millones. Se calcula que para el año 2050 las personas de origen mexicano llegarán a ser 70 millones y representarán 20 por ciento de la población total. Se pensó que el Tratado de Libre Comercio (TLC) detendría la ola migratoria; sin embargo, aunque algunas empresas se hayan trasladado a México, actualmente las remesas de nuestros emigrantes ocupan el segundo lugar de ingresos de divisas a nuestro país, después del petróleo. Vergonzosamente, parece ser más redituable exportar seres humanos que mercancías, lo cual pone de manifiesto la incapacidad para satisfacer las demandas laborales de nuestra población. La magnitud del problema y su complejidad hacen necesaria la conjunción de esfuerzos para encontrar la mejor solución para ambos países, con estricto respeto a los derechos humanos. Pero el gobierno de Estados Unidos ha tratado de establecer barreras a fin de ir disminuyendo la migración, ejemplo de esto, el estado de Arizona votó una terrible ley antiemigrante, esta ley o mejor conocida como la propuesta 200 de Arizona es violatoria de los derechos humanos, al negar servicios humanitarios elementales de salud, auxilio de bomberos y de policía, además de educación. Nos recuerda la propuesta 187 de California, que también pretendió negar servicios a los emigrantes, pero afortunadamente fue revertida por las cortes federales. Esperemos que pase lo mismo con la de Arizona.²⁷⁷

²⁷⁶ ARTEAGA Nelson, Pobreza Urbana. Op. cit., p. 87.

²⁷⁷ GALEANA, Patricia. "Mujeres y Migración", <http://www.jornada.unam.mx>, periódico "La Jornada" en línea, sección Sociedad y Justicia, sábado 4 de junio de 2005.

La migración es un problema muy serio que el Gobierno Mexicano debe afrontar, ya que dicho problema ha cobrado muchas vidas humanas, por lo que a través del Instituto Nacional de Migración (INM) y diversas secretarías, se han implementado programas como el “programa paisano” el cual tiene como objetivo *“asegurar un trato digno y conforme a derecho para los mexicanos que ingresan, transitan o salen de nuestro país, a través de la información y difusión sobre el cumplimiento de obligaciones y derechos, la protección de su integridad física y patrimonial, la sensibilización y capacitación de servidores públicos y sociedad, así como la atención y seguimiento de quejas y denuncias.”*²⁷⁸ Asimismo el gobierno federal ha creado grupos encargados de dar auxilio a los emigrantes, como lo son los grupos betas, los cuales tienen como objetivo *“la protección y defensa de los derechos humanos de los emigrantes, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados.”* Dentro de estos grupos encontramos un grupo especial para los menores, puesto que de antemano sabemos que los niños son un grupo vulnerable, por lo que se necesita implementar acciones especiales en el problema de la migración, por tanto se creó “El Proyecto de Atención a Menores Fronterizos” *con el objeto de otorgar a los menores repatriados por autoridades estadounidenses la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen.*²⁷⁹

La pobreza es una de las causas de la migración. Emigrar representa altos costos para todos, tanto para los que emigran como para las familias que se quedan. En primer lugar, las personas tienen que hacerse de recursos para emprender el viaje, muchas veces se ven obligadas a vender el patrimonio familiar y a adquirir deudas enormes, que la familia que se queda tendrá que pagar. También las poblaciones marginadas social, políticamente y económicamente, como las poblaciones indígenas obligados por su condición de pobreza, han

²⁷⁸ <http://www.inm.gob.mx> Instituto Nacional de Migración

²⁷⁹ Id.

conseguido una participación importante en la migración, tal es el caso de los mixtecos de Oaxaca que se han ido a California, o de los mixtecos de Puebla que han emigrado a Nueva York. Se ha visto que los más pobres, los más desprotegidos viajan en condiciones mucho más precarias (viajan en aventón, sin el conocimiento previo de las rutas, sin dinero suficiente para alimentación y durmiendo en cualquier lugar); además de que desconocen los tramos del camino en donde están expuestos a ser asaltados, o bien las condiciones geográficas y climáticas que ponen en riesgo su vida. Otro de los costos que hay que pagar, es la fuga de fuerza de trabajo, puesto que las personas que emigran son aquellos hombres y mujeres que están en condición de trabajar. Cada vez son más los profesionistas que migran por no encontrar un empleo para el que están capacitados y que pudiera permitirles un nivel de vida adecuado a sus necesidades y aspiraciones.²⁸⁰

En conclusión, la migración intensa ha sido factor de desintegración social. Para reducir la migración es necesario dar alternativas en el país de origen principalmente referentes a la generación de empleos y no levantar bardas, aumentar agentes de migración o el uso de tecnología para el control migratorio, como lo ha practicado el país vecino del norte.

B) VIOLENCIA

No toda la desintegración social es causada por la pobreza, pero la miseria trae consigo, tensión, impotencia, deterioro social, marginación, lo que origina que en hombres y mujeres se produzcan actitudes violentas.

Deepa Narayan menciona que se identifican más de 25 clases de violencia, entre ellas la violencia interpersonal, la de las pandillas, la económica y la política.²⁸¹

²⁸⁰ <http://www.sinfornteras.org.mx>

²⁸¹ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche? Op. cit., p. 236.

El costo de la violencia puede ir desde la escasa confianza de un inversionista; el daño de la industria del turismo que depende de la imagen del país; un costo más alto de atención de la salud y policía; el desafecto y la migración, tasas de mortalidad y de morbilidad, menos acceso a los servicios sociales; las familias disfuncionales; mayor opresión de la mujer hasta el derrumbe del espíritu y la participación de la comunidad; así como la aparición de un clima de miedo. En el ámbito individual, la violencia se traduce en maltrato que sufren las mujeres y los niños en el hogar. Este tipo de violencia tiene sus raíces en normas de inequidad e identidad entre los sexos y a menudo esta vinculada con el uso excesivo de alcohol y drogas.²⁸²

Generalmente, quienes más sufren estas secuelas son los niños, las mujeres y las personas de edad avanzada. Durante la infancia se presentan agresiones o vejaciones que marcan la vida de muchos niños, producto de un ambiente de prostitución, analfabetismo, mala alimentación, drogas, vandalismo, enfermedades, explotación laboral, violaciones, y maltrato físico y psicológico. Con relación a esto localizamos a la violencia domestica, que se traduce en una violencia física y psíquica a los hijos y a las esposas. En especial, las mujeres maltratadas sufren problemas de salud y psicológicos. Las mujeres maltratadas experimentan una serie de sentimientos relacionados con la violencia, desde la confusión con respecto a cuál es la causa de la violencia hasta la desesperanza respecto de la posibilidad de ponerle fin, el aislamiento y la depresión resultantes de estar bajo control violento de sus esposos. A esto se agrega que la mujer no se encuentra en un mismo plano de producción o económico, asimismo algunas no tienen acceso a la escuela, no pueden opinar, o en algunos casos embarazos a temprana edad, puesto que muchos de ellos son a causa de violaciones.²⁸³

Otro sector que también sufre la violencia que ocasiona la pobreza son los ancianos, los cuales además de sufrir la soledad y el abandono, también sufren

²⁸² Id.

²⁸³ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., pp. 195 y 196

de violencia por parte de los integrantes de su propia familia y del resto de la comunidad que los mira como poco funcionales.

B) Corrupción

“Si no les hubiera dado dinero y regalos no habría recibido una atención normal. Esto lo entendí cuando nadie vino a atenderme durante los primeros tres días de mi estancia en el hospital, y mi vecino en el pabellón insinuó que tenía que pagarle a alguien para que se ocuparan de mí.”-

Un paciente de un hospital de Ereván, Armenia, 1996.²⁸⁴

La corrupción depende del trasfondo cultural, económico, político y social, varía según las capas sociales, y en lugar del facilitar el crecimiento, ella acentúa la pobreza y fomenta la crisis.²⁸⁵

Una manera de los marginados de obtener acceso a las instituciones es el soborno. Los pobres y marginados subrayan la importancia de las conexiones para conseguir cualquier cosa: seguridad social, pensiones, trabajos, atención médica, admisión en la universidad y otros servicios. Las conexiones muchas veces constituyen el único medio de los marginados o pobres de lograr acceso a cosas a las cuales tienen derecho, como la atención de salud o el proceso judicial. La corrupción entre los funcionarios nacionales es un problema que existe en todos los lugares del mundo.²⁸⁶

El fenómeno de la corrupción debe ubicarse dentro del amplio contexto de la criminalidad económica, tanto por lo que se refiere a la ideología dominante que le sirve de soporte como por los móviles que persigue y su negativo y elevado daño social. En el contexto de la función pública y burocracia la corrupción es la conducta que viola los deberes normales inherentes a un cargo público con objeto de obtener beneficios personales (en dinero o en posición social), así como las reglas relativas al ejercicio de ciertas formas de influencia personal. Ello

²⁸⁴ Ibidem. p.233.

²⁸⁵ SALAMANA Pierre y Jacques Valier. Revista Nueva Sociedad, Enero-Febrero, número 135, México, 1995, p.50.

²⁸⁶ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?. Op. cit., p.233

comprende conductas como la concusión, el despotismo, la apropiación indebida de fondos públicos para uso privado. En el contexto mexicano, la corrupción es vista más en términos de legalidad e ilegalidad, como un modo particular de ejercer influencia ilícita e ilegítima. Para J. Braithwaite, el pago de gratificaciones favorece la venta de los productores más corruptos, con lo que el mundo político que participa en esta forma de delito contribuye a robar a los pobres para alimentar a los más ricos.²⁸⁷

La corrupción es significativa no sólo porque dificulta el acceso de los pobres desde el punto de vista financiero, sino también porque menoscaba la confianza que necesita una sociedad para funcionar eficazmente, ya que pone en tela de juicio la credibilidad y la legitimidad del sistema político y conduce a la colectividad a actitudes de indiferencia, duda y falta de colaboración con las autoridades. Con la corrupción, la igualdad en el acceso y el tratamiento justo para los pobres y los excluidos por parte del Estado es imposible, y se acelera la separación de éstos de la sociedad. La corrupción engendra miedo y conducta delictivas puesto que la corrupción da lugar a otras familias de delitos, ya que a menudo se emplean otros tipos como el fraude, falsificación de documentos, etc. La corrupción es una razón fundamental por la cual las sociedades se tornan más inseguras. La creciente inseguridad lleva a la intensificación de la desunión, con lo cual aumentan la exclusión y la fragmentación social.²⁸⁸

C) Alcoholismo y drogadicción

“Se levanta en la mañana, me mira y pregunta “¿Hay algo que comer?”,
si digo que no hay nada, empieza a beber.

—Mujer encuestada en Tbilisi, Georgia, 1997.²⁸⁹

²⁸⁷ VAZQUEZ de Foghani Ángela. La corrupción: Un obstáculo para el desarrollo”, Revista Mexicana de Justicia. No.3, volví, julio-septiembre, México, 1986, pp.87-109.

²⁸⁸ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., p.234

²⁸⁹ Ibidem. p.194

El alcohol se usa frecuentemente para controlar y aliviar la tensión que muchas veces produce la pobreza. El alcohol tiene un efecto fuertemente negativo en los miembros de la familia. Algunos informes señalan que una de las causas de la pobreza es el alcoholismo del hombre, ya que el elevado costo del alcohol y el gasto del salario masculino en actividades de esparcimiento imponen una carga financiera adicional a las familias, ya que en ocasiones se gasta el ingreso de todo un día en sólo unas cuantas horas en el consumo de licor.²⁹⁰

Por lo que se ha visto, la bebida, las drogas, los juegos de azar, la violencia doméstica y el crimen son mecanismos negativos empleados por algunos hombres para afrontar la pobreza. Pero también se ha visto que no solo son los hombres que recurren al consumo del alcohol para afrontar sus desgracias, sino que ahora también las mujeres consumen excesivamente alcohol. Tanto hombres como mujeres opinan que las mujeres habían demostrado ser psicológicamente más resistentes durante períodos de dificultades económicas, quizás debido a que su identidad depende más de la forma en que realicen labores domésticas y relacionadas con los niños. Los hombres, cuya identidad depende más de su capacidad para ganar dinero, se abaten con más facilidad y reaccionan ante las dificultades económicas refugiándose en el alcoholismo y la depresión.²⁹¹

D) Delincuencia

Los enormes cambios económicos, políticos y sociales han aislado a las personas y fragmentado a las comunidades en muchas partes del mundo. Para los pobres la situación es particularmente grave porque tienen menos flexibilidad para adaptarse a los trastornos. Dentro de estos cambios hemos visto que se ha agudizado la pobreza, la cual propicia la generación de delitos, puesto que se crean situaciones donde predominan la desorganización del hogar, la destrucción del núcleo familiar, el analfabetismo, la falta de respeto, desconsideración, se carece de sentimientos de solidaridad, y abundan personajes ociosos, agresivos,

²⁹⁰ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., pp.194.

²⁹¹ Ibidem. pp.194 y 195.

resentidos, viciosos, y con una actitud de oposición a la sociedad. Por lo que en muchas ocasiones si se tiene un ambiente social negativo da la oportunidad para que se den comportamientos delictivos.²⁹²

Actualmente en México, la “delincuencia” ha venido en aumento. La creciente inseguridad ciudadana se asocia también con la ruptura de los arreglos institucionales de todo tipo. El comercio callejero, no solo se ha adueñado de los espacios públicos instalando diariamente cientos de miles de puestos ambulantes, sino que según la prensa, cada vez más se aprecia la presencia de mercancía “pirata”, robada o de contrabando en estos mercados. Igualmente, los transportes públicos se encuentran fuera del control gubernamental; no es solamente que miles de vehículos actúan al margen de la ley, llamados “piratas” sino que cotidianamente, ocurren asaltos en taxis y en microbuses.²⁹³

La falta de oportunidades provoca que la gente caiga en la tentación de realizar actividades ilegales que le van a reportar mas beneficios. La delincuencia tiende a ampliarse, cobrando más fuerza y se vuelve más compleja. Debido a esto cada vez más es una amenaza contra los pueblos y un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de los países. La delincuencia ha evolucionado hasta volverse transnacional y ampliar su ámbito de operaciones que comprenden el narcotráfico, el tráfico de armas, el blanqueo de dinero, secuestros, el tráfico de emigrantes, entre otros.²⁹⁴

En estos tiempos, las drogas y el narcotráfico constituyen uno de los pilares que sostiene al capitalismo en descomposición. La pujanza de este ‘mercado’ es tal que "los habitantes de la Tierra gastan más dinero en drogas ilegales que en alimentación, vestimenta, educación, salud o en cualquier otro servicio, dato que sirve para poner de relieve cómo la industria del narcotráfico es actualmente una

²⁹² AVILA, Girón Ramón, Factores sociales de la delincuencia. Revista “la Justicia”, tomo XXVI, no. 439, México D.F.

²⁹³ ARTEAGA, Nelson, Arzate Jorge, Bayat Asef y otros. Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales, Op. cit., p.82.

²⁹⁴ <http://www.cinu.org.mx>

de las de mayor crecimiento en el mundo". La *'actividad económica'* del narcotráfico tiene conexiones íntimas con otra en la cual las fronteras de la legalidad / ilegalidad también son frágiles: el tráfico de armas.²⁹⁵

Uno de los costos que trae consigo la delincuencia, en especial sobre el tema del narcotráfico es que cada vez más atrae a los jóvenes y no solo para consumir. Se ha visto que aumenta el porcentaje de jóvenes que se incorporan a la red de distribución en condiciones de riesgo e inseguridad, siendo cada vez más sujetos de criminalización. Además, el narcotráfico ha penetrado a los espacios principales de socialización juvenil fuera de la familia, es decir la escuela, los barrios y los centros de trabajo.²⁹⁶

Actualmente otro de los costos que trae consigo la delincuencia, es el de los secuestros. Los datos son alarmantes: en el año 2000 las mafias mexicanas obtuvieron ganancias por 900 millones de dólares, producto del secuestro de 3 mil 200 personas; asimismo, entre 2001 y 2004 fueron secuestradas y asesinadas 85 personas. Antiguamente en la Ciudad de México se registra un secuestro cada 40 horas. En México los secuestros tenían como objetivo a grandes empresarios o personas importantes cuyas familias pudieran pagar grandes sumas de dinero, pero ahora las víctimas proceden de todos los sectores de la sociedad. Además el secuestro ha adquirido un tinte familiar: en una banda pueden participar padres, esposas y demás familiares. Por tanto la industria del secuestro se ha vuelto más rentable que la del robo o el asalto a mano armada.²⁹⁷

La delincuencia trae costos muy altos que la sociedad mexicana debe pagar, desde costos sociales, económicos y personales; pero como lo hemos analizado esto es consecuencia de muchos factores, falta de oportunidades, falta de empleo, analfabetismo, violencia, vicios, corrupción, un órgano policial

²⁹⁵ <http://www.po.org.ar>

²⁹⁶ <http://www.ilo.org>

²⁹⁷ <http://www.matices.de/>

deficiente, y estos factores muchas veces son originados por la pobreza en que viven los ciudadanos.

COSTO ECONOMICO

Como hemos visto en el transcurso de esta investigación, nuestro país se ha caracterizado por una brecha que se abre cada vez más entre ricos y pobres. El modelo de desarrollo neoliberal ha agudizado mas esta brecha, puesto que no todos los mexicanos se han beneficiado con el supuesto “desarrollo económico”. Así que la pobreza en que vive nuestro país, también trae consigo costos económicos que, en general, se refieren a las posibilidades de “adquisición”, puesto que si la pobreza no es erradicada, los grupos más pobres, vulnerables o marginados se les limitan las posibilidades de adquirir los satisfactores suficientes a fin de hacer frente a las necesidades más esenciales. Esto provoca que surjan problemas de falta de vivienda, de tierras para el campo, de animales para la ganadería, o simplemente dificultades para adquirir comida y vestido. La carencia de recursos económicos no solo amenaza la integridad del individuo, sino la de quienes dependen de él.

La falta de vivienda en nuestro país ha provocado que se formen asentamientos no autorizados, generalmente localizados en la periferia de las grandes urbes. Por tanto una característica generalizada de los pobres, es que las condiciones de su hábitat son, por lo mismo, muy deficientes pues generalmente viven hacinados en viviendas de mala calidad y con frecuencia carecen de servicios elementales como el agua y el drenaje. Esto ocasiona muy bajos niveles de salud, misma que depende, en gran medida, del tipo de vivienda, de la calidad de su construcción, de la forma de abastecimiento de agua potable, de la eliminación de excretas y factores sanitarios en general.²⁹⁸ Por lo que al instaurarse en lugares poco seguros como lodazales y barrancos o en terrenos muy peligrosos, estamos en el riesgo de que se pierdan vidas humanas. Aunado a

²⁹⁸ SCHTEINGART, Martha y SÁENZ Orlando. Una perspectiva para el estudio de los asentamientos populares, Revista Demos, Carta Demográfica sobre México, núm. 4, México, 1991, pp.28 y 29.

lo anterior, es necesario señalar que estos asentamientos irregulares llegan a ser factores de degradación al ambiente. El problema de vivienda tiene relación con la posibilidad que tienen los ciudadanos para adquirir una vivienda digna; puesto que no todos tienen la oportunidad de adquirirla, ya sea porque no tiene los recursos necesarios o no puedan acceder a un crédito, que generalmente se conceden a asalariados. Pero, ¿entonces que sucede con miles de mexicanos que no pertenecen a una nómina y que quieren adquirir un crédito?. Para atender el problema de la vivienda hay que tomar en cuenta aspectos como: la posibilidad de que los créditos de la vivienda se incluya a la población no asalariada, una vivienda digna con todos los servicios y con posibilidades de crecer o construir, asimismo una vivienda sustentable, y sobre todo construir de conformidad con la planeación urbana; además de que las políticas y programas deban tener una continuidad a fin de dar seguridad, para que los intereses de los créditos vayan disminuyendo y, como consecuencia que se pueda construir a bajo costo.

Dentro de los costos económicos, podemos citar al problema que existe en el agro mexicano, ya que existe una baja productividad tanto física como monetaria, aunado al precario nivel de vida de las masas campesinas y el elevado índice de desnutrición, insalubridad, analfabetismo y mortalidad que registra la población rural. Las crisis que han afectado a la economía en su conjunto, se resiente mas en la agricultura, el sector considerado como el más atrasado, lo cual se ha venido agravando en los últimos años, en primera por las condiciones climatológicas desfavorables y la errática política agropecuaria.²⁹⁹ Aunado a que, como lo analizamos anteriormente, en el campo también existe una desigualdad entre ricos y pobres. Los campesinos pobres tienen un menor acceso a los servicios y a las oportunidades, además de no tener acceso a los servicios financieros que le permita adquirir créditos, aunado a los millones de campesinos que no tienen tierra, por lo que se ganan la vida como jornaleros, trabajando las parcelas de otros campesinos menos pobres, por lo que la brecha entre

²⁹⁹ ZORRILLA ARENA, Santiago. Aspectos socioeconómicos de la problemática en México, sexta edición, editorial Limusa, México, 2003, p127.

campesinos prósperos y miserables se va ensanchando. En suma, comúnmente se considera que la posesión de tierras o el acceso a ellas constituye un activo de mucha importancia, pero los pobres tienen un acceso limitado a las tierras para cosechar alimentos, además de que, muchas veces, los suelos son de mala calidad o están en declive, así como la falta de instalaciones de riego y también la limitada capacidad para criar y vender animales.³⁰⁰

Hay que hacer referencia a los bienes personales o domésticos, como lo son, alimentos y vestido, que en muchas ocasiones para los pobres y marginados es muy difícil adquirirlos. Estos bienes se consideran como bienes activos en la medida en que puedan venderse en casos de emergencia. Es posible que los bienes susceptibles de venderse constituyan una de las pocas redes de seguridad de que disponen las familias pobres. Sin embargo, la propiedad no es renovable, y la venta de pertenencias personales y propiedades, por lo general, es una medida a la que se recurre en última instancia para hacer frente a una crisis, ya que en muchas ocasiones jamás se van a recuperar.³⁰¹

Por lo que la seguridad básica en la que descansa la posesión del dinero determina no sólo el grado de satisfacción de las necesidades básicas, sino también la posibilidad de adquirir una vivienda o de echar a andar un proyecto, o llegar a ser lo que se soñó. En ese billete o moneda que sirve para comparar desde lo más elemental como es el alimento y vestido, descansa también la posibilidad de elegir libremente el futuro de las personas a través del acceso a la instrucción y cultura.³⁰² Por la falta de dinero, cuantas veces no hemos escuchado las siguientes aseveraciones: “Quiero comprar pero me falta con qué”, “Me falta dinero para poder estudiar”, “El sueldo sólo alcanza para medio comer”, “Estoy limitado de dinero”, “No estudio por falta de dinero”, “Por falta de estudios me es difícil conseguir lo que quiero”, “Abandone la escuela porque tengo que trabajar”.

³⁰⁰ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche? Op. cit., p.50.

³⁰¹ Ibidem. Pp.51 y 52.

³⁰² ARTEAGA BASURTA Carlos y SOLIS San Vicente Silvia (coordinadores). La política social en la transición. Editores Plaza y Valdes, Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM, México, 2001, p 440.

COSTO AMBIENTAL

La pobreza también trae consigo estragos que afectan al medio ambiente, ya que la desigualdad en la producción y el consumo, a todos los niveles y en todas las escalas, constituye un aspecto desfavorable ambientalmente. La pobreza genera desigualdad en la responsabilidad o en el uso de los bienes y servicios derivados de actividades que generan graves impactos ambientales. El aprovechamiento de recursos por una estructura polarizada, tiende a generar impactos desfavorables, ya que lleva a la paradoja de combinar la sobreexplotación de la parte, con la subexplotación y destrucción irracional del conjunto.³⁰³

La ciega compulsión acumulativa del capital es, pues, culpable de ecocidio. Además del capital y sus agentes empresariales también han participado en el saqueo de la naturaleza, los pequeños y medianos productores rurales y las comunidades campesinas, puesto que acorralados por la miseria y el sistema, las comunidades sangraron y sangran a la naturaleza, como último recurso de sobrevivencia, antes de sangrarse ellas mismas.³⁰⁴

El deterioro ambiental se extiende por todas partes, tanto en las ciudades como en los pueblos, zonas montañosas, ribereñas y costeras; los recursos naturales se degradan o desaparecen. Esta destrucción es el resultado de procesos económicos y de ocupación y apropiación territorial; en ambos casos la sustentabilidad y la seguridad integral se supeditan a la rentabilidad económica y política de corto plazo. Por tanto la acumulación de riqueza crea pobreza, da la pauta para que los pobres que sobreviven en condiciones infrahumanas, contribuyan a la degradación ambiental y esto lo hacen por falta de alternativas.³⁰⁵

³⁰³ CARABIAS, Julia y PROVENCIO Enrique. Pobreza y Medio Ambiente, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1993, pp.55 y 56.

³⁰⁴ Ibidem. Pp.62 y 63

³⁰⁵ DEGADILLO MACÍAS, Javier (coordinador). Los terrenos de la política ambiental en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial UNAM, colección Jesús Silva Herzog, México, 2001, pp.312, 313 y 338.

Para Martha Schteingart, la pobreza no es causa directa de la degradación ambiental sino que las condiciones económicas, educativas, de salud (y en general la falta de recursos de todo tipo y de capacidad de respuesta), que acompañan ese fenómeno y se pueden transformar en acciones que degradan el medio ambiente. Además señala que se ha marcado una visión de que “los pobres contaminan” pero se ha visto que los grupos que tienen más recursos también han acabado con zonas boscosas y con una importante cubierta vegetal.³⁰⁶

Asimismo, los pobres experimentan dificultades porque viven en zonas ecológicamente vulnerables, como zonas áridas y tropicales con suelos poco fértiles. Debido a que no tienen acceso a otras tierras, en medida creciente se desplazan a áreas ubicadas en laderas pendientes y a zonas bajas costeras. Una proporción cada vez mayor de estas zonas vulnerables están atrapadas en un círculo vicioso de empobrecimiento y degradación de los recursos, que incluye erosión, reducción de la fertilidad de los suelos, agotamiento de los recursos marinos y forestales, y decreciente disponibilidad de agua fresca.

Muchas de las estrategias empleadas tradicionalmente para superar estas dificultades, como la búsqueda de leña, la caza en los matorrales, la pesca y la recolección de hierbas, frutas o frutos secos, se basan en la utilización de recursos comúnmente disponibles. Sin embargo, se está intensificando la presión sobre estos recursos, y varios estudios documentan que están en proceso de desaparición.³⁰⁷

Los pobres de las zonas urbanas enfrentan otros riesgos ecológicos. Debido a la escasez de viviendas que estén al alcance de sus posibilidades, muchas familias pobres viven en casas ubicadas en laderas pendientes y en

³⁰⁶ ARTEAGA Nelson y otros. Pobreza Urbana, perspectivas globales, nacionales y locales. Op. cit. , pp.262 y 263

³⁰⁷ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres. Op. cit., p.58

zonas pantanosas que están expuestas a deslizamientos de lodo y a inundaciones.³⁰⁸

También los desastres naturales pueden llegar a intensificar la vulnerabilidad puesto que los efectos devastadores de éstos, golpean con más dureza a los débiles, ya que viven en zonas más propensas a riesgos.³⁰⁹

Considero que uno de los recursos más importantes que hay que cuidar y en el que se debe poner mucha atención, es el “agua” puesto que se ha visto que la falta de ésta puede traer consigo la devastación de comunidades completas, además que es uno de los recursos más importantes para la sobrevivencia de los seres vivos. Manuel Perló Cohen señala: *“Resulta casi una obviedad decir que el agua es fundamental para la vida y el desarrollo. Pero lo que resulta menos evidente es que se trata de un recurso natural renovable; eso significa que debe preservarse, cuidarse y reproducirse, porque de otra manera se degrada, se contamina y se torna inaccesible: pierde sustentabilidad. Cuando esto sucede, el agua se convierte en un problema porque no puede proporcionarse en cantidad y calidad adecuadas para la población y las actividades económicas, porque representa costos muy elevados y genera conflictos sociales y políticos de mucha gravedad. El agua es una condición esencial del desarrollo y puede convertirse en una seria limitante de éste cuando no se utiliza de manera racional y en armonía con el medio ambiente.”*³¹⁰

Por tanto la pobreza es uno de los factores que produce estragos muy fuertes al medio ambiente, desde los diversos tipos de contaminación de aguas, ríos, mares, aire, bosques, selvas, etc.; así como la excesiva explotación de los recursos naturales y hasta la pérdida de vidas humanas a causa de desastres naturales que en ocasiones son originados por el mismo hombre.

³⁰⁸ Ibidem. P.59

³⁰⁹ ENTRENA, Ma. Socorro. Hablemos de Pobreza. Op. cit., p.81

³¹⁰ ARTEAGA Nelson, Arzate Jorge, Bayat Asef y otros. Pobreza Urbana. Op. cit., p.251

COSTO PSICOSOCIAL

La pobreza duele, se siente como una enfermedad.
Ataca a las personas no sólo en lo material sino
También en lo moral. Carcome la dignidad y lleva a la
Desesperación.

-Una mujer pobre de la Republica de Moldova, 1997-³¹¹

Existe un costo que hay que pagar por la existencia de la pobreza, el cual no es menos importante al resto que hemos analizado en líneas anteriores. Este costo se refiere a lo emocional. Diversos estudios han señalado que la pobreza causa estragos emocionales muy severos en hombres y mujeres. La exclusión a la que se somete a grupos pobres o marginados, donde se les impide participar en igualdad de condiciones y eficazmente en la vida social, económica, cultural y política; provoca que la gente sienta tristezas, angustias, aislamiento, impotencia, atropello de la dignidad, coraje, desorientación, sufrimiento, padecimientos, depresión y humillaciones.

La pobreza duele. Las personas pobres sufren dolor físico como consecuencia de comer poco y trabajar muchas horas. También hay un dolor emocional a raíz de las humillaciones diarias que ocasiona la dependencia y la falta de poder y dolor moral por verse forzadas a hacer elecciones, como por ejemplo “el elegir si se utilizan los pocos fondos que tienen ya sea para salvar la vida de un miembro de la familia que esta enfermo o si se utilizan esos fondos para alimentar a sus hijos”.³¹² Esto ocasiona que poco a poco se derrumben familias completas hasta el punto de llegar a la desintegración de la sociedad.

En conclusión, hemos analizado diversos costos que tiene que pagar el país por la existencia de la pobreza; sin embargo, su atención debe ser inmediata ya que se pueden presentar focos de violencia, que atentarían contra la paz social; lo que se traduciría en violencia en todas sus expresiones primeramente en el ámbito regional y posteriormente se corre el riesgo que se desplace al ámbito

³¹¹ NARAYAN, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, Op. cit., p.2.

³¹² Ibidem. p.3.

nacional, y como consecuencia se daría una ruptura o descomposición social que representaría el mayor costo que la sociedad mexicana debiese pagar. Por lo que es necesario dejar de creer que la pobreza se resuelve a través de la bondad; puesto que la realidad nos indica que la única vía es el desarrollo social; mediante el cual, deberán establecerse mecanismos para fomentar la paz social y uno de estos mecanismos es el impulsar la democracia.

4.2 Beneficios de la institucionalización del desarrollo social a través de la Ley General de Desarrollo Social.

Desde la incursión de los derechos sociales en la Constitución de 1917, el Estado Mexicano se ha preocupado por lograr una distribución de la riqueza, por lo que ha implementado vías para proteger a sus ciudadanos, así como de los más pobres para que estos gocen de los servicios básicos. Sin embargo, los dos modelos económicos que han predominado han sido generadores de pobreza, ya que la insuficiencia de ambos modelos económicos para garantizar el desarrollo social se agravó aun más con la crisis de las finanzas públicas. Ha imperado un ambiente de mala administración, de desconfianza, de corrupción, de humillación, de intimidación, de impotencia, de desesperanza y, en ocasiones, hasta de ira, en lo que se refiere a la política social.

Las instituciones encargadas del desarrollo social, suelen reproducir desigualdades sociales y desequilibrios de poder, al atender únicamente a aquellos que cumplen ciertos requisitos, perpetuando de esa forma pautas sociales existentes relativas al sexo, la raza y el origen étnico de las personas.

Asimismo, han existido diversos obstáculos para que los programas puedan ponerse en práctica o se logren avances. En ocasiones hay demora para poner en marcha los programas, en que existen dirigentes más interesados en su bienestar que en el de la sociedad, la falta de participación de los beneficiarios,

falta de información, trabas para acceder a ellos, favoritismos, falta de administración y supervisión, falta de planificación, corrupción, clientelismo etc.

Una de las dificultades que se ha presentado para acceder a los beneficios de las instituciones, programas y políticas en materia de desarrollo social, es la exclusión de ciertos grupos como lo son las mujeres, ya que aún en este siglo siguen perdurando ideologías que menosprecian a la mujer, ya que todavía, en algunos lugares, deben tener la autorización de sus maridos para realizar ciertas actividades; también encontramos a los grupos indígenas, que por el solo hecho de serlo son excluidos de las ventajas de los programas y viven marginados del desarrollo; de igual manera tenemos a los discapacitados, ancianos, enfermos, entre otros.

Muchas de las acciones que se han venido implementando en el combate a la pobreza, han sido desde el punto de vista asistencial, donde se le ayuda al pobre a sobrevivir, más no a superar su pobreza, sin reconocer sus potencialidades; claro ejemplo de esto, es la falta de apoyo a las organizaciones que crean los mismos ciudadanos para su propio bienestar, puesto que se constituyen para mejorar sus condiciones; pero la falta de reconocimiento y apoyo por parte del Estado conlleva a que estos organismos solo sean de supervivencia. La importancia de estas organizaciones radica en que generan confianza puesto la gente se identifica con ellas; además logran la movilización de la mano de obra y el desarrollo de la infraestructura; asimismo promueven actividades culturales; en ocasiones son mediadoras para la resolución de conflictos; también promueven la ayuda en caso de emergencia, entre otros aspectos. Por lo que es de suma importancia atender a estas organizaciones, dándoles apoyos, acceso a la información, crear estímulos, otorgarles créditos y desarrollar sus capacidades, ya que son los puntos de encuentro entre autoridades y la sociedad civil.

Ante este panorama, la Cámara de Diputados asumió el reto de crear una nueva institucionalidad para dar sustento a la política social de Estado, para que

contribuya a la paz social; fortalezca la credibilidad de las instituciones; impulse el cambio para enfrentar las condiciones de atraso e insatisfacción de millones de mexicanos; promueva la participación de la sociedad en las tareas del desarrollo social, que garantice la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos; así como que convenza por la estricta legalidad de todos sus actos, desde su gestión hasta la evaluación. La nueva institucionalidad busca el apego a la legalidad para convocar la confianza ciudadana en los órganos de gobierno y el respeto a las leyes. Ya que se piensa que esta nueva institucionalidad abrirá un nuevo cause a la energía social de los mexicanos.³¹³

Por lo que se pensó crear una ley marco del desarrollo social, para definir una política de Estado que cuente con definiciones precisas de medición, ubicación geográfica, criterio e indicadores que determinen la naturaleza, dimensiones y distribución de la pobreza, de precisión de facultades para cada nivel de gobierno, de descentralización, que garantice la aplicación de políticas públicas tendientes a subsanar y superar de manera eficaz las desigualdades sociales y exclusión que padecen muchos mexicanos, de fortalecimiento del proceso de evaluación, de promoción de la participación ciudadana. Asimismo esta ley representa el andamiaje jurídico para garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado mexicano, con ello avanzamos en la implantación de políticas públicas de largo aliento, que trasciendan los límites sexenales, las coyunturas políticas y las modas discursivas.³¹⁴

Lo anterior, denota que a pesar de las deficiencias con las que cuenta esta ley, también se tiene grandes ventajas que trae la institucionalidad de una política de Estado para el desarrollo social. Entre estos beneficios tenemos los siguientes:

- Se creó un marco jurídico que abarca todas las acciones en materia de desarrollo social.

³¹³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año I, primer Periodo, 27 de noviembre de 2003, exponencia de la diputada María Beatriz Zavala Peniche, p.237.

³¹⁴ Ibidem. P.236 y 242.

- Permite que exista un control del presupuesto, a fin de terminar con la mala administración, malos manejos, el clientelismo o no se recorte el presupuesto del gasto social de manera arbitraria y discrecional por parte del ejecutivo. Para esto establece que los programas tengan el carácter de prioritarios y públicos.
- Crea una política social de largo plazo, para que trascienda en el tiempo, para que rebase a los partidos políticos o políticas sexenales, a fin de establecer un marco jurídico que dé certidumbre, continuidad y transparencia a las acciones, políticas y programas sociales.
- Establece una coordinación de todos los sectores de la sociedad, de manera organizada, a través de la creación de organismos.
- Crea los criterios y principios para que las acciones públicas en la materia que pueda ser evaluadas y supervisadas por todos.
- A fin de terminar con la corrupción y mala administración, establece el principio de transparencia puesto que las políticas relativas al desarrollo social se crearán con un carácter público, asimismo en lo que se refiere a la asignación de recursos, puesto que es importante la transparencia sobre las aportaciones que se hacen a todos los programas y acciones tanto federales como a los Estados.
- Otorga el derecho a que la sociedad sea un personaje activo en la participación, creación y evaluación de la política social.

Con la institucionalización de la política de desarrollo social a través de la LGDS se espera que traiga nuevos tintes a la política social a fin de otorgar mejores niveles de vida, tanto para los grupos en pobreza extrema y marginados, como a los pobres no extremos; ya que es de considerarse que hay regiones en el país que domina la pobreza no extrema. Esta institucionalización es un gran avance, pero aún hay mucho por hacer en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades, al aumento de los niveles de ingreso y a la distribución de la riqueza.

4.3 Beneficios del reconocimiento jurídico del desarrollo social en grupos de extrema pobreza y marginados.

Es un hecho que la demanda social se ha ampliado y diversificado, como resultado de numerosos procesos en los que los grupos específicos han ido logrando mayor protagonismo, lo que apunta hacia una diferenciación más clara de problemas y necesidades. Hoy, la pobreza también tiene rostro indígena- incluso en las ciudades- de emigrante, de discapacitado, de niña y niño de la calle y se combina con exclusión, vulnerabilidad, discriminación y carencia de poder. De ahí la pertinencia de introducir medidas para los grupos específicos y de llevar a cabo un esfuerzo articulado y coherente, que al mismo tiempo que atienda sus peculiaridades construya una base social común para todos. En realidad, se trata de promover concretamente la inclusión social de estos grupos en un sentido amplio, sobre la base de la no discriminación, el reconocimiento de la diversidad, el pluralismo, la tolerancia, la participación y el respeto de la dignidad humana.³¹⁵

Ante estas circunstancias el poder legislativo observó que más de 50 millones de pobres, es decir, más de la mitad de la población mexicana vive en la pobreza que indigna y ofende; por lo que fue necesario que los derechos sociales se elevaran a rango de ley, para que de manera clara y transparente, los beneficiarios de los programas, de las acciones y políticas sociales, tuvieran la seguridad y garantía de los beneficios, toda vez que de manera histórica nuestro marco constitucional ha considerado a los derechos sociales como parte fundamental para el desarrollo humano. De esta manera, LGDS reglamenta los derechos sociales garantizando su aplicación en beneficio de los más desprotegidos.³¹⁶

³¹⁵ VILLAREAL GONZÁLEZ, Diana R (coordinadora). La política económica y social de México en la Globalización, Op. cit., p. 347.

³¹⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I, Primer Periodo, 27 de noviembre de 2003, exponencia de la diputada Sonia Rincón Chanona, p.249.

Ahora bien, el solo reconocimiento jurídico del derecho al desarrollo social de grupos y comunidades en pobreza, pobreza extrema y marginados, trae consigo diversos beneficios que no solo favorecen a estos grupos, también al resto de la sociedad. Entre estos beneficios encontramos:

- Que el Estado asuma la obligación de velar por una mejor distribución de la riqueza.
- La ampliación de las libertades y de la democracia, para que deje de ser un proyecto autoritario.
- Equidad, entendida como la eliminación de los obstáculos para obtener igualdad de oportunidades.
- Empapar a las políticas públicas de justicia social y de seguridad ciudadana a fin de acabar con la corrupción.
- Ampliar y generalizar los programas sociales.
- La participación activa de los beneficiados.
- Propiciar una vida digna de los seres humanos.³¹⁷

Asimismo en la LGDS específicamente se tienen ciertos beneficios por el reconocimiento jurídico del derecho al desarrollo social de estos grupos menos favorecidos, entre los cuales tenemos:

- Reconoce el derecho de toda persona a elegir los medios para su desarrollo y participación en el desarrollo social.
- Se establece el derecho de toda persona a recibir de manera equitativa los beneficios del desarrollo social, con un trato igualitario y sin discriminaciones.
- Otorga el derecho a las personas o grupos vulnerables a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja social.
- Garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales.

³¹⁷ ARTEAGA NELSON, Arzate Jorge, Iracheta Alfonso y otros. Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales. Op. cit., pp.86 y 87.

- Reconoce como un derecho el padrón único de beneficiarios preferentes para los programas de desarrollo social, con objeto de evitar la inequidad en el acceso a los beneficios de los programas y lograr la efectiva focalización de aquel sector de la población que requiere la cobertura de algún programa.
- Crea las Zonas de Atención Prioritaria para dar atención prioritaria a aquellas zonas que necesitan de una atención particular.
- Otorga el derecho a la información y a la denuncia popular, ya que sin estos no pueden funcionar el resto de los derechos de los sujetos beneficiarios del desarrollo social.

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades esenciales de actuar y de elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporcionan la salud y la educación los privan de la calidad de vida a la que todos aspiramos. Estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema hacia las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico. En esta situación, su capacidad de influir sobre las decisiones que afectan sus vidas es muy limitada.³¹⁸ Por lo que era importante crear un marco legal que reconociera el derecho al desarrollo social a fin de generar una mejor calidad de vida a los mexicanos.

³¹⁸ CAMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria, año 11, no.7, marzo 26, 2002. p.457.

4.4 Defensa procesal del derecho al desarrollo social.

El tema de la pobreza nos lleva a pensar en los derechos (Derechos Humanos, garantías individuales y derechos sociales) que tiene toda persona, de exigir que éstos le sean satisfechos, tal como lo estatuye la Constitución, los cuales permitirán que se logre el desarrollo social; pero también en las obligaciones que son contrapartida de los derechos; ya que la asignación de un derecho nos compromete con una posición de exigencia, es decir, con la afirmación de que cualquier ciudadano puede exigir las condiciones para ejercer.³¹⁹

Existen diversas teorías que tratan el tema de los derechos de bienestar. Por ejemplo, Joel Feinberg señala que el concepto de “derecho”, constituye un “algo que puede ser demandado y exigido contra otras personas o contra el Estado. Ya que cuando se habla de un derecho decimos que su poseedor puede reclamarlo incluso haciendo uso de la autoridad. Éste no es un regalo o un favor que provenga de un acto de amor o de amistad y su cumplimiento no debe generar un sentimiento de gratitud.”³²⁰ Pero también se encuentran teorías como:

- La tesis de la correlación moral nos proporciona una explicación plausible de que los derechos legales se confieren por reglas generales y se aplican, más que a individuos, a clases de personas. Generalmente las personas suelen pertenecer tanto a la clase a la que se le adjudican los derechos como a la que se le imponen las obligaciones. Esto significa que la mayoría de las leyes se aplican a todos los ciudadanos.³²¹
- La doctrina de la correlatividad lógica afirma que los derechos de una persona se vinculan necesariamente a los deberes de otra. En pocas palabras, dicha doctrina afirma que todos los deberes implican derechos de

³¹⁹ DIETERLEN, Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003. p.91.

³²⁰ FEINBERG J., Social Philosophy, p.56. citado por Dieterlen Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico, P.93.

³²¹ DIETERLEN, Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico, Op. cit., p.94.

otras personas, y que todos los derechos de otras personas implican deberes.³²²

- Feinberg considera que todas las necesidades humanas básicas deben ser tomadas como “demandas”, que merecen atención y consideraciones serias, pero que no pueden ser tratadas como derechos que imponen deberes. Esto lo llevo a concluir que sólo los derechos que imponen obligaciones pueden ser considerados como “derechos” propiamente hablando. Los derechos de bienestar no siempre pueden adjudicar deberes, y en el caso de que, por ejemplo, sea el Estado el que tenga el deber, no siempre podrá cumplir con el derecho correspondiente. Sin embargo, es necesario destacar que tienen un papel relevante en la discusión política como demandas que deben ser atendidas y consideradas seriamente.³²³
- David Kelly piensa que los derechos de bienestar no tienen validez, que no existen argumentos para defenderlos. Los derechos como la educación, la salud, la vivienda, se han implementado obligando a ciertos grupos de una comunidad a pagar impuestos. De esta manera el Estado ha propiciado que la caridad sea obligatoria y que, por lo tanto, desaparezcan los actos de benevolencia que tienen por objeto la ayuda a las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema. El único mecanismo que funciona para promover el bienestar de una comunidad es el mercado. Mediante un sistema fiscal que realmente respete los derechos de los individuos y sus acciones voluntarias, se garantizaría la satisfacción de ciertas necesidades básicas a los miembros menos favorecidos de una sociedad. Es decir el mercado puede garantizar los satisfactores básicos que los programas estatales supuestamente proveen.³²⁴

Existe una diversidad de teorías que hablan sobre este aspecto, muchos autores llegan a la conclusión que es difícil la exigibilidad inmediata de los

³²² Ibidem. P.95

³²³ FEINBERG J., *Social Philosophy*, p.67. citado por Dieterlen Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*. P.96.

³²⁴ NOZICK R., *Anarquía, Estado y utopía*, p.164., citado por Dieterlen Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*, p.98.

derechos de bienestar, puesto que deben cumplirse una serie de sucesos o requisitos para que puedan cumplirse. Por lo que también existen diversas teorías que hablan sobre la idea de las obligaciones en los derechos de bienestar:

- Para Peter Singer es una obligación que a todos nos corresponde, ya que ayudar a las personas que lo necesitan no es, como se piensa convencionalmente, un acto de caridad que, por un lado, merece reconocimiento, pero que, por otro, no es incorrecto dejar de hacerlo; es algo que todos debemos hacer.³²⁵
- Pero en contraposición, se encuentra la teoría de Robert Nozick, para quien es posible acumular riquezas sin tener la obligación de compartirlas con alguien. El único requisito es que las personas adquieran su propiedad sin llevar a cabo acciones fraudulentas o coercitivas; nada nos impide gozar de nuestras pertenencias aun cuando haya personas que mueran de hambre. Lo que Nozick rechaza son las medidas obligatorias como los impuestos y, en su lugar, promueve los actos de caridad.³²⁶
- También hay tesis como la de Tomas de Aquino que pensaba que los ricos podían gozar de sus pertenencias; pero que, no obstante, tenían obligaciones con los pobres. O como la teoría de los socialistas que creen que el bienestar debe ser visto desde el punto de vista de la comunidad y no del individuo.³²⁷
- Onora O'Neill establece el principio de que "si podemos evitar algo malo sin sacrificar nada que tenga un significado moral comparable, debemos hacerlo". También señala tres aspectos que debe cambiar en las obligaciones de los derechos de bienestar, primero: una manera de evitar

³²⁵ SINGER P., Practical Ethics, p.229., citado por Dieterlen Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico. P.103.

³²⁶ DIETERLEN, Paulette. La pobreza: Un estudio filosófico, Op. cit., p. 104.

³²⁷ Ibidem. P.105

que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no sean vulnerables consiste en ofrecerles beneficios que puedan aceptar o rechazar. Segunda: incorporar el ejercicio de las virtudes, y en el caso de la pobreza, principalmente, en el ejercicio de la justicia, y permite que las instituciones encargadas de satisfacer las necesidades básicas tengan una actitud activa y responsable y no se conformen con sentir, pasivamente, que cumplieron con la demanda de un derecho. Tercero: si aceptamos la obligación que tenemos de ayudar a combatir la pobreza, no tanto por las consecuencias sino por principios.³²⁸

Ahora bien, una vez expuesto algunas de las teorías que hablan respecto de los derechos de bienestar: en concordancia con Griffin, consideró que las necesidades básicas pueden ser fuente de obligaciones porque proporcionan la satisfacción de ciertos bienes que consideramos indispensables simplemente porque somos seres humanos. Aunado a que las personas como seres que interactúan en una sociedad, que tienen derechos pero también obligaciones, que desarrollan ciertas virtudes en las que se incluyen aquellas que tienen que ver con el bienestar de todos y cada uno de los individuos que comparten un territorio.³²⁹

Los derechos sociales pueden ser exigidos al Estado por estar contenidos en la Constitución, pero en la práctica ha sido difícil su defensa puesto que han funcionado más como normas programáticas políticas que como derechos. Diversos autores han analizado el tema de la exigibilidad, puesto que la controversia comienza desde quien es el sujeto activo y quien es el sujeto pasivo, ya que a pesar de que el primer obligado en garantizar los derechos sociales es el Estado, este a su vez impone obligaciones en la legislación a la Nación, a fin de que respeten los derechos de los demás y de contribuir al bienestar común. Por lo que la idea de que solo el Estado debe cubrir estos derechos se pone en duda. Aunque las obligaciones que tiene el Estado frente a los derechos sociales son

³²⁸ O'NEILL O., *Faces of Hunger*, p.57, 122,124., citado por Dieterlen Paulette. *La pobreza: Un estudio filosófico*, p.106, 108 y 111.

³²⁹ DIETERLEN, Paulette. *La pobreza: Un estudio Filosófico*. Op. cit., p.116 y 117.

mayoritarias, por ejemplo, debe encargarse de establecer acciones a fin de proteger estos derechos; crear normas para garantizarlos; así como establecer las condiciones de la libertad del pleno ejercicio de los derechos sociales.³³⁰

Otro de los problemas que encontramos en los derechos sociales es la exigibilidad o justiciabilidad. No basta el solo hecho que el Estado argumente que por la escasez de recursos no puede garantizar a la sociedad las obligaciones mínimas que tiene frente a los derechos sociales, ya que debe probar que realizó todos los esfuerzos para cumplir.

Además nos encontramos ante el problema de la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto de cada derecho. Lo que calificará la existencia de un derecho social como derecho no es sólo la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico de actuar del titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida. Considerar a un derecho económico, social o cultural como derecho es posible únicamente si, al menos en alguna medida, el titular o acreedor está en condiciones de producir mediante una demanda o queja, el contenido de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho.³³¹

En nuestro sistema jurídico también existe la problemática de la exigibilidad de los derechos sociales, puesto que las opciones que se tienen para la defensa del desarrollo social son limitadas, toda vez que es difícil llevarlos al plano judicial.

En el caso de México existen instrumentos que pueden ser utilizados para la defensa, protección o exigencia de los derechos sociales, entre estos tenemos:

³³⁰ GARCÍA MORALES Aniza Fernando. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2003, pp.33-47.

³³¹ AÑÓN ROIG María José y AÑÓN García José (coordinadores). Lecciones de Derechos Sociales, editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p.209.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** Al usar las locuciones derechos humanos, garantías del gobernado, garantías individuales o derechos del gobernado, nos referimos a las prerrogativas alcanzadas por los hombres frente al poder público personificado en la autoridad. Son los derechos que los gobernados pueden oponer a los gobernantes con el fin de que se conduzcan de la manera dispuesta por las normas del Estado.³³² En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla como la norma suprema respecto del resto de las normas del sistema jurídico, la cual contiene esas prerrogativas de los hombres, las cuales se les denomina garantías individuales, y como anteriormente los señalábamos, el conjunto de estas garantías permitirán que sea posible el desarrollo de la sociedad. Por tanto se pensó en crear un instrumento para proteger las garantías de las personas, ante el posible abuso de la autoridad, por lo que se instituyó el Juicio de Amparo. Este se concibe como un “medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad” puesto que sin el amparo el orden constitucional y todos los principios que proclama y sobre los que se asienta, quedarían expuestos a su violación y quebrantamiento impune.³³³ Pero para que sea posible este juicio de Amparo debe seguir ciertos principios, los cuales son: a) Principio de iniciativa; esto es que solo la parte agraviada o el gobernado puede iniciar el procedimiento constitucional; b) Principio de la existencia del agravio personal y directo, ya que el gobernado sólo tiene derecho de accionar la petición de amparo cuando exista un daño o perjuicio en su esfera jurídica causado por el acto de autoridad; c) Principio de relatividad de las sentencias, se refiere que las sentencias de amparo serán de tal manera que solo resolverá la cuestión impugnada por el particular y no se harán declaraciones generales respecto de la ley o acto que la motivó; d) Principio de Definitividad, el cual obliga al gobernado afectado por un acto de autoridad a agotar todas las instancias y recursos establecidos por la ley

³³² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, editorial Porrúa, México, 1995, p.187 y 568.

³³³ BURGOA, O Ignacio. El Juicio de Amparo, vigesimoséptima edición editorial Porrúa, México, 1990, pp. 144 y 145.

que rija el acto que le afecte; e) Principio de Estricto Derecho, el juzgador solo examinará los conceptos que el gobernado le expuso, f) Principio de Procedencia, esto es que la tramitación del amparo puede ser directa (en una sola instancia) e indirecta (en dos instancias). Por tanto las garantías individuales que se exponen en nuestra Constitución, no podrán ser exigidas de forma directa, sino que únicamente si se reúnen los principios que señalamos. Puesto que opera el Juicio de Amparo cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo contra las sentencias definitivas o laudos, por violaciones a los derechos constitucionales cometidas durante la secuela del procedimiento o en la misma sentencia o laudo (Amparo Indirecto); también procede contra actos jurisdiccionales cuando sean de imposible reparación en la sentencia definitiva y cuando los actos se realicen fuera de juicio, después de concluido o cuando afecten a terceros ajenos al juicio, así como actos administrativos como toda decisión, mandato u orden aislada de las autoridades administrativas y cuando se impugnan las normas generales que contravienen a la Constitución, como leyes federales, tratados internacionales, reglamentos federales, constituciones de los estados y leyes, convenios y reglamentos estatales.³³⁴ Por tanto, los derechos que hacen posible el desarrollo social, pueden ser constitucionalmente protegidos como normas legales objetivas en la forma de principios directivo o de mandatos legislativos. Esto no implica que existan derechos subjetivos que puedan ser directamente invocados ante los tribunales, sino que dependen de la legislación para su realización concreta.³³⁵ Asimismo, los preceptos constitucionales que prevén el desarrollo social pueden quedar reducidos a derechos de papel si no existe un compromiso por parte de las autoridades políticas para su efectiva implementación, así como la

³³⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Op. cit., pp.624-629.

³³⁵ GARCÍA MORALES, Aniza. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), servicio de publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2003, pp. 112 y 113.

voluntad de los órganos judiciales y otras instituciones nacionales para fortalecerlos.³³⁶

- **Leyes y Reglamentos:** Existe una diversidad de leyes y reglamentos tanto federales, locales y generales, los cuales regulan y protegen en lo que se refiere al tema del desarrollo social. Concretamente la ventaja de la legislación es que generalmente es más detallada y específica, a diferencia de las normas constitucionales. Además los tribunales parecen más receptivos respecto de los derechos y obligaciones legales concretos, que respecto de los contenidos en el amplio marco de las normas constitucionales o internacionales. Aunque puede darse el caso que los derechos al desarrollo social no se encuentren debidamente considerados como derechos subjetivos y directamente justiciables.³³⁷ Cuando exista un agravio a estos derechos ya sea directamente emanada de la ley o de un acto de la autoridad que haya sido el resultado de una ley, se podrá recurrir a los procedimientos judiciales existentes, de hecho si se cumple el principio de definitividad, podrá recurrirse al Juicio de Amparo. Asimismo la legislación también puede establecer recursos administrativos que pueden resultar más económicos, expeditos y accesibles que los procedimientos judiciales, sobre todo en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos. En muchos casos los recursos administrativos parecerían adecuados; no obstante, deben además resultar asequibles, oportunos y efectivos y contar, a su vez, con un recurso de apelación judicial apropiado. Pero una desventaja de que estos derechos al desarrollo social se encuentren en las leyes, es que es preferible protegerlos mediante preceptos constitucionales, que exclusivamente a través de la legislación ordinaria, en tanto ésta puede ser modificada, mientras que la reforma constitucional tiene generalmente un procedimiento agravado.³³⁸

³³⁶ Ibidem. P.115.

³³⁷ GARCÍA MORALES, Aniza. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), servicio de publicaciones, Op. cit., p.119.

³³⁸ Ibidem. P.120

- **Programas:** También encontramos que los programas y planes de acción del gobierno resultan indispensables para garantizar la ejecutividad de los derechos necesarios para el desarrollo social, además que se prevé como un instrumento de control político en tanto permita realizar un seguimiento de las acciones del Estado. Por mucho tiempo estos derechos a través de los programas de combate a la pobreza, funcionaban para ganar votos, es decir se han utilizado para practicas electoreras o de clientelismo. Pero ante el posible agravio que derive de estos programas o de los actos de autoridad que se deriven de dichos programas se podrá recurrir a los recursos administrativos o procedimientos administrativos.

- **Comisión Nacional de Derechos Humanos:** En el año de 1990, se publica el Decreto presidencial en el cual se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuya filosofía parte de la idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están las correspondientes a la integridad y la dignidad de la persona. La CNDH de conformidad con el artículo 102 Constitucional, se establece como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos en el orden jurídico mexicano, estos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Ante estas quejas formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. De acuerdo al artículo 4 de la Ley de la CNDH, señala que los procedimientos que se sigan ante la

Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas. La CNDH, lleva a cabo un procedimiento para conciliar a las partes, considerado como de “amigable composición”, para aquellas quejas que siendo presuntamente violatorias de derechos, no se refieren a violaciones que afecten la vida, la integridad física o síquica de alguna persona u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectado o sus posibles consecuencias. En el caso que se llegue a la conclusión de que si existieron dichas violaciones y no hubo conciliación, la Comisión dictará la Recomendación correspondiente. Pero estas recomendaciones, serán públicas, no tendrán carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quienes vayan dirigidas y, en consecuencia, no podrán por si mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. Pero la CNDH podrá denunciar ante los órganos competentes los delitos o falta que hubiesen cometido las autoridades o sus servidores públicos ante la violación de los Derechos Humanos. Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones, la CNDH podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia correspondiente. Asimismo, cuando se trate de particulares que incurran en faltas o delitos durante los procedimientos de investigación de la CNDH, la misma lo hará del conocimiento de las autoridades competentes para que sean sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.³³⁹ Pero en mi opinión de poco sirve crear organismos y procedimientos para atender quejas y denuncias sobre

³³⁹ QUINTANA ROLDAN, Carlos y SABIDO Peniche Norma. Derechos Humanos, segunda edición, editorial Porrúa, México, 2001, pp. 139-165.

la violación de Derechos Humanos, sino es posible que las resoluciones se ejecuten o puedan exigirse.

Con lo anterior, hemos visto que las formas de articular y procurar la protección de los derechos encargados del desarrollo social son tanto legislativas, como judiciales y también administrativas. Pero como ya lo habíamos señalado no existe un medio directo para exigir estos derechos, sino que tiene que cumplirse con una serie de requisitos o de principios, o en ocasiones protegerlos a través de otros derechos como los civiles para su ejecutividad.

En lo que se refiere a la Ley General de Desarrollo Social(LGDS) en mi opinión también cuenta con la deficiencia de exigibilidad, puesto que al legislador se le olvidó un capítulo de sanciones, puesto que como lo analizamos al principio de este subtema, si consideramos los derechos que gozan los sujetos que contempla esta ley, también debemos considerar las obligaciones; en mi opinión faltó establecer que sucederá en caso de que no se cumplan con esos derechos y obligaciones. Además, una de las razones que expuso el legislativo al crear la LGDS, es que dicha ley se tenía que concebir como de fácil entendimiento, para que cualquier persona pudiera comprenderla, pero en el capítulo donde señala la “denuncia popular”, menciona en su artículo 67 que toda persona podrá presentar su denuncia “ante la autoridad competente” pero cualquier persona que lea esta ley y quiera presentar su denuncia por algún hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social, se formulará la siguiente pregunta: ¿Quién es la autoridad competente?.

Se ha visto que el Derecho interno cuenta con ciertas opciones para la protección de los derechos que hacen posible el desarrollo social, pero también en el ámbito internacional se cuenta con ciertas opciones para la protección de estos derechos, entre estos tenemos:

- **Instrumentos Internacionales:** También se tiene a los Tratados Internacionales en la defensa de los derechos humanos, en el ámbito jurídico mexicano, el artículo 133 de la Constitución establece que los tratados internacionales ratificados son Ley Suprema de la Nación. Esta disposición permite que la adopción de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos funcione como una herramienta fundamental y estratégica para fortalecer el andamiaje jurídico mexicano y así construir un sistema de protección de derechos humanos, fundamentado y enmarcado dentro de las normas, estándares y prácticas internacionales. Con este fin, actualmente en el país se trabaja para garantizar la armonización del marco legal interno con los instrumentos internacionales. De esta manera, en caso de ser vulnerado alguno de los tratados que ha sido ratificado, podrá ser combatido con los recursos existentes de la misma forma en que se realiza con una ley interna.³⁴⁰ En este sentido existe un amplio número de declaraciones, convenciones, tratados y pactos sobre aspectos específicos de definiciones y defensa de los Derechos Humanos, como son sobre cuestiones de atención a los niños, los ancianos, las mujeres, los trabajadores, asuntos de tortura, discriminación, cuestiones ecológicas, derechos de los trabajadores, protección a la salud, etc.³⁴¹ Por lo que la falta de recursos internos adecuados y efectivos para la protección de los derechos sociales puede ser cuestionada a partir de los convenios internacionales que consagran este derecho.³⁴²

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos:** En 1945 luego de haber concluido la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización de la

³⁴⁰ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. Derechos Humanos, Instrumentos de Protección Internacional, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea. México, 2004. p. 15.

³⁴¹ QUINTANA Roldan Y SABIDO Peniche. Derechos Humanos. Op. cit., p 192.

³⁴² GARCIA Morales Fernando. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Op. cit., p.106.

Naciones Unidas (ONU), en cuyos propósitos se encuentra la protección de los Derechos Humanos, por lo que con dicho propósito y en base a los principios de la ONU se formula la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, por lo que se convierte en el primer instrumento completo de Derechos Humanos que ha sido proclamado por una organización internacional universal. Pero resulta importante precisar que esta Declaración, como en general los instrumentos internacionales con calidad meramente declarativa, no tiene la naturaleza de un tratado, o convención, por ende por sí misma no cuenta con obligatoriedad legal. En tal contexto su objetivo es el de establecer una interpretación común de los derechos humanos y las libertades fundamentales a que se refiere la Carta de la ONU, y de esa manera ser la norma orientadora común de todos los pueblos y naciones.³⁴³

- **Instituciones protectoras de los derechos humanos dependientes de la ONU:** Asimismo la ONU cuenta con diversos organismos que se encargan de la protección y vigilancia de los derechos humanos, entre estos encontramos al Consejo Económico y Social, el cual ha tenido un notable incremento en sus funciones institucionales, que eran de práctica promocional, convirtiéndose ahora en verdaderas acciones de atención directa a las violaciones de derechos humanos, para lo que cuenta con experimentados “conciliadores” que actúan en aquellos casos de violaciones flagrantes y trascendentes a los Derechos Humanos. También se encuentran las agencias especializadas afiliadas a la ONU, como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, etc.³⁴⁴

³⁴³ QUINTANA, Roldan Carlos F. y SABIDO Peniche Norma D. Derechos Humanos, Op. cit., pp.189 y 191

³⁴⁴ Ibidem. Pp. 192 y 193.

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** Los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal fueron positivados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (30 de abril de 1977), en el que los Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en este pacto se enuncian. En este pacto, cada Estado Parte se obliga minimamente a asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales cada uno de los derechos, a través de medidas internas e internacionales. Por lo que el mecanismo de control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Partes es a través de la presentación de informes que hacen los Estados Partes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados. Para mejorar el mecanismo de control el Consejo Económico y Social instituyó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La función de este Comité es controlar el cumplimiento del Pacto por los Estados Parte por medio de un diálogo constructivo, el cual termina con la emisión por el Comité de “observaciones y recomendaciones relativas a los informes de los Estados. Pero hay que hacer notar, que estas observaciones y recomendaciones no tienen fuerza jurídica vinculante pero ponen de manifiesto la opinión del grupo de expertos independientes que lo forman. La ignorancia de aquéllas por parte del Estado al que se refieren supondría una cierta mala fe en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto.³⁴⁵

- **Organización de Estados Americanos (OEA):** La OEA es una Organización Internacional Regional, creada por la Carta de Bogota en 1948, en dicha carta señala que la creación de la OEA tiene la finalidad de darle un sentido de solidaridad y buena vecindad en el Continente Americano. Para 1969 se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en donde los Estados partes se comprometen a respetar los

³⁴⁵ CASTILLO, Mireya. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2003, pp.57-63.

derechos y libertades reconocidos en ella. Los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en la Convención son la Comisión Interamericana de Derechos humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos. Para lo cual formula recomendaciones a los gobiernos de los Estados Miembros. En el procedimiento que realiza esta Comisión, cuando admite una petición en materia de Derechos Humanos, solo está facultada a presentar un informe ya sea diciendo que no hubo violación, o en el caso que hubo una o más violaciones presentará las recomendaciones que considere pertinente; o puede darse el caso que haya existido una solución amistosa. El otro órgano competente para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta tiene funciones jurisdiccional o contenciosa y función consultiva, pero la competencia contenciosa de la Corte tiene su fundamento en la voluntad de los Estados partes en el caso: para que aquella pueda conocer de un asunto es necesario que los Estados partes en el mismo hayan reconocido o reconozcan su competencia por declaración especial o por convención especial. Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado. *En caso de incumplimiento de las sentencias de la Corte, el artículo 65 de la Convención prevé que la Corte señale “de manera especial y con las recomendaciones pertinentes” los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos, en su informe anual a la Asamblea General de la OEA sobre su labor en el año anterior.*³⁴⁶

³⁴⁶ Ibidem. Pp.135-169.

- **SISTEMA EUROPEO:** En 1950 se establece el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual se crea para asegurar el reconocimiento y la aplicación universal y efectivos de los derechos estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En dicho convenio se crea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al que le competen todos los asuntos relativos a la interpretación y la aplicación del Convenio y de sus protocolos. Por lo que toda parte contratante podrá someter al Tribunal cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Alta Parte Contratante. Las partes contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes.³⁴⁷ La importancia que tiene este Convenio es que introduce una garantía es decir, en el supuesto de que falle la garantía interna se pretende establecer una vía de protección internacional. Pero en cuanto se refiere a las sentencias, éstas carecen de una naturaleza ejecutiva a pesar de que las partes contratantes se comprometen a conformarse a las decisiones del Tribunal, por lo que las sentencias tienen el carácter de declarativas, cuyo objeto es precisamente declarar si se ha violado el Convenio. Como se ha dicho este carácter declarativo implica que la función propia del Tribunal no es revisar las sentencias de los tribunales nacionales actuando como una cuarta instancia. Por eso mismo, no tiene poder para anular las decisiones de las autoridades nacionales o para ordenar medidas de ejecución y ni siquiera puede en principio indicar a las autoridades nacionales las reformas que deben hacerse. De hecho se piensa que las sentencias se puede aproximarse a la noción de “jurisprudencia prospectiva” en virtud de la cual este órgano se encarga no tanto de “declarar el Derecho en Vigor, cuanto de Crear el del mañana”. Pero también se piensa que esto trae consigo una gravedad, pues un órgano de legitimación democrática debilísima puede alterar las normas existentes en los Estados donde se va aplicar una

³⁴⁷ GARBERI Llobregat José y MORENILLA Allard Pablo. Convenio Europeo de Derechos Humanos y Jurisprudencia del Tribunal Europea relativa a España, editorial Bosch, Barcelona – España, 1999, pp.12,17-23

sentencia. Asimismo el Sistema Europeo de Derechos Humanos no contempla como necesario el carácter ejecutivo de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y admite como lícita la posibilidad de que las mismas no se ejecuten en sus propios términos, salvo que se opte un sistema monista con prevalencia del Derecho Internacional. Puesto que como lo señala Carlos Ruiz Miguel, el carácter ejecutivo de las sentencias del Tribunal es que el Convenio Europeo de Derechos Humanos tuviera el carácter supraconstitucional.³⁴⁸

Como podemos percatarnos, los instrumentos internacionales que hemos analizado no cuentan con la posibilidad que las resoluciones emanadas tengan el carácter de ejecutividad, puesto que se rigen a través de los principios de buena fe en las relaciones de los Estados, así como los medios para resolver controversias es a través de procedimientos pacíficos, o en el caso del Tribunal Europeo, que a pesar de que se concibe como un órgano jurisdiccional no puede obligar a un Estado al cese del hecho ilícito y la plena aplicación de la norma primaria infringida, puesto que la ejecución de la sentencia depende del ordenamiento interno de cada Estado. Si dicho Tribunal alcanzara a obligar a un Estado para que lleve a cabo una determinada conducta en su ordenamiento interno, se estaría perjudicando los principios de igualdad soberana y no intervención.³⁴⁹

Así pues, es evidente que dichos instrumentos internacionales y sus resoluciones serán adoptadas y cumplidas solo si el Estado desea obligarse. Ya que los Estados por regla general no aceptan que se les impongan decisiones emanadas de órganos de control jurisdiccional técnico o político, que supongan una intromisión en su ordenamiento interno.

³⁴⁸ RUIZ, Miguel Carlos. La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, editorial Tecnos, España, 1997, pp.17, 29-33,162 y 163.

³⁴⁹ FERRER, Lloret Jaume. Responsabilidad Internacional del Estado y Derechos Humanos, Editorial Tecnos, Universidad de Alicante, España, 1998, pp.58-60.

En lo que respecta a las normas sobre derechos humanos, el Estado debe ofrecer a los individuos que se hallen bajo su jurisdicción los recursos internos eficaces para prevenir y reparar las violaciones de los derechos humanos, de forma que el particular pueda obtener mediante una sentencia judicial el resarcimiento de sus derechos vulnerados a través del castigo de los culpables y una indemnización, en el caso de los instrumentos internacionales, dejen de ser derecho internacional particular y adquieran una vocación de universalidad.³⁵⁰

De acuerdo a lo anterior se concluye que los derechos que atañen al desarrollo social en cuanto derechos de tercera generación, tienen una exigibilidad complicada. En el primer capítulo de la presente investigación señalamos que su dificultad se encuentra: “ en que **tienen una cotitularidad compartida**³⁵¹, **puesto que existe una interrelación entre el derecho que le pertenece a una individualidad, esto es, que le pertenece a cada uno, pero también se relaciona “al mismo tiempo” con el derecho de toda la colectividad, por lo que se les clasifica como “intereses difusos” porque al pertenecer a todos y cada uno es difícil acreditar quien representa el interés jurídico; además encontramos que los derechos de la tercera generación pueden ser demandados a los Estados, pero también los Estados pueden exigirlos, por tanto, se vuelve difícil su defensa**”. Asimismo señalamos lo complicado que resulta la defensa de estos derechos, puesto que el interés que tenemos como “una exigencia, con una posibilidad jurídica de pedir” resulta difusa en tanto que su titularidad no esta determinada, porque no se ha expresado a quien pertenece si es exclusiva de una persona en particular o de un grupo individualizable. Además de que el Estado en ocasiones se coloca como juez y parte ante este tipo de derechos.

³⁵⁰ Ibidem pp.425-428 y 460

³⁵¹ MARQUEZ, Piñero Rafael. Delitos de peligro Abstracto, II Bienes Jurídicos Difusos, Supraindividuales, Colectivos, Generales o Comunitarios, (s. d.), p. 5.

Por lo que el proceso tradicional no se presta a la defensa de estos derechos o intereses, puesto que sus características los colocan a mitad de camino entre el interés público y el privado.

Propiamente en el caso mexicano no existe un adecuado tratamiento procesal para el derecho al desarrollo social, salvo las que tíbiamente se contemplan en materia ambiental o las que algunos sostienen existe en materia electoral. Algunos autores señalan que el “juicio de amparo” puede representar un eficaz instrumento para la protección jurisdiccional de los derechos o intereses difusos y colectivos cuando la afectación derive de un acto de autoridad. Pero encontraríamos ciertos puntos en los que se tendrá que poner atención, como en lo que se refiere al agravio personal y directo, así como los efectos de la sentencia al caso particular y que tipo de interés es el que se va a proteger. Desde hace tiempo un sector importante de la doctrina mexicana considera necesario actualizar nuestra máxima institución procesal, de hecho existe un proyecto para una nueva Ley de Amparo, con el cual se pretende en su artículo 4° ampliar la legitimación activa del quejoso. En la exposición de motivos tanto de la propuesta de reforma constitucional como del proyecto de ley, se justifica la necesidad de introducir una concepción innovadora denominada interés legítimo- excepto en los casos de actos provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo-, señalando que se trata de una institución que ha sido desarrollada en otros países, consistente en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Esta noción de interés legítimo se refiere a que ciertos gobernados puedan tener un interés cualificado respecto a la legalidad de determinados actos administrativos. Como se puede apreciar, este nuevo tipo de legitimación rompe con el principio del agravio personal y directo que rige actualmente la procedencia del amparo. Si bien la introducción del “interés legítimo” en el proyecto de ley representa un avance considerable para la procedencia del amparo, podría ocasionar una incertidumbre jurídica al no darse parámetro o lineamiento alguno para conceptualizar ese termino, hasta en tanto se precise jurisprudencialmente sus alcances y contenido, y a quien o quienes estarían legitimados para la

representación (el individuo, las asociaciones civiles nacionales o internacionales, el grupo afectado, las instituciones públicas, etc.). También hay que hacer notar en lo que se refiere a las sentencias, puesto que cabría la posibilidad de que solo proteja al promovente del amparo y no a todo el grupo o categoría afectada, lo que rompe con su esencia y finalidad de lo que llama “declaratoria general de inconstitucionalidad”. Además, debe reflexionarse en la necesidad de ampliar el concepto de autoridad responsable para efectos de procedencia del juicio de garantías, como jurisprudencialmente se ha venido haciendo y también se contempla en el proyecto de Nueva Ley de Amparo, requiriéndose, incluso recapacitar y reconocer la necesidad en la protección horizontal de las garantías individuales y no sólo la tradicional protección vertical frente al Estado vía Amparo. Lo esencial, en todo caso, es la protección de los derechos humanos y es innegable que no todas las violaciones a los mismos provienen de la autoridad, ni todos los mecanismos existentes para su eficaz protección contra actos de particulares resultan adecuados. En definitiva, se requiere avanzar hacia la eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares, frente a los poderes privados.³⁵²

Lo único que puedo concluir en lo que se refiere a la protección, defensa, ejecutividad y exigibilidad de los derechos que hacen posible el desarrollo social es que aun hay mucho por hacer.

³⁵² GIDI, Antonio y FERRER Mac-Gregor Eduardo. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos, Hacia un código modelo para Ibero América, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, Editorial Porrúa, México, 2003, pp. 527, 528,546-553.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA: Ni el Estado de Bienestar Social ni el Neoliberal han logrado satisfacer eficientemente las necesidades sociales. Esta probado que la tesis neoliberal que establece “que el crecimiento económico es el mejor camino para reducir la pobreza”, no ha sido del todo acertada; al contrario, ha traído una mayor desigualdad y una polarización económica.

SEGUNDA: Los pobres tienen la capacidad, pero no las oportunidades de participar en las actividades económicas e intelectuales que les permita mejorar su bienestar. Las víctimas de la pobreza extrema, no cuentan con posibilidades para obtener medios para su subsistencia o satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas.

TERCERA: El desarrollo social es el mejoramiento integral de la población por la distribución de bienes sociales, el cual se logra a través de intercambios económicos, sociales y culturales, ya sean inducidos, provocados o intencionados, que colocan a los seres humanos en igualdad de oportunidades para su desarrollo, por lo que la superación de la pobreza es el punto central a resolver del desarrollo social.

CUARTA: La justicia social exige a los ciudadanos que sirvan a la sociedad para que tengan el derecho de servirse de ella, lo que permite indistintamente a todos, desenvolver la propia personalidad hasta el extremo. Abarca tanto deberes (exigencias a los ciudadanos de servir a la sociedad), como derechos (garantizar el desarrollo integral de cada persona) en un ámbito de igualdad de oportunidades.

QUINTA: El derecho al desarrollo social se integra por el conjunto de los derechos humanos, garantías individuales y derechos sociales que atañen al hombre como un ente individual y colectivo. Encuentra su esencia en que el ser humano se desarrolle y satisfaga sus necesidades básicas para lograr la conservación de la vida y el bienestar.

SEXTA: Los derechos humanos, las garantías individuales y derechos sociales contempladas en la Constitución actúan de forma conjunta como el engranaje que hace posible, en su conjunto, la movilización de la maquinaria del desarrollo social.

SEPTIMA: El desarrollo social es un derecho que le corresponde a cada individuo, pero de igual forma le pertenece a la colectividad. Este derecho que al mismo tiempo pertenece a todos y a cada uno, suele ser de difícil de acreditación en el sistema procesal ante la dificultad de acreditar el interés jurídico por lo que también se ubica como un interés difuso. El desarrollo social es un derecho programático de conformidad con el artículo 26 Constitucional, puesto que al Estado corresponde organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que incluye el desarrollo social y desde luego, los programas de superación de la pobreza.

OCTAVA: En nuestra Constitución no se encuentra de manera explícita algún precepto que otorgue el derecho al desarrollo social y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia de desarrollo social, por lo que de manera interpretativa tendríamos que los artículos 25, 26 y 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXX, constituyen el fundamento constitucional del derecho al desarrollo social.

NOVENA: La Ley General de Desarrollo Social establece una política de Estado para abatir la pobreza en que esta sumergida la población mexicana, su objetivo es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales. Asimismo, crea un sistema donde los sectores público, social y privado participan en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, al igual que crea

ciertos mecanismos para evaluar la política y para controlar los recursos que son asignados al gasto social.

DÉCIMA: La Ley General de Desarrollo Social, entre sus principales aportaciones, permite la “institucionalización de la política de desarrollo social”, con la cual se espera que traiga nuevos tintes a la política social, a fin de otorgar mejores niveles de vida, tanto para los grupos en pobreza extrema y marginados, como a los pobres no extremos. Asimismo se prevé que dicha institucionalización de la política social permita: romper con el ciclo sexenal de las políticas sociales; dar una orientación de largo plazo a los programas; desarrollar mecanismos de coordinación a nivel del Ejecutivo Federal y entre órdenes de gobierno; promover la transparencia y rendición de cuentas; vincular las acciones del Estado con las de los particulares y organizaciones sociales; así como establecer de manera permanente instrumentos presupuestales, de evaluación y de control de la población objetivo, evitando el uso clientelar de los programas sociales.

DECIMOPRIMERA: De acuerdo a los informes presentados por el Ejecutivo Federal en 2005 y el informe que presentó el Banco Mundial en 2004, México presentó logros en su lucha contra la pobreza, en particular en lo que respecta a la pobreza extrema. Asimismo el Banco Mundial destaca que nuestro país ha logrado avances en términos de las capacidades humanas de la población, entre ellas, salud, nutrición y educación. Del mismo modo, dicho organismo financiero reconoce que la principal estrategia del actual gobierno, que es el programa “Oportunidades”, cuyas evaluaciones de impacto muestran efectos positivos sobre asistencia escolar, desnutrición y otros indicadores de bienestar. Dicho programa contiene principios como: promover el desarrollo de capacidades, fomentar la coordinación institucional e intergubernamental, integrar un registro de padrón de beneficiarios, llevar a cabo una evaluación operativa y de impacto, así como la corresponsabilidad y participación social; que son principios previstos en la Ley General de Desarrollo Social.

DECIMOSEGUNDA: La Ley General de Desarrollo Social tiene deficiencias, por ejemplo aun hay rezagos de una centralización; no establece acciones específicas en lo que se refiere al género; no señala estímulos para que los particulares participen en el desarrollo social; no prevé un capítulo de sanciones en caso de que las autoridades no cumplan con sus obligaciones; tampoco señala como funcionará y conformará la Contraloría Social que prevé; así como no establece como hacer para que los diversos programas a favor de ciertos grupos vulnerables se institucionalicen en el ámbito federal como en el caso de los adultos mayores.

DECIMOTERCERA: De acuerdo a la exposición de motivos se dice que la Ley General de Desarrollo Social debe concebirse como una “ley marco” *a fin de fortalecer la normatividad vigente en la materia, para atender la expectativa y el reclamo ciudadano de garantizar el derecho al desarrollo social consagrado en el conjunto de las garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución;* pero el legislador olvidó dicha naturaleza, puesto que no se estableció en el cuerpo de esta Ley un dispositivo que contuviera el señalamiento para instaurarla como tal, a fin de que también se estableciera la supletoriedad de las diversas disposiciones en la materia; como ocurre en materia de protección ambiental con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo primero, último párrafo.

DECIMOCUARTA: En el modelo de Estado Interventor las cuestiones en materia de desarrollo social le concernían únicamente al Estado, pero una vez que el país adoptó un modelo Neoliberal, algunos rubros que cubría el Estado pasaron a manos de los particulares, pero estos se percataron que dichas cuestiones no eran rentables. Ahora bien, la Ley General de Desarrollo Social plantea que todos los sectores de la sociedad sean partícipes de las tareas del desarrollo social; sin embargo, a dicho ordenamiento le faltó señalar como lograr la participación de “todos” en especial de los particulares, ya que como es sabido para que estos participen es necesario que se creen incentivos. Por lo que sería importante reflexionar acerca de: ¿Cómo hacer para que los diversos sectores inviertan en el

desarrollo social, en especial el sector privado?, ¿Cómo lograr que los diversos sectores sociales se percaten de que el desarrollo social es redituable para todos en términos de disminución de la delincuencia y de la generación de condiciones de estabilidad social?. Con relación a lo anterior, ¿Será acaso necesario replantear los esquemas que tienen que ver con el desarrollo social?, ¿Cómo hacerle financieramente y presupuestariamente a fin de obtener recursos?, en suma ¿Cómo lograr el reto de generar recursos que permitirán atender los costos que genera la pobreza?.

DECIMOQUINTA: Ante las lagunas que presenta la Ley General de Desarrollo Social, se propone que el ordenamiento que tenga por objeto reglamentar la ley; especifique los lineamientos que deberán seguir los convenios que darán cumplimiento a la Política Nacional de Desarrollo; especifique los términos, bases, principios, objetivos y lineamientos en lo que respecta al padrón de beneficiarios, al sector social de la economía, la Contraloría Social, la participación social y el reconocimiento de las potencialidades de las organizaciones sociales; así como, prevea las sanciones en caso de incumplimiento tanto del reglamento como de la ley. Sin olvidar que todo debe partir de la idea de cómo se conseguirá garantizar los derechos sociales.

DECIMOSEXTA: Los derechos que abarca el desarrollo social pueden ser exigidos por cualquiera a fin de que éstos sean satisfechos; a pesar de que la Ley General de Desarrollo Social no establece sanciones por el no cumplimiento de las obligaciones que contempla, existen diversos instrumentos ya sea en el derecho interno o en el derecho internacional que nos acercan a la exigibilidad de estos derechos, ya que no existe un mecanismo directo para la tutela de estos. Aunque se piensa que el Juicio de Amparo podría representar un eficaz instrumento para la protección de estos derechos.

DECIMOSEPTIMA: Se esperaría, que toda vez que se ha finalizado la presente investigación, se dedujeran sus niveles de impacto social y de eficacia de la Ley

General de Desarrollo Social; sin embargo, a dos años de su entrada en vigor, aún es muy apresurado fijar una postura al respecto; puesto que solo la práctica nos va a indicar si fue acertada o no. Dicho lo anterior, es conveniente que se haga una reflexión acerca de la necesidad de que los abogados participen en esta temática, en la que nuevamente la ciencia jurídica se ha visto rebasada, en especial en lo que se refiere a los intereses difusos, puesto que la eficacia en la aplicación de esta Ley dependerá de la exigibilidad que pueda ejercer el individuo o la colectividad.

DECIMOCTAVA: A diez años de la creación de acuerdos para encauzar la política social en la Cumbre de Copenhague, los avances en nuestro país han sido escasos, puesto que las desigualdades aun persisten; ya que no se ha cumplido ampliamente con los compromisos que se pactaron en la Cumbre. La Ley General de Desarrollo Social es apenas una de las acciones que intentará encauzar el cumplimiento de dichos compromisos. Pero aún hay mucho por hacer en el tema del desarrollo social, por ejemplo en lo que se refiere al empleo, a la igualdad de oportunidades, dignidad humana, equidad de género, crear políticas fiscales que se dirijan a la erradicación de la pobreza y no a aumentar las disparidades sociales.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES DE INFORMACION

Referencias bibliográficas

- **AGUILERA**, Manuel, Camarena Castro Porfirio, Campillo Sainz José y otros. Los desafíos del desarrollo Social, Publicaciones Mexicanas S.C.L., México, 1989.
- **ADLER DE LOMNITZ**, Lariss. Como sobreviven los marginados, 4ta edición, Editores Siglo Veintiuno, México, 1980.
- **ALEMAN**, Carmen Bracho y Jorge Garcés Ferrer. Política Social, Editorial Mc Graw Hill, España, 1998.
- **ALMARZA MEÑICA**, Juan Manuel. Bienestar social y desarrollo de los derechos sociales, editorial San Esteban, España Salamanca, 1991.
- **ALVAREZ DEL CASTILLO**, Enrique. El derecho Social y los Derechos Sociales, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1982.
- **ALVAREZ GARCÍA**, Isaías. Planificación y Desarrollo de proyectos sociales y educativos, Grupo Editorial Limusa S.A. de C.V., México, 1997.
- **ALZATE DONOSO**, Fernando. Teoría y Práctica en las Naciones Unidas, Editorial TEMIS, Colombia, 1997.
- **ANDA GUTIÉRREZ**, Cuauhtémoc. Desarrollo socioeconómico de México, Dirección General de Educación Tecnológica, México, 1998.
- **AÑON ROIG** Maria, José García Añon, Pablo Miravet, y otros. Lecciones de Derechos Sociales, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- **ARGENTE**, Baldomero del Castillo. La justicia común y la social, Ediciones Fomento de cultura, Valencia, 1962.
- **ARTEAGA** Nelson, Arzate Jorge, Bayat Asef, Boltvinik Julio y otros. Pobreza Urbana, Perspectivas globales, nacionales y locales, grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- **AZIZ**, Alberto y TAMAYO Jaime (coordinadores). El nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía, editorial Nueva Imagen, México, 1992.
- **AZUARA PÉREZ**, Leandro. Sociología, Editorial Porrúa, México, 1999.

- **BARTRA** Armando V., Michelangelo, Arnaldo Córdova, y otros. Desigualdad y democracia, El Nacional, Instituto de Estudios para la transición democrática, México 1992.
- **BAZANT** Jan, KATZ Friedrich, WOMACH John, Timothy Anna y otros. Historia de México, Barcelona, 2001.
- **BÉRNARD**, Calva Silva M. Pobreza y Participación Social en México (Una aproximación desde el caso de Aguascalientes), Editado por Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes, Sistema de investigación Miguel Hidalgo, México, 1999.
- **BOLTVINIK**, Julio y HERNÁNDEZ Laos Enrique. Pobreza y distribución del Ingreso en México, 2da edición, editores siglo veintiuno, México, 2000.
- **BURGOA**, O Ignacio. El Juicio de Amparo, vigesimoséptima edición, editorial Porrúa, México, 1990.
- **CADENA VARGAS**, Edel. Neoliberalismo y Sindicalismo en México, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996.
- **CALVA**, José Luis. El modelo neoliberal mexicano, 2da edición, editor Juan Pablos, México, 1995.
- **CASTILLO**, Mireya. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, editorial Tirant lo blanch, Valencia, 2003.
- **CHAVEZ PADRÓN**, Martha. El Derecho Agrario en México, décima cuarta edición, editorial Porrúa, México, 2001.
- **CERNUDA**, Pilar. Solidaridad (No es humanitario todo lo que reluce), 2da edición, ediciones temas de hoy, Europa Press, España, 2002.
- **CORDERA**, Rolando y ZICCARDI Alicia. Las políticas Sociales de México al fin del milenio, Descentralización, diseño y Gestión, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2000.
- **CORDERA CAMPOS** Rolando, LOMELI Venegas Leonardo, MONTES de Oca Rosa Elena (coordinadores). La cuestión social: Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), UNAM, Instituto de Estudios para la transición democrática (IETD), México, 2003.

- **COSTA PINTO, L. A.** Desarrollo Económico y transición social, ediciones Revista de Occidente, Madrid España, 1969.
- **DELGADILLO MACÍAS, Javier** (coordinador). Los terrenos de la política ambiental en México, colección Jesús Silva Herzog, Editorial Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial UNAM, México, 2001.
- **DIAZ MÜLLER, Luis.** Manual de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.
- Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, prólogo de Dr. Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires Argentina 1990.
- **DIETERLEN, PAULETTE.** La Pobreza: Un Estudio Filosófico, Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Fondo De Cultura Económica, México, 2003.
- **ENTRENA, Ma. Socorro.** Hablemos de pobreza, El clamor silencioso de los pobres, editorial San Pablo, Madrid España, 2001.
- **FERNÁNDEZ, Arturo y Margarita Rozas.** Políticas sociales y trabajo social, Editorial HV Humanitas, Buenos Aires, 1988.
- **FERRER, Lloret Jaume.** Responsabilidad Internacional del Estado y Derechos Humanos, Editorial Tecnos, Universidad de Alicante, España, 1998.
- **FIGUEROA PLA, Uldaricio.** Organismos Internacionales, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1991.
- **FITOUSSI, Jean Paúl y ROSANVALLON Pierre.** La nueva era de las desigualdades, Editorial Manantial, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- **GARBERI LLOBREGAT José y MORENILLA Allard Pablo.** Convenio Europeo de Derechos Humanos y Jurisprudencia del Tribunal Europea relativa a España, editorial Bosch, Barcelona – España, 1999.
- **GARCÍA, Fernando Manuel.** Pensar nuestra sociedad, 4ta edición, Valencia, 1999.
- **GARCÍA HERRERA Miguel Ángel y C. Atienza Javier.** Derecho y Economía en el Estado Social, editorial Tecnos, Madrid, España, 1998.

- **GARCÍA MORALES**, Aniza Fernando. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 2003.
- **GARCÍA**, ROMANO. Justicia Social y Desarrollo, editorial ZYX, Madrid España, 1966.
- **GONZÁLEZ SALAZAR**, Gloria. Aspectos recientes del desarrollo social de México, UNAM, México, 1978.
- **HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**, Maria del Pilar. Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- **HILLMAN**, Karl-Heinz. Diccionario Enciclopédico de Sociología, Editorial Herder, Barcelona-España, 1994-2001.
- **KLIKSBERG**, Bernardo. El nuevo Debate sobre el desarrollo y el Rol del Estado, (Mitos y realidades en la América Latina de hoy), Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.
- **LAURELL ASA** Cristina, Garavito Elías Rosa, Carlos M. Vilas, y otros. Hacia una política social alternativa, Instituto de estudios de la Revolución Democrática, Fundación Friedrich Ebert, México, 1997.
- **LERNER**, Bertha. América Latina: los debates en política Social, desigualdad y Pobreza, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- **LLUIS Y NAVAS**, Jaime. Las bases de la sociedad y el problema social, Barcelona, 1964.
- **LEWIS**, Oscar. Antropología de la Pobreza, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- **MARCHIONI**, Marco. Comunidad y Cambio Social, Teoría y Praxis de la acción comunitaria, editorial Popular S.A., Madrid, España, 2001.

- **MARCHIONI**, Marco. Planificación Social y Organización de la Comunidad (Alternativas avanzadas a la crisis), 4ta edición, Editorial Popular S.A., Madrid, 1989.
- **MARIÑEZ NAVARRO**, Freddy. Estado bienestar y sociedad “La globalización y lo social”. Editorial Trillas, México, 2000.
- **MORENO**, Luis. Intercambio Social y Desarrollo del Bienestar, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Instituto de Estudios Sociales Avanzados) Colección Politeya, Estudios de Economía y Sociedad, Madrid, 1993.
- **MUÑOZ GARCÍA**, Humberto. Población y Sociedad en México, Primera Reimpresión, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- **NACIONES UNIDAS**. ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- **NACIONES UNIDAS**. Panorama Social de América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de las Naciones Unidas para la infancia, Chile, 1999.
- **NACIONES UNIDAS**. La política Social en transición, (Haciendo frente a las necesidades del decenio de 1990) Publicación de las Naciones Unidas, New York, 1990.
- **NARAYAN**, Deepa. La voz de los pobres, ¿Hay alguien que nos escuche?, ediciones MUNDI-PRENSA, Banco Mundial, Madrid España, 2000.
- **NORIEGA CANTU**, Alfonso. Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la constitución de 1917, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- **OCDE**. El Estado Protector en crisis, informe OCDE, Organización de cooperación y desarrollo económico, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Paris, 1981.
- **ORDÓÑEZ BARBA**, Gerardo Manuel. La política social y el combate a la pobreza en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y humanidades, SEDESOL, UNAM, colección alternativas, México, 2002.

- **PALACIOS** ALCOCER, Mariano. El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano (evolución y perspectivas contemporáneas), Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- **PAZ** SÁNCHEZ, Fernando. La economía agrícola mexicana, ¿sin campesinos?, Fondo Editorial de la Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México, 2003.
- **PICHARDO** MUÑIZ, Arlette. Planificación y Programación Social, Editorial Lumen Humanitas, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- **PIZARRO**, Roberto. Estudios Estadísticos y prospectivos: la vulnerabilidad social y sus desafíos una mirada desde América Latina, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.
- **PRATT**, Henry Fairchild. Diccionario de Sociología, Segunda Edición en español, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1997.
- **PROGRESA**, Programa de Educación, Salud y Alimentación. Índices de Marginación 1995, Consejo Nacional de Población, México, 2000.
- **QUINTANA** ROLDAN, Carlos F. y **SABIDO** Peniche Norma D. Derechos Humanos, segunda edición, editorial Porrúa, México, 2001
- **RECASENS** SICHES, Luis. Tratado General de Sociología, Vigésima séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- **ROETT**, Riordan (compilador). La liberalización económica y política de México, editorial siglo veintiuno, México, 1993.
- **RUIZ**, Miguel Carlos. La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, editorial Tecnos, España, 1997.
- **SCHMIDTZ**, David y Robert E. Goodin. El bienestar social y responsabilidad Individual, University Press Cambrige, Madrid, 2000.
- **SÁNCHEZ** BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1995.
- **SECODAM**. Conferencia de México sobre desarrollo social y pobreza. México, 1994

- **SERRA ROJAS**, Andrés. Diccionario de Ciencia Política, Segunda Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, Facultad de Derecho, México, 1998.
- **SILVA ARCINIEGA**, Rosario. Dimensiones psicosociales de la pobreza, Percepción de una realidad recuperada, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, México, 2000.
- **SOLIMANO**, Andrés. Desigualdad Social, 1ra edición en Español, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- **SOLIS DE ALBA**, Ana Alicia y **MONTALVO**, Ortega Enrique. Globalización, Reforma neoliberal del Estado y movimientos sociales, 1ra edición, editorial Itaca, México, 2003.
- **VALENCIA LOMELÍ**, Enrique. Devaluación De La Política Social, Ediciones Amaroma, México, 1996.
- **VAZQUEZ RANGEL**, Gloria y **RAMÍREZ**, López Jesús (coordinadores). Marginación y pobreza en México, editorial Ariel, México, 1995.
- **VELEZ**, Félix (compilador). La pobreza en México, causas y políticas para combatirla. ITAM, Fondo de cultura económica, México, 1994.
- **WORMAN**, Arturo (compilador). La política social 1989-1994, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- **ZEPEDA**, Guillermo. Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- **ZORRILLA ARENA**, Santiago. Aspectos socioeconómicos de la problemática en México, sexta edición, editorial LIMUSA, México, 2003.

Referencias hemerográficas

- **AVILA GIRÓN**, Ramón. “Factores sociales de la delincuencia”, Revista “La Justicia”, tomo XXVI, no. 439, México, D.F.
- Bien común y Gobierno, año5, no.52, marzo, México, 1999.
- Bien común y Gobierno, año 5, no.61, diciembre, México, 1999.
- **BETANCUR**, Belisario. “Evocaciones de una Política Social”, Revista Contribuciones, año XIV, no.1 (53), enero-marzo, Buenos Aires Argentina, 1997.
- **CARBONELL**, Miguel. “Constitución y desarrollo social”, Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, num.28, México, 1998.
- **DE BUEN UNNA**, Carlos. “La Ley General de Desarrollo Social”, Estudios Legislativos, Revista Académica, Facultad de Derecho de la Universidad la Salle, año II, no.3, julio, México, 2004.
- **GALAFELL**, Jorge E. “La superación de la pobreza en el marco del presupuesto de egresos 2002”, Revista Bien Común y Gobierno, año 8, num.85, enero, 2002.
- **KLIKSBERG**, Bernardo. “Revisando mitos sobre la Política Social”, Revista de Administración Pública no. 110, enero-abril, Vol. XXXIX no.1, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2004.
- La cuestión social, año7, no.2, verano junio-agosto, México, 1999.
- **LOMELI**, Paulina. “Las políticas de superación de la pobreza frente al escenario mundial”, Revista Bien común, año 9, núm. 99, marzo, México, 2003.
- **LUSTIG**, Nora. “Superación de la pobreza: diálogos nacionales” Revista Trabajo Social, Escuela Nacional de Trabajo Social, No. 23, primavera, México, 1999.
- **MUNGUÍA SALAZAR**, Alex. “La política social y el crecimiento de la pobreza en México”, Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas, año IX, no.71, marzo-abril, México, 2000.

- **MUÑOZ IZQUIERDO**, Carlos. “Educación y desarrollo económico y social”, Revista Perfiles educativos, UNAM, tercera época, volumen XXIII, no.91, México, 2001.
- Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 45, núm.4, abril, México, 1995.
- Revista Dialogo, “Como entiende la UNESCO el desarrollo Social”, no. 14-15, marzo, México, 1995.
- Revista Mexicana de Justicia, no. 3, Vol. IV, julio-septiembre, 1986.
- **SALAMANA** Pierre y Valier Jacques. Revista Nueva Sociedad, número 135, enero-febrero, México, 1995.
- **SCHTEINGART**, Martha y SAENZ Orlando. “Una perspectiva para el estudio de los asentamientos populares”, Revista Demos, Carta Demográfica sobre México, número 4, México, 1991.
- **SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES**. Derechos Humanos, Instrumentos de Protección Internacional, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea. México, 2004.
- **SERRANO MAILLO**, Isabel. “Delincuencia y Pobreza a economía de los presos”, Boletín de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Segunda época, no.8 y 9, Madrid España, 1995.
- **SOTELO**, Miguel Ángel. “Superación de la pobreza y educación: bases estratégicas de toda política social”, Revista Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativa, año IX, no.71, marzo-abril, México, 2000.

Referencias de legislación

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, décima Tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2005.
- **Ley General de Desarrollo Social**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pagina web, <http://www.juridicas.unam.mx>
- **Ley de Amparo**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pagina web, <http://www.juridicas.unam.mx>
- **Ley de Coordinación Fiscal**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pagina web, <http://www.juridicas.unam.mx>
- **Ley de Asistencia Social**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pagina web, <http://www.juridicas.unam.mx>
- **Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2005**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pagina web, <http://www.juridicas.unam.mx>
- **Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria**, año III, no.16, abril 28, 2000.
- **Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria**, año II, no.36, diciembre 14, 2001.
- **Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria**, año II, no.7, marzo 26, 2002.
- **Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria**, año II, no.12, abril 16, 2002.
- **Diario de los debates de la Cámara de Diputados**, año I, Primer Período, 25 de noviembre de 2003.
- **Diario de los debates de la Cámara de Diputados**, año I, Primer Período, 27 de noviembre de 2003.
- **Diario de los debates de la Cámara de Senadores**, <http://www.senado.gob.mx>
- **Diario de los debates de la Cámara de Diputados**, <http://www.diputados.gob.mx>

Referencias de Internet

- <http://www.policy.who.int/> Constitution of the world health Organisation.
- <http://www.razonypalabra.org.mx> Revista electrónica para América Latina especializada en comunicación
- <http://www.lexarxius.com>
- <http://www.iberica2000.org> Centro de Investigaciones y Promoción de Iniciativas para Conocer y Proteger la Naturaleza.
- <http://www.neticop.org.uy>
- <http://www.conapo.gob.mx> Consejo Nacional de Población
- <http://www.diputados.org.mx> Cámara de Diputados
- <http://www.senado.gob.mx> Cámara de Senadores
- <http://www.jornada.unam.mx> Periódico la Jornada, en línea.
- <http://www.ilo.org/> International Labour Organization.
- <http://www.unhchr.ch/> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- <http://www.hurricane.nst/>
- <http://www.fao.org/> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
- <http://www.unicef.es/> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- <http://www.un.org/> Naciones Unidas
- <http://www.pnud.org.ve/> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- <http://www.sedesol.gob.mx/> Secretaria de Desarrollo Social
- <http://www.cofavic.org.ve/> Organización no gubernamental para la protección y promoción de los derechos humanos.
- <http://derechoshumanoslaneta.org/>
- <http://www.uv.ex/> Universidad de Valencia
- <http://www.cinu.org.mx/> Naciones Unidas- Centro de Información (México, Cuba y Republica Dominicana).
- <http://www.inm.gob.mx/> Instituto Nacional de Migración.
- <http://www.juridicas.unam.mx> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- <http://www.unesco.org> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- <http://www.sinfronteras.org.mx>