



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL: ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

BRAVO QUINTANA LUIS DANIEL

**DIRECTOR DE TESIS: PROFESOR ROJAS OROZCO
CORNELIO**





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

Esta tesis está dedicada a mis Padres, María Elena y José Luis, quienes con su apoyo y confianza creyeron en mí y guiaron mi camino para lograr este hermoso sueño.

A mi hermano, Carlos Alberto, que siempre me ha acompañado con sus alegrías y ánimo hasta en los momentos difíciles.

A mi pareja, Estefani Karina, por compartir su amor y comprensión en esta difícil travesía, es mi inspiración y fuerza para jamás rendirme.

Especialmente al Profesor Cornelio Rojas Orozco, por la dirección de esta investigación, por sus valiosas palabras de aliento y enorme vocación docente, es un verdadero ejemplo de dedicación y esfuerzo.

A mis revisores, los Profesores: Tanit Carolina Borja Martínez, Leopoldo Ruiz Gómez, Mauricio Gutiérrez Cortés y Gabriel Valenzuela Mejía, sus apreciables observaciones y consejos ayudaron a mejorar este trabajo.

Por último, a la Universidad Nacional Autónoma de México, por formar día a día mexicanos responsables, con carácter y entrega para buscar un país mejor.

Sin ustedes y cada uno de aquellos que faltaron por mencionar como mi sólido soporte, este reto y gran aventura que ha enriquecido mi vida, nunca se hubiera logrado.

“Por mi raza hablará el espíritu”.

Transformación de la Administración Pública Federal: Articulación de Políticas Públicas para la Construcción de una Estrategia de Desarrollo Sustentable en México

Índice	Página
Introducción	
Capítulo I. Marco Conceptual	
1.1 Estado	13
1.2 Gobierno	19
1.3 Administración Pública	26
1.4 Políticas Públicas	31
1.4.1 Política Social	35
1.4.2 Política Ambiental	37
1.4.3 Política Económica	40
1.5 Desarrollo Sustentable	43
1.5.1 Desarrollo Sustentable como Paradigma de Desarrollo	45
1.5.2 Tridimensionalidad del Desarrollo Sustentable	49
Capítulo II. Desarrollo Sustentable en la Administración Pública de México	
2.1 Marco Normativo	58
2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	58
2.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	60
2.1.3 Ley General de Desarrollo Social	63
2.1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	64
2.1.5 Ley de Planeación	66
2.2 Retos Sociales, Económicos, Ambientales e Institucionales en el Contexto de la Globalización	68
2.2.1 Sociales	69
2.2.2 Económicos	72
2.2.3 Ambientales	74
2.2.4 Institucionales	78
2.3 Límites de los Programas Gubernamentales	84
2.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	85
2.3.2 Programas Sectoriales	88
2.3.3 Programas Intersectoriales	104
2.4 Perspectivas para el Desarrollo Sustentable	109
Capítulo III. Transformación de la Administración Pública para el Desarrollo Sustentable	
3.1 Institucionalidad democrática	113
3.2 Articulación de Políticas Sociales, Económicas y Ambientales	121
3.2.1 Dimensión Social	123

	Página
3.2.2 <i>Dimensión Económica</i>	125
3.2.3 <i>Dimensión Ambiental</i>	128
3.3 <i>Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable</i>	129
Conclusiones	135
Bibliografía	144

Transformación de la Administración Pública Federal: Articulación de Políticas Públicas para la Construcción de una Estrategia de Desarrollo Sustentable en México

Introducción

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de transformar la Administración Pública tradicional pero no lo hay en cuanto a la dirección de dicho cambio, en el que se enfrentan quienes priorizan la solución de problemas técnicos y macroeconómicos apoyados en el *New Public Management* y quienes anteponen la solución de los conflictos y demandas sociales mediante el diálogo continuo entre gobierno y sociedad, fundamentalmente a través del Congreso de la Unión.

Bajo un modelo in-sustentable de desarrollo, las decisiones económicas fundamentales de los países subdesarrollados nacen de los ministerios de economía o de hacienda, *privilegiando por lo general el corto plazo sobre el largo plazo*, sin la debida valoración de la interrelación entre bienestar social, sustentabilidad ambiental y crecimiento económico, que constituyen los fundamentos del Desarrollo Sustentable.

Estas visiones desarticuladas se pueden explicar ampliamente desde el campo del conocimiento científico, por la desvinculación entre las ciencias sociales y las ciencias naturales. Por ello, el presente trabajo pretende demostrar el impacto, los límites y la trascendencia de las políticas gubernamentales, sectorizadas, fragmentadas y en ocasiones divergentes.

La preocupación esencial es cómo superar los insuficientes resultados sociales, económicos y ecológicos como la degradación del medio ambiente, la explotación irresponsable de los recursos naturales, la urgente tarea de superar la pobreza en condiciones extremadamente difíciles, los problemas de empleo, la concentración del ingreso en sectores privilegiados, las migraciones, los cambios en la estructura y composición de la población, la exclusión social, las relaciones internacionales desfavorables, el atraso tecnológico a escala local, más de tres décadas de un mediocre crecimiento económico, el déficit democrático y la *ingobernabilidad*; como características de una crisis estructural de un modelo de desarrollo que sólo ha

generado mayores desigualdades e injusticias sociales, y que favorece en gran medida a los mercados globales.

El Desarrollo Sustentable representa una nueva indagación para la investigación, la docencia y sobre todo para la transformación de la Administración Pública. Este enfoque centra su atención en torno al ciudadano, que hoy por hoy ha estado limitado a desempeñar un papel activo en los asuntos públicos. Por esta razón, el ejercicio democrático del poder público es una de sus premisas más relevantes, lo que implica la construcción democrática de instituciones de gobierno.

El Desarrollo Sustentable surge como una nueva respuesta a las crisis recurrentes del actual modelo de crecimiento in-sustentable. Uno de los temas centrales, que se reconocen en el Informe *Nuestro Futuro Común*, destaca: *Un sistema administrativo eficiente*, que asegure la gobernabilidad local y global. Supone una teoría integrativa como instrumento analítico por el cual la democracia y la gobernabilidad son precondition para el Desarrollo Sustentable.

Plantea el uso de nuevos enfoques y la *interdisciplina*¹ para la investigación, interpretación y consolidación de procesos sociales, políticos, culturales, económicos, ambientales e institucionales con base en la participación social efectiva.

Entre sus cuestionamientos claves, que orientan esta investigación, destacan:
¿Cómo armonizar los objetivos sociales, económicos y ambientales del Estado?
¿Por qué las instituciones democráticas son importantes para reducir las grandes y persistentes desigualdades?

La Administración Pública entendida en su dimensión de instrumento de gobierno, está constituida por un marco jurídico-institucional, orientado a lograr los objetivos del Estado. Bajo esta premisa, en los últimos 30 años los gobiernos de la mayoría de los países del mundo (principalmente los occidentales), se han vinculado a un modelo de crecimiento económico llamado desarrollo, bajo la lógica de un sistema que privilegia la apertura de los mercados y la competitividad en el contexto global.

¹ La interdisciplina es un conglomerado cognoscitivo, nuevo, inédito que resulta de la interacción entre disciplinas. Extraído de *Tecnología y poder en la transición hacia el desarrollo sustentable*, síntesis del profesor Cornelio Rojas Orozco de la ponencia presentada en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Sala "Leopoldo Zea", 24 de septiembre de 2009, p.1.

En tal sentido, han impactado en las llamadas actualmente *economías emergentes*, las cuales buscan un camino similar pero se encuentran en diferentes circunstancias a las de los países desarrollados. En otras palabras, este trabajo procura expresar cómo la Administración Pública ha contribuido al incremento de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, el desempleo, falta de educación y salud, el agotamiento de los recursos naturales por la deforestación, la erosión de los suelos, la expansión territorial agropecuaria, la contaminación del aire, del agua y del suelo (los cuales aumentan la transmisión de enfermedades), la pérdida de la biodiversidad, etc.; porque su orientación económica se basa en un progreso materialista, consumista y desarticulado de los fines sociales y ambientales, es decir, ha propiciado la in-sustentabilidad del modelo de desarrollo debido al establecimiento exclusivo de fines económicos destinados a ampliar el mercado y no a mejorar la calidad de vida de las personas.

Por lo tanto, esto supone establecer la primicia de que los fines económicos han estado por encima de los fines sociales, contrapuesta a lo señalado en nuestro marco constitucional y de la calidad de vida que es el principal objetivo del Desarrollo Sustentable como nuevo paradigma de desarrollo. Se ha convertido en un círculo vicioso, donde predominan los objetivos económicos de crecimiento y competitividad sin desarrollo, es decir, el bienestar social y el cuidado y uso racional de los recursos provenientes de la natura, no entran en gran discusión, premiándose a algunos cuantos quienes cuentan con el capital financiero para satisfacer sus necesidades y cuestiones materiales, a costa del beneficio general de alcanzar la calidad de vida y de la capacidad de la naturaleza para regenerarse.

Por esta razón, es importante preguntarse ¿qué ha hecho la Administración Pública Federal en México en sus procesos para la transición al Desarrollo Sustentable?, ya que en los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo se considera la sustentabilidad como una premisa fundamental del gobierno. En otras palabras, la sustentabilidad como criterio central para el desarrollo la nación, durante el mandato de Vicente Fox Quesada, tiene continuidad en la administración de Felipe Calderón Hinojosa, pero como eje rector de la planeación nacional, manteniendo sólo interés en el valor económico y ecológico de los recursos naturales del país.

En el artículo 25° constitucional y en la Ley de Planeación se define al Desarrollo Sustentable como un modelo de Estado. Se han logrado avances en la legislación ambiental y en la creación de programas de gobierno orientados al desarrollo social y al cuidado ambiental, en un contexto de equilibrio macroeconómico.

Más allá de programas intersectoriales como el “Plan Puebla-Panamá”, el “Programa Vivir Mejor” y el “Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable”; es indispensable señalar la necesidad de replantear estas estrategias articuladoras de la Administración Pública y su visión de Estado, tratando de demostrar su incumplimiento hacia los fines sociales, debido a sus tendencias *desarrollistas*, donde prevalece una organización funcional muy sectorizada y vertical, alejada de la integración institucional para compartir compromisos y responsabilidades, bajo la lógica de un desarrollo a largo plazo.

En otras palabras, esta investigación se propone presentar cómo en la Administración Pública la sectorización funcional no genera unidad ni visión global de los asuntos públicos, no potencializa las actividades y dirige sus procesos de manera vertical y excluyente efectuando acciones mediáticas o asistencialistas, en términos de urgencia, traducidas en respuestas con un vencimiento a corto plazo; dejando de lado estrategias coordinadoras con una perspectiva de desarrollo, basadas en un actuar diario competitivo, eficaz, eficiente, participativo, horizontal e incluyente, con base en una nueva institucionalidad democrática como prerrequisito para el Desarrollo Sustentable.

La interrelación existente entre los procesos sociales, ecológicos y económicos, y la articulación en las políticas y sus respectivos procesos administrativos, son indispensables para centrarse en este nuevo enfoque, ya que las políticas públicas desarrolladas sectorialmente, no han podido dar respuesta a los diversos problemas públicos por su complejidad. Al ser tratados sin la interrelación existente entre los objetivos sociales, ambientales y económicos, hace que la interpretación del Desarrollo Sustentable se limite y se entienda sólo desde los aspectos ecológicos.

Con base en esta problemática, se parte de la hipótesis de que la Administración Pública se enfrenta hoy en día a una interpretación limitada de la interrelación que existe entre los procesos sociales, ambientales y económicos, y pues, su

organización administrativa para atender los asuntos públicos, desarticula los objetivos, políticas y metas sociales, ambientales y económicas como conjunto, obstaculizando reorientar la gestión pública hacia el desarrollo y la calidad de vida.

En este contexto, aparecen dos elementos fundamentales de análisis para el cambio estructural de la Administración Pública; primero ante la ausencia de una visión integral de los problemas sociales, ambientales y económicos, la articulación de sus políticas públicas es una alternativa que busca el desarrollo de largo plazo con el objetivo la calidad de vida, con base en la satisfacción de las necesidades fundamentales de las generaciones presentes y futuras. Y segundo por el camino de la democracia participativa se pueden generar instituciones que permitan una mayor vinculación y confianza entre la sociedad y sus autoridades; gobiernos más comprometidos con los ciudadanos y crear condiciones para la gobernabilidad democrática.

El Desarrollo Sustentable tiene relativamente poco tiempo de investigación, pero se ha convertido en un modelo alternativo que pretende revertir los impactos negativos socioeconómicos y ambientales, derivados de la crisis del neoliberalismo. La importancia de este enfoque es su composición de tres elementos básicos interdependientes: el social, el ambiental y el económico, los cuales promueven el desarrollo con miras de largo plazo.

De acuerdo con el Informe Brundtland, a grandes rasgos, la desigualdad para alcanzar el bienestar y la situación mundial del deterioro ambiental, son consecuencias de un modelo de desarrollo que durante los últimos doscientos años ha gestado acciones que sólo benefician a algunos cuantos. Con ello, el Desarrollo Sustentable surge como una alternativa para tratar de lograr estándares mayores de desarrollo para toda la población, advirtiendo la necesidad de colocar límites a los procesos económicos de producción y de consumo para usar inteligentemente los recursos naturales. Implica una estrategia progresiva, porque los cambios socioeconómicos e institucionales van más allá de la normatividad y la utilización de tecnología, es también una transformación cultural para la construcción de aprendizaje, basado en un entendimiento integral de los retos sociales, económicos y ambientales.

A partir de esto, el Desarrollo Sustentable ha adquirido mayor relevancia, no sólo en sus estudios sino también en tratar de hacer aplicables sus planteamientos para enfrentar las desigualdades locales y regionales, para alcanzar la calidad de vida. Este tema se presenta principalmente en la discusión de los organismos internacionales encargados de realizar investigaciones que orienten a los modelos de desarrollo hacia nuevos proyectos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros.

Así, la tarea de México y del mundo es que los gobiernos y la sociedad asuman el compromiso de impulsar el Desarrollo Sustentable, como lo destaca la cumbre de Johannesburgo en el 2002, para implantar límites a la globalización económica dominante, ya que sus resultados sociales, económicos y ecológicos son preocupantes: se agudiza la marginación y la pobreza porque las desigualdades socioeconómicas son cada vez más latentes, hay constantes caídas del Producto Interno Bruto, empeoran los desequilibrios ambientales, etc. Las instituciones y la participación de las personas para configurar procesos socioeconómicos y ambientales sustentables, son fundamentales para la construcción de este modelo de desarrollo alternativo. Significa la transición del crecimiento económico hacia el desarrollo de corto, mediano y largo plazo.

Esta investigación pretende contribuir a comprender la importancia de la transición de la Administración Pública hacia el Desarrollo Sustentable en México, apoyándose en las instituciones y la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, es decir, el principal reto gubernamental y de los mexicanos como sociedad es conformar una visión estratégica integral de los asuntos sociales, ambientales y económicos, para contar con una perspectiva de desarrollo más clara y a su vez bajo el enfoque del estudio de sistemas complejos, que permita lograr la satisfacción de necesidades y la calidad de vida para todos, con la búsqueda de nuevas soluciones que requieren de un trabajo interdisciplinario.

La transformación de la Administración Pública desde el enfoque del Desarrollo Sustentable, explícitamente, considera la participación democrática activa de la sociedad, es decir, su intervención en los asuntos públicos para influir en la toma

de decisiones del gobierno, es parte inherente de una institucionalidad que acepta y considera sus intereses, preocupaciones y percepciones sobre cómo pueden mejorar su situación social y económica.

Evidentemente, para la Ciencia Política y la Administración Pública, el Desarrollo Sustentable continúa en construcción, para que su entendimiento y aplicabilidad esclarezca su significado de tejedor de redes sociales, políticas y económicas para garantizar la satisfacción de necesidades. Por ello, todavía es indispensable crear mayores esfuerzos para consolidar este modelo de desarrollo en aspectos teóricos y metodológicos empleados en la práctica, como proceso innovador de vida, a efecto de introducir los mecanismos necesarios para la transformación de nuestra realidad.

Por tal motivo, es pertinente preguntarse ¿cómo se puede fortalecer la interpretación y las acciones de este modelo de desarrollo en la Administración Pública Federal de México? Precisamente para conquistar el bienestar de la sociedad, con cambios significativos en su organización tan sectorizada, se necesitan generar procesos multidimensionales que funcionen a través de su conexión política responsablemente compartida, no sólo entre instituciones sino a su vez con los ciudadanos.

Por esta razón, esta investigación se plantea una estrategia integral basada en las políticas públicas, como instrumento gubernamental, que permita una coordinación interinstitucional entre las Secretarías de Estado con participación de la sociedad, desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable, para transformar a la Administración Pública para que pueda articular los objetivos de políticas sociales, ambientales y económicas, con el fin de alcanzar la calidad de vida.

El propósito de este trabajo de investigación es contribuir a la comprensión de la importancia que para la Administración Pública, en su estudio y ejercicio, tiene el Desarrollo Sustentable con base en sus principios de equidad e igualdad, sus fundamentos jurídico-políticos y en su estrategia de articulación de políticas sociales, ambientales y económicas con participación social.

Con ello, el objetivo general de esta investigación es tratar de contar con una interpretación más cercana del Desarrollo Sustentable como un modelo de

desarrollo, con la intención de demostrar cómo el gobierno federal lo dilucida ecológicamente desde la planeación nacional hasta los programas sectoriales e intersectoriales; y no de manera articulada en sus políticas públicas para satisfacer necesidades y lograr la calidad de vida, con una visión de largo plazo como se lo plantea este paradigma de desarrollo.

Destaca la importancia de la articulación de la Administración Pública con los sectores de la sociedad, como condición básica del Desarrollo Sustentable, para la construcción de una nueva institucionalidad democrática. Las políticas públicas deben tratarse de manera interdisciplinaria para responder a la aplicación del Desarrollo Sustentable en nuestro país, conjuntando el desarrollo social, la estabilidad económica y el equilibrio ambiental, utilizando los recursos racionalmente, para satisfacer las necesidades de la sociedad, basados en los fundamentos políticos de igualdad, justicia y equidad provenientes de una democracia amplia, abierta y participativa.

El presente trabajo se sitúa en el ejercicio de gobierno en la presente administración, específicamente durante la primera mitad del sexenio. Se precisa en este periodo porque la premisa fundamental de la Administración Pública Federal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, contempla alcanzar el Desarrollo Humano Sustentable; dando paso a un análisis de cómo se pueden conquistar las metas y los objetivos sociales, ambientales y económicos de manera conjunta e integral.

En el primer capítulo: Marco conceptual, se describen los significados de conceptos importantes como Estado, gobierno, Administración Pública, etc.; para tratar de fundamentar el uso de estos términos, desde el enfoque del Desarrollo Sustentable, e integrarlos conceptualmente a la práctica. Asimismo, para permitir una interpretación más clara sobre este enfoque de desarrollo.

El segundo capítulo presenta cómo se ha desenvuelto la Administración Pública Federal durante la primera mitad del presente sexenio, en términos de cierta proximidad para implementar el Desarrollo Sustentable, exaltando virtudes y visualizando problemas estructurales, conceptuales y funcionales que han generado obstáculos para concretar y materializar este modelo de desarrollo en México.

Por ello, se hace hincapié en el marco jurídico, contemplando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en su artículo 25°, y las leyes complementarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley de Planeación; las cuales establecen y regulan, en cierta medida, la aplicación del modelo de Desarrollo Sustentable como asunto de Estado y responsabilidad de la Administración Pública.

Igualmente, este capítulo presenta qué ha realizado México en términos de Desarrollo Sustentable, no sólo en sus avances normativos o en sus políticas sectoriales, donde se ha convertido, explícitamente, en la premisa fundamental de la planeación nacional, sino también incluye los retos, los alcances y las perspectivas para implementar este modelo de desarrollo.

Por último, el tercer capítulo sobre la transición de la Administración Pública para el Desarrollo Sustentable, plantea las posibilidades y la viabilidad de incorporar este concepto en las acciones gubernamentales a través de la Administración Pública Federal, con base en mecanismos de articulación de políticas públicas intersectoriales con participación social, cuyos fines sean orientados hacia el desarrollo y no hacia una trayectoria de crecimiento económico, generador de subdesarrollo, por el cual se ha dirigido la política nacional.

Se destaca un mecanismo articulador de las políticas gubernamentales, un *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable*, como estrategia para impulsar procesos democratizadores en términos de mayores espacios para la participación social, en la perspectiva de alcanzar un Desarrollo Sustentable.

Capítulo I. Marco Conceptual

Para acercarse al objeto de estudio del presente trabajo, se hace necesaria la referencia a conceptos, que si bien tienen un largo historial, adquieren mayor relevancia por la nueva importancia que les otorga la noción del desarrollo con enfoque de sustentabilidad socioeconómica y ambiental, por su aplicación concreta en el terreno de la Administración Pública y su transformación. A continuación se describen algunos de tales conceptos.

1.1 Estado

Definir al Estado no es tarea sencilla por las múltiples interpretaciones generadas durante siglos. Pese a ello, sin lugar a dudas el Estado es y seguirá siendo la máxima expresión política de los seres humanos.

Con seguridad, el pensamiento político de la filosofía clásica se convierte en el fundamento básico para explicar el significado del Estado y la sociedad en funcionamiento, ya que sus principios elementales anuncian cómo la política es la esfera que engloba la vida social de las personas. En este sentido, entre los principios históricos más sobresalientes se encuentran: la justicia, la igualdad, la racionalidad, la ética, la equidad, la paz, el bienestar, la prudencia, la lealtad, el orden, el equilibrio, el conocimiento y la sabiduría, el honor, la fraternidad, y la libertad.

Siguiendo esta lógica, para Aristóteles² naturalmente el ser humano es un animal, pero precisamente político: *zoon politikón*. Con ello, el instinto de supervivencia traducido en seguridad y conservación mediante la reproducción, no son suficientes según este filósofo griego, para la justificación de la convivencia humana en unión y como base para el orden social, sino también utiliza las negociaciones para su organización; donde se pasa de la base de la familia a la aldea y ésta a una ciudad-Estado. Incluso, enuncia a la política como el factor *ético*³ por el cual el ser humano distingue el bien y el mal, así como lo justo y lo injusto.

² Aristóteles, *La política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974.

³ La ética toma su nombre de la palabra *ethos* que significa costumbre o hábito, de esta manera su estudio se enfoca a los distintos caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano, vistos desde la interioridad de cada persona, como resultado de su propia reflexión y elección, es decir, es de carácter psicológico.

Entonces, la unión de la sociedad para organizarse a partir de sus encuentros de negociación para beneficiarse, se convierte en imperioso, más aún cuando se considera al Estado como *“Un conjunto de instituciones y relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que en conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.”*⁴

Con base en la aportación de Weber, dice: *“El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas.”*⁵

Por lo tanto, siguiendo este criterio de Weber, mediante el uso legítimo de la fuerza a través de una base de dominación legalmente constituida⁶ se logra que la población continúe convencida y apegada a lo ya establecido para su seguridad, más aún cuando *“El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales capacitados pueden reclamar, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también porque están en condiciones de ejecutar decisiones, llegando el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria”*.⁷

De esta manera, indudablemente para cuestiones de esta investigación, cobra mayor importancia adentrarnos al significado de esta legitimidad, como parte de la necesidad del Estado, que por inercia, nos lleva a la explicación de la voluntad social como constructora de la unidad para encontrar el bienestar, es decir, *“La primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que*

⁴ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, Perú, 2008, p. 28.

⁵ Max Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1969, p. 92.

⁶ *Ibid.*

⁷ Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 255.

la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; pues si la oposición de los intereses particulares ha hecho necesario el establecimiento de sociedades, la conformidad de esos mismos intereses es lo que constituye el vínculo social, porque si no hubiera un punto en el que todos concordasen, ninguna sociedad podría existir.”⁸

De esto surge una pregunta inevitable ¿es realmente la voluntad colectiva la encargada del surgimiento del Estado? Si la sociedad siempre ha vivido en comunidad y por tal no puede escaparse de una organización político-institucional que les permita alcanzar sus objetivos comunes; entonces la voluntad se convierte en imperativa. Por ejemplo, la intervención y la respuesta del Estado cobra mayor fuerza a través de la creación de instituciones nacionales dedicadas a la producción, la infraestructura, la educación, la investigación científica, la salud, las comunicaciones, el sistema financiero y crediticio, etc.

Para O’Donnell el Estado es muy importante si se le considera como la principal institución garante de la existencia del orden político y las demás instituciones e interacciones, es decir, lo explica a través de sus dimensiones:

- 1) *“Un conjunto de burocracias;*
- 2) *Un sistema legal;*
- 3) *Un foco de identidad colectiva;*
- 4) *Un filtro que delimita los criterios de pertenencia.”⁹*

Con base en esto, O’Donnell afirma que el Estado es eficaz en sus burocracias y efectivo en su sistema legal. En otras palabras, observa al Estado a través de cuatro aspectos *“Uno, su eficacia como un conjunto de burocracias; segundo, su efectividad como sistema legal; tercero, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y cuarto su condición de filtro adecuado al interés general de su población.”¹⁰*

Entonces, el Estado existe en razón de la sociedad debido, principalmente, al poder soberano devengado por el pueblo y jurídicamente implantado a través de la ley,

⁸ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, 1975, p.14.

⁹ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 102.

¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

como garantía expresa de una organización legal y legítimamente establecida para institucionalizar las peticiones sociales. En resumen, el Estado es la unificación de la voluntad política de la sociedad dirigida hacia un punto concordante: el bienestar.

Precisamente Rousseau manifiesta este *contrato social*¹¹ como el reflejo del nacimiento del Estado, donde la soberanía se convierte en su más fiel acompañante, si se le considera como el poder absoluto obtenido del ejercicio de la voluntad general, donde lo único que se puede transmitir es el poder, la voluntad no.

*“El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión.”*¹² El Estado como ente político necesita de ciertas operaciones para expresar la voluntad o para ejecutarla, y esta voluntad se llama soberanía, la cual debe ser formulada antes de la realización de la acción política y establecida después de ser conformada, para tener como resultado la actividad propia del gobierno.

A partir de esto, es trascendental reconocer la existencia del Estado como una realidad social, cuya unidad se constituye por la acción recíproca. En otras palabras, la identidad del Estado se localiza asentada en una sociedad políticamente organizada. Así, el Estado no es un cuerpo visible ni tangible, sino una organización sobre el cual los distintos actos sociales son proyectados hacia un punto en común de manera política, a través de un pacto que beneficie a la colectividad.

El Estado no puede ser visto sólo como una relación entre dominantes y dominados, determinada por su histórica cultura humana, cuyo poder legal determina la organización política; sino debe fortalecer la idea de un pacto como una construcción social de unidad suprema de decisión y acción que actúa en la propia realidad social, para que contribuya al desarrollo de la comunidad.

Así, el Estado como un fenómeno sustantivo se localiza dentro de distintas condiciones naturales y culturales de una unidad; y esa cultura, como fruto social e invariable por sus aspectos históricos, interviene fundamentalmente como la justificación por la cual se efectúa la unidad de los pueblos, que cuentan con la

¹¹ Juan Jacobo Rousseau, *op. cit.*

¹² Hermann Heller, *op. cit.*, p. 79.

consciencia de sentirse pertenecientes a una organización determinada por aspectos físicos, costumbres, lenguaje, religión, tradiciones comunes, etc.

Bobbio nos señala que el Estado a través del derecho¹³ se puede definir como una forma de organización social, es decir, el Estado de derecho es concebido como un órgano de creación jurídica. El territorio es el límite de validez espacial del derecho del Estado y el pueblo es el límite de validez personal de éste.

“El Estado moderno se caracteriza por la enorme cantidad de leyes y reglamentos que inciden en la mayoría de los ámbitos de la vida personal y colectiva. En éste, la limitación de la acción gubernamental vía las leyes y la reivindicación de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos dan lugar al Estado de Derecho. El Estado de Derecho permitirá la presencia del pacto político en el que confluyen las fuerzas políticas.”¹⁴

El Estado de derecho se entiende como aquel cuyos poderes son ejercidos dentro de un marco normativo eficaz, que cumple con las expectativas de mantener el orden social y formula leyes justas aplicables para todos los miembros del Estado, donde el poder político debe respetar y proteger los derechos fundamentales del hombre como ciudadano, regulados y garantizados por una constitución.

En este sentido, en la actualidad, cobra gran peso la consideración estricta para establecer restricciones constitucionales al poder político constituido, las cuales quedan plasmadas a través de contrapesos reales de acuerdo a sus actividades específicas confiadas a partir de su legitimidad. En este caso, está la división de poderes, que como lo afirma Montesquieu¹⁵, es una condición necesaria para la libertad, ya que ésta precisa límites y previene abusos o arbitrariedades por parte de la autoridad, manifestando que el poder no debe concentrarse en una sola persona sino fraccionar las funciones del poder para proteger los intereses colectivos y las garantías individuales concretadas en una constitución o ley máxima.

La división de poderes establece un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. *A grosso modo*, el poder ejecutivo es quien gobierna y tiene a su cargo la

¹³ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

¹⁴ *El marco institucional en la relación de los poderes federales con los órganos locales en el Distrito Federal*, s/autor, México, s/editor, núm. 56, p. 50.

¹⁵ Charles de Secondat Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, s/lugar de edición, Río piedras universitaria, 1964.

administración; el poder legislativo se encarga de elaborar y aprobar leyes y; el poder judicial administra la justicia del Estado, brindando resolución a cualquier conflicto.

Por lo tanto, para asegurar la organización es imperante hacer mención de lo esencial de la relación entre democracia y Estado, para establecer una sociedad política activamente participativa en los asuntos públicos. *“No existe democracia sin Estado y no existe desarrollo de la democracia sin un Estado para todos capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía. Si esta condición no se cumple, la democracia deja de ser una forma de organización del poder, capaz de resolver las relaciones de cooperación y conflicto.”*¹⁶

En este caso, para Mariani el poder gozar de la igualdad en la democracia, requiere un Estado que garantice la vigencia de los derechos sociales como un bien esencial de los ciudadanos¹⁷.

La democracia es parte de una construcción de espacios para el ejercicio de la participación social en la gestión pública, es decir, la existencia de una mayor relación entre el Estado y la sociedad. De esta manera se establece con mayor fortaleza que *“(...) la democracia sólo se ha realizado en el Estado nacional; es más, que sólo es realizable en él: sin Estado nacional no hay democracia (...)*¹⁸ ya que el sentido de pertenencia e identidad pueden reafirmar al Estado en relación con su sociedad, en términos de participación.

En otras palabras, el Estado democrático es explicado como *“Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política por un régimen político, por medio de su sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.”*¹⁹

A partir de esto, se habla de un Estado Social, ya que impulsa la garantía de los derechos fundamentales y promueve la satisfacción de necesidades, a través de

¹⁶ Cuatro temas para una agenda de debate en *La democracia en América Latina*, ONU, PNUD, 2002, p. 187.

¹⁷ Rodolfo Mariani, *Notas para pensar las relaciones entre democracia/ Estado/ Ciudadanía*, PNUD, 2006, (doc. de trabajo).

¹⁸ Ulrich Beck, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004, p. 50.

¹⁹ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 31.

sus instituciones; inclusive con mayor determinación para atender a los grupos sociales más vulnerables: pobres, desempleados, etc.

Con mayor puntualidad, de acuerdo con la apreciación de Carbonell, la presencia de un Estado social “(...) se da en un contexto histórico en el que están presentes las siguientes condiciones:

a) *El individuo es incapaz de satisfacer por sí solo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas.*

b) *Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual.*

c) *Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad”²⁰.*

En términos generales, el Estado Social cuenta con características de intervención en los asuntos socioeconómicos, es decir, su obligación es asegurar la satisfacción de necesidades para lograr el bienestar de todos los ciudadanos, regido por un marco jurídico para no caer en un Estado sumamente paternalista. Asimismo, asume la responsabilidad de poner en marcha el sistema del mercado, en función de los objetivos sociales de desarrollo, para distribuir el ingreso equitativamente.

Por lo tanto, el Estado Social se convierte en fundamental para la explicación del Desarrollo Sustentable.

1.2 Gobierno

Para comprender mejor el significado de la democracia, como parte relevante para el desarrollo de este trabajo, es inherente materializarlo a través del concepto de gobierno. El gobierno es el ejercicio del poder político y por tal representa intereses.

²⁰ Miguel Carbonell; Salazar, Pedro, *La garantía de los derechos sociales, Garantismo*, Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli, España Trotta, 2005, p. 175.

De esta manera, el gobierno coloca en un régimen político a la unión de los habitantes de un determinado territorio, los cuales se encuentra bajo reglas y normas establecidas para procurar mantener el orden.

“Las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes para la población y el territorio delimitadas por el Estado.”²¹

Para Bonnin el gobierno es la autoridad creada para dar movimiento al Estado²² y es un guía de los individuos para seguir la ejecución de las leyes, como autoridad de vigilancia y censura. Rousseau expresa al gobierno como un cuerpo intermediario de comunicación entre súbditos y soberano, el cual establece leyes y mantiene la libertad²³.

Incluso, según el español Silvela, gobernar significa dirigir a los individuos para imponerles reglas de conducta²⁴. Entonces, el gobierno manda, ciertamente entendido este ordenamiento como regir el destino de la sociedad, encargándoles un quehacer dentro del ámbito público. El mando consiste en una presión que se ejerce sobre los demás. Sin embargo, si únicamente fuera eso hablaríamos de violencia. Como consecuencia, *“La función de mandar y obedecer es la decisiva en una sociedad.”²⁵*

En el mundo sólo hay quien manda y quien obedece, cuyo reconocimiento de tal función de ordenar, hoy día, debe ser legítima y legalmente constituida, considerando en todo momento que obedecer no implica aguantar sino apoyar en lo posible a quien manda y seguirlo solidarizando con él, de acuerdo al compromiso social que políticamente adquirió.

Al adentrarnos a esta relación de mando y seguimiento, Ortega y Gasset critica al individuo o grupo que asume el ejercicio del poder²⁶, ya que tienen bajo su disposición ese aparato social nombrado fuerza, ocupada para mantener el orden y

²¹ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 30

²² Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

²³ Juan Jacobo Rousseau, op. cit.

²⁴ Omar Guerrero, *Teoría administrativa del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

²⁵ José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1981, p. 165.

²⁶ *Ibid.*

salvaguardar su propio poder, de lo contrario su dominio podría caer en los estragos de una oposición, finalizando su legitimidad social en el momento por el cual abuse del poder conferido por el pueblo, por no utilizarlo a favor del bienestar colectivo.

Por tal motivo, es de enorme trascendencia remarcar *“El gobernante tiene poder en el Estado pero nunca posee el poder del Estado.”*²⁷ La efectividad es necesaria para la legitimidad. Un gobierno legítimo es una autoridad constituida, donde el ordenamiento jurídico del Estado es legítimo mientras sea efectivo, es decir, la eficacia brinda las razones necesarias para que un aparato coercitivo sea legítimo y logra determinar el comportamiento de los miembros del Estado, emitiendo mandatos que son obedecidos por tener un contenido considerado como máxima de la conducta, logrando los objetivos comunes de sus integrantes y ofreciendo límites jurídicos al poder político.

Pero ¿qué legitima a un poder de dominación? Por ejemplo, Weber describe tres formas de dominación: 1) por tradición; 2) por carisma; y 3) legalmente²⁸. La primera por costumbre significa un respeto a una autoridad tradicional ya constituida y válidamente consolidada por su linaje. A través del carisma existe una autoridad dotada de gracia, donde la población le brinda su confianza y obediencia por tener cualidades de caudillo político o demagogo, cuya responsabilidad depende de sus propios actos. Con la legalidad se le da validez a un gobierno con base en los preceptos jurídicos, al sustentar sus normas en acuerdos, racionalmente creadas y establecidas.

Para ampliar el horizonte sobre la organización gubernamental, los fundamentos de gobierno, explicados por Aristóteles, harán más clara la visión acerca de este concepto, explicando cuáles son sus formas puras e impuras²⁹ a partir de sus acciones, reconociendo esta última como un poder utilizado en beneficio de uno mismo, no hacia la colectividad. Por ejemplo, la monarquía y la tiranía como gobierno de un solo individuo; la aristocracia y la oligarquía como gobierno de unos cuantos; y la democracia y la demagogia como gobierno de la mayoría, respectivamente.

²⁷ Hermann Heller, *op. cit.*, p. 258.

²⁸ Max Weber, *op. cit.*

²⁹ Aristóteles, *op. cit.*

De ello, surgieron ciertas confusiones entre términos que parecían ser sinónimos, pero no lo son; como en el caso de la monarquía y el absolutismo en la antigüedad, o de la democracia y la república en el presente. La república “(...) es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular”³⁰

Entonces, el gobierno republicano es, como siempre se ha denominado, *la cosa pública*, y que de alguna manera se contrapone a los principios básicos de la monarquía, ya que establece a la renovación del poder adquirido por el jefe de Estado, cada determinado tiempo, como una función de acuerdo a la voluntad del pueblo y no por cuestiones de costumbre y de nacimiento en términos de linaje. Y se podría decir que la parte oscura o distorsionada de la república es el totalitarismo.

Además, en la república puede existir la forma de gobierno parlamentaria o presidencialista. En este caso, se enfatiza, en términos generales, el presidencialismo. “En esta forma de gobierno el Ejecutivo es unitario y tiene las funciones de: Jefe de Estado, Jefe del Ejecutivo o del Gobierno, Comandante en Jefe de las fuerzas armadas y dirigente de la diplomacia o relaciones internacionales del país.”³¹

En el presidencialismo es más notoria la existencia de una separación, en términos de autonomía, entre los tres Poderes de la Unión, aunque sigue presente el equilibrio en su fuerza, basado en la armonía que sus acciones deben mantener.

Reconociendo a un gobierno republicano, como elemento esencial para cuestiones de esta investigación, hace que la acción política sea apoyada por la disposición de los propios ciudadanos, traducida en voluntad representativa. Y precisamente “La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.”³²

Es de esta manera como la república y la democracia se fusionan, a partir de cambios histórico-sociales, para establecer un gobierno más cercano con las necesidades de los ciudadanos. Según Appleby, es debido a que el gobierno es

³⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008, pp. 87 y 88.

³¹ *El marco institucional en la relación de los poderes federales con los órganos locales en el Distrito Federal*, op. cit., p. 38.

³² Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 90.

una institución social que tiene una enorme responsabilidad pública³³. *“El gobierno de la república alude a las formas que se instituyen y aceptan para ordenar la pluralidad democrática de la sociedad.”*³⁴

Incluso, otra organización política para el ejercicio del poder, como lo es el federalismo, se fortalece con la democracia, ya que significa la existencia de un poder central y a su vez de poderes locales con cierta autonomía, donde ambos conforman una unidad de acción gubernamental desarrollada a través de consensos y acuerdos, para responder a las necesidades de la sociedad. En otras palabras, el valor del régimen federal depende de la fuerza y vitalidad de las regiones, y de la representación de los liderazgos para encausar a un gobierno capaz de alcanzar sus fines de manera organizada, consensuada, coordinada y participativa desde cualquier ámbito de acción.

Entonces, la democracia establecida en un gobierno, puede llegar comprender y explicar de mejor manera los compromisos y responsabilidades sociales que debe cumplir, no sólo en términos representativos sino también para conectar sus actividades con la participación de las personas.

La democracia es una forma de gobernar de manera pacífica y civilizada para dar respuesta a las demandas y problemas sociales, con base en el respeto y la tolerancia hacia los demás mediante consensos, donde el pueblo es quien elige a sus representantes y participa activamente para reforzar la toma de decisiones gubernamentales.

*“(...) la democracia no es sólo un principio de legitimización de los gobiernos sino un principio de organización de la sociedad que parte del reconocimiento del derecho al acceso igualitario de todos los ciudadanos y servicios esenciales.”*³⁵

También es, como lo apunta Uvalle, un sistema de reglas del juego³⁶, es decir, las instituciones vigentes en una nación, las cuales nos indican el deber ser de la

³³ Omar Guerrero, *op. cit.*

³⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Iapem, 2007, p. 42.

³⁵ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, *op. cit.*, pp. 350 Y 351.

conducta social, y una vez con vigencia tienen que cumplirse tanto por la autoridad como por el pueblo, fomentando la igualdad y la equidad para mejorar la calidad de vida de las personas, y la operación adecuada del gobierno, en cuestiones de eficiencia, eficacia, efectividad, agilidad, etc.

De este modo, la democracia es un sistema representativo de gobierno ciudadano manejado por el principio de mayoría y un sistema participativo abierto a la opinión pública, donde una democracia efectiva, en la actualidad y según este mismo autor, debe ser a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

La legitimidad garantiza los procesos democráticos y la validez de la autoridad, traducida en la vigencia de la propia institucionalidad democrática, es decir, el gobierno como autoridad constituida de acuerdo con sus compromisos sociales, tiene la responsabilidad y el compromiso, junto con la sociedad, de abrir espacios para la participación en la toma de decisiones, para reforzar el papel fundamental del Estado, como organización política suprema y legítima.

La democracia, en términos electorales, es sólo una parte para que se consolide como forma de gobierno, se necesita también una democracia más participativa por parte de la sociedad en los asuntos públicos, es decir, *“La democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. El régimen es un componente fundamental de la democracia, por al menos dos razones. Una, porque en su ausencia simplemente no hay democracia. Otra, porque su existencia define la ciudadanía política, aquellos que tienen derecho de votar, intentan ser electos y ejercer las libertades recién mencionadas. La ciudadanía política implica que, en este plano, todos somos iguales en términos de derechos, libertades y obligaciones. Esta igualdad es consagrada por el sistema legal de un país que contiene un régimen de este tipo y (...) ese sistema es parte constitutiva del Estado.”*³⁷

³⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *La democratización de la administración pública*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Panamá, 28-31 de octubre del 2003.

³⁷ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 26.

Se asevera que, con la institucionalidad democrática, el gobierno indiscutiblemente está obligado a garantizar la opinión pública de la sociedad en los asuntos generales. Con ello, la democracia no únicamente establece cómo se gobierna, al asegurar en todo momento que *“La tarea del gobierno se completa con la relación continua de los fines y medios.”*³⁸; sino incluso crea las oportunidades de ascenso dentro de una escala social.

De esto, surge la gobernabilidad democrática como el ejercicio del poder político legítimo y legalmente establecido, que demuestra su capacidad para gobernar, en términos de madurez institucional, por la coherencia de sus medios para conquistar sus fines, es decir, su funcionamiento en la toma de decisiones es óptimo para garantizar las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos.

De este modo, la gobernabilidad democrática viene acompañada del consenso como motor en la dirección y conducción de la sociedad, teniendo como plataforma de despegue a la estabilidad política y al orden, para determinar el rumbo del país. Además, está enfocada, de manera muy general a:

- Ser un gobierno plural y de mayorías moderadas, con respeto hacia las minorías sociales, políticas o económicas.
- Tener un proyecto de nación a largo plazo, donde la evaluación de metas, previamente programadas, brinden una visión real de la situación, utilizando una Administración Pública calificada.
- Garantizar la presencia constante de una ciudadanía participativa y con valores cívicos, consciente de sus derechos y obligaciones, enfocados a responsabilidades que deben tomar como miembros activos en la influencia en la toma de decisiones gubernamentales, lo cual impacta en la consolidación de una identidad y sentido de pertenencia nacional.

En general, este vínculo gubernamental *ad hoc* entre medios y fines permite que *“A través de la acción gubernamental se generan condiciones de certidumbre económica y social, con ello se sientan las bases de la gobernabilidad.”*³⁹ Incluso se

³⁸ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 75.

³⁹ Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González, *El gasto público y el desarrollo social* en Rolando Cordera Campos; Javier Cabrera Carlos, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, s/ editor, s/ lugar de edición, p. 373.

puede afirmar que “*El poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los asociados.*”⁴⁰

1.3 Administración Pública

La Administración Pública es una disciplina de carácter político, social y económico. Por tal motivo sus características cuentan con un valor complejo que la convierte en una línea de acción científica y práctica por el reto que conlleva su interdisciplinariedad.

De este modo, se traduce a la Administración Pública como la actividad propia del Estado, para sus lograr fines interviniendo en los asuntos de la sociedad.

La palabra administración tiene sus orígenes desde los romanos, quienes le designan el significado de cuidar y ofrecer servicios a todos los miembros del Estado.

La administración es la gestión ordenada para alcanzar objetivos y metas de manera eficiente y eficaz, y está orientada hacia un camino sistematizado de responsabilidades para hacer realidad un propósito específico y previamente definido.

La administración sujeta a principios de carácter público, significa precisamente que adquiere este valor público desde el instante por el cual su camino implica satisfacer las necesidades de la población, conduciendo, de acuerdo a sus atribuciones dentro de su ámbito de competencia, los bienes y los servicios del Estado para garantizar los fines por los cuales la sociedad pueda lograr su bienestar.

Es así como Charles-Jean Bonnin, nombrado padre de la Administración Pública, por su enorme aportación al iniciar la construcción de principios esenciales en esta materia para entender su estudio científico⁴¹, nos lleva a explicarla como ciencia

⁴⁰ Aristóteles, *op. cit.*, p.87.

⁴¹ Charles-Jean Bonnin, *op. cit.*

porque genera conocimiento metódico y se exige explicar los fenómenos políticos y sociales de manera sistematizada.

De esto surge la definición de Bonnin acerca de la Administración Pública "(...) es la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público."⁴²

Es realmente como su pensamiento entrañable sobre esta ciencia queda plasmado en la historia y la vida actual de la Administración Pública, concretados a través de los cuatro principios descritos por este mismo pensador:

"1° Que la administración nació con la asociación o comunidad.

2° Que la conservación de ésta es el principio de la administración.

3° Que la administración es el gobierno de la comunidad.

*4° Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general."*⁴³

Conforme a estos principios básicos, la Administración Pública es la encargada de manejar las relaciones sociales de los individuos. A partir de ello, necesariamente requieren de procesos por los cuales puedan observar los acontecimientos derivados de la conducta de la sociedad política, para brindar soluciones moldeadas a la situación real en la que se encuentran, es decir, la Administración Pública como acción del Estado, según Adolfo Posada⁴⁴, tiene como objetivo la satisfacción de las necesidades de los individuos.

Por tal motivo, siguiendo fielmente los principios de Administración Pública establecidos por Bonnin⁴⁵, es interesante recalcar un proceso histórico de la modernización de la Administración Pública, el cual comienza al reemplazar el Estado absolutista por el Estado de derecho. Esto significó garantizar una mayor libertad e igualdad, en gran medida por la regulación y límites a los poderes

⁴² Charles-Jean Bonnin, *op. cit.* p. 229.

⁴³ *Ibid.*, p. 385.

⁴⁴ Omar Guerrero Orozco, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

⁴⁵ Charles-Jean Bonnin, *op. cit.*

políticos, para hacer de los asuntos públicos lo más trascendente de la administración, en términos de buscar garantizar el bienestar de la sociedad.

*“La lógica del Estado de derecho es el espacio institucional que cumple la Administración pública, lo cual significa que la constitucionalidad, la legalidad y la legitimidad son requisitos imprescindibles que debe cumplir para que sea reconocida por su alcance positivo.”*⁴⁶ De este modo, la Administración Pública se convierte en una herramienta de gobierno, por la cual ejecuta leyes, cuyo fin es siempre responder a las necesidades de la sociedad y lograr los objetivos del Estado.

En otras palabras, lo jurídico de la Administración Pública específica a las leyes administrativas como aquellas cuyo objetivo es la organización de la misma, así como la creación de los medios de ejecución, es decir, la administración del Estado implica los procesos por los cuales las leyes se ejecutan.

Siguiendo esta lógica, el poder ejecutivo administra porque tiene a su cargo la regulación del gobierno para hacer cumplir las leyes; y en términos de función administrativa se refiere a conducir las leyes declaradas por el legislativo e interpretadas por el judicial. De esta manera, la Administración Pública ayuda a la sociedad para tener una organización y un comportamiento adecuado dentro de un gobierno, gracias a la aplicación de estas leyes.

Además, es necesario hablar sobre un ejemplo notorio y ciertamente moderno de la Administración Pública, es decir, la perspectiva anglosajona de países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, dirigida hacia el manejo, la cual coloca como premisa principal al funcionamiento técnico de la organización, para buscar el bienestar de manera muy pragmática, es decir, instala a la administración en el contexto económico dominante con soluciones técnicas, donde claramente *“La forma que personifica el Neoliberalismo en la Administración Pública es el Nuevo Manejo Público,”*⁴⁷

⁴⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *op.cit.*, p.16.

⁴⁷ Omar Guerrero, *La Nueva Gerencia Pública*, México, FONTAMARA, 2004, pp. 53 y 54.

Conocida a su vez como nueva gerencia pública, ésta es una *transdisciplina*⁴⁸ cuyos principios ya no van a ser político-administrativos para realizar cambios sustanciales en la estructura y su actividad dada jurídicamente a la administración, sino más bien enfocados al funcionamiento eficiente de las organizaciones.

Los conceptos fundacionales de la nueva gerencia pública, según Omar Guerrero son: la orientación al cliente, la privatización, el mercado, la competencia, el enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, la agenciación, y el reducir los costos⁴⁹.

En palabras de Cardozo Brum, el *New Public Management* cuenta con una evidente orientación hacia las tres “e”: eficiencia, eficacia y economía, así como la calidad en los servicios⁵⁰. De este modo, sus estrategias están dirigidas hacia disminuir el tamaño de la burocracia, la descentralización, diferenciar entre formulación e implementación de las políticas públicas, responsabilización, coordinación entre las interdependencias, considerar al ciudadano como cliente para satisfacerlo, cooperación público privada, gobernanza participativa, apertura al mercado, privatización, uso de técnicas gerenciales privadas, flexibilización, simplificación de trámites, desregulación, democratización, cultura orientada a los resultados, evaluación del desempeño, transparencia y rendición de cuentas.

El maestro Pichardo Pagaza, señala que las fuerzas del cambio deben comprender que el progreso es un rasgo propio de los seres humanos⁵¹. Sin embargo, con la reducción de las funciones del Estado, a costa del crecimiento económico y la estabilidad financiera, como lo plantea la Nueva Gestión Pública, la importancia de lo social se pierde cuando sólo se sigue el camino de la competencia impuesto por la globalización, es decir, los objetivos de eficiencia, economía y eficacia de la nueva gerencia pública tendrían mayores impactos para el desarrollo, si colocarán como fines los aspectos sociales de satisfacción de necesidades para todos y mejorar la calidad de vida.

⁴⁸ La transdisciplina es el traspaso de leyes, categorías, métodos, etc. de una disciplina a otra u otras. Extraído de *Tecnología y Poder en la transición hacia el desarrollo sustentable*, síntesis del profesor Cornelio Rojas Orozco de la ponencia presentada en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Sala “Leopoldo Zea”, 24 de septiembre de 2009, p.1.

⁴⁹ Omar Guerrero, *op. cit.*

⁵⁰ Myriam Irma Cardozo Brum, *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social*, H. Cámara de Diputados, México, 2006.

⁵¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Colegio Mexiquense, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales). México, primera edición, 2004.

Por tal razón, es de gran trascendencia inmiscuir a la Administración Pública en la vida democrática, es decir, para la democratización de la Administración Pública moderna se requiere de la participación de la sociedad civil para que la actividad del poder político sea más incluyente y de un Estado de derecho. Así, estamos hablando de los valores como compromisos con el interés público; las reglas para la regulación, la autorización y la vigilancia del ejercicio del poder; y las instituciones encargadas de ofrecer resultados positivos en un Estado moderno regido por leyes.

De este modo, en la lógica del Desarrollo Sustentable, la democracia nos ayuda a establecer mecanismos de organización para desarrollar un funcionamiento más eficiente y eficaz, por parte de la Administración Pública, colocándola en un tiempo determinado, aceptando la intervención de la sociedad en su labor diaria, para mantener una coherencia entre los medios por utilizar y los fines de bienestar social por alcanzar, para ofrecer resultados.

Con esa capacidad estructural de los gobiernos, garantizada por la democracia para producir cambios en las sociedades, se sitúa esta madurez institucional de la Administración Pública, es decir, con la construcción de espacios para la participación social en la gestión pública, para institucionalizar su peticiones o demandas, reflejada en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, obtenida por sus resultados y respuestas eficientes, efectivas y eficaces garantes del bienestar social, donde se defiende la justicia, la igualdad, la equidad y el orden, se consolida la capacidad de gobernar.

*“Con la institucionalidad democrática de la Administración pública, los ciudadanos asumen un papel activo que se inscribe en la recuperación política del espacio público.”*⁵² La sociedad asegura hacer suyos los asuntos públicos y dirige los fines del Estado para satisfacer sus necesidades. Esto implica, según Dimock, una filosofía de la administración⁵³, donde las instituciones públicas del Estado determinan en gran parte qué tipo de vida va a llevar la sociedad y los administradores determinan en gran parte la calidad de las propias instituciones.

⁵² Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 51.

⁵³ José Juan Sánchez González, *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Iapem, Plaza y Valdés editores, enero 2004.

Incluso, como lo asevera Woodrow Wilson, “(...) *la responsabilidad de la conducción de una administración pública eficiente, que fortalezca las funciones de un Estado democrático, sea compartida por dos agentes activos y complementarios: gobernantes (o public officers) y ciudadanos (o fellow-citizens).*”⁵⁴

La Administración Pública institucionalmente democrática materializa compromisos entre ambos agentes, a través de acuerdos o consensos que generen un ambiente propicio para la satisfacción de necesidades de las generaciones presentes y futuras. Así, “*La Administración pública no es ajena al cúmulo de transformaciones que se desarrollan en la sociedad y los mercados porque es un actor que determina y es determinado por los movimientos que se desarrollan en la vida pública y productiva.*”⁵⁵

La Administración Pública, en este sentido, es un instrumento de gobierno para realizar actividades públicas, que legalmente le son atribuidas y organizadas sistemáticamente, para generar políticas públicas, cuyo fin es la satisfacción de necesidades, ya que “*La administración pública se caracteriza porque se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y el derecho, que es el elemento coercitivo de la sociedad.*”⁵⁶

1.4 Políticas Públicas

Se entiende por políticas públicas “(...) *un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concentran en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.*”⁵⁷

Las políticas públicas como instrumentos gubernamentales y de participación social, para atender problemas públicos específicos, desde la perspectiva política

⁵⁴ Lenin Bustamante Terreros, *El estudio de la administración como ciencia de gobierno: Woodrow Wilson* en Juan de Dios Pineda Guadarrama (coord.), *Textos clásico comentados para un fin de siglo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 246.

⁵⁵ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, pp. 118 y 119.

⁵⁶ José Juan Sánchez González, *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio. Capítulo I historia del objeto de estudio de la administración pública en El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la gestión pública de México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdez, México, núm. 26, 2001, p. 21.

⁵⁷ Myriam Cardozo Brum, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

de negociación y técnica de implementación, crean las redes de cooperación y conexión democráticas, entre la Administración Pública y los ciudadanos, para ejercer derechos y libertades, así como obligaciones.

La negociación se puede localizar en los consensos e incluso en los disensos. El consenso como un ajuste mutuo de intereses y el espacio de conciliación es un reflejo de la presencia de las políticas públicas en los asuntos generales, para responder a las necesidades primordiales de la población.

Los consensos son un proceso complejo y aún más si hay ausencia de la institucionalización de la participación ciudadana, donde el tejido político, tanto social como gubernamental, queda limitado en su actuar público, desestabilizando los objetivos por lograr y aislando a la sociedad de actuar y apoyar la toma de decisiones sobre su desarrollo.

Además, las políticas públicas por responder a sectores específicos de la sociedad, se ven envueltas en constantes conflictos por los criterios de prioridad ya establecidos, es decir, a pesar que responden a demandas sociales institucionalmente tomadas como necesidades públicas, no garantizan tener resultados para toda la población.

A partir de ello, las políticas públicas son instrumentos democráticos adentrados en diferentes obstáculos políticos, sociales, ambientales y económicos, cuya batalla sólo se gana a través de algunos factores determinantes como la responsabilidad, el interés y la dedicación, tanto de la parte institucional como de la social, enfocadas al beneficio común. En otras palabras, las políticas públicas tienen compromisos de interés público y son herramientas de enorme valor para la democracia.

De este modo, las políticas públicas, no sólo en términos de la técnica usada, sino también en la discusión pública entre el gobierno y los ciudadanos para su creación, ejecución y evaluación, se vuelven indispensables para reafirmar a la democracia en sus procesos.

“(...) promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social,

*movilizar a la ciudadanía: implica de igual manera crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretener acuerdos y articular convergencias en el momento oportuno*⁵⁸.

Para Subirats, las políticas públicas se relacionan con la actividad gubernamental⁵⁹ en términos de sus técnicas aplicables, porque cuentan con un propósito específico por realizar a partir de una situación dada, regidas por un marco normativo para establecer los objetivos, los impactos y los resultados anhelados por conseguir.

Las políticas públicas, en su funcionamiento necesitan de la legalidad y la legitimidad. Dentro de sus procesos de legalidad se sitúan la planeación, el diseño y la implementación; y en los de legitimidad la evaluación. Todo ello, son las etapas de las políticas públicas.

Para la planeación de una política pública, se debe identificar y reconocer un problema público, para tener una interpretación de la situación y del contexto político, social, ecológico, económico y cultural en cuestión, para precisar los fines. Con ello, en la etapa de diseño, se elaboran soluciones metodológicas, donde ya se establecen los objetivos, las metas, los costos y el tiempo de acción, es decir, se valoran las variables, los impactos y las consecuencias de su realización. *“(...) el desempeño de los instrumentos seleccionados no dependerá únicamente de su efectividad técnica teórica, sino también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen.*”⁶⁰

En otras palabras *“(...) el proceso de hechura de las políticas implica reelaborar y evaluar el conocimiento, procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento.*”⁶¹

⁵⁸ Enrique Cabrero Mendoza, *El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local del gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?*, Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velásquez (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006.

⁵⁹ Subirats, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, edición en línea, s/lugar de edición, s/editor, fecha de publicación desconocida, citado 25 de abril de 2010, formato PDF, disponible en internet: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV.No.1.1ersem/SJ.Vol.4.No.1.1sem.pdf

⁶⁰ Subirats, *op. cit.*, p. 6.

⁶¹ Harold D Lasswell, *La orientación hacia las políticas en El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, Colección Antologías de políticas públicas, 2003, p. 101.

La implementación precisa los actores institucionales y sociales para el ejercicio efectivo de atribuciones y hacer notar la responsabilidad pública. *“El éxito de la implementación requiere de mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política.”*⁶²

Con la evaluación, se observa el cumplimiento a las actividades y su operatividad, para determinar el alcance en la obtención de resultados a través de indicadores de desempeño como los normativos de transparencia y rendición de cuentas, para generar confianza y credibilidad en los ciudadanos, así como retroalimentación, corrección o reformulación para mejorar el funcionamiento institucional.

En vista de esto, la evaluación no sólo es observada como el medio para medir el desempeño de los instrumentos utilizados en las políticas públicas, sino también como un análisis de resultados a partir de:

- a) *“La enumeración de las metas y objetivos generales del programa.*
- b) *La identificación de indicadores mesurables de esos objetivos.*
- c) *El acopio de datos sobre los indicadores, tanto en el caso de las personas o cosas afectadas por el programa como en el de un grupo de control equivalente no afectado.*
- d) *El análisis de los datos sobre los que se ha hecho y de los controles introducidos en vista de las metas y objetivos iniciales del programa.”*⁶³

Por último, es importante subrayar que una política gubernamental no es una política pública. Es gubernamental cuando hace referencia al papel específico que va a realizar el gobierno y la Administración Pública.

⁶² Donald Van Meter S.; Van Horn Carl E., *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*, en Aguilar Villanueva Luis (coord.) *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 2003, p. 121.

⁶³ Subirats, *op. cit.*, p. 7.

La política gubernamental procura captar cuáles son los problemas públicos a través de las instituciones, para tratar de darles respuesta. Sin embargo, no considera la participación social en su actividad jurídicamente dada, como las políticas públicas, ya que está constituida por una planeación, una organización, un control y una vigilancia, dirigidos a desempeñar un papel eficaz y eficiente que cumpla con la normatividad correspondiente, con el propósito de llevar a la Administración Pública al mejoramiento de su gestión y al logro de objetivos.

En el contexto de este trabajo de investigación, es preciso aportar una aproximación conceptual de las políticas de gobierno, porque son éstas las que predominan como estrategias para llevar a cabo el Desarrollo Sustentable, y no las políticas públicas, lo cual es insuficiente para tratar de implementar este modelo de desarrollo, como se tratará de mostrar en el capítulo siguiente.

1.4.1 Política Social

Se entiende por política social un conjunto de criterios para preservar y elevar el bienestar social para todos los ciudadanos.

En la política social, según Ceja Mena, el Estado cuenta con estrategias, acciones y programas concretos para la construcción de la cohesión y equidad en la sociedad, con el fin de vincular tanto los intereses particulares y colectivos⁶⁴.

La política social se localiza en los programas de bienestar nacional, identificando como prioridades a los aspectos relacionados directamente con la educación, la salud, la alimentación, el empleo, la seguridad social como protección, la vivienda, incluso con la asistencia pública. En resumen combate arduamente la pobreza y ofrece servicios básicos, cuya directriz está orientada hacia el desarrollo.

Evidentemente, los problemas económicos impactan a muchos sectores y uno de ellos es el social. Como consecuencia, las crisis económicas aumentan la pobreza debido a causas circunstanciales de desempleo e incremento de los precios para el consumo, cuya afectación va directamente a la canasta básica de alimentos.

⁶⁴ Concepción Ceja Mena, *La política social mexicana de cara a la pobreza*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, núm. 176, noviembre de 2004.

Peraza González, señala que para Thomas Humphrey Marshall la “(...) *política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del mercado.*”⁶⁵

De esta manera, la política social entre sus principales objetivos busca reducir y en lo posible eliminar la inequidad social, tratando de incorporar mecanismos de distribución de los recursos a modo que sea factible, para el mayor número de personas, alcanzar la oportunidad de acceder a bienes y servicios, para superar la situación crítica por la cual están atravesando, mantiene valores democráticos necesarios para el Desarrollo Sustentable.

*“La función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, oportunidades y capacidades.”*⁶⁶

La política social tiene como objetivo reducir la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas y empata con el término de Desarrollo Sustentable. *“Estas necesidades se pueden clasificar en dos categorías, tanto existenciales que son las necesidades de ser, tener y estar; y las axiológicas que son las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad; estas necesidades son fundamentales, para satisfacerlas se necesita satisfactores los cuales cambian a través del tiempo y de las culturas, ya que cada sociedad adopta diferentes estilos para satisfacer las necesidades de la sociedad, esto quiere decir que lo que cambia es la elección de cantidad y calidad de los satisfactores y/o las posibilidades de tener acceso a los satisfactores requeridos.”*⁶⁷

En general, la política social trata de garantizar la cobertura total de los derechos sociales, procurando acentuar la inclusión de la mayoría de los ciudadanos, innegablemente creando una disputa constante para erradicar la exclusión social

⁶⁵ Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González, *op cit.*, p. 376.

⁶⁶ Thais Maingon, *Política social en Venezuela 1999-2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, No. 55, Tercera Época, enero-abril 2004, p. 48.

⁶⁷ Leonardo Meza, (compilador), *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, representación en México, 1999, p. 15.

sufrida por algunos miembros del Estado. Así, al hablar de la igualdad, exclusivamente se da bajo las mismas circunstancias brindadas por las leyes y de acuerdo a las garantías de acceso generadas por la política social.

“(...) sin la presencia del Estado no hay política social posible. Se requiere un Estado que cuente con apoyo social, con legitimidad y que sea eficaz, competente y honesto”⁶⁸

De esta manera, se reafirma la política social como universal, solidaria, eficiente, equitativa e integral, cuya continuidad depende claramente de una certeza jurídica contundente, establecida en la Constitución para ser aplicada.

“Los principios de esta propuesta son los siguientes: la cobertura de las prestaciones esenciales debe ser universal; las prestaciones y servicios que se definan deben cumplir requisitos de calidad garantizados para todos; el Estado debe garantizarles a todos el usufructo del conjunto de prestaciones; el universalismo básico ofrecerá un conjunto limitado de prestaciones esenciales de acuerdo a las circunstancias de cada país.”⁶⁹

1.4.2 Política Ambiental

Hace no mucho tiempo, quizás apenas unas cuantas décadas, el *medio ambiente*⁷⁰ no era considerado como una de las principales preocupaciones de los gobiernos ni de la sociedad. Sin embargo, debido a las incontables transformaciones del medio donde se desenvuelven todas las actividades humanas, fue indispensable empezar a cuestionar el estilo de vida en el que nos hemos enfrascado.

Es en ese instante donde la política ambiental se encuentra ya como prioridad dentro de la agenda pública nacional e internacional. Sin embargo, el nivel de interés ambiental mostrado por cada nación es muy variado, ya que cada sociedad

⁶⁸ *Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina*, CEPAL/CLAD/CELA, Caracas, Venezuela, ed. Nueva Sociedad, 1996, p. 152.

⁶⁹ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 350

⁷⁰ Entendido medio ambiente como todo ese conjunto de seres vivos y recursos naturales con quienes nos envolvemos en nuestras actividades cotidianas. No es lo mismo a ambiente, ya que éste es ese espacio vital por el cual el ser humano puede desarrollarse a través de una red de aspectos sociales, psicológicos, históricos, políticos, jurídicos, culturales, etc.

coloca como principal atención cierto aspecto de carácter social, económico o político, sin articularlo sólidamente con lo ecológico. Por ello, es indispensable marcar cómo la evolución de la *gestión ambiental*⁷¹ ha ido mejorando desde diversos puntos de vista. Por ejemplo:

VISIÓN	AVANCES
Jurídica	Constitucionalmente se incorpora la protección y conservación del medio ambiente.
	Creación de leyes específicas sobre cuestiones relacionadas con la naturaleza.
Política	En la Agenda Pública, jerárquicamente, tiene mayor relevancia el tema ambiental.
Administrativa	Aumento y fortalecimiento de modelos de organización como la descentralización o la transversalidad de las políticas públicas.
	Incremento en Programas ambientales (por ejemplo el dedicado a la educación ambiental).
	Establecimiento de sistemas de información ambiental como evaluaciones sobre impactos ambientales.
	Restricciones y sanciones para el uso de suelo.
Social	Mayor número de organizaciones, tanto de la sociedad civil como empresariales, dedicadas al resguardo del ambiente.
	Investigaciones ambientales por parte de Universidades y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Fuente: Elaboración propia.

La política ambiental es el desarrollo de objetivos dedicados sigilosamente al mejoramiento del ambiente y al uso adecuado de los recursos naturales para las actividades diarias, apoyada por leyes e instituciones expuestas a desafiar los enormes conflictos y desequilibrios causados a la naturaleza.

En sí, esta política tiene como primera premisa el deterioro ambiental, tomándola como una gran preocupación por resolver. Aunado a esto, evidentemente los aspectos sociales y económicos condicionan directamente a la política ambiental y por tal razón no pueden estar desarticulados.

En *“La política ambiental (...) se requerían acciones que consideraran las dimensiones productivas, para alcanzar los propios objetivos ecológicos.”*⁷²

⁷¹ Conjunto de acciones que realiza la sociedad para conservar y aprovechar los recursos naturales, creando con ello las condiciones que permitan el desarrollo de la vida.

⁷² Provencio, Enrique, La relación entre pobreza y ambiente y sus repercusiones de política, Revista comercio exterior, México, vol.53, núm. 7 julio de 2003, p. 654.

De este modo, una política ambiental propone activar la acción social y económica a favor de la obtención de resultados en términos ambientales, mediante mecanismos atractivos que permitan cambios drásticos en la actitud ciudadana, consolidando prácticas sanas con la naturaleza para mantener una armonía sólida entre el ser humano y todo aspecto vivo o tangible del planeta. Por ello, según Foladori⁷³, el medio ambiente no debe considerarse externo al humano, sino se debe tomar en cuenta a la sociedad como un elemento más de éste.

En este sentido, en la actualidad, la política ambiental resurge como protagonista para cumplir un objetivo fundamental por la que fue creada, es decir, coadyuvar al Desarrollo Sustentable. Se afirma que su contribución en el manejo ambiental es necesaria pero no es suficiente, es decir, la preocupación por la naturaleza no es la única prioridad ni supedita a la política social y a la económica, van de la mano para conquistar el desarrollo socioeconómico defensor del equilibrio ambiental.

Entonces, la política ambiental no sólo cubre aspectos netamente de carácter ecológicos, sino también incentiva la participación social y económica para entablar responsabilidades arrojadas por valores ambientales.

Para enfatizar, entre las actividades desarrolladas por la política ambiental se encuentran:

- Enfrentar la pérdida de la biodiversidad.
- Atender con firmeza la desertificación y la deforestación.
- Conservar la calidad y la cantidad de agua.
- Atacar la eutrofización y la acidificación.
- Usar fuentes renovables a través de una política energética eficiente.
- Atenuar los estragos del cambio climático (concentración atmosférica de gases de efecto invernadero como emisiones de dióxido de carbono o CO₂ y de metano o CH₄).
- Crear un plan de infraestructuras libres de contaminantes aplicado al medio ambiente urbano.
- Conformar una adecuada gestión de residuos sólidos.

⁷³ Guillermo Foladori, *Avances y límites de la sustentabilidad social en Economía, Sociedad y Territorio*, s/lugar de edición, s/editor, Volumen III, núm. 12, 2002.

- Fortalecer el sistema educativo para impulsar valores.
- Fomentar el uso de recursos renovables.

La política ambiental es muy compleja, ya que el interés puede llegar a ser ecológico o económico, por la importancia que tienen los recursos naturales. Además, la evaluación de esta política es complicada, porque los indicadores ambientales son muy técnicos para la toma de decisiones.

1.4.3 Política Económica

Es inherente reconocer el valor de la economía, como disciplina de las ciencias sociales, cuyo objetivo es el estudio de las relaciones dadas en la sociedad para atender las necesidades colectivas e individuales. Este tipo de relaciones sociales se expresan en los diversos modos de producción y distribución de bienes y servicios.

Por ejemplo, a la forma de organización social para producir y distribuir bienes y servicios se les denominan sistemas económicos. Y los tipos de sistemas económicos existentes son: el capitalismo, donde los medios de producción son de propiedad privada; el socialismo, que realiza la distribución de acuerdo al esfuerzo y de modo equitativo; el mixto, cuya distribución es de forma colectiva sobre el total de utilidades; y los pre-capitalistas o también denominados no capitalistas, los cuales son básicamente comunidades indígenas.

Independientemente de cuál sea el tipo de sistema económico, siempre están presentes tres agentes de la economía: las empresas, las familias y el gobierno. Sin ellos no podría existir ningún proceso de producción y distribución de bienes.

De esta manera se afirma, sin importar el sistema utilizado, la economía se convierte en la actividad principal de cualquier sociedad para la producción de bienes para nuestra propia subsistencia, es decir, las actividades económicas son las encargadas de satisfacer precisamente estas necesidades humanas, donde invariablemente los recursos naturales son utilizados para su transformación en bienes de consumo.

Por tal motivo, estas actividades se dividen en tres sectores: primario, secundario y terciario. El primario se enfoca a la producción agrícola, ganadera, minera, forestal y pesquera; el secundario está dedicado al sector industrial, donde se transforman los productos del sector primario; y el terciario incluye a las actividades relacionadas con la prestación de servicios como salud, educación, comunicaciones, transporte y turismo.

A partir de esto, la política económica define las líneas de acción por las cuales el propio Estado puede regular el proceso efectuado por la economía, en términos de productividad para proveer de bienes a la sociedad, de distribución del ingreso, de gasto público, de política fiscal y monetaria, de introducción en el mercado mundial, etc. Sigue los objetivos y las estrategias de una planeación hacia el desarrollo, no sólo hacia el crecimiento.

Es así como la política económica busca detonar las mejores condiciones para desarrollar al país con instrumentos gubernamentales.

Sin embargo, por localizarse dentro de una economía de mercado, esta política debe considerar sus principales factores que la determinan: derecho a la propiedad privada e intercambio libre de productos como parte de un sinfín de posibilidades de elección competitivas.

“La situación actual en la que predomina el paradigma neoliberal, cuyo postulado central es concebir al mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y convierte a la ganancia en el valor más alto del hombre, motivación para la innovación así como la razón de ser del mundo, impide la expresión de los intereses generales de la sociedad, evita los proyectos estratégicos y convierte a la naturaleza en una mercancía más para la generación de ganancia, aunque sea a costa de su propia destrucción. Con ello, podemos señalar que la estructura económica de mercado contiene en sí misma la estructura de la no sustentabilidad del desarrollo (...)”⁷⁴

Al someterse la política económica a este mercado, la eficiencia se convierte en el arma más efectiva para alcanzar sus objetivos, cambiando en cierta medida lo

⁷⁴ Jaime Ornelas Delgado, *¿Es el desarrollo sustentable una opción viable?*, Revista ciudades, RNIU, Puebla, México, número 34, abril-junio de 1997, p. 56.

político por lo técnico. En este sentido, el mayor reto de la política económica no se localiza en la eficiencia sino en la distribución del ingreso, es decir, establecer con claridad la diferencia entre un medio y un fin social.

“El problema no es sólo cuanto crecimiento sino fundamentalmente qué tipo de crecimiento puede permitir alcanzar el desarrollo. De continuar con el paradigma neoclásico, es decir, de un sistema económico cerrado que apenas si considera al medio ambiente como una externalidad de la economía, seguiremos operando con normas y regulaciones tipo comando –y- control que sólo ponen límites a la contaminación o a otros daños a la naturaleza.”⁷⁵

Esto se denota, en términos generales, en los principales objetivos de la política económica:

1. Crecimiento económico.
2. Mantener la estabilidad en los precios (inflación controlada).
3. Conservar equilibrada la balanza de pagos.
4. Pleno empleo.
5. Distribuir equitativamente el ingreso.

“Se requiere un viraje en la política económica. Es fundamental que promueva la integración social, que sea compatible con la expansión de la democracia y que promueva la organización de la producción de bienes y conocimiento, que rompa el círculo vicioso con un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia.”⁷⁶

La tendencia actual de la política económica no empata o está desarticulada con el enfoque de Desarrollo Sustentable, ya que *“(...) que pone el énfasis en el sector externo como el factor que arrastra consigo al crecimiento económico. En estas condiciones, la necesidad de hacer crecer rápida y sostenidamente las exportaciones provoca fuertes tensiones en la economía y el medio ambiente, en tanto se concentra el ingreso, se sobreexplotan los recursos y, por ende, se someta*

⁷⁵ Jaime Ornelas Delgado, *op. Cit.*, p. 60.

⁷⁶ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, *op. cit.*, p. 352.

*la población a un intenso proceso de empobrecimiento social y regional, tanto en términos absolutos como relativos.*⁷⁷

1.5 Desarrollo Sustentable

El desarrollo es un proceso cualitativo y cuantitativo que implica transformaciones políticas, sociales y económicas para mejorar la vida de la comunidad, dando pasos hacia delante de acuerdo a un tiempo determinado.

El desarrollo se ha manejado desde el crecimiento económico hasta la mejora de las estructuras políticas, sociales y económicas para lograr el bienestar.

Por ejemplo, desde un enfoque humano sobre el desarrollo, se deben contemplar los mecanismos por los cuales las necesidades puedan ser satisfechas y se logren generar las condiciones socioeconómicas para tratar de mantener su aspiración, así como poder concretar, una vida mejor o de calidad. *“Bajo la perspectiva económica del desarrollo el progreso consiste en el perfeccionamiento de las herramientas con las que el ser humano se enfrenta a los problemas y se explica en términos cuantitativos bajo diferentes modelos a través de conceptos como el crecimiento, el ahorro y la distribución de la riqueza.”*⁷⁸

El modelo actual de desarrollo queda en entredicho, ya que la presión social y ambiental generada por la búsqueda de objetivos económicos de crecimiento y competitividad, para hacer funcionar a un mercado desmedido, que ha provocado desigualdad y desequilibrios en la naturaleza, sólo beneficia a los pocos que tienen y concentran la riqueza.

Durante los debates de 1982, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, organizados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), apareció un problema semántico e incluso de traducción entre los términos sostenible o sustentable, lo cual no ha permitido explicar con claridad a qué se refieren cada uno de ellos.

⁷⁷ Jaime Ornelas Delgado, *op. cit.*, p. 60.

⁷⁸ Joan Robinson, *Teoría del desarrollo. Aspectos críticos en De la planeación democrática a la planeación participativa: un nuevo enfoque de políticas públicas para Veracruz*, editorial Martínez Roca, Barcelona, primera edición, 1973, p. 14.

Para precisar, los adjetivos sostenible y sustentable pueden ser distinguidos de mejor manera a través de su reflejo en los verbos sostener y sustentar. El primero puede localizarse como equivalente a mantener en términos de dejar fijo o inamovible algo para no someterse a cambios; y sustentar como apoyar para alimentar algo.

Conceptualmente son análogos, aunque políticamente se utiliza más sostenible en la economía y sustentable en el medio ambiente.

El Desarrollo Sustentable, según el *Informe Brundtland* o conocido también como *Nuestro Futuro Común*, dice que “(...) es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”⁷⁹

*“Es precisamente este documento en donde, por primera ocasión, se vinculan el medio ambiente y el desarrollo económico a un nuevo concepto: el desarrollo sustentable, que implica la superación de la pobreza y de los desequilibrios sociales. La compatibilidad posible entre desarrollo y mejoramiento del medio ambiente (...).”*⁸⁰

El Desarrollo Sustentable nace como una renovada alternativa de desarrollo y como una urgente necesidad introducida en el plano internacional, por su carácter propositivo hacia el bienestar colectivo, porque “(...) el desarrollo sustentable resulta capaz de hacer frente al neoliberalismo que deja a la sociedad y a la naturaleza al libre árbitro del mercado. Con ello, también, se trata de cambiar el tipo de crecimiento perverso que empobrece a muchos, profundiza la desigualdad social y regional al tiempo que destruye la naturaleza; por un desarrollo sustentable, que genere riqueza y que ésta se distribuya equitativamente, valore la vida en sí misma, reconozca las diferencias individuales y considere como propósito esencial del desarrollo preservar el medio ambiente.”⁸¹

⁷⁹ *Informe Nuestro Futuro Común*, Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Rio de Janeiro, 1992.

⁸⁰ Jaime Ornelas Delgado, *op. cit.*, p. 56.

⁸¹ *Ibid.*, p. 60.

1.5.1 Desarrollo Sustentable como Paradigma de Desarrollo

Thomas Kuhn plantea de una manera definitiva el sentido actual de paradigma “(...) es la esencia misma de la ciencia que sustenta los modos de ser y de pensar de la sociedad donde se desenvuelve esa misma ciencia.”⁸²

Esto queda más enfatizado cuando este mismo autor aclara que “(...) se ha valido del término paradigma, en dos sentidos distintos. Por una parte, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etcétera, que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elementos de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleados como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal.”⁸³

Por lo tanto, para Kuhn “Un paradigma es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa, una comunidad científica consiste en unas personas que comparten un paradigma”.⁸⁴

Por su parte, John Vázquez señala que “(...) un paradigma consiste en un conjunto de ideas fundamentales sobre el mundo, éstas enfocan la atención de los investigadores sobre ciertos fenómenos y los interpretan mediante conceptos.”⁸⁵

Así, el profesor Cornelio Rojas, señala que el Desarrollo Sustentable es un paradigma moderno⁸⁶, que actualmente continúa en construcción y debate para ampliar el entendimiento e interpretación interdisciplinaria, desde una perspectiva sociohistórica y compleja en su análisis, sea en cuestiones epistemológicas o de posibilidades concretas para su aplicación. Además, se puede considerar como una reciente línea de investigación que contempla los aspectos sociales, políticos, ambientales, económicos e institucionales, para tratarlos integralmente en su enfoque de desarrollo.

⁸² Cornelio Rojas Orozco, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP, primera edición, 2003, p. 52

⁸³ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, FCE, col. Breviarios, Núm. 213, México. 1991 en Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP, primera edición, 2003, p. 52.

⁸⁴ Cornelio Rojas Orozco, *op. cit.*, p. 52.

⁸⁵ John Vázquez, *El poder de la política del poder*, Edit. Germika, México, 1991 en Rojas Orozco Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP, primera edición, 2003, p. 53.

⁸⁶ Cornelio Rojas Orozco, *op. cit.*, p. 52.

Es paradigma porque *“(...) representa apenas la puesta en marcha de la posibilidad de un futuro común para la humanidad, mediante un verdadero parteaguas histórico, un proceso de transición preñado de la direccionalidad hacia una visión y acción colectiva e integrales. Esto se explica porque las diferencias culturales, económicas y políticas ahora convergen en torno a la crisis (...)”*⁸⁷

Para Torres Carral, no se trata de generar desacuerdos sino más bien encontrar las coincidencias entre los opuestos para generar nuevas paridades, las cuales forjen las condiciones para la construcción civilizatoria.

Según Enrique Leff, el Desarrollo Sustentable no puede ser concebido sólo desde la perspectiva ambiental⁸⁸, sino como un plan de vida para erradicar la pobreza, logrando satisfacer necesidades y poder elevar la calidad de vida. Además, se puede agregar que, por ser un enfoque intergeneracional, es decir, por contar con una visión de largo plazo contemplando a las generaciones futuras, procura no comprometer la capacidad de la Tierra para regenerarse en sus procesos naturales y permitir que puedan lograr su propio desarrollo.

*“(...) con el desarrollo sustentable como orientación, se ha aceptado que la superación de la pobreza y la protección al ambiente son propósitos compatibles (...) no se trata de que una política incorpore a otra, sino de integrarlas tanto para grupos cuanto para territorios específicos. Tampoco se trata de que toda política social deba tener un componente ambiental, ni a la inversa, sino de formularlas y ejecutarlas de forma integrada cuando el deterioro ambiental y la pobreza se encuentren relacionados (...)”*⁸⁹

A partir de esto, el centro de atención del Desarrollo Sustentable es la sociedad, no significa que supedite a la economía o al medio ambiente, sino que enfatiza su objetivo máximo de mejorar la vida de las personas siguiendo el principio de igualdad.

⁸⁷ Guillermo Torres Carral, *El desarrollo sustentable en México (visión crítica hacia un desarrollo compatible)*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, primera edición, 2009, p. 24.

⁸⁸ Enrique Leff, et al. (compiladores), *La transición hacia el desarrollo sustentable. perspectivas de América Latina y el Caribe*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Instituto Nacional de Ecología); Universidad Autónoma Metropolitana; Organización de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), primera edición, 2002, México.

⁸⁹ Enrique Provencio, *op. cit.*, p. 654.

“(...) el desarrollo sustentable valora la vida humana en sí misma (...) reconoce a los seres humanos como únicos y distintos; en consecuencia, aboga por la igualdad de oportunidades y resultados y no sólo por la igualdad de ingresos. La equidad por su parte, es esencial al desarrollo sustentable, tanto la que debe haber en una misma generación como la que se busca para las generaciones futuras.”⁹⁰

El Desarrollo Sustentable es en sí político, es decir, sus cimientos político-filosóficos provienen de los principios de igualdad, justicia y equidad, descritas por los clásicos como Aristóteles, las cuales asientan las bases conceptuales y funcionales para dar movimiento al Estado y a la sociedad, dirigiéndolos hacia un desarrollo planeado hacia el largo plazo.

Para mostrar cómo el Desarrollo Sustentable ha ido configurado internacionalmente, es indispensable hacer una reseña de sus antecedentes, cuya descripción cronológica queda plasmada, en términos generales, en el siguiente cuadro:

ACONTECIMIENTO	AÑO	SEDE	APORTACIÓN
El Club de Roma	1968	Formalmente en Suiza en 1970, constituida en un inicio por 35 especialistas de 30 países diferentes.	Su preocupación ambiental los orientó hacia críticas de carácter institucional, jurídico, social y económico.
			Su informe <i>Los límites del crecimiento</i> refleja una perspectiva preventiva.
La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (La Conferencia de Estocolmo)	1972	Estocolmo, Suecia.	Crea 26 principios para preservar y mejorar el denominado medio humano.
La Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (<i>Informe Brundtland</i> o también conocido como <i>Nuestro Futuro Común</i>)	1987	Elaborado por la Doctora Gro Harlem Brundtland de Noruega.	Crítica al modelo de desarrollo.
			Hace una propuesta para frenar la pobreza y la devastación ambiental.
			Ve el problema de manera global.
			Define el concepto de Desarrollo Sustentable.

⁹⁰ Jaime Ornelas Delgado, *op. cit.*, p. 60.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la Tierra)	1992	Río de Janeiro, Brasil.	Conforman la Agenda 21.
			Crea la Comisión sobre el Desarrollo Sustentable, para dar seguimiento anual a los acuerdos establecidos.
La Cumbre de Johannesburgo	2002	Johannesburgo, Sudáfrica.	Los gobiernos del mundo, científicos, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y empresas asumen el reto de impulsar el Desarrollo Sustentable.

Fuente: Elaboración propia.

El siguiente cuadro, denominado matriz de Desarrollo Sustentable y neoliberalismo, facilita el entendimiento de cómo se manejan de diferente manera estos conceptos y cómo se puede tener un enfoque más preciso para consolidar el desarrollo integral y sustentable de la sociedad.

Modelo Neoliberal				Matriz Desarrollo Sustentable y Neoliberalismo				Modelo de Desarrollo Sustentable			
Dimensión	Valores éticos	Indicadores	Fundamento	Dimensión	Valores éticos	Indicadores	Fundamento				
Social	Confía en la privatización por encima de la legislación o las instituciones públicas. Predominio total del libre mercado para la asignación de recursos	Exclusión Marginación Pobreza Inequidad Democracia incooperante Políticas asistencialistas y de corto plazo PIB Concentración de la riqueza	Derivado del Consenso de Washington, en donde las políticas de ajuste estructural consideran al Estado tan sólo como promotor y regulador	Social	Solidaridad intra e inter generacional. Justicia. Bienestar social. Mayor y mejor calidad de vida	Equidad de género Participación ciudadana Autodeterminación Cohesión e inclusión social Identidad cultural Mejoramiento de la calidad de vida	Pluralismo metodológico basado en la multi, trans e interdisciplinariedad. Implica una perspectiva múltiple que reconoce la interrelación entre los procesos económicos, productivos, sociales, políticos, culturales, ecológicos y los articula, sin subordinar un elemento a otro				
								Económico	Innovación, producción y consumo sustentables, grandes niveles de empleo, crecimiento económico con equidad	Producción responsable	
Económico	Crecimiento económico	Privatización Consumismo Desregulación	Basado en los postulados de la economía neoclásica	Ambiental	Protección y conservación de la diversidad biológica de los ecosistemas, uso eficiente de los recursos naturales, humanos, materiales y tecnológicos, uso eficiente de la energía, la entropía	Protección de ecosistemas Conservación y protección de la biodiversidad Uso sustentable de los recursos naturales	El ser humano como parte integrante de la naturaleza y no como ser superior				
Ambiental	Los recursos naturales son infinitos. La tecnología siempre encontrará la forma de sustituir aquellos recursos que se vayan agotando	Pérdida de biodiversidad Contaminación Desequilibrio ecológico Cambio climático Menor capacidad de carga y recarga de los ecosistemas Capital natural	Centra y reduce la crisis ecológica a aspectos técnicos de planeación y manejo ambiental.								

A partir de este comparativo, se visualiza que el reto del Desarrollo Sustentable es construir un futuro con calidad de vida y satisfacción de necesidades para todos, descontinuando procesos socioeconómicos que causan daños irreversibles a la natura. *“En la búsqueda de un tipo de desarrollo que verdaderamente posibilite la restauración de los equilibrios ambientales, y que, por tanto permita elevar la calidad de vida de la población en general, se ha propuesto el concepto de desarrollo sustentable.”*⁹¹

1.5.2 Tridimensionalidad del Desarrollo Sustentable

Este concepto tan complejo, forzosamente exige armar un rompecabezas político, cuyas piezas se conforman de una *“tridimensionalidad de la sustentabilidad”*⁹², es decir, la sustentabilidad social, la sustentabilidad ecológica y la sustentabilidad económica.

1.5.2.1 Sustentabilidad Social

La sustentabilidad social *“(..). tiende a promover las relaciones armoniosas entre los seres humanos entre sí y entre la humanidad y la naturaleza.”*⁹³ Además, se caracteriza siendo considerada como una *“(..). nueva medida para preservar y consolidar el progreso y la convivencia de la humanidad.”*⁹⁴

Con ello, según la matriz de Desarrollo Sustentable, sus principales indicadores por configurar son: la equidad, la participación al margen de una institucionalidad democrática, la autodeterminación o libertad, la cohesión en términos de identidad cultural, la inclusión social y la calidad de vida; los cuales combaten males como la pobreza y el crecimiento desmedido de la población, a través de medidas como

⁹¹ Guillermo Torres Carral, *op. cit.*, p.24.

⁹² *Ibid.*, p. 622.

⁹³ Leonardo Meza (compilador), *op. cit.*, p. 10.

⁹⁴ *Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo* dentro del XLVII período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, en el tema 79, noviembre 2 de 1992, p.151.

una cobertura universal de la educación y la ciencia, la alimentación, la salud, la vivienda, el empleo, la seguridad social, etc.

En otras palabras, implica una orientación hacia el desarrollo social, cuyo fin es mejorar la calidad de vida de las personas, tratando de generalizar el bienestar para todos. Por esta razón, el estudio de este tema tan importante para la humanidad se entiende desde la perspectiva poblacional, dirigida hacia la ampliación de la cobertura de los servicios antes mencionados; donde la igualdad, la justicia y la equidad son sus premisas principales.

A grandes rasgos, el desarrollo social se fortalece de la garantía jurídica de los derechos humanos y de los programas gubernamentales, cuyo foco de atención son las cuestiones de educación, salud, vivienda, etc.

En este caso, por tener contacto directo el desarrollo social con la economía, la equidad se conforma para, en términos de distribución del ingreso, expandir las oportunidades de prosperidad de vida de los seres humanos, aunque dentro de la sustentabilidad económica se incorpore este elemento básico.

Los retos sociales como la migración, la discriminación, los asentamientos humanos irregulares y riesgosos, el tráfico de drogas y de personas, la delincuencia organizada, todo tipo de enfermedades, la hambruna, el desempleo, actualmente el terrorismo, y por encima de todas: la pobreza; son temas centrales de la agenda pública enfocada a la sociedad.

Otro reto más es, como señala Foladori, asimilar que la sustentabilidad social no debe caer en los estragos de una visión muy técnica⁹⁵, la cual supedita su funcionamiento a la conquista exclusiva de la sustentabilidad ecológica, es decir, desvirtúa los fines sociales del desarrollo enviándolos hacia un instrumento o meta ecológica, y ésta hacia un compromiso capitalista, como lo evidencia este autor.

Por tal motivo, el Desarrollo Sustentable como una construcción social vital para continuar con la presencia de los seres humanos y demás seres vivos, ha

⁹⁵ Guillermo Foladori, *op. cit.*

planteado que “(...) *un cambio social radical será la única forma de llegar al desarrollo (...)*”⁹⁶ De lo contrario, las consecuencias de las actividades económicas irracionalmente utilizadas para sobreexplotar los recursos pueden ser devastadoras, colapsando el bien común y aniquilando la propia existencia de nuestras vidas y de cualquier otro ser.

1.5.2.2 Sustentabilidad Ecológica

Para comprender la importancia del equilibrio ambiental es forzoso reconocer el significado de los ecosistemas. Un ecosistema implica ciertas relaciones naturales que le dan dinámica a su fundamento. En ocasiones se le equipara con el término paisaje, pero éste sólo expresa una externalidad; quizá su sinónimo más cercano pueden ser las denominadas regiones naturales, por tratarse de la combinación del clima, el relieve y la vegetación, determinantes para la formación de maravillosos ambientes geográficos naturales.

De manera más precisa, es necesario explorar a un ecosistema desde los aspectos que lo componen. Por esto, su primer elemento es la biocenosis, la cual es un conjunto de seres vivos que habitan a la vez un determinado lugar de modo interdependiente, los cuales están sujetos a ciertas condiciones fijadas por las características fisicoquímicas de su entorno, como son la temperatura, la humedad, el tipo de suelo, la luz solar, etc.

Así, su segundo componente es el hábitat, el cual es la zona en la que vive una biocenosis, junto con sus respectivas características fisicoquímicas. Esto en conjunto es un ecosistema, es decir, es una unidad de elementos relacionados entre sí para dar funcionamiento al sistema, en este caso al natural.

Encima de cada uno de los ecosistemas se encuentra la biosfera, la cual es la suma de todas las interrelaciones existentes entre los mismos ecosistemas; en sí conjunta a la atmósfera como parte del aire, la geosfera que representa la tierra y la hidrosfera que personifica al elemento agua.

⁹⁶ F. Douglas Muschett, *Principios del Desarrollo Sostenible*, Madrid, AENOR, 1998, p. 27.

La ciencia encargada del estudio de los ecosistemas es la ecología. Su objeto de estudio es el conjunto en sí, complementando sus investigaciones con los detalles realizados por otras ciencias como la zoología (estudio de los animales), la botánica (estudio de las plantas), la geología (estudio de los minerales y las rocas), la química (estudio de la transformación de la materia), entre otras.

Con todos estos elementos, la sustentabilidad ecológica, “(...) *debe considerar el uso de los recursos naturales de acuerdo con su ritmo de renovación (...) que debe considerar el uso de los recursos agotables a su ritmo de sustitución; que debe mantener la diversidad biológica (...)*”⁹⁷ En este sentido, busca como indicadores a la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, garantizando el uso inteligente de los recursos naturales.

El medio ambiente toma en consideración a los seres humanos dentro de sus implicaciones; dando por resultado, como respuesta inmediata para lograr la sustentabilidad ecológica, acciones dedicadas a la utilización de recursos naturales renovables y a la reducción de contaminantes.

Sin embargo, como una sustentabilidad prácticamente técnica, descrita por Foladori⁹⁸, se debe tener una visión en la cual, la propia naturaleza no signifique un interés económico particular orientado hacia garantizar los procesos del capitalismo desmedido, cuyo impacto refleje cierta preocupación por el medio ambiente; más bien debe expresar al desarrollo como un fin en sí, encauzado, precisamente hacia la satisfacción de las necesidades sin cometer graves estragos a los ecosistemas.

Por ello, es imprescindible hacer una conexión con la esencia de la sustentabilidad económica, la cual radica en promover una nueva opción para hacer de los mercados un espacio justo y equitativo para la sociedad, estableciendo criterios de racionalidad estratégica para el uso de los recursos naturales.

⁹⁷ Leonardo Meza (compilador), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁸ Guillermo Foladori, *op. cit.*

1.5.2.3 Sustentabilidad Económica

Los seres humanos requieren para vivir satisfacer sus necesidades básicas, las cuales son cubiertas mediante la conexión entre medio ambiente y economía.

De esta manera, la economía es el principal medio de satisfacción de necesidades y su vínculo vital con la naturaleza es causada por el uso de sus recursos para transformarlos.

Por ello, la sustentabilidad económica continúa considerando al Producto Interno Bruto (PIB) dentro de sus indicadores, pero incluye a su vez al crecimiento económico equitativo, en términos de justicia en la distribución, así como los cambios en los modos de producción y consumo.

En este sentido, considera los principales problemas por los cuales puede tomar otro rumbo el crecimiento económico, sin llegar a completar su finalidad de desarrollo; como por ejemplo la inestabilidad productiva, la existencia de la desigualdad social debido a una ausencia de equidad en la distribución del ingreso, la conciliación de intereses (localizado más en lo político que en lo económico, por cuestiones de representación de intereses sociales mal enfocados) y la ineficiencia económica, es decir, con más recursos se está haciendo menos de lo esperado y se halla una gran irracionalidad en el uso de los recursos naturales.

De esto, indiscutiblemente resalta como el talón de Aquiles del crecimiento económico la distribución, en términos de igualdad y justicia, debido a que sin la posibilidad de acceder a bienes y servicios, la marginación se convierte en una constante dentro de los procesos económicos.

Dando por resultado que, *“El crecimiento económico sin desarrollo puede conducir a una mayor desigualdad social (...)”*⁹⁹, asociada exclusivamente a los aspectos económicos que le competen, sin vislumbrar su utilidad como una condición necesaria, aunque no suficiente para el bienestar social. *“El desarrollo económico es la condición necesaria, si no absolutamente la condición suficiente, del desarrollo humano.”*¹⁰⁰

⁹⁹ Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González, *op. cit.*, p. 375.

¹⁰⁰ Danilo Zolo, *Globalización: Un mapa de los problemas*, Madrid, Ediciones Mensajero, 2006, p. 29.

Sin embargo, visiblemente marcado por Foladori, la sustentabilidad económica no es ni crecimiento ni eficiencia económica¹⁰¹, ya que esto se contrapone a la sustentabilidad ambiental y por tal descompone el aparato de conjunto de la tridimensionalidad de la sustentabilidad.

Por esta razón, lo verdaderamente viable por la sustentabilidad económica es hacer del capitalismo un medio no enfocado hacia el crecimiento, sino hacia el *decrecimiento*, es decir, generar un proceso productivo y un consumo racional (o incluso autoconsumo o autosuficiencia para la alimentación) surgido desde el ámbito local, implementando tecnología para ir transformando el uso de la energía hacia fuentes alternativas y utilizando inteligente y sustentablemente los recursos naturales, cuyo impacto se vea reflejado en menor contaminación.

En otras palabras, como lo expresa Serge Latouche, se necesita de una nueva organización de la sociedad para el *decrecimiento*¹⁰² (no implica un crecimiento negativo), ya que la visión exclusivamente orientada al crecimiento económico por el capitalismo, por sí sólo manifiesta in-sustentabilidad. Por esta razón, sugiere la recuperación de un sentido mesurado para el uso de los recursos naturales desde el ámbito local por su impacto cultural, para de esta manera generar la capacidad necesaria de adaptación a los cambios del ambiente o como lo denomina resiliencia, la cual permita desarrollar relaciones de compra y venta que logren quebrantar la dependencia económica y aplicar prácticas alternativas como la reutilización y el reciclaje.

Entonces, el papel del Estado, en términos de distribución equitativa y justa, así como el encargado de la corrección de los procesos productivos y de consumismo, se vuelve esencial, ya que se establecerían las reglas del juego para la competitividad y para las relaciones socioeconómicas de producción más justas; de lo contrario, el Desarrollo Sustentable continuará “(...) *básicamente anclado a un desempeño técnico, dentro de las reglas del juego del sistema de mercado capitalista, sin alcanzar ni cuestionar las relaciones de propiedad y apropiación capitalista, que generan pobreza, diferenciación social e injusticia.*”¹⁰³

¹⁰¹ Guillermo Foladori, *op. cit.*

¹⁰² Serge Latouche, *La opción del decrecimiento, una alternativa ante la crisis*, en línea, México, periódico La Jornada, 04 agosto 2009, citado 17 de enero de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/08/04/la-opcion-del-decrecimiento-una-teoria-economica>

¹⁰³ Guillermo Foladori, *op. cit.*, p. 635.

La sustentabilidad económica pone gran énfasis en la consolidación sólida de pequeñas y medianas empresas a través de un mercado interno y local, el cual reafirme al desarrollo como el fin máximo del Estado, transformando las relaciones socioeconómicas de producción, de un aspecto netamente técnico, a uno político tejedor de redes sociales para la obtención de productos de consumo *ad hoc* con las necesidades reales de población en general.

En términos generales, *“(..) el desarrollo sustentable debe movilizar los recursos para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población como forma de elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras, a través de la máxima utilización de los recursos naturales a largo plazo con tecnologías adecuadas para estos fines y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo.”*¹⁰⁴

Así, los medios del Desarrollo Sustentable se localizan en esta articulación de los asuntos sociales, ambientales y económicos con visión a corto, mediano y largo plazo. Y su fin último es siempre la calidad de vida como parte del bienestar general, dentro de una esfera política estable.

De esta tridimensionalidad sustentable, es inherente precisar, desde la perspectiva de cada una de ellas, que ninguna está supeditada a la otra, son complementarias y por tal una configuración distorsionada o enfocada a sobreponer un elemento por encima del otro, implica el desmantelamiento del Desarrollo Sustentable.

*“(..) el desarrollo sustentable está en función de los tres objetivos y no se logra privilegiando sólo uno de ellos en detrimento de los otros dos. Por lo tanto, los actores deben contribuir simultáneamente al crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental (...)”*¹⁰⁵

Por último, es indispensable materializar la tridimensionalidad del Desarrollo Sustentable aplicando los siguientes sistemas básicos, cuyo fundamento es evidentemente político:

¹⁰⁴ Leonardo Meza, (compilador), *op. cit.*, p 34.

¹⁰⁵ *Microfinanciamiento hipotecario sustentable. Caso: la Petrolera*, s/autor, México, s/editor, p. 23.

- *“Sistema político democrático. Que asegure a los ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público.*
- *Sistema económico. Capaz de satisfacer las necesidades de consumo sin minar las bases de los procesos productivos.*
- *Sistema social. Que fomente la equidad entre regiones y ciudadanos.*
- *Sistema ambiental. Minimizar los impactos ambientales de la actividad económica sin transferir sus consecuencias, ni espacial ni temporalmente.*
- *Sistema tecnológico. Que minimice el daño ambiental y el agotamiento de recursos naturales y contribuya a mejoras cualitativas del conjunto social amplio.*
- *Sistema internacional. Que promueva modelos duraderos de cooperación e intercambio, para reducir la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. Revertir la dependencia exacerbada por el neoliberalismo.*
- *Sistema administrativo eficiente. Gobernabilidad local y global.”¹⁰⁶*

El Desarrollo Sustentable conduce la vida humana por un camino complejo para su bienestar, es decir, considera el tiempo y el espacio para utilizar a la naturaleza sin destruirla, dirigiendo sus objetivos hacia la sociedad para tratar de lograr una calidad de vida y reconociendo que los procesos económicos son medios en sí, no fines. De este modo, solicita un marco jurídico e institucional con participación social, para poder realizar cambios en los procesos socioeconómicos que logren compatibilizarse con los ciclos naturales de regeneración de los recursos utilizados para satisfacer necesidades.

De esta manera el Desarrollo Sustentable *“(...) se caracteriza por la promoción de valores, la transmisión de conocimientos sobre la interdependencia de los procesos naturales y sociales, la adquisición de destrezas y aptitudes para habilitar en la resolución de problemas, la definición de criterios y normas de actuación y la*

¹⁰⁶ *Nuestra Visión del Desarrollo Sustentable. Nueva Ética Global y Local*, síntesis del profesor Cornelio Rojas Orozco de las ponencias presentadas en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009, p. 4.

*orientación de los procesos de toma de decisiones que permitan construir un futuro deseable que garantice el potencial productivo y un ambiente de calidad como parte consustancial de los más elementales derechos.*¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cornelio Rojas Orozco, *op. cit.*, p. 214.

Capítulo II. Desarrollo Sustentable en la Administración Pública de México

En México, no se ha logrado una adecuada interpretación del Desarrollo Sustentable, tiene un sesgo ambientalista, a pesar de que nuestro marco constitucional establece esta visión de desarrollo, la desigualdad ha quedado muy visible en la cotidianidad, ya que se manifiesta en la reducida cobertura para todos los mexicanos de poder acceder a bienes y a servicios como la educación, la salud, la vivienda, entre otros. Incluso, esto se ve reflejado en el agravamiento de la pobreza, la marginación principalmente a los pueblos indígenas, la expansión de asentamientos urbanos en zonas de riesgo, la todavía vulnerabilidad de la mujer, la emigración de trabajadores por contar con una familia de bajos ingresos, etc.

Esto ha sido consecuencia de una Administración Pública alejada de las metas sociales del Desarrollo Sustentable. Sus planes y programas se han rezagado socialmente y en términos económicos, la distribución del ingreso no se materializa para erradicar la pobreza y mejorar la vida de los ciudadanos mexicanos, ya que la inequidad predomina por los constantes ajustes macroeconómicos que México trata de realizar, para manifestar eficiencia y eficacia en sus procesos, con la intención de ser competitivo en el mercado.

2.1 Marco Normativo

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la expresión máxima de legalidad en nuestro país. La Carta Magna que nos rige actualmente fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y contiene los principios de justicia y democracia que son la base del Desarrollo Sustentable.

La soberanía mexicana queda plasmada jurídicamente en el Artículo 39° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se especifica que su origen deviene del pueblo, dándole el derecho de modificar la forma de su gobierno. Además, el Artículo 40° marca al gobierno como una república representativa, democrática y federal. Además, la división de poderes se establece en el Artículo 49°, el cual establece un poder ejecutivo, un poder legislativo y un

poder judicial, para evitar reunir a dos o más de estos poderes en una sola persona.

A partir de esto, la acción política para lograr construir el Desarrollo Sustentable y materializarlo para el bienestar general, sin lugar a dudas se funda y motiva a través de la Constitución mexicana. Es así como este nuevo paradigma moderno alcanza fortalecimiento jurídico para consolidarse y enfrentar los retos sociales, ambientales y económicos presentes, no sólo en México sino también aquellos ya considerados de carácter mundial.

La Constitución marca claramente la importancia nacional que está impactando en México, este enfoque de Desarrollo Sustentable. Por ello, de manera más precisa los artículos constitucionales relacionados directamente con la configuración del Desarrollo Sustentable son: Artículo 2°; Artículo 4°; Artículo 25°; Artículo 26° y Artículo 27°.

El Artículo 2° precisa, en su inciso B, fracción VII. *“Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y 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.”*

En este sentido, el artículo antes mencionado contempla al Desarrollo Sustentable como parte sustancial de las localidades, y en específico de las indígenas, ya que en el ámbito local es donde las relaciones entre gobierno y sociedad son más cercanas para promover actividades socioeconómicas sustentables.

De la misma forma y no menos importante el Artículo 4° señala *“(…) Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”*

El Artículo 25° hace referencia a *“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la*

Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (...) Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. (...) Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

A partir de esto, el Desarrollo Sustentable, aun con una presencia no tan explícita, queda expresado en la constitución; incluso desde el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, si bien como Desarrollo Humano Sustentable, empieza a configurarse normativamente con mayor fuerza.

También es importante señalar el artículo 26°, inciso A “(...) *el Estado organizará 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.*”

Por último el artículo 27° marca lo siguiente: “*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*”

2.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La organización administrativa federal queda plasmada en el artículo 1° donde “(...) *establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.*” Considerando a las Secretarías de Estado como parte de la Administración Pública centralizada.

En el artículo 21° se asume la responsabilidad de coordinación, donde *“El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado (...) Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes (...)”*.

Señalado esto, el artículo 26° hace mención de cuáles son cada una de las dependencias que componen a la Administración Pública Federal, confirmando sus respectivas atribuciones en cuanto a los asuntos que les competen. A partir de esto, se describen las facultades por las cuales se tratan los asuntos relacionados de forma más directa con el Desarrollo Sustentable, es decir, de manera específica, por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Economía.

La SEDESOL queda sujeta a lo estipulado en el artículo 32°, donde es importante poner atención en los asuntos relacionados con las siguientes fracciones que desde su óptica social, cooperan para construir el Desarrollo Sustentable:

“I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza (...);

VI.- Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, (...) para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes (...).”

Es evidente que cada una de las fracciones favorece el camino hacia el desarrollo social, pero sus especificaciones son más enfocadas hacia la coordinación estatal y municipal, es decir, intergubernamental, alejándose un poco de la intersectorial.

El artículo 32° BIS, consolida los asuntos competentes de la SEMARNAT, donde destacan, para lograr el Desarrollo Sustentable, las siguientes fracciones:

“I.- Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;

II.- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales (...) con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III.- Administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales (...);

V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales (...) el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con los recursos naturales, medio ambiente, (...);

XI.- Evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado (...);

XV.- Desarrollar y promover metodologías y procedimientos de valuación económica de capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta (...);

XVII.- Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental (...);

XXII.- Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de los recursos naturales (...);

XL.- Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente (...).”

En general, la suma de estas fracciones está enfocada a la protección, conservación y vigilancia de los recursos naturales, más que a la coordinación de acciones para fortalecer el Desarrollo Sustentable en México; aun así, mantiene funciones de sustentabilidad ecológica.

Por último, la Secretaría de Economía encuentra, en el artículo 34°, como asuntos a tratar, con enfoque de Desarrollo Sustentable, la siguiente fracción:

“IX.- Participar con las Secretarías de Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en la distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población (...).”

En términos de amplio horizonte, esta Secretaría se centra en la comercialización, distribución y regulación de bienes, y prácticamente de aquellos provenientes de la

industria, demostrando con ello la nulidad en cuanto a articular sus actividades con las demás Secretarías de Estado para alcanzar el desarrollo.

2.1.3 Ley General de Desarrollo Social

La política de desarrollo social es prioritaria y es un elemento fundamental considerado en el Desarrollo Sustentable, por tal el acceso para toda la población está garantizado en su artículo 1º, fracción I; y el Artículo 6º alude como derechos para el desarrollo social a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social.

De acuerdo al artículo 3º la política de desarrollo social se encuentra bajo los principios de: *“I. Libertad; II. Justicia distributiva; III. Solidaridad; IV. Integralidad; V. Participación social; VI. Sustentabilidad; VII. Respeto a la diversidad; VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades y; IX. Transparencia.”*

A partir de ello, la integralidad y visiblemente la sustentabilidad, contribuyen en gran medida, desde la perspectiva de la política social, al Desarrollo Sustentable. La integralidad es la *“(…) articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social”* y la sustentabilidad habla sobre la *“(…) preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”,* según este mismo artículo.

Son precisamente estos principios los que dan fuerza a los objetivos de la política nacional de desarrollo social, en estos términos de Desarrollo Sustentable, donde es importante destacar las fracciones I y II de este mismo artículo: *“I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; II. Promover un desarrollo económico con sentido social (...).”*

Para lograr los objetivos es indispensable, como lo marca el artículo 38°, fracción II, “(...) *establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social*”, colocando como requisito, según lo señalado por el artículo 48° la incorporación de una Comisión Nacional que “(...) *tiene por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social.*” Sus funciones, como lo marca el artículo 50°, fracción I, incluyen la integralidad y la transversalidad.

Otro factor determinante para la construcción del Desarrollo Sustentable, desde la óptica misma de la política social, es la consolidación de una Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 51° definiéndola 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 (...)*”.

Implícitamente está el Desarrollo Sustentable contemplado dentro de la política social. Sin embargo, en el caso de la pobreza, las políticas asistencialistas predominan y con ello, el esfuerzo gubernamental para llevar a cabo un desarrollo socioeconómico y ambiental sustentable es muy limitado, precisamente porque el gobierno no efectúa acciones de largo plazo, ni de desarrollo, ni integra los aspectos sociales, económicos y ecológicos en sus políticas, lo cual se trata de explicar más adelante.

2.1.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En general, esta ley está enfocada a establecer lo denominado *criterios ecológicos*, según su artículo 3°, fracción X, considerados como “*Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental.*”

Asimismo, en la fracción XI entiende al Desarrollo Sustentable como: *“El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”*

Sin duda alguna, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* da un enorme énfasis a las áreas naturales protegidas, a la protección de la biodiversidad, al aprovechamiento del agua y del suelo, al uso de los recursos no renovables y, en general a todo aquello que se vincule a la protección del ambiente; cada uno desde su construcción hasta su evaluación como parte de una política ambiental.

“La formulación y conducción de la política ambiental nacional”, según el artículo 5º, fracción I, es considerada como una de las facultades de la federación. Y sus instrumentos, señalados en el capítulo IV, son: la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico, los instrumentos económicos como incentivos, la regulación ambiental de los asentamientos humanos y la evaluación del impacto ambiental.

Para comprender de mejor modo las implicaciones de esta política, es necesario definir lo propio del significado del concepto ambiente, donde este mismo artículo y fracción lo describe como: *“El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”*.

Además, unido a éste, el aprovechamiento sustentable es, según la fracción III de este mismo artículo, *“La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos”*.

De esta manera, la presente ley, desde su artículo 1° hace suyo el objeto de propiciar el Desarrollo Sustentable desde la dimensión de la sustentabilidad ecológica, marcado de forma más clara en su fracción V como principio: *“El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas”*; así como la fracción IX en cuanto a *“El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental”*.

La coordinación en materia ambiental, sea federal, estatal, municipal y con el Distrito Federal, será labrada por la misma federación a través de la SEMARNAT, en función de lo estipulado en los artículos 11°, 12°, 13° y 14°.

2.1.5 Ley de Planeación

La Ley de Planeación en su artículo 1°, marca su actuación como artífice de la política nacional en sus fracciones: *“I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal; II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable (...)”*

La planeación en México depende del poder ejecutivo federal, así como de la aportación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad, a través de una consulta sobre su sentir actual; pese a que su elaboración recae, de acuerdo al artículo 14°, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debido a su competencia, en términos de presupuesto para los programas.

La planeación es vista como un instrumento indispensable para la vida política democrática del país. De modo más palpable, el artículo 2° dice *“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la*

responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)” cuyo cumplimiento debe ser realizado, según el artículo 9°, por todas las dependencias de la administración pública centralizada, considerando al Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño como la herramienta para medir sus avances.

Se dice que es un medio imprescindible porque la planeación es entendida y plasmada en el artículo 3° como *“(...) la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (...)*”.

El artículo 22° hace mención que la planeación está construida con programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

La enorme aportación de la Ley de Planeación al Desarrollo Sustentable es visiblemente previsto en su artículo 16°, al señalar que *“A las dependencias de la administración pública federal les corresponde: I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades (...)*” Además de lo indicado en el artículo 19° *“El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos (...)*”

2.2 Retos Sociales, Económicos, Ambientales e Institucionales en el Contexto de la Globalización

En México el tema del Desarrollo Sustentable ha empezado a cobrar mayor fuerza, como se mostró en el marco jurídico; sin embargo, aún no cuenta con los alcances científicos de investigación ni políticos de implementación para interpretar, de manera más profunda desde lo local y lo global, los planteamientos interdisciplinarios de este enfoque.

Uno de los objetivos del Desarrollo Sustentable es reconciliar los valores históricos de justicia social, equidad y democracia, con los nuevos desarrollos, tareas, formas e instrumentos de la política, que la globalización trae consigo.

Esta alternativa tiene que articular las dinámicas del mercado global a los valores sociales, ecológicos y democráticos, a cargo de las instituciones del Estado, el cual ha ido perdiendo fuerza e importancia como elemento central del orden político, social, y económico de la mayoría de las sociedades del mundo.

La globalización, si bien es fuente de riqueza cultural y social gracias a los intercambios que genera, conlleva una mayor apertura internacional y posibilita el acceso a las culturas de otros países, también es fuente de nuevos problemas y amenazas de dimensión global, así se reconoce en el Informe *Nuestro Futuro Común*, la creciente brecha entre ricos y pobres, la degradación del medio ambiente, los conflictos culturales y una inequitativa distribución de la riqueza.

Por lo tanto, el mayor desafío para el gobierno y la Administración Pública, en este contexto global, es generar políticas y estrategias de desarrollo con visión de largo plazo, que permita que la globalización pueda comportarse en forma equitativa y sean una oportunidad para las generaciones presentes y futuras.

Los retos de la Administración Pública para lograr el Desarrollo Sustentable son complejos y se desglosan de la siguiente manera:

2.2.1 Sociales

En el caso de México, según el último conteo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2005, se obtuvo un total de 103,263,388 habitantes, donde hay una gran cantidad de población mexicana que sufre la catastrófica situación de la pobreza, reconociendo a ésta como la insatisfacción de necesidades como salud, educación, alimentación, vivienda, vestido, etc., por contar con un ingreso insuficiente para cubrir las.

De acuerdo a cifras del Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en nuestro país existen 44.7 millones de mexicanos que viven en situación de pobreza. Y según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sus datos en cuanto a la evolución de la pobreza por ingresos nacional establecen que en el 2008 existe un 47.4% de la población con pobreza de patrimonio, representando 50.6 millones de mexicanos; un 25.1% de pobreza de capacidades; y un 18.2% en pobreza alimentaria equivalente a 19.5 millones de personas, de las cuales 7.2 millones habitan en zonas urbanas y seis de cada diez habitantes reside en el ámbito rural.

Esto quiere decir que en nuestro país la pobreza se entiende desde diversos ángulos, todos ellos traducidos en desigualdad e incluso discriminación. Como muestra están la pobreza de capacidades, en una dirección donde no se asiste a la escuela, hay analfabetismo o sólo se cuenta con educación básica o con primaria incompleta; la pobreza en servicios por la ausencia de alumbrado, agua entubada, teléfono o tienen piso de tierra; la pobreza en posesiones básicas como el refrigerador o la lavadora, entre otros artículos; la pobreza por falta de seguridad social, donde destacan sin derechohabencia, sin trabajo, sin pensión, sin ninguna cobertura de programas sociales como *Oportunidades* o *Procampo*, etc.; y la pobreza en la salud causando defunciones infantiles, mortalidad materna o una esperanza de vida reducida.

La evolución de la pobreza en México tiene una tendencia negativa por el incremento de personas en esta situación. Esto se afirma aún más con el comparativo entre 2006 y 2008 del CONEVAL, donde los porcentajes de pobreza

alimentaria y pobreza de patrimonio no han mejorado, pasando de un 13.8% a 18.2% y de un 42.6% a 47.4%, respectivamente.

Por tal motivo, es interesante remarcar las causas económicas que impactan el crecimiento de la pobreza. Por ejemplo, las propias gráficas del CONEVAL muestran que los precios de la canasta básica de alimentos crecieron a un ritmo mucho mayor que el del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), teniendo gran impacto en la pobreza; esto es porque cuando hay mayor crecimiento en el precio de los alimentos, comparada con la inflación, esta condición humana negativa también aumenta. Incluso desde el punto de vista del Producto Interno Bruto (PIB), la caída económica de -1.6 del último trimestre del 2008 y de -8.2 del primero del 2009, han endurecido la capa de pobreza en México, creando un aumento en la tasa de desocupación.

Estos datos de pobreza colocan a México en focos rojos y dan nacimiento a un gran obstáculo por pasar, el cual es el planteamiento generado por Malthus, es decir, sobre la ecuación de crecimiento demográfico en relación con la disponibilidad de recursos¹⁰⁸.

“Lo social se ve separado de lo ecológico, pues el ambiente sólo se considera como natural en la mayoría de las acciones; ello hace que no se planteen los cambios sistémicos que son precondition para alcanzar el desarrollo sustentable.”¹⁰⁹

Para enfatizar este problema del incremento de la población que afecta directamente a la naturaleza y su solución económica sólo es de incrementar los rendimientos de la producción, porque necesita de una mayor extracción de recursos naturales para su abasto, se ve reflejado en como los medios de subsistencia se están agotando y repercuten en los elevados niveles de pobreza, al no contar con una racionalización en su uso para propiciar los mecanismos naturales para proveer a todos o por la distribución de la riqueza que queda en

¹⁰⁸ Thomas Robert Malthus, *Ensayo sobre el principio de la sociedad*, en línea, México, s/editor, fecha de publicación desconocida, citado 25 de abril de 2010, formato htm, disponible en internet: http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/070/htm/sec_32.htm

¹⁰⁹ Guillermo Torres Carral, pp. 38 y 39

manos de pocas personas. Como muestra está el problema del abastecimiento agua, donde su insuficiencia causa insalubridad en los pobres.

“La situación social (...) se caracterizo por la consolidación de la transición demográfica y el progresivo envejecimiento de la población, el insuficiente dinamismo de la generación de empleo, la relativa reducción de la pobreza y el aumento de la desigualdad (...)”¹¹⁰

Sin embargo, para Ornelas, el grave problema de la sociedad no se limita a la parte demográfica de la población, sino más bien tiene que ver con cuestiones de inequidad e injusticia¹¹¹. En otras palabras, el modelo actual de desarrollo no demuestra tener como su centro de atención a las personas y el sistema económico privilegia más la competitividad, la eficiencia y los objetivos de crecimiento que la satisfacción de necesidades para toda la población.

En este sentido, posiblemente el ejemplo del combate a la pobreza puede abrir el debate de los resultados mostrados por una organización administrativa que trabaja sectorizadamente, ya que en nuestro país no queda bien definido si su respuesta es a través de una política económica o una política social. Esta inconsistencia puede marcar la pauta de por qué no se ha reducido la marginación y la pobreza en el pueblo mexicano y por qué aún persisten estas visiones sectoriales para tratar estos temas.

Por esta razón, en la actualidad el paradigma del Desarrollo Sustentable se ha convertido en una necesidad de suma trascendencia, porque ofrece un planteamiento adecuado para transformar los procesos económicos productivistas y el modo de vida de una sociedad consumista, sin abandonar el desarrollo social, el cuidado ambiental y la estabilidad económica con procesos productivos sustentables, con el fin de la calidad de vida para todos.

¹¹⁰ Enrique Leff, *et al.* (compiladores), *op. cit.*, p. 19.

¹¹¹ Jaime Ornelas Delgado, *op. cit.*

2.2.2 Económicos

Aunque México sea una economía mixta donde interviene el Estado en el mercado como regulador, no queda exento de la degradación y explotación despiadada de los recursos naturales y de la falta de humanismo en la producción de bienes y servicios, traducido en un capitalismo desmedido y una orientación hacia fines netamente económicos, imputables a este sistema económico. En pocas palabras, las decisiones económicas fabricadas por el mercado sacrificaron el medio ambiente y el bienestar colectivo para privilegiar únicamente el crecimiento productivo, viendo a los recursos naturales como un simple medio de explotación sin considerar sus ritmos de recuperación natural.

“Considerar a la ganancia como el único criterio de la producción, lo cual lleva a poner siempre en un segundo plano la problemática tanto ecológica como social, esto se expresa en que para poder cubrir el daño ambiental, primero hay que embarcarse en un crecimiento sostenido (...) que es devastador en su impacto aun cuando las tasas de crecimiento son mucho menores a las previstas; al estilo de crecimiento así adoptado, de por si estimula las contradicciones, las distorsiones y conflictos entre distintas categorías económicas y políticas.”¹¹²

Este modelo hace inevitable crear otro tipo de alternativas para instaurar los aparatos de acción y decisión que evalúen, en primera instancia que, *“(...) un desarrollo fincado en el abuso de los recursos naturales no es progreso (...)”¹¹³* debido principalmente a acciones cuyo impacto sacrifican lo ambiental y lo social por lo económico, reafirmando un simulado progreso que pone evidentemente en riesgo el equilibrio del planeta y por ende la vida de todo ser que lo habita.

En este sentido, las políticas económicas han sido dirigidas con mayor rigidez para atender al Producto Interno Bruto (PIB), sin contemplar dentro de sus parámetros de evaluación aspectos sociales como la calidad de vida. Esto se ve reflejado cuando el PIB no es sinónimo ni garantía de bienestar, ya que dentro de sus variantes no se localizan la pobreza, la distribución del ingreso, el desempleo, la inseguridad, la salud, la educación, el impacto ambiental, etc. No es cuestión de

¹¹² Guillermo Torres Carral, pp. 37 y 38.

¹¹³ Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo op. cit., p.152.

abandonarlo sino de complementarlo para encontrar nuevos mecanismos de evaluación, a través de las políticas públicas, para que la situación social, política, ambiental y económica del país esté articulada.

Además, “En términos estrictamente económicos, (...) en la década pasada una etapa de profundas reformas económicas centradas en una mayor apertura comercial, así como en la liberalización de los mercados financieros nacionales y de los flujos de capitales con el exterior, acompañadas de un papel preponderante de la iniciativa privada en la producción de bienes y servicios (...) en general la carga tributaria sigue siendo baja (...) los grados de evasión y de elusión fiscal son elevados.”¹¹⁴

También es importante señalar el factor externo que determina la orientación económica de México y que le ha generado cambios estructurales, es decir, el impulso de la globalización económica; la cual se ha reforzado por el incremento en el número de organizaciones especializadas en esta materia, sean nacionales o internacionales, fructificando la promoción de intereses netamente empresariales.

Asimismo, como muestra de la presencia de la globalización está el desarrollo tecnológico. Aunque todavía no ha llegado a beneficiar a todos los países, porque aún existe una radical diferencia entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas, lo cual genera precisamente desventajas de competitividad en los mercados dentro de la economía globalizada, para aquellos que aún no han logrado consolidarla; la tecnología sigue siendo un referente importante para el desarrollo.

Sin embargo, en la globalización no sólo se trata de cuestiones tecnológicas, sino también de carácter social e incluso político; por ejemplo las desigualdades o las limitaciones impuestas por los países desarrollados a las economías emergentes. En este sentido, México se convirtió en una nación dependiente económicamente y subordinada política y socialmente a la primera potencia mundial del sistema capitalista: los Estados Unidos de Norteamérica, no sólo por nuestra posición cercana a esta nación en el globo terráqueo, sino por los tratados comerciales que se tienen con esta nación.

¹¹⁴ Enrique Leff, *et al.* (compiladores), *op. cit.*, p. 19.

Reafirmando con ello que, “(...) *la imposición estricta de la desregulación, la privatización y la flexibilización es a menudo desastroso para los países en vías de desarrollo.*”¹¹⁵

Por ello, es preciso subrayar cómo el sector económico no ha logrado concretar los esfuerzos suficientes para verdaderamente implantar, dentro de sus funciones, procesos democráticos para mejorar nuestro país. En este caso, suprimen el Desarrollo Sustentable al dedicarse únicamente al crecimiento económico (aunque en la realidad sea hacia el subdesarrollo), ya que sus objetivos de productividad y competitividad para la acumulación de capital, no apremian fines de distribución justa y equitativa del ingreso. Además, no incorporan un aparato interdisciplinario e incluyente para lograr el desarrollo y cuidado de los recursos naturales en un ambiente político socialmente estable.

A *grosso modo*, el crecimiento económico no garantiza el desarrollo nacional, por esta incongruencia de distribución inequitativa del ingreso, convertida en un círculo vicioso, donde se incrementa únicamente la desigualdad y la pobreza en nuestro país. En otras palabras, se ha premiado la in-sustentabilidad y sobre todo el subdesarrollo, porque hemos hecho del mercado una finalidad en sí; esto es, implementar un modelo de crecimiento y no de desarrollo, a través de una sola visión: la económica.

2.2.3 Ambientales

En términos de biodiversidad, según datos propios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)¹¹⁶, México ocupa el cuarto lugar a nivel mundial con mayor riqueza biológica, donde específicamente, en cuanto al número de especies localizadas en nuestro país, es segundo en reptiles con 804 especies distintas, tercero en mamíferos con 535 animales diferentes, siendo cuarto en anfibios y quinto en plantas vasculares, sin menospreciar su incuantificable riqueza acuática.

¹¹⁵ Ulrich Beck, *op. Cit.*, p. 59.

¹¹⁶ *Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales*, SEMARNAT, México, edición 2008.

De esta magnífica mezcla de seres vivos, México cuenta con una gran cantidad de especies endémicas, es decir, aquellas cuyo origen es exclusivo de una región determinada de nuestro país.

También cuenta con una gran gama de vegetación y está compuesta básicamente por bosques de coníferas, bosques de encinos, bosques mesófilos de montaña, selvas caducifolias y subcaducifolias, mezquiales, matorrales xerófilos y pastizales.¹¹⁷

A pesar de esta esplendorosa diversidad de especies vivas existentes en México, prevalece un síntoma de alarma: la frágil estructura para conservar y cuidar los ecosistemas, pese a la existencia de proyectos de conservación y recuperación de especies prioritarias. Por ejemplo, hay varias especies en peligro de extinción como en el caso del reino animal, donde están el águila real, el lobo mexicano, el oso negro, el borrego cimarrón, el berrendo, las siete especies de tortugas marinas localizadas en nuestro país, el manatí, el perrito llanero, el ocelote y el jaguar; o en el de las plantas, donde resaltan los pinnípedos, los psitácidos, la *zamiaceae* y la *palmaea*¹¹⁸.

Todo esto causado por actividades, tanto lícitas mas no justificables como ilícitas de los seres humanos, donde en este caso en específico de las especies en peligro de extinción, podrían llegar a sucumbir ante los constantes embates de individuos que encuentran en su explotación, ya sea como productos o mascotas, un medio para obtener ingresos; siendo que existen, por decir un ejemplo, alternativas innovadoras como el ecoturismo para facilitar tener un trabajo digno, legal y sobre todo sustentable.

Sin duda, lo único que reflejan este tipo de actividades ilícitas es un Estado de derecho quebrantado porque no se cumple ni se respeta la normatividad, donde no sólo destaca el tráfico de especies, sino también la tala ilegal; significa el debilitamiento del poder estatal para contrarrestarlas, efectivamente, en términos coercitivos y preventivos.

¹¹⁷ Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales, op. cit.

¹¹⁸ *Ibid.*

Por tal razón, si no se aprecia la capacidad de la Tierra, para producir los recursos vitales, los cuales ofrecen grandes beneficios, no sólo México sino el mundo entero, sufrirán inimaginables consecuencias para subsistir, agravando cada vez más los desequilibrios ambientales. En otras palabras, la humanidad está al borde del peligro en cuanto a permanecer con su existencia, ya que si continúa con sus actividades consumistas irracionales y vacías en términos éticos, los recursos naturales se terminarán y su proceso natural de recuperación será retardado.

Por esta razón, estamos hablando de una crisis ambiental causada por diversas actividades humanas como el aumento poblacional, la *degradación del suelo*¹¹⁹, la explotación de los recursos naturales, la incorporación de especies invasoras, los incendios, el calentamiento global, etc.

*“En términos ambientales (...), pese al potencial ecológico (...) la contaminación muestra signos de empeoramiento preocupante, producto del crecimiento económico, poblacional y de la profundización de ciertos patrones de producción y consumo (...) las causa de la creciente contaminación del aire, del suelo y el agua (...) y sus consecuencias sobre la salud están asociadas al proceso de urbanización no planificada y a la agricultura.”*¹²⁰

Entonces, ¿en México la sectorización desarticula el medio ambiente de la sociedad e incluso del crecimiento económico? Aparentemente sí, cuando se entiende que la preservación de la naturaleza es el todo del Desarrollo Sustentable, de ahí que se confunda con gestión ambiental, como se ve reflejado en algunos objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), que tiene como premisa fundamental el Desarrollo Humano Sustentable. En la planeación nacional se sigue apostando por un camino desarrollista o de corto plazo, que está interesando en los factores ambientales, pero sólo desde la perspectiva jurídica creacionista de normatividad, la cual en ocasiones no se cumple cabalmente o se desconoce.

¹¹⁹ Actividades humanas que causan la disminución de la productividad biológica. Entre sus factores se encuentran: la erosión hídrica y la eólica, la desertificación, la sequía, así como la degradación física y la química (polución, salinización y eutrofización).

¹²⁰ Enrique Leff, *et al.* (compiladores), *op. cit.*, p. 20

De esta manera, administrar el ambiente en México tiene el reto de superar los problemas de cómo ha sido concebida la sectorización, ya que la ineficacia se observa cuando hay desarticulación en las políticas públicas. En este caso, por su estricta sectorización, México se localiza en las políticas ambientales de corte administrativista.

Esto significa que, al encapsularse el Desarrollo Sustentable en esta sectorización, la Administración Pública Federal no puede asegurarlo en sus procesos, ya que por ser una política ambiental queda suprimida a una visión meramente ecológica, precisamente por esta organización administrativa tan cerrada.

“Frecuentemente se alude al desarrollo sustentable sólo en sus implicaciones ambientales, naturales, lo cual es una simplificación o más bien una distorsión.”¹²¹

Incluso, el valor simbólico y no activo del Desarrollo Sustentable que se le ha dado en nuestro país, pese a la evolución de una de sus dimensiones: la ambiental, lo convierte en un proceso frágil e insatisfactorio, en términos de la existencia de una enorme contradicción entre el volumen de las instituciones, las políticas públicas y las leyes creadas para la gestión ambiental, donde los resultados que arroja para construir el Desarrollo Sustentable se quedan solamente en esta visión ecológica.

“El proceso de integración de las políticas ambientales a las políticas sectoriales registra a veces avances y retrocesos (...) las políticas macroeconómicas, y las políticas sectoriales en salud, educación, agricultura, minería y otras, han tomado muy poco en cuenta la dimensión ambiental. De hecho, las numerosas fallas del mercado, una de las mayores causas subyacentes del deterioro ambiental, expresan esta situación.”¹²²

Como muestra de esta desintegración está el *Programa Especial de Cambio Climático 2008–2012*, la cual es una política ambiental tecnocrática-productivista¹²³, ya que su objetivo principal es identificar las áreas más vulnerables afectadas por este suceso, para hacer un análisis de los costos económicos que implica esta

¹²¹ Enrique Provencio; Julia Carabias, *Pobreza y medio ambiente*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993, p. 20.

¹²² Enrique Leff, *et al.* (compiladores), *op. cit.*, p. 21.

¹²³ Comelio Rojas Orozco, *op. Cit.*, p. 45.

adaptación por el efecto invernadero, donde los objetivos son económicos y no terminan por articularse con los ambientales e incluso los sociales.

El reto es aún mayor cuando las políticas públicas de los diversos Programas Sectoriales en ocasiones se contradicen, generando un entredicho sobre qué es lo más relevante por realizar, ya que jurídicamente se deben hacer pese a esta contraposición de criterios, donde evidentemente desde su óptica, ya sea social, ambiental o económica, es prioritario para su sector.

“Las políticas estatales tienden a contraponerse entre sí y se anulan (SAGARPA-SEMARNAT), lo cual fomenta la desilusión y el no se puede hacer nada frente a una problemática ambiental que se produce ante nuestros ojos y ante la incapacidad de actuar, y más aun, de ponernos de acuerdo en las acciones más emergentes e inmediatas.”¹²⁴

Por este motivo, *“La evolución del sector ambiental y de las políticas públicas apunta hacia la incorporación del desarrollo sustentable de México como estrategia de Estado a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992.”¹²⁵* Reforzado aún más con el objetivo 7 de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* establecidos por la ONU: la sostenibilidad ambiental.

2.2.4 Institucionales

Las instituciones enfrentan el reto de poder plantear instrumentos de gestión socioeconómicos y ambientales para lograr las metas sociales de calidad de vida, propuestos por el Desarrollo Sustentable.

Sin embargo, México desafortunadamente continúa dentro del rango de países considerados como subdesarrollados o denominados actualmente como economías emergentes, debido a que se encuentra en una situación donde

¹²⁴ Guillermo Torres Carral, *op. Cit.*, p. 38.

¹²⁵ *Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001-2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004-2006*, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT, México, p. 11.

prevalece la marginalidad, la pobreza en la mayoría de sus sectores sociales, el acceso para la educación es reducida y con una calidad cuestionable, y sobre todo tiene limitaciones institucionales en su organización y funcionamiento, para lograr objetivos dirigidos hacia el desarrollo.

En otras palabras, *“La distorsión del sistema económico y social vigente, con sus secuelas dramáticas de atraso y miseria, constituyen una de las características que distinguen una situación de subdesarrollo.”*¹²⁶

Además, como parte de esto y aunque no es sólo un tema particular de los países subdesarrollados, es inherente hablar del tema de la corrupción, la cual ha sido una constante histórica durante los procesos de gobierno en nuestra nación, influyendo gravemente en la actividad dada a la Administración Pública, demostrando ineficacia e ineficiencia para conseguir objetivos previamente planeados, reflejado en la incapacidad política y económica para lograr el desarrollo del país.

Como consecuencia, México en lugar de consolidar la democracia, fortifica las estructuras corruptas de poder, generando una descomposición política que daña los procesos para alcanzar el desarrollo. En otras palabras, con la fragmentación de la política, entendida como la lejanía entre la sociedad y sus representantes para garantizar la satisfacción de sus necesidades, la democracia queda limitada a las cuestiones electorales.

La democracia impartida por parte del gobierno, entendida solamente desde la perspectiva electoral, hacen creer que la institucionalidad democrática se limita al voto del ciudadano para elegir a sus representantes, cuyo resultado asegura una democracia consolidada, lo cual únicamente desvirtúa los propósitos de una democracia participativa e incluyente, para una toma de decisión gubernamental *ad hoc* con las necesidades sociales.

“(...) O’Donnell afirma que tienen escasa capacidad para democratizar sociedades atravesadas por patrones acentuados de desigualdad y heterogeneidad social.

¹²⁶ Carlos Acedo Mendoza, *Subdesarrollo*, en línea, México, , s/editor, fecha de publicación desconocida, citado el 9 de junio de 2010, formato htm, disponible en Internet: http://www.conecam.com/art_prensa_archivos/ARTICULOS%20PDF/Subdesarrollo.pdf

*Quizás se podría invertir la interrogante y preguntarse cuál es la capacidad de las sociedades latinoamericanas para democratizar Estados y gobiernos a través de la movilización de los procedimientos correspondientes a la democracia electoral.*¹²⁷

Para O'Donnell, las cuestiones democráticas de elección pueden llegar a ser competitivas¹²⁸, a pesar de la ineficacia, la baja efectividad y la incredibilidad social hacia ciertas instituciones, ya que es una etapa que puede llegar a conformar la transición hacia una democracia de ciudadanía, es decir, los procesos electorales como forma de elección son democráticos si llegan a ser plurales, y los mecanismos de participación efectiva de la sociedad si los asuntos públicos para la toma de decisiones son abiertos; lo cual estructuralmente implica cambios para el Estado, para propiciar precisamente la construcción de ciudadanos que ejerzan efectivamente sus derechos y reconozcan sus obligaciones.

Por lo tanto, si la democracia no avanza hacia su consolidación como participativa e incluyente para la sociedad con el gobierno, la corrupción seguirá situada como síntoma de un funcionamiento gubernamental que frena la obtención de resultados en los asuntos públicos como la educación, la alimentación, el empleo, la productividad, la vivienda, etc.

Sin duda, estos temas de corrupción gubernamental requieren mayor profundización, pero para cuestiones de esta investigación, sólo se expresarán, a *grosso modo*, aquellos problemas relacionadas con la Administración Pública como son: el ensanchamiento de la burocracia por causas de una organización funcional centralizada, la duplicidad de funciones, la sectorización para atender los asuntos públicos de manera fraccionada, etc.

México se encuentra en el desafío de reformular su Administración Pública, la cual ha caído en este abismo de corrupción, de incredibilidad social hacia las instituciones y de desintegración de la propia sociedad con el Estado. La debilidad institucional en su operatividad y funcionalidad se observa deficiente, desarticulada e incapaz de brindar resultados satisfactorios para un pueblo mexicano urgido de

¹²⁷ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, op. Cit., p. 103.*

¹²⁸ *Ibid.*

respuestas sólidas para su bienestar. *“Cuando el desencanto, el desprestigio y la desconfianza invaden a las instituciones públicas, no es posible que fructifiquen las políticas de gobierno a favor de los principios rectores de la vida colectiva.”*¹²⁹

Evidentemente, esto es un reflejo de la falta de funcionalidad institucional, para mejorar la vida de las personas con bienestar social. Un ejemplo de ello es como los programas sociales no han podido responder con capacidad, la implementación de políticas de desarrollo social de modo universal y se han dedicado a realizar acciones asistencialistas de corto plazo, cuyos resultados son cuestionables porque la pobreza se agudiza y la desigualdad crece.

En otras palabras, las políticas sociales son asistencialistas porque son compensaciones a la sociedad, por los problemas económicos causados por un modelo de desarrollo que genera mayores desigualdades y separa lo económico de lo social, ya que por un lado sólo se tratan las cuestiones de eficiencia y por el otro las de equidad, respectivamente.

*“La experiencia en los últimos años ha vuelto evidente (...) que, en general, las políticas públicas adolecen de importantes limitaciones que comprometen la gobernabilidad democrática. Se destaca, entre éstas, el divorcio existente entre las políticas económicas y las sociales, así como relegamiento de estas últimas al papel de medidas compensatorias de carácter asistencial, destinadas más a atenuar el costo social de las reformas y los ajustes económicos en curso que a promover un desarrollo integrador.”*¹³⁰

Otro problema institucional se observa en la rigidez administrativa mostrada por una organización burocrática ineficaz que ha permitido convertir a la ley en un fin en sí mismo, desvirtuándola como medio para alcanzar un propósito específico. Esto significa, *“(...) cuando se presenta, en la burocracia, un desplazamiento de los objetivos, en virtud de que los medios se convierten en fines, es decir, cuando los reglamentos que no son sino meros medios para conseguir la realización de una meta determinada se convierten en fines, ello no contribuye, en manera alguna, a*

¹²⁹ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p.85.

¹³⁰ *Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, *op.cit.*, p. 9.

sostener, mucho menos a reforzar el carácter instrumental de la burocracia que está al servicio de los que detentan el poder.”¹³¹

En otras palabras, el concepto de anomia, introducido por Durkheim¹³², cuyo significado se refiere a la ausencia de normas, a la ineficacia para cumplirlas, o a las decisiones cuya validez no es legal, se ha vuelto una constante dentro de los procesos de la Administración Pública, pese a la posibilidad de ajustar un procedimiento reglamentándolo, ya que el respeto a las normas como medios para conseguir los fines es prácticamente nulo.

En este sentido, la presencia del aparato burocrático, como motor para la intervención estatal en los procesos socioeconómicos y ambientales de desarrollo, hubieran alcanzado mejores resultados si no absorbiera funciones tan centralizadas, porque lo único que muestra es la falta de capacidad de respuesta, trabas para lograr acuerdos, coordinación y cooperación, ineficiencia, ineficacia, ausencia de profesionalización o especialización por parte de ciertos funcionarios públicos e ineptitud en la toma de decisiones.

Esto significa, que también se trata de cuestiones relacionadas con los propios administradores y en sus tradicionales estructuras burocráticas, quienes han reflejado trabas, por ejemplo en los trámites. Son asuntos éticos que la Administración Pública no ha mostrado para mejorar su actividad; la eficiencia y la eficacia son importantes para lograr los objetivos para el bienestar, pero si los servidores públicos no trabajan en función de mejorar la organización para la obtención de resultados de acuerdo a sus fines, los ciudadanos son quienes reciben el impacto negativo de insatisfacción de necesidades.

Entonces, es indispensable replantear el manejo de la política, la cual no encuentra el vínculo dentro de los procesos desarrollistas y asistencialistas que ha establecido México durante mucho tiempo para dar respuesta inmediata a la pobreza, al desempleo, a la inseguridad, etc. Por resultado, la Administración

¹³¹ Leandro Azuara Pérez, *Sociología*, México, Editorial Porrúa, 1978, segunda edición, p. 248.

¹³² *Ibid.*

Pública Federal, por estructurarse de manera tan sectorial para darle movimiento a su organización, está desarticulada.

La intencionalidad para el tratar de conseguir desarrollo, que ha organizado a la Administración Pública Federal de manera sectorizada, no genera unidad ni integralidad para tener una visión global en los procesos administrativos, sino mas bien dirige sus actividades de manera vertical y excluyente, dejando de lado estrategias coordinadoras que permitan un actuar diario competitivo, eficaz, eficiente, participativo, horizontal e incluyente enfocado en su fin de la calidad de vida.

La sectorización no potencializa las actividades de la Administración Pública Federal en México, porque esta desarticulación en sus políticas públicas fractura su propia organización y funcionamiento. De este modo, se muestra como un problema estructural por sus instituciones cerradas, las cuales impiden la ejecución de acciones institucionales conjuntas (considerando su respectiva competencia) para alcanzar los objetivos de las necesidades de la sociedad mexicana.

La sectorización impide la implantación de un proceso social, ambiental y económico integrador como lo señala el Desarrollo Sustentable, dando por resultado que la Administración Pública Federal actúe de forma aislada para enfrentar los retos políticos, sociales, ecológicos, económicos y culturales en nuestro país e incluso en este mundo globalizado.

En este contexto, *“(...) la sustentabilidad deja de ser sectorial ya que le interesa el desarrollo de y para la gente. Su agenda abarca, entonces, desde las necesidades más esenciales de supervivencia humana hasta las cuestiones más avanzadas en materia de ciencia y tecnología, el bienestar y la calidad de vida, así como el necesario respeto a la naturaleza como parte de la vida social.”*¹³³

Además de estos retos, los impactos externos como la crisis financiera mundial hacen que la Administración Pública mexicana deba enfrentarse a un escenario donde sus recursos disponibles son reducidos y limitados, por la falta de finanzas

¹³³ Jaime Omelas Delgado, *op. Cit.*, p. 57.

sanas, de improductividad, por el tipo de cambio, por la poca competitividad en el mercado internacional, etc.

Como consecuencia, para México existe un problema de carácter político, ya que ha tratado de adecuar una certeza técnica, para implementar los mecanismos de acción que le permitan favorecerse de la globalización económica, sin considerar los objetivos sociales de bienestar para todos los mexicanos.

“Hay muchas razones para la desaparición de una perspectiva propiamente política: algunas tienen que ver con el predominio de un régimen de globalización neoliberal, otras con el tipo de cultura consumista e individualista que impregna las sociedades industrializadas más avanzadas.”¹³⁴

De esta manera, México no puede seguir manifestando un interés exclusivo en desarrollar habilidades técnicas para hacer eficiente el trabajo administrativo, considerando sólo los resultados inmediatos y sin tomar en cuenta estrategias articuladas que permitan tener una visión más amplia de cómo resolver graves problemas como: la inseguridad, el desempleo, la pobreza, la insuficiencia de agua, la contaminación de los ecosistemas, entre otros. Como consecuencia, la desarticulación de políticas públicas sigue siendo más un problema político que técnico, ya que se empiezan a notar ciertas actividades gubernamentales para llevar a cabo el Desarrollo Sustentable, aunque todavía no de manera más estricta, como se muestra a continuación.

2.3 Límites de los Programas Gubernamentales

A pesar de existir un marco normativo que establece constitucionalmente y en sus leyes reglamentarias que el Desarrollo Sustentable es un objetivo del Estado, prevalecen, como se describió anteriormente, retos para la Administración Pública que muestran que la crisis estructural local y global es cada vez más severa.

¹³⁴ Chantal Mouffe, *Política y pasiones: las apuestas de la democracia* en Leonor Arfuch, *Pensar este tiempo. Espacios, efectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós, 2005, p. 78.

Una respuesta que Enrique Provencio da para explicar este fenómeno jurídico-político-administrativo es que: *“Ni las políticas sociales ni las ambientales se idearon en un principio para enfrentar de manera integrada la pobreza y el deterioro ecológico, ni para promover el desarrollo y la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, desde que se empezaron a aplicar de manera formal, los programas para las regiones más pobres destacaban la necesidad de mantener y mejorar los recursos productivos como el suelo, el agua o los bosques como requisito para sostener los incrementos productivos de largo plazo.”*¹³⁵

En este inciso se pretende hacer una breve descripción de las acciones del gobierno federal, orientadas a cumplir con las disposiciones normativas en materia de Desarrollo Sustentable, tanto en los programas sectoriales como intersectoriales, así como desde la planeación.

2.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

La planeación en México y en cualquier país del mundo es muy importante, ya que funciona como constructora de los escenarios deseados, contemplando las características específicas de sus instituciones, para abarcar todas las posibilidades que surjan durante un periodo establecido. La planeación se puede constituir como un verdadero mecanismo de obtención de objetivos y metas por realizar.

El fundamento jurídico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) proviene del artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su construcción es de acuerdo con la Ley de Planeación.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo establece los objetivos, las estrategias y las líneas de acción del gobierno, los cuales se convierten en la base fundamental de todos los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que propiamente nacen de él.

¹³⁵ Enrique Provencio, *op. Cit.*, pp. 653 y 654.

La planeación nacional debe definir qué se va hacer y cómo se van a lograr objetivos; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, a pesar de especificar acciones para los programas sectoriales correspondientes, no manifiesta un curso claro para realizar determinadas actividades para concretar metas factibles.

Para ampliar la relevancia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y como un proceso que le da continuidad a lo dispuesto en la anterior administración, a través de uno de sus criterios centrales: la sustentabilidad, se presenta actualmente su estructura en cinco Ejes rectores:

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

Además, el Plan Nacional de Desarrollo evidencia una premisa fundamental que alimenta a cada uno de estos cinco Ejes rectores, es decir, el Desarrollo Humano Sustentable. Este concepto se define en el plan como “(...) *un proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.*”

A partir de esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ha tratado de colocar, aunque no explícitamente, al Desarrollo Sustentable como una premisa imprescindible, definiendo estrategias sociales, ambientales y económicas como prioridad de la nación, cuyo propósito es la calidad de vida.

Sin embargo, existe un enorme problema conceptual e incluso jurídico, ya que tanto el desarrollo humano como el Desarrollo Sustentable se rigen bajo diferentes principios. Por ejemplo, el primero se concentra en el individuo (por tal genera desigualdad) para que logre incrementar las posibilidades de una vida plena, cuya perspectiva es de corte neoliberal siguiendo la lógica del capitalismo, enfocándose propiamente a cambios técnico-funcionales y no estructurales como el Desarrollo

Sustentable; y éste genera una articulación de todos los actores para la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, con una visión de corto, mediano y largo plazo. Además, claramente la constitución, en su artículo 25°, hace referencia a un *desarrollo integral y sustentable*, no un desarrollo humano.

Por esta razón, el enfoque de Desarrollo Sustentable debe afirmarse explícitamente como la premisa fundamental de la planeación nacional, ya que debe ser congruente con la legislación establecida. Estos dos conceptos no son complementarios, aunque dentro del Desarrollo Sustentable se localicen los tres criterios de medición del desarrollo humano: salud, educación e ingreso (los focaliza de manera integral para toda la sociedad).

La sustentabilidad del desarrollo nacional queda supeditada a la planeación, marcando así la necesidad de incorporar este concepto a la vida pública de los mexicanos, donde los compromisos institucionales son un paso importante para darle un rumbo mejorado al bienestar anhelado, tanto de las generaciones presentes como las del futuro.

Un claro ejemplo de esto es la estrategia de integralidad de las políticas públicas reafirmada en este plan, la cual es tomada como un factor determinante para promover la modernización de México y como promotora del abandono de fantasmas políticos enfocados exclusivamente a una visión de corto plazo.

En este sentido, el gobierno federal ha tenido la intención de posicionar al Desarrollo Sustentable como un tema central de la planeación nacional; donde destacan sus siguientes objetivos:

- Objetivo 3. Por impulsar un crecimiento económico sostenido y acelerado, que venga de la mano con la generación de empleos formales, orientados claramente para mejorar la calidad de vida de los mexicanos.
- Objetivo 5. Promueve disminuir la pobreza extrema, ampliar la igualdad de oportunidades y mejorar las capacidades para el desarrollo nacional.
- Objetivo 8. Suma la sustentabilidad ambiental, la participación social y el desarrollo económico y social para conseguir el bienestar del país.

Sin embargo, la interpretación gubernamental del Desarrollo Sustentable que refleja el Plan Nacional de Desarrollo, continua siendo ecologista (como lo demuestra el cuarto eje rector: sustentabilidad ambiental) y sin poder articular las políticas sociales, económicas y ambientales, lo cual será más visible en los siguientes programas sectoriales.

2.3.2 Programas Sectoriales

2.3.2.1 Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

El Programa Sectorial de la SEDESOL, para darle continuidad a las líneas políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), claramente constituye los objetivos, estrategias y líneas de acción enfocadas hacia la conquista del desarrollo social, sin ausentarse de su fiel compromiso de consolidar el principio rector nacional, es decir, el Desarrollo Humano Sustentable.

Este Programa Sectorial, desde sus más profundas raíces, observa a la desigualdad como un enorme obstáculo social por someter; cuyo arsenal de batalla proviene de las instituciones democráticas por afianzar en nuestro país, donde considera como elementos importantes transparencia y la rendición de cuentas. Además, visualiza a los problemas de la educación y de la salud, como aspectos negativos cuyo impacto emana de la misma economía.

Sin duda alguna, la SEDESOL busca traducir acciones sociales en *igualdad de oportunidades*¹³⁶ para todos los mexicanos, intensificando labores para enfrentar obstáculos como: las dificultades técnicas en términos de los límites impuestos a la infraestructura y a la tecnología, cuya huella deja marca en un atraso en el progreso nacional; o como la desigualdad social, la cual afecta directamente la cohesión necesaria para conformar una unidad sólida de participación social, que de paso a acciones solidarias para mejorar la vida de los ciudadanos.

¹³⁶ Acceso a bienes y servicios indispensables para el desarrollo, sin importar lugar de nacimiento, ingresos, cultura, etc.

Inclusive, este Programa Sectorial marca a los desequilibrios regionales en México, como un factor fragmentado por la incipiente conexión entre la política social y la ambiental, para hacerle frente a los niveles tan altos de marginación y pobreza registrados en nuestro país, donde las expansiones desordenadas de asentamientos humanos, específicamente en zonas urbanas, implican riesgos innecesarios, tanto para la población en cuestión como para los ecosistemas afectados.

Para comprender de mejor forma el desarrollo de la política social en México, es indispensable señalar la importancia de cómo se estructura el *Sistema Nacional de Desarrollo Social*:

1. *Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS)*. Es una parte esencial para darle forma al Desarrollo Sustentable, porque procura asegurar la integralidad y federalismo a través de mecanismos políticos de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas dedicados al desarrollo social. De manera más precisa, se conforma por: 1) SEDESOL, 2) SEP, 3) Secretaría de Salud, 4) Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), 5) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y 6) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
2. *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*. Apoyado por el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.
3. *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*. Es la Coordinadora de este Sistema Nacional de Desarrollo Social y rige a la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

La Administración Pública Federal al fundar sus acciones de modo jurídico, hace que las facultades y atribuciones de la SEDESOL, para ejecutar el Programa Sectorial de ámbito social, provengan de su reglamento interno. A partir de esto, se afirma su carácter de coordinadora sectorial.

La SEDESOL, con su Programa Sectorial de Desarrollo Social, contribuye a alentar la obtención de resultados de los siguientes objetivos, los cuales directamente están más relacionados con el Desarrollo Sustentable y por tal no se incluyen todos los mencionados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 (PND):

Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad: Objetivo 12, dedicado al respeto y promoción de los derechos humanos.

Eje 2. Economía Competitiva y Generadora de Empleos: Objetivo 13, busca superar los desequilibrios territoriales para crear competitividad mediante la coordinación regional.

Eje 3. Igualdad de oportunidades: Objetivos 1, aspira a reducir la pobreza proponiendo la obtención de capacidades para generar oportunidades de trabajo; 15, trata de incorporar en los pueblos indígenas el desarrollo económico, social y cultural; y 19 instrumenta políticas públicas transversales para el desarrollo integral de los jóvenes mexicanos.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental: Objetivo 5, articula la conservación de la naturaleza con el desarrollo social y económico.

Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable: objetivo 6, apunta hacia el desarrollo económico y social mediante el ingreso de México en el mundo globalizado.

Por lo tanto, desde la óptica social del Desarrollo Sustentable, el factor de igualdad de oportunidades es la ruta admirable que este Programa Sectorial trata de garantizar; dando por resultado, los siguientes objetivos sectoriales dedicados a este concepto:

- Objetivo 1. *Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.*

- *Objetivo 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.*
- *Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.*

En general, las metas de SEDESOL en su objetivo 1 están situadas hacia beneficios en nutrición y en educación, priorizando en la población cuyas condiciones son de pobreza. Por ello, es importante rescatar las cuatro estrategias específicas del objetivo 1, es decir, por la proyección hacia una política alimentaria integral, el incremento de becas educativas, el acercamiento con los servicios de salud y la facilitación de fuentes alternas de ingreso como puede ser la actividad artesanal, donde cada una, correspondientemente, respaldan el desarrollo de capacidades.

Por esta cuestión, es ineludible la intervención de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como la conexión entre estados y municipios traducida en acciones intergubernamentales, y de la intromisión de la propia sociedad, para coordinar y concertar respectivamente, qué decisiones tomar para cumplir con este objetivo primordial.

A grosso modo, con salud y educación se genera productividad. Si le sumamos aspectos no tan sustantivos, pero no por eso, menos importantes como infraestructura en materia social, México proporcionaría cambios sustanciales de justicia social para el desarrollo de capacidades básicas.

La SEDESOL debe atender a los grupos sociales más vulnerables con políticas públicas articuladas, de lo contrario el asistencialismo seguirá mandando las rutas de la política de desarrollo social en México, donde los resultados han sido catastróficos.

La política social mexicana ya no puede continuar con las inmensas cargas producidas por programas asistenciales. Por esta razón, el Desarrollo Sustentable

demuestra su valor político para evitar caer en este tipo de programas, como sucede en lo propuesto en el objetivo 2, es decir, específicamente con las estrategias de divulgar estancias infantiles para favorecer a la mujer, de cuidar a los adultos de edad avanzada y de la formación de instancias de protección social para aquellos cuya condición es deplorable, son de corte asistencialista con visión a corto plazo, pero responden a la necesidad de brindar oportunidades.

Sin embargo, se cae en un abismo de dependencia, por parte de estos grupos, hacia estos programas gubernamentales, sin lograr establecer los engranes indispensables para activar la política social hacia el Desarrollo Sustentable. La asistencia es necesaria, pero si no participan estos sectores sociales vulnerables, seguirá siendo asistencialista.

El asistencialismo se confunde en ocasiones con seguridad social. Si las tres estrategias del objetivo 2 dedicadas a las mujeres, a los ancianos y en general a los pobres, hacen surgir la igualdad de oportunidades, sin concentrarse en este asistencialismo puro, la participación social generada transformaría la acción gubernamental, debido a una toma de decisiones fortalecida con acciones compartidas y con un tiempo de largo plazo.

El Objetivo 3 es el más cercano para conformar el Desarrollo Sustentable, por tomar a los tres pilares fundamentales de modo articulado, aunque sus acciones son más de corte intergubernamental que de intersectorialidad. Precisamente la SEDESOL para resolver los contrastes regionales decreta dos componentes esenciales: 1) el desarrollo microrregional y 2) los sistemas regionales estratégicos. Ambas combaten la desigualdad de las regiones con un enfoque multidimensional, considerando el orden y el potencial regional como estructura básica de desarrollo local.

De las cuatro estrategias del objetivo 3, es decir, el apoyo a las regiones más marginadas, la vinculación entre regiones marginadas con zonas desarrolladas, el impulso del ordenamiento territorial; únicamente la última, la prevención de riesgos naturales, no se relaciona con la construcción de una plataforma política de coordinación regional, cuyas consideraciones básicas van dedicadas a vincular el

rezago del desarrollo humano con la potencialidad de resolverlo con criterios de desarrollo económico.

La marginación y el ordenamiento territorial se convierten en prioridad local, determinada por una planeación regional con procesos integrales fundados en el Desarrollo Sustentable, donde los mecanismos de acción son impuestos de manera intergubernamental.

El Objetivo 4 toca parcialmente la premisa rectora de la política social de igualdad de oportunidades, al vincularse solamente con el desarrollo urbano competitivo, la marginación en las ciudades y la planeación para el orden territorial. Por tal motivo, al enfocarse exclusivamente hacia la urbe, no ocasiona el Desarrollo Sustentable en su máxima expresión en todas las localidades.

Dentro del Programa Sectorial de Desarrollo Social se indican procesos de gestión para la eficiencia de las políticas públicas en esta materia, en términos de crear una acción pública moderna y responsable. Por ejemplo, en su estrategia 1, mencionan la importancia de la coordinación intersectorial y entre los tres órdenes de gobierno, lo cual si es encauzado hacia el Desarrollo Sustentable, puede llegar a articular las políticas sociales, ambientales y económicas para alcanzar la calidad de vida; además con las estrategias 2 y 3, las cuales tienen la prioridad de alentar la participación social, indispensable para este proceso de adaptabilidad de políticas públicas articuladas, se fortalece la democracia. Las últimas tres estrategias, no menos importantes, predicen combatir la marginación, eficiencia en la productividad con apoyo tecnológico y evaluaciones del resultado, así como eliminar la corrupción con la transparencia y la rendición de cuentas.

2.3.2.2 Programa Sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lógicamente se suscribe al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). De esto, el Programa

tiene como principal marco de referencia a la sustentabilidad ambiental, mismo que es uno de los cinco ejes rectores de esta planeación.

Con seguridad, la sustentabilidad ambiental es un componente para mejorar y ampliar las capacidades y oportunidades de los mexicanos, como respuesta innata para crear transformaciones dedicadas, arduamente, hacia la realización del desarrollo para todo el país.

De acuerdo con el Programa Sectorial, la política ambiental mexicana se moldea a algunos objetivos de los respectivos ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pero los más involucrados con el Desarrollo Sustentable, desde esta sustentabilidad ambiental son:

Eje 3. Igualdad de oportunidades: Objetivo 15, el cual resalta por buscar la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico, social y cultural de México, con fiel respeto a sus tradiciones históricas y enriqueciendo su patrimonio cultural.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental: Objetivos 5, (quizás el más importante de todos) por entretelar estrategias para integrar la conservación de la naturaleza con el desarrollo social y económico del país; y 7, sobresale por anhelar el uso de criterios ambientales en la Administración Pública Federal.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable: Objetivo 6, el cual se distingue por apoyar el desarrollo económico, social y político de México para insertarlo en el ambiente mundial.

Partiendo desde el punto de vista ambiental del Desarrollo Sustentable, este Programa Sectorial gesta efectivamente políticas vinculadas con la conservación y uso racional, consciente y responsable de los recursos naturales de la nación.

Así, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales contribuye a la realización del Desarrollo Sustentable, a través de su constitución en tres agendas: 1) *Agenda Verde*; 2) *Agenda Gris*; y 3) *Agenda Azul*.

Agenda Verde. Dedicada a la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y su biodiversidad.

De esta manera, se convierte en uno de los pilares importantes del Desarrollo Sustentable, por contar con políticas que hacen brillar la gestión ambiental, ya que los objetivos, estrategias y líneas de acción de esta agenda guían las políticas ambientales hacia la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, a la valoración y uso sustentable de los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad, así como a la reforestación de las tierras degradadas y deforestadas.

Ciertamente los tres objetivos de la *Agenda Verde* trabajan bajo la premisa de conservación natural, por hacer mención de las labores hechas para rescatar a ecosistemas y especies potencialmente o ya colocadas en riesgo; por crear mecanismos de monitoreo de la biodiversidad; por aprovechar, sin ningún riesgo aparente, la producción y comercialización de ejemplares silvestres, considerando cualquier tipo de valor (comercial o ambiental); y por devolver la vida a ecosistemas dañados con la reforestación. Es muy técnica, pero debe quedar clara su finalidad ecológica y no económica, para evitar fragmentar al Desarrollo Sustentable.

Agenda Gris. Obligada a la prevención y control de la contaminación. Se divide en cinco grupos con sus propios objetivos, estrategias y líneas de acción:

- 1) Prevención y control de la contaminación atmosférica.
- 2) Gestión integral de residuos.
- 3) Gestión integral para la remediación de sitios contaminados.
- 4) Actividades altamente riesgosas.
- 5) Materiales peligrosos y sustancias químicas.

Esta agenda conduce la política ambiental hacia la prevención. Por esa razón, sus tareas diarias encuentran camino mediante el control y monitoreo de las emisiones de contaminantes a la atmósfera, llamados gases de efecto invernadero, para proteger la salud colectiva. También consolida la utilización de biocombustibles; así como interfiere en la producción de información ambiental para el ámbito

gubernamental y social. Además, contempla los diversos modos de gestión integral de los residuos: los residuos sólidos urbanos (RSU), los residuos de manejo especial (RME), los residuos peligrosos (RP), los residuos minero-metalúrgicos (RMM) y los residuos de la industria petrolera. De igual forma, procura la aplicación firme de la ley y de los procesos eficientes en los servicios brindados, traducido en seguimiento jurídico y en respuestas inmediatas a los sitios contaminados. Y por último, actualiza los instrumentos de las actividades altamente riesgosas, para suscitar la seguridad en el uso de sustancias químicas y materiales peligrosos.

Indudablemente, con la participación de la Secretaría de Salud y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la SEMARNAT puede implementar mejores mecanismos de seguridad, los cuales garanticen la obtención técnica de los objetivos de esta agenda, sin consecuencias para los trabajadores y sin ningún impacto en los ecosistemas.

Agenda Azul. Tiene una búsqueda continua de una gestión integral de los recursos hídricos.

Para asegurar el acceso y cobertura a los servicios de agua como lo es la potable o el alcantarillado, no se pueden desprender sus políticas de la sociedad, es decir, desde el punto de vista de la participación ciudadana mediante una cultura del uso responsable del vital líquido, los objetivos propuestos alcanzarán éxito.

Sin duda alguna, para garantizar los servicios de agua es importante resaltar la inherente necesidad de cuidar los ecosistemas acuíferos, para mantener el equilibrio natural. Por ello, cobra gran peso apoyar la modernización de la infraestructura y el aumento de la información del ciclo hidrológico para la toma de decisiones específicas como lo son: la productividad del agua en el sector agrícola, la aplicación de mecanismos sólidos de control de aguas nacionales, la identificación de cuencas prioritarias, el respaldo al mejoramiento de costas y puertos, y fortalecer la gestión acuífera en términos de calidad y cantidad disponible para su uso.

En este caso en particular de los servicios de agua, la SEMARNAT no puede actuar de manera tan sectorizada. Es por este motivo, la imperativa necesidad de establecer compromisos con otras Secretarías, de acuerdo a su ámbito de competencia, donde por ejemplo pueden introducirse de lleno en estas cuestiones la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Marina (SEMAR). La primera por las cuestiones de uso del líquido vital por parte de las actividades agrícolas; y por otro lado, encerrado en sus asuntos relacionados con sus trabajos topohidrográficos, la Secretaría de Marina tiene la responsabilidad de compartir objetivos institucionales comunes relacionados con este tema.

Además, esta agenda para reafirmarse como parte importante de la sustentabilidad ambiental, no tiene porque someter el agua a los caprichos de la economía capitalista desmedida.

A grandes rasgos, las tres agendas del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales están encapsuladas en realizar acciones de conservación, prevención y acceso a servicios en esta materia. En otras palabras, están especialmente orientadas, con gran intensidad, hacia la gestión ambiental y como consecuencia, su enfoque de Desarrollo Sustentable sólo se somete al cumplimiento de uno de sus tres pilares fundamentales.

En ocasiones, el Desarrollo Sustentable puede llegar a confundirse con gestión ambiental, siendo esta última sólo una pieza clave del rompecabezas para llegar a desarrollar, correctamente, este paradigma moderno, articulador y atractivo.

La transversalidad de las políticas públicas para el Desarrollo Sustentable e integración territorial son un componente más de este Programa Sectorial. Evidentemente, se convierte en la muestra más clara de cómo México comienza a materializar este modelo de desarrollo con medidas de articulación de compromisos comunes por responder, aunque sea sólo desde el ámbito administrativo del gobierno.

2.3.2.3 Programa Sectorial de la Secretaría de Economía.

Como en todos los Programas Sectoriales, el conductor de la economía del país ha sido elaborado a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y apegando, en todo momento, a lo establecido en la Ley de Planeación.

De conformidad con los cinco ejes rectores de la política nacional contenidos en el PND 2007-2012, los objetivos donde la Secretaría de Economía interviene, aproximándose para el Desarrollo Sustentable, son:

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos: Objetivo 7, por motivar mejoras en el nivel de desarrollo humano y patrimonial en las zonas rurales y costeras.

Eje 3. Igualdad de oportunidades: Objetivos 1, resalta por reducir el número de mexicanos en condiciones de pobreza, sin caer en el asistencialismo, para brindar capacidades y generar oportunidades de empleo; y 2, por intentar elevar los ingresos y mejorar la calidad de vida de la población más pobre con proyectos productivos.

Eje 4. Sustentabilidad ambiental: Objetivo 5, el cual integra la conservación del medio ambiente con el desarrollo social y económico, traducido en Desarrollo Sustentable.

Eje 5. Democracia efectiva y responsable: Objetivo 6, por colocar a México en situación de competitividad con el resto del mundo para el desarrollo económico, social y político del país.

De acuerdo con este Programa sectorial, es de suma importancia subrayar cómo la Secretaría de economía cuenta con dos tipos de instrumentos, es decir, los horizontales, cuyo impacto es en toda la economía nacional y; los verticales, los cuales intervienen únicamente en casos específicos para corregir algún desperfecto del mercado.

A partir de esto, acorde con este Programa sectorial, la misión de la dependencia gravita en “*Ser una institución que promueve e instrumenta políticas públicas y programas orientados a crear más y mejores empleos, más y mejores empresas, y más y mejores emprendedores*”, significa sólo promover los criterios cuantitativos de la economía mexicana, sin incluir los cualitativos para el bienestar social.

Para lograr su misión, la Secretaría de Economía requiere estar en constante contacto con criterios modernizadores de progreso, los cuales son obligatorios para mejorar las condiciones de bienestar y darle puntualidad a la generación de oportunidades en nuestro país.

Bajo este esquema, las principales características del entorno demanda para el desarrollo económico son:

ELEMENTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO	CARACTERÍSTICAS
Estabilidad macroeconómica	Inflación anual
	Tipo de cambio
Crecimiento económico	Producto Interno Bruto (PIB)
	Relación económica con los Estados Unidos
	Tasa de crecimiento
Generación de empleos	Atender las necesidades laborales de la población mexicana
	Condiciones favorables para la inversión
	Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas
Competitividad	Atacar los principales obstáculos para la competitividad como: la excesiva burocracia, la corrupción, la falta de acceso al financiamiento, la infraestructura inadecuada y la inseguridad

Fuente: Elaboración propia con información del Programa Sectorial de Economía.

De esta manera, el ambiente económico estimado por la Secretaría de Economía, propicia la creación de diez retos propuestos para este sector, los cuales funcionen como mecanismos dirigidos a la conquista del desarrollo económico de México:

- 1) Tener un sistema de apoyo integral a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES).
- 2) Instaurar *ProMéxico* como el promotor principal de exportaciones y atractivo para la inversión extranjera.
- 3) Consolidar un Sistema Nacional de Apertura Rápida de Empresas.
- 4) Aplicar una política de competencia en los sectores regulados.
- 5) Poseer un sistema con un gabinete, comités y un consejo de competitividad gubernamental para los agentes económicos.
- 6) Incrementar los acuerdos comerciales.
- 7) Asentar una verdadera estructura económica destinada a las manufacturas y servicios de alto valor agregado.
- 8) Hacer reformas para atraer la inversión.
- 9) Proteger al consumidor y los sectores económicos.
- 10) Impulsar una banca social sólida.

El desarrollo económico, como componente esencial más no único para el Desarrollo Sustentable, propuesto por este Programa Sectorial, se limita exclusivamente hacia una visión económica un tanto rígida, donde, como se ha enfatizado, lo central es el crecimiento del PIB como criterio básico para fortalecer a la economía nacional; dejando de lado aspectos como mejorar el acceso a bienes y servicios como condiciones imprescindibles de bienestar o concretar mayor número de oportunidades laborales.

Para comprender aún más esta inflexibilidad económica impuesta en el Programa Sectorial de Economía, es inherente señalar como se estructura, así como el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en Ejes. De este modo, la única aportación dirigida hacia el Desarrollo Sustentable, a partir de esta organización, es el Eje 1, cuya condición es detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

El Eje 1 mediante los objetivos 1.1 y 1.2, básicamente proponen el desarrollo económico nacional, a través de la generación de innumerables empleos con la ayuda de nuevas empresas y con la consolidación de las MIPYMES existentes en nuestro país. Con ello, sus seis estrategias, en general, van dirigidas a políticas

empresariales competitivas específicas, cuyo impacto llega a la sociedad estallando el empleo y cumpliendo con cierta responsabilidad con la naturaleza, pero sin articularse con los objetivos sociales para el desarrollo, porque sigue manifestando fines estrictamente económicos.

Con certeza, ambos objetivos de este Eje alimentan, tanto la aceleración de los procesos empresariales en México, en aspectos técnicos, para renovar sus proyectos productivos, como el apoyo a emprendedores con bajos ingresos y la puesta en marcha de una banca social con el fin de ofrecer ingresos dignos y mejores niveles de vida. Así, el apoyo a las MIPYMES se convierte en una política pública prioritaria por su dinamismo y acciones de empuje hacia la cima del Desarrollo Sustentable, al no estancarse en la productividad y promover también la detonación de empleos.

En contraste, para ejemplificar la rigidez de la economía mexicana, el Eje 2, cuya premisa es consolidar la competitividad para impulsar la generación de empleos, a pesar de impulsar acciones intergubernamentales e incluso entre los tres Poderes de la unión y el sector privado, para armar una agenda nacional dedicada exclusivamente para la competitividad, bajo términos de mejora de la gestión de los procesos, refleja sólo un desarrollo de los aspectos técnicos como lo son implantar tecnología vanguardista y crear más infraestructura.

En otras palabras, los seis objetivos del Eje 2 están prácticamente ajustados al crecimiento económico y no tanto al empleo como lo sugiere, es decir, sus características de introducirse en el mercado a través de la competencia no concreta la creación de trabajo, ya que aplica medidas técnicas como la mejora regulatoria, en términos de transparencia y procesos de apertura de empresas; pretende generar infraestructura y mejorar el transporte; o mediante el apoyo de sistemas innovadores de información con tecnología avanzada, aplicando logística. Sigue manifestando una soberbia para dirigir la política económica hacia un solo fin: el crecimiento económico, demeritando al desarrollo.

Complementarlo con la eficiencia, introduciendo el principio de equidad en las relaciones económicas, como parte de una renovada cultura de consumo, así como

el desarrollo del capital humano con capacitación no son suficientes. Se necesita instaurar una conexión entre los tres agentes de la economía, para articular políticas públicas sociales, económicas y ambientales, donde indudablemente los elementos económicos son la prioridad, pero su impacto debe responder también a lo social como el empleo formal o el desarrollo de capacidades y a lo ambiental con responsabilidad e inteligencia en su manejo.

Esto significa, mientras el crecimiento económico, como artífice primario, garantice el desarrollo de capacidades localizadas en políticas económicas conexas, el compromiso de los actores políticos, económicos y sociales es dirigirlo hacia el desarrollo de México. Como consecuencia, directamente el Eje 2 no es apto para fabricar el concepto de Desarrollo Sustentable, pero puede tener mayores alcances si confirma un ambiente propicio para la competitividad impulsora del empleo desde lo local, donde la certeza jurídica o técnica no lo sea todo, sino también incluya articular compromisos entre el sector público y privado, para lograr el crecimiento económico no capitalista desmesurado y el acceso a bienes y servicios para todos los mexicanos.

Otro factor determinante a tratar es cómo el gobierno federal, mediante la Secretaría de Economía, ha encadenado una serie de acciones enjauladas en la exportación como actividad prioritaria. Es así como el Eje 3 conjunta ciertos objetivos y estrategias específicas para el fomento del comercio exterior y la inversión extranjera directa.

La economía mexicana no puede evitar introducirse en el proceso de globalización en la actualidad. Por ello, fortalecer el proceso de integración de México en la economía mundial es potencialmente probable, siempre y cuando la competitividad nacional demuestre altos niveles de acción y decisión eficiente, eficaz y sobre todo articulando sus políticas públicas hacia el desarrollo, no enfrascándose sólo en el crecimiento económico sino entablar cooperaciones multilaterales, de acuerdo a lo que realmente se necesita para el desarrollo de México.

En este caso, con el objetivo 3.1 de este Eje, se pretenden instaurar procesos de inversión, modernización tecnológica, negociación, colaboración y participación

internacional, con la fiel obligación de mejorar la política comercial que se tiene con el exterior. Evidentemente, con la intención de internacionalizar empresas mexicanas competitivas y vanguardistas.

Incluso, con el objetivo 3.2, la participación de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de inversión extranjera directa, podrían hacer crecer la exportación, por la difusión seductora de los productos nacionales. Con este aprovechamiento internacional se puede desarrollar en mayor medida la economía de México, si sus actividades económicas son verdaderamente compartidas y multilaterales.

No obstante, este Eje 3 también suscita sólo el crecimiento económico, sin tratar de inmiscuirse en las entrañas de políticas económicas transversales enfocadas al desarrollo. No significa que sea menos importante, pero si no se moldean el crecimiento y el desarrollo de capacidades, así como los tecnicismos y la participación política de los actores en cuestión, para hacer surgir un ambiente propicio para el acceso a bienes y servicios, el desarrollo económico es virtual y no se materializa para ser una pieza importante del rompecabezas llamado Desarrollo Sustentable.

Por último, el Eje 4, dedicado a la implementación de una política sectorial y regional para fortalecer el mercado interno, también expresa un sentido único hacia el crecimiento económico. Si bien es un paso trascendental para dar entrada al desarrollo económico, al buscar colocar los mercados locales dentro del contexto internacional, aún no es suficiente para cubrir los requisitos necesarios del Desarrollo Sustentable, debido, visiblemente, a que forja precisamente políticas de carácter sectorial, aunque también incluya las regionales.

En este sentido, no está muy alejado de responder a los fines del Desarrollo Sustentable, ya que procura tanto el fortalecimiento de las industrias de alto valor agregado por su especialización en la producción, las cuales estimulan la inversión y la implantación de tecnología de punta; como el desarrollo regional equilibrado en las zonas más marginadas del país, visualizando su incursión en oportunidades de consolidar, de acuerdo a la especificidad de sus trabajos, su negocio. Es un arma

de doble filo si su orientación solo apoya totalmente a las empresas consolidadas y parcialmente a las compañías por constituirse, ya que puede provocar inequidad y desigualdad en sus criterios.

Asimismo, el Programa Sectorial de Economía cuenta con procesos específicos para la mejora de la gestión, donde en términos generales, precisa una visión eficiente e innovadora para la productividad institucional en México, siguiendo la misma lógica de dirigirse sólo hacia el crecimiento.

2.3.3 Programas Intersectoriales

2.3.3.1 Plan Puebla-Panamá

El Plan Puebla-Panamá fue planteado como un proyecto de Desarrollo Sustentable, el cual se establece en la zona sur del país para tratar de elevar el nivel de vida de esta región y quienes lo implementan son: 1) el gobierno federal de México y los gobiernos estatales de Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; 2) Guatemala; 3) Belice; 4) Nicaragua; 5) Honduras; 6) El Salvador; 7) Costa Rica; 8) Panamá; 9) empresas interesadas; 10) asociaciones civiles; y 11) organismos financieros internacionales.

Se localiza en esta región del sur porque su diagnóstico señala que históricamente cuentan con abundantes recursos naturales, aguda pobreza, rezago en la cobertura de los servicios básicos por falta de infraestructura como salud, educación, vivienda, alimentación, etc., reducida producción y con poco valor agregado, y en general dificultades para obtener rendimientos económicos más satisfactorios para mejorar sus vidas.

La estrategia del Plan Puebla-Panamá es promover la inversión privada para proyectos productivos que generen empleo, procurando equilibrar el desarrollo económico que hay entre la parte norte en comparación con el sur de México, incorporando también la cooperación internacional de los países anteriormente señalados de Centroamérica, para fortalecer la coordinación territorial que facilite trabajar en conjunto para el desarrollo, generando las condiciones jurídicas,

políticas, sociales, culturales, ambientales y económicas para mejorar su calidad de vida.

Con esto, la inversión privada está dirigida hacia los proyectos de infraestructura relacionados con: carreteras, presas, sistemas de riego, electrificación, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, gasoductos, oleoductos, telecomunicaciones, almacenes, comercio, turismo, protección al medio ambiente, entre otros.

El objetivo del Plan Puebla-Panamá es buscar mejorar el nivel de vida de las personas de esta región, a través de las inversiones para modernizar los procesos productivos, considerando la equidad social, el respeto a las comunidades indígenas, el desarrollo humano, el cuidado de la naturaleza y el crecimiento económico a través de la infraestructura.

A pesar de esto, el Plan Puebla-Panamá ha recibido muchas críticas, porque no es un proyecto de Desarrollo Sustentable; por ejemplo en el 2002 el costo aproximado para efectuar acciones sociales y ambientales no fue ni el 3% del presupuesto total de este plan.¹³⁷ Además, “(...) *la segunda región en biodiversidad del planeta es el Corredor Biológico Mesoamericano, que se ubica justamente entre Panamá y los estados sureños Oaxaca, Guerrero y Michoacán. De ahí, que sea ésta la principal riqueza estratégica que está en juego (...) dentro del Plan Puebla-Panamá.*”¹³⁸

Se le ha criticado, precisamente en los aspectos de la inversión en la infraestructura, que a pesar de ser importante no es suficiente, es decir, no resuelve sustancialmente los problemas socioeconómicos de esta región del continente americano e incluso puede llegar a agravar su situación, ya que la inversión que se necesita proviene de organismos financieros (Banco Interamericano de Desarrollo o BID, Comisión Económica para América Latina y el Caribe conocida como CEPAL, el Banco Japonés de Cooperación y el Banco Mundial) y esto significa un incremento de la deuda externa.

¹³⁷ ¿Hacia una Mesoamérica integrada y próspera? El Plan Puebla Panamá según la propaganda oficial, s/autor, s/lugar de edición, s/editor, citado 17 de enero de 2010, formato PDF, disponible en internet: http://www.tropicoverde.org/Proyecto_TV/doc_pdf/PPP.pdf

¹³⁸ El Plan Puebla-Panamá, s/autor, Guatemala, s/editor, citado 17 de enero de 2010, Cuadernos de Guatemala, núm. 1, mayo de 2004, formato PDF, disponible en internet: http://www.aapguatemala.org/03_publicacions/cuadernos/descarrega/1cuadernos_ppp.pdf

El problema del Plan Puebla-Panamá es que por tratarse de un proyecto de infraestructura moderna a gran escala, las cuestiones se localizan en a quién beneficia ¿a los pueblos de Centroamérica o facilita la comercialización entre el Atlántico y el Pacífico?

Como muestra están los puertos, donde sus puentes terrestres están planeados como zonas francas, es decir, ninguna empresa establecida en este sitio pagará impuestos si sus bienes o servicios ofrecidos se comercialicen dentro del país en donde está el puerto franco¹³⁹, significa eliminar trámites aduaneros y la posibilidad empresarial para conseguir trabajadores con salarios bajos.

2.3.3.2 Programa Vivir Mejor

El programa del gobierno federal *Vivir Mejor*, sobresale por su inclusión de aspectos económicos y ecológicos en la política social. De esta manera, sus acciones están dedicadas a la conquista del Desarrollo Humano Sustentable a través de la coordinación institucional e intergubernamental, reflejada en el siguiente cuadro, donde se observan sus objetivos y los elementos sociales, ambientales y económicos que considera:

<i>Vivir Mejor</i>				
Objetivos	Elementos de la política social integral			
	Sociales	Medio Ambientales	Económicos	
1. Permitir a las personas una participación plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas.	Alimentación			
	Educación		Becas	
	Salud			
	Vivienda			
	Infraestructura básica (agua potable, drenaje y pisos firmes)			
	Identidad jurídica			
2. Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias.	Por condiciones de vulnerabilidad (exclusión y discriminación)			

¹³⁹ ¿Hacia una Mesoamérica integrada y próspera? El Plan Puebla Panamá según la propaganda oficial, op. cit.

	Gastos catastróficos por enfermedades o accidentes		
			Por fluctuaciones económicas (pérdida de ingresos)
		Por desastres naturales	
3. Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.	Fortalecimiento del tejido social, traducido en participación		
	Ordenamiento del territorio con criterios de sustentabilidad ambiental		
	Desarrollo regional equilibrado		
4. Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingresos que permitan reducir la pobreza.			Desarrollo de capacidades productivas
	Empleo		Inserción en el mercado laboral para el acceso y mejorar las opciones de trabajo
	Certeza jurídica		
5. Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social.	Valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres		
	Cultura del cuidado	Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	

Fuente: Elaboración Propia con información del Programa *Vivir Mejor*.

Pese a estos esfuerzos federales para poder garantizar oportunidades con correcciones en la distribución del ingreso y aplicando criterios de sustentabilidad ambiental, el asistencialismo para combatir a la pobreza y la traducción de la política social encerrada en gran medida en la infraestructura, no han permitido concretar acciones precisas que articulen satisfactoriamente sus políticas, para que sus resultados satisfagan necesidades para toda la sociedad y logre mejorar la calidad de vida.

El Programa Vivir Mejor es una política social basada en la coordinación administrativa, porque no articula políticas con el enfoque de Desarrollo Sustentable.

2.3.3.3 Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para el periodo 2007-2012, está integrado por las siguientes vertientes específicas: 1) competitividad; 2) social; 3) financiera; 4) infraestructura; 5) laboral; 6) medio ambiente; 7) educativa; 8) salud; y 9) agraria.

Estas vertientes son tratadas integralmente para el desarrollo rural, para superar los rezagos del campo en México. Por ello, requieren de la concurrencia del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, para mejorar la coordinación intergubernamental; incluso la participación social, que se vio reflejada en los foros de consulta para el diseño del programa.

Los principios rectores de estas vertientes están enfocados a:

1. La integralidad y concurrencia institucional para el desarrollo. Significa la articulación de la concurrencia de acciones y recursos de las dependencias y entidades, de acuerdo con su competencia y responsabilidad rural.
2. El combate a la pobreza en localidades de mayor marginación y grupos prioritarios. Esto es una prioridad para los grupos sociales más marginados por su rezago económico, los cuales recibirán distintos apoyos, sean económicos, de empleo, capacitación, etc.
3. La competitividad para la apertura comercial. Es para incrementar la productividad y aprovechar la apertura del mercado.
4. La equidad de género.
5. El medio ambiente. Contempla la sustentabilidad de los recursos naturales como elemento clave para el desarrollo rural.
6. El reconocimiento de la diversidad cultural. Para la igualdad de oportunidades y la garantía hacia los derechos sociales.
7. La especialización de funciones, eliminación de duplicidades y programas multicomponente.
8. La corresponsabilidad en el desarrollo. Son los compromisos sociales con las poblaciones rurales.
9. La seguridad. Significa fortalecer valores como la tolerancia, para vivir en armonía y consolidar la gobernabilidad.

La pretensión del PEC es generar empleos, para tratar de garantizar bienestar a los campesinos e incorporar su participación para el desarrollo rural, con la finalidad de erradicar la marginación; bajo la premisa fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de Desarrollo Humano Sustentable.

En el PEC intervienen diecisiete ramos administrativos del Gobierno federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural, los cuales son: 1) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; 2) Secretaría de Economía; 3) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; 4) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 5) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 6) Secretaría de Salud; 7) Secretaría de Desarrollo Social; 8) Secretaría de la Reforma Agraria; 9) Secretaría de Educación Pública; 10) Secretaría de Energía; 11) Secretaría de Gobernación; 12) Secretaría de Relaciones Exteriores; 13) Secretaría de Trabajo y Previsión Social; 14) Secretaría de Turismo; 15) Instituto Mexicano del Seguro Social; 16) Tribunales Agrarios; 17) Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas.

En estos programas gubernamentales persiste una visión muy sectorizada para atender los asuntos públicos, donde prevalece un enfoque administrativista limitado a los aspectos de coordinación interinstitucional y no está dirigido hacia objetivos sociales de un desarrollo a largo plazo. Y los programas intersectoriales tienen la intencionalidad de integrar las dimensiones sociales, ambientales y económicas, pero sus alcances no son suficientes para lograr el Desarrollo Sustentable, porque subyace el asistencialismo o un enfoque neoliberal que privilegia la competitividad, el crecimiento económico y la apertura del mercado.

2.4 Perspectivas para el Desarrollo Sustentable

A partir de la descripción de los programas gubernamentales antes mencionados, nos permiten señalar que el Desarrollo Sustentable surge como una alternativa para dar respuesta a los retos sociales, ambientales y económicos, tratándolos articuladamente hacia el bienestar general, para enfrentar los procesos del actual

modelo de desarrollo que han generado desigualdad, desequilibrios ambientales, crisis económicas, etc.

Este enfoque exige que las políticas y programas del gobierno, inicien cambios graduales pero de fondo, es decir, su construcción conceptual y su implementación requieren de un entendimiento integral de la problemática local y regional, para colocar la satisfacción de necesidades de la población, en sintonía con la conservación de la naturaleza y los procesos productivos sustentables.

Estas transformaciones representan un cambio de visión y un cambio civilizatorio, ya que el Desarrollo Sustentable exige actitudes y acciones conscientes que implican el cambio de valores, principios y regla institucionales para admitir que la racionalidad económica se enfrenta a una racionalidad social y ambiental, que implica renunciar a la lógica del modelo económico vigente.

Por este motivo, para Torres Carral¹⁴⁰, se convierte en un paradigma indispensable para identificar cuáles son las nuevas perspectivas y soluciones de orden estructural estratégicas, para privilegiar el largo plazo sobre el corto plazo.

En este contexto las perspectivas¹⁴¹ de los programas gubernamentales deberán considerar los siguientes aspectos:

- 1) La sociedad, los aspectos ecológicos y la economía son igualmente importantes, pero considera indispensable la construcción de una economía ecológica con sentido social, donde se puedan articular estos tres elementos imprescindibles.
- 2) La integralidad de las acciones deber establecerse entre los ciudadanos y las organizaciones, mediante una nueva conducta y pensamiento donde se pueda conformar esta visión articulada.
- 3) El nuevo proceso civilizatorio exige cambios graduales y radicales, en términos de una nueva mentalidad, actitud y aptitud para transformar nuestro modo de pensar y de vivir.
- 4) Asegurar la iniciativa social permite detener el populismo y la privatización, ya que permite establecer una mayor conexión entre el gobierno y la sociedad.

¹⁴⁰ Guillermo Torres Carral, *op. cit.*

¹⁴¹ *Ibid.*

- 5) El mercado es un medio y no un fin por sí mismo, es decir, su funcionamiento satisface necesidades y es un componente para el desarrollo.
- 6) *“Desarrollo local (globalización alternativa, positiva). Éste representa el resultado de una paradoja ya que aparentemente la globalización lo niega pero también hay factores que, sin embargo, lo hacen posible. Entre ellos: la necesidad de resistir ante un modelo ajeno; la necesidad de la población de construir sus propios modelos locales, y la necesidad de que la única forma de conservar sus propios valores locales sea adaptándose de manera positiva a la globalización.”*¹⁴²

Describiendo estas perspectivas, se proponen las siguientes soluciones: 1) la participación social; 2) pensar global y actuar local, así como pensar local y actuar globalmente; 3) el control local de los recursos naturales; la movilización social como nuevo mecanismo organizado de interacción entre los ciudadanos y el gobierno; 4) la capacitación para que todos aprendan a aprender, a ser, a pensar, a hacer y a convivir; 5) la autonomía y la autodeterminación; y 6) la planificación socioeconómica y ambiental para combinar la concentración con la desconcentración.

¹⁴² Guillermo Torres Carral, *op. cit.*, p. 39.

Capítulo III. Transformación de la Administración Pública para el Desarrollo Sustentable

En esta investigación se ha procurado establecer que la Administración Pública exige un cambio estructural, de acuerdo a los lineamientos surgidos de la *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.

Más de 198 países suscribieron un programa para promover el Desarrollo Sustentable a través de acciones mundiales, nacionales y locales detalladas, realizadas por los países miembros (entre ellos México).

Evidentemente, se establece el vínculo existente entre medio ambiente y desarrollo socioeconómico, para aplicar estrategias responsables que promuevan un nuevo modelo de desarrollo orientado hacia la sustentabilidad para mejorar la calidad de vida, con visiones de corto, mediano y largo plazo.

Es un proceso de compromisos y de participación de muchos sectores, pero su construcción continua puede impulsar oportunidades para mejorar las condiciones de vida de cualquier población en particular. Incluso, en términos de institucionalidad democrática, se fortalecen las acciones, bajo la premisa básica de los ecologistas: *pensar globalmente, actuar localmente*.

La Agenda 21, estructurada en cuatro secciones: dimensiones sociales y económicas, conservación y gestión de los recursos para el desarrollo, fortalecimiento de los grupos principales y medios de ejecución¹⁴³, hace resaltar la inherente necesidad de materializar el Desarrollo Sustentable. *A grosso modo*, los principios describen los derechos de la humanidad, en términos de un desarrollo socioeconómico que satisface necesidades y no obstruye el paso para el propio bienestar de las generaciones futuras, manifestando una armonía con la naturaleza como parte de ella.

Con esto, se pretende efectuar un proceso integral y responsable de desarrollo, donde las acciones de cooperación, solidaridad y participación de todos los actores involucrados, sean nacionales o internacionales, se sometan a erradicar la pobreza

¹⁴³ *Agenda 21*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en línea, Río de Janeiro, República Federativa del Brasil - junio de 1992 s/edición, citado el 18 de junio de 2010, formato htm, disponible en internet: <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>

y reducir la desigualdad a través de criterios equidad y paz, respetando la identidad cultural del país en cuestión, manifestando la universalidad del desarrollo, a modo que también se logre la prevención de cualquier tipo de impacto ambiental, con el apoyo científico y tecnológico generador de información, todo ello bajo un marco legalmente sólido.

En términos económicos, que complementan este proceso, se encuentran el principio 8 y el principio 12. El primero señala la necesidad de mejorar la calidad de vida, eliminando prácticas y sistemas de producción in-sustentables; y el segundo enfatiza las acciones de los Estados para promover un sistema comprometido con el Desarrollo Sustentable.

3.1 Institucionalidad democrática

Para el Desarrollo Sustentable la política va más allá de un proceso de distribución del poder y de responsabilidades públicas, ya que aspira a establecer una conexión entre la población y la estructura de poder político para mejorar la vida pública, con una prospectiva social, ambiental y económicamente viable.

Uno de los temas centrales del Desarrollo Sustentable es el establecimiento de un *sistema político democrático*, para asegurar la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones.

*“La democracia exclusivamente electoral es una situación transitoria. Para su conservación y reproducción debe transformarse en una democracia de la ciudadanía.”*¹⁴⁴

Así, indiscutiblemente, los criterios de transformación política a través del enfoque integral del Desarrollo Sustentable, respaldada por una democracia que, más que representativa debe ser participativa, generan un alcance mayor para garantizar la igualdad, la equidad, la justicia y la libertad.

¹⁴⁴ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., pp. 99 y 100.

“(…) la traducción de la democracia electoral en democracia de ciudadanía replantea la discusión sobre los patrones de interacción entre los instrumentos de representación y los instrumentos de participación política, y sobre el desafío de transformar la democracia en un contexto continuo de toma de decisiones para la mayoría de los ciudadanos”¹⁴⁵

En el caso de México, como proyecto de nación es indispensable iniciar esta transición política hacia una democracia de ciudadanía para la construcción del Desarrollo Sustentable, porque se revaloriza y se reinventa la política para mejorar la vida de la sociedad, considerando su participación.

Para lograr el Desarrollo Sustentable *“(…) hace falta poder democrático. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía.”¹⁴⁶* En México la sociedad tiene desconfianza hacia un gobierno en crisis, debido a que las viejas estructuras institucionales no responden a sus necesidades y han limitado su actuación en el ámbito público.

Por esta razón, los cambios políticos de la población mexicana van más allá de su participación electoral para elegir a sus representantes, es decir, necesitan activar acciones conscientes para introducirse en el ámbito público, para reclamar y brindar solución a sus necesidades. Implica un impacto estructural en el gobierno, porque la participación social en el ámbito público para la toma de decisiones, amplía la posibilidad de que sus necesidades sean satisfechas. Sin embargo, para generar una renovada actitud política del ciudadano, antes de conciencia, obligatoriamente debe tener una *reacción social* que la encamine a una interpretación verdadera de la realidad.

Los cambios profundos necesarios para asegurar el Desarrollo Sustentable, provienen en primera instancia de la sociedad y no desde la estructura de poder político, ya que éstos no van a modificar sus acciones y actitudes, si los mexicanos no les exigen políticamente sus necesidades, para establecer una correlación concreta de acción y decisión entre éstos hacia el bienestar.

¹⁴⁵ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, op.cit., p. 103.*

¹⁴⁶ *Cuatro temas para una agenda de debate, op.cit., p. 181.*

Como resultado, la estructura social adquiere un poder para actuar, a través de su intervención política en lo público, retumbando al poder político para expandir su participación, para dirigirla hacia el beneficio colectivo y no hacia exclusivamente la representatividad.

A partir de esto, la política se convierte en el verdadero sustento democrático de la vida institucional, enfocada a la prosperidad en términos de mejorar la calidad de vida de las personas con una visión de largo plazo.

En este sentido, significa pasar de acciones asistencialistas a funciones con un enfoque donde se integra la sociedad en la toma de decisiones, para darle vida a la democracia participativa institucionalizada, para anquilosar la desigualdad creadora de pobreza y construir una visión política de Estado dirigida hacia el bienestar general desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable.

Con ello, para la transformación política para el Desarrollo Sustentable, la sociedad debe organizarse para participar activamente, tanto en los aspectos electorales como en los asuntos públicos para su beneficio, y fortalecer la toma de decisión del gobierno, el cual con la democracia admite sus responsabilidades sociales para satisfacer las necesidades de todos los mexicanos.

De esta manera, si la presencia de la participación de la sociedad es necesaria para el Desarrollo Sustentable, ¿cómo solidificar esta voluntad política extraída de la democracia de ciudadanía, precisamente para mejorar la participación social? Para ello, se requieren de algunos mecanismos de participación¹⁴⁷ como:

1. *Participación para lograr un consentimiento informado previo.*

Se refiere al derecho de petición de información pública, así como a la obligación gubernamental de hacer publicaciones constantes sobre su desempeño.

2. *Participación en procesos dirigidos a producir políticas y normas.*

¹⁴⁷ Arnoldo José Gabaldón; Manuel Rodríguez Becerra, *Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?*, s/lugar de edición, Universidad Simón Bolívar; Universidad de los Andes, 2003, pp. 53-55.

Para el impulso de las iniciativas provenientes de la sociedad y/o sus observaciones a los proyectos de ley, es muy importante el respeto total de los ciudadanos a la propia normatividad para hacerla valer como una máxima de conducta intransferible, lo cual es un requisito para el desarrollo y una garantía a los derechos fundamentales para todos los ciudadanos, ya que “(...) *el universalismo básico construye sociedad. Al garantizar y reconocer un conjunto de derechos fundamentales, instituye el principio de inclusión como elemento primordial para avanzar en equidad, promueve la cultura pública de redistribución y solidaridad y rescata el interés público, de manera que se genere cohesión social (...) bajo estos parámetros se constituye un elemento fundamental en la transición de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.*”¹⁴⁸

3. *Participación política.*

La participación social generadora de opinión pública debe apoyarse en cualquier tipo de foros institucionalizados o a través de consultas populares, los cuales abran camino para producir oportunidades de decisión sobre cómo se desarrollarán las políticas públicas, es decir, su participación es para señalar sus necesidades y sus preferencias para que el gobierno ocupe los recursos provenientes de sus impuestos, a modo que los satisfaga y mejore su calidad de vida. Además, la evaluación social se convierte en fundamental para otorgar legitimidad a las actividades realizadas por el gobierno, para lo cual necesita de información accesible para todos.

4. *Participación en procesos de toma de decisiones administrativas.*

Se necesitan audiencias públicas y mayor apertura a la sociedad en los cuerpos colegiados.

5. *Participación en la administración de justicia.*

Las autoridades están obligadas a defender los derechos humanos y la sociedad debe observar que se cumplan.

Estos mecanismos de participación producen cambios y *“Lo único que puede motivar a la gente a soportar los costos de la transición será percibir que la reforma*

¹⁴⁸ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, op.cit., p. 351.*

*es una cuestión de justicia básica y no de eficiencia económica. En este caso ya no estamos hablando de planificación social sino acerca de un movimiento social por la reforma.*¹⁴⁹

En otras palabras, cualquier tipo de reforma no implica necesariamente retos de carácter técnico, sino también políticos y culturales. Incluso, John Locke establece que el proceso de transición para sustituir un esquema por otro, o simplemente instaurar ciertos cambios de un modelo dado, son a través de un fenómeno político dinámico dirigido hacia dos vertientes: por un proceso evolutivo de cambios sistemáticos graduales sin violencia; o por un proceso de revolución de cambios estructurales inmediatos, pero violentos¹⁵⁰.

A partir de esto, propiamente la autoridad debe establecer cambios en su funcionamiento interno y ocasiona los mecanismos o estrategias didácticas necesarias para convertirse en un gobierno atractivo para la gente, acercándolos hacia una nueva cultura política de participación.

Para que la nación mexicana pueda asegurar la transformación política de su gobierno y dirigirla hacia el Desarrollo Sustentable, indispensablemente necesita del análisis concreto de quiénes son los factores reales de poder en la actualidad, los cuales colocan los puntos prioritarios de la agenda pública como: los partidos políticos, las empresas nacionales e internacionales, los medios de comunicación, los organismos internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros.

De esta manera, el gobierno necesita de la confianza ciudadana para la composición de gobernabilidad y los cambios estructurales en su organización son inevitables. Por ejemplo, México debe exigir un gobierno que cueste menos, obligándolo a ser eficiente y eficaz en su capacidad de respuesta; pero para lograrlo, debe mejorar sus procesos gubernamentales y en sí a la democracia participativa, a través del significado de la descentralización del federalismo.

¹⁴⁹ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, op.cit.*, p. 167.

¹⁵⁰ Jacinto Mercadal, *Evolución y revolución en el panorama Hispanoamericano*, en línea, s/lugar de edición, s/editor, formato PDF, disponible en internet: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_056-057_061.pdf

Con la descentralización, cada problema puede encontrar solución mediante la negociación, la cual establece un acuerdo, no solo intergubernamental sino también con la propia sociedad.

A *grosso modo*, es prudente el camino de la descentralización, más aún cuando tiene el empuje democrático y su impacto puede llegar a mejorar su vía para lograr los fines del Desarrollo Sustentable, reorientando el proceso de distribución del poder político, desde el ámbito federal, estatal y sobre todo desde el seno de los municipios. Significa el florecimiento de relaciones intergubernamentales para pulir las relaciones públicas entre estos niveles de gobierno, sin dejar de articular sus funciones con la sociedad, dirigidas a los diversos sectores, ya sean de carácter social, cultural, ecológico, económico, etc. Figura como una estrategia compartida e integral con visión de Estado, con el fin del bienestar a través del Desarrollo Sustentable.

Otro cambio relevante, como enorme reto político para tener un gobierno competente y organizado, es su aspecto jurídico, ya que como dirigente para el cumplimiento de las leyes, ya no puede ni debe caer en una creación exagerada de normatividad. Lo verdaderamente importante es garantizar la validez de cualquier regla, empezando con la aplicación de la constitución. En pocas palabras, las leyes son primordiales, pero no lo resuelven todo y peor aún cuando no se cumplen.

Además de un marco jurídico que se cumple, indiscutiblemente, las implicaciones para la renovación del gobierno para el Desarrollo Sustentable, están basadas en el ejercicio ético del poder. Por esta razón, la ética pública es muy importante para este enfoque y se le considera como un proceso de modernización, la cual se manifiesta como el motor que da marcha a toda actividad pública dedicada al bienestar general.

En este sentido, el impacto de la ética pública se configura en la Administración Pública Federal, solidificando su funcionamiento por los cambios en su metodología y organización propuestos para poder incorporar el Desarrollo Sustentable en sus filas de acción, para conseguir los objetivos y metas planeados con consistencia.

En otras palabras, si cualquier política gubernamental define la presencia del gobierno y la Administración Pública en la vida pública de la sociedad para la obtención de objetivos y metas; entonces la ética instalada en sus raíces organizacionales permite realizar las cosas con racionalidad orientada hacia la eficacia y la eficiencia para el mejoramiento de su gestión, porque trasladada a sus funciones de transparencia y acceso a la información pública, de responsabilidad de los servidores públicos, de rendición de cuentas como medidas de control y fiscalización para regular los gastos, etc.; modifica su actuación para interpretar un papel protagónico donde el escenario factible sea el del Desarrollo Sustentable.

Por esta razón, la ética en la Administración Pública se ve materializada en la ley para crear los mecanismos de responsabilidad individual para los servidores públicos. Empero no es suficiente, ya que la ética pública no es sólo cumplir la normatividad correspondiente, va más allá como parte de una reflexión de nuestras propias preferencias para racionalizar las decisiones, las cuales deben ser orientadas hacia el bienestar colectivo.

Por ejemplo, las medidas de prevención, de corrección e incluso de sanción se localizan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o también se cuenta con un Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, cuyos principios básicos son: el bien común para colocar los intereses sociales por encima de los individuales, la integridad, la honradez, la imparcialidad evitando cualquier tipo de influencia personal, la justicia apeándose a la ley, la transparencia eliminando la discrecionalidad, la rendición de cuentas como distintivo de responsabilidad, el entorno cultural y ecológico convertido en respeto, la generosidad, la igualdad y el liderazgo traducido en un ejemplo social; son un buen inicio, pero al mismo tiempo se debe buscar el componente (no necesariamente jurídico) apropiado para eliminar, en lo posible, las prácticas arcaicas que han sido la expresión máxima de la incompetencia y la frivolidad ante un contexto de exigencias sociales sin cumplir.

“Si la ética concierne a códigos y normas que se orientan a lograr conductas ejemplares en cuanto honradez, eficiencia, responsabilidad y congruencia, los

*gobernantes tienen el reto de cumplirlos para aumentar el prestigio de las instituciones que tienen a su cargo.*¹⁵¹

Por esta razón, la ética pública, además de cobijarse de elementos jurídicos, tiene la necesidad de realizar cambios profundos en la valoración de nuestras acciones y comportamientos, es decir, genera cambios en la percepción, los cuales son los requisitos previos e indispensables para poner en práctica las medidas efectivas de acción y decisión en el ámbito público.

Además, para dar respuesta a los problemas planteados en la actualidad, es inevitable conocer el perfil político, social, económico y cultural del ciudadano mexicano, para establecer los mecanismos éticos reales para consolidar los cambios, no sólo en la Administración Pública sino también en la sociedad, en términos personales orientados hacia la sensibilidad y el compromiso de imponerse por voluntad ciertos límites, de acuerdo a nuestra propia consciencia individual.

La Administración Pública para el Desarrollo Sustentable precisa estabilidad y coherencia institucional, donde evidentemente un factor determinante es la identificación del nuevo perfil de los ciudadanos, para hallar los vínculos exactos para los procesos de oportunidad y bienestar que necesita el pueblo mexicano.

Así, el funcionamiento adecuado de las instituciones, engranado al poder alcanzado por los ciudadanos mediante su participación política, son el punto eminente de la Administración Pública Federal para proyectar el sentido propio del Desarrollo Sustentable, ya que ambos actores se introducen de lleno en el diseño de los mecanismos de bienestar, con una reciprocidad en sus acciones, cuya finalidad es y será siempre el bienestar y la felicidad de la sociedad.

Por esta razón, *“Hay que combinar de manera inteligente los procesos de profundización democrática con nuevas formas de organización y gestión de las políticas públicas, de manera que se provoque una nueva dinámica social, política y económica (...)*¹⁵² En este sentido, la Administración Pública Federal para el Desarrollo Sustentable debe romper los esquemas organizacionales como lo es la

¹⁵¹ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.*, p. 91.

¹⁵² Leonardo Garnier, *op. cit.*, p.135.

sectorización, a través de procesos de planeación centrados en avanzar hacia la articulación de las políticas públicas.

3.2 Articulación de Políticas Sociales, Económicas y Ambientales

Todos los aspectos relacionados con el desarrollo en sí deben ser tratados por la Administración Pública y por ello, el Desarrollo Sustentable, pese a que es un enfoque aún en construcción por sus implicaciones, está encontrando espacio para desenvolverse a través de procesos legítimos y legales de acción integral hacia la mejora de la vida de los ciudadanos, contemplando el proceso de adaptabilidad institucional, de acuerdo a la realidad política, social, ambiental y económica de nuestro país y el mundo, y la creación de nuevas instituciones para establecer el tiempo y los costos de transición.

Para la Administración Pública dirigida hacia el Desarrollo Sustentable, “(...) es necesario contar con una estrategia que favorezca la coordinación de acciones en espacios específicos y en condiciones y modalidades que aseguren que sus efectos sean complementarios y sinérgicos.”¹⁵³

Sin embargo, la concepción retórica que se le ha dado, en ocasiones, a las políticas públicas, fragmenta la intervención concreta del Desarrollo Sustentable, limitando su actuación administrativa para la prosperidad.

No obstante, si cualquier política pública es una alineación de demandas sociales consideradas como necesidades; entonces para la construcción del Desarrollo Sustentable, la Administración Pública debe convertirse en la articuladora de los procesos multidimensionales, ya que su función es esencial para alcanzar el desarrollo social, el cuidado del medio ambiente y la racionalización en el uso de los recursos naturales, y el desarrollo económico.

Para cuestiones de este trabajo se pretende hacer referencia más a la articulación de políticas públicas que su transversalidad. La articulación porque manifiesta

¹⁵³ Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001-2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004-2006, op. cit. p. 24.

mayor interrelación para tratar los asuntos públicos, que desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable, las políticas públicas sean sociales, ambientales o económicas, deben tener como finalidad garantizar la satisfacción de necesidades y obtener la calidad de vida; y la transversalidad está relacionada directamente con la intervención de diversos organismos gubernamentales, para atender un problema público desde su ámbito de competencia, sin considerar la participación social para la toma de decisiones o la evaluación social de políticas.

Por ello, para la construcción de prácticas organizacionales con un compromiso social, ambiental y económico, una de las estrategias del proyecto de Desarrollo Sustentable requiere aplicar políticas públicas articuladas, donde cada una de ellas se complementa de la otra, considerando que su centro de atención son los seres humanos, la naturaleza o los procesos productivos y de distribución, con el objetivo social de la satisfacción de necesidades y la calidad de vida.

La Administración Pública a través de la articulación de políticas públicas puede propiciar las condiciones socioeconómicas para el desarrollo de la sociedad y se convierten en las redes de cooperación y conexión capaces de formular respuestas multidimensionales, ante un contexto inmiscuido en problemas públicos particulares.

El Desarrollo Sustentable, como asunto público, moldea a la Administración Pública hacia su sistema de gestión integradora de sus tres pilares fundamentales: desarrollo social, equilibrio ecológico y economía con procesos productivos y distributivos con justicia, diseñando estrategias medulares capaces de crear las bases políticas reales, de interacción, compromiso y responsabilidad.

En general, el fortalecimiento institucional de la Administración Pública Federal, a través de la integralidad de las múltiples dimensiones que definen sus procesos de gestión, es decir, la social, la ambiental y la económica, todo ello dentro de un marco jurídico que se cumple, lo concibe como el artífice del rompecabezas del Desarrollo Sustentable, esencialmente por su articulación de sus políticas públicas.

Las *etapas metodológicas en la articulación de políticas*¹⁵⁴, tienen que ver básicamente con:

- Conexión presupuestaria.
- Selección de componentes compatibles de cada política.
- Cambio en los contenidos de la política social y la política económica.
- Integración de la política social y la política económica como una sola.

Desde la planeación y la programación se pueden empezar a armar integralmente las políticas públicas, ya que son parte fundamental para el funcionamiento de la gestión pública, con la asignación de recursos hacia programas públicos que deben ser congruentes con las dimensiones reales de las necesidades de la población, estableciendo los objetivos sociales del Desarrollo Sustentable.

Con seguridad, desde la planeación se pueden organizar los procesos de coordinación de la Administración Pública Federal, para generar unidad en la cooperación institucional, jerarquizando lo verdaderamente importante para conquistar el Desarrollo Sustentable: la satisfacción de necesidades para todos y la calidad de vida.

El trabajo colectivo organizado por la Administración Pública Federal hacia la intersectorialidad e interinstitucionalidad, hace de la cooperación un escudo infranqueable para lograr un equilibrio de compromisos y responsabilidades dedicados a conectar, consistentemente, la dimensión social, ambiental y económica en las políticas públicas.

3.2.1 Dimensión Social

Si “(...) el único modo de enfrentar el reto del desarrollo es a través del fortalecimiento del gasto social, el cual más que gasto debe ser entendido como una inversión (...)”¹⁵⁵; entonces, la dimensión social debe ser preventiva y menos asistencial, porque esta última no es a largo plazo y presupuestariamente es muy costosa, sin ofrecer resultados sociales satisfactorios.

¹⁵⁴ *Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, op.cit., p. 182.

¹⁵⁵ Guadalupe Aurora Lol-be Peraza González, op. cit., p.389.

La política social, desde un punto de vista económico, debe contemplar el largo plazo, para tratar de erradicar la pobreza y distribuir equitativamente la riqueza nacional.

Por esta razón, la política social no debe ser entendida sólo desde las cuestiones asistenciales ni de infraestructura, sino también de mejoramiento en sus servicios de salud, nutrición, vivienda, empleo, educación, seguridad, etc.

Como muestra, “Esta política deberá estar dirigida, en términos generales, por un lado, hacia la reducción de la demanda de los servicios de atención de salud y, por el otro, hacia la mejoría sustantiva de la oferta, tanto cualitativa como cuantitativa, de los servicios públicos prestadores de atención en salud.”¹⁵⁶

Además, otro ejemplo es la oportunidad de acceder a la educación, como elemento clave de la política social para el Desarrollo Sustentable, porque se puede incitar la conciencia ciudadana, tanto en aspectos técnicos de conocimiento como políticos de participación, para intensificar la relación entre sociedad y medio ambiente para utilizar sus recursos de modo inteligente, con la finalidad de lograr el bienestar colectivo.

En este sentido, la importancia educativa de la política social tiene un gran impacto para la creación de nuevo conocimiento, lo cual repercute en la ciencia y en la tecnología, para implantar nuevos modos de conservación y prevención de la naturaleza, así como mecanismos productivos eficientes y personal capacitado para hacer competitiva a la economía, no como un fin sino como medio sustentable de racionalidad e inteligencia en el uso de los recursos naturales, cuyo objetivo máximo es mejorar la vida de las personas.

De esta manera, una educación de calidad genera capacidades y con la igualdad de oportunidades los ciudadanos pueden integrarse a una dinámica socioeconómica productiva y sustentable.

¹⁵⁶ Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe, op. cit., p. 100.

Se requiere una visión socioeconómica para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y se convierte en imprescindible que “(...) *la política social sólo tiene un impacto parcial sobre las condiciones de pobreza y exclusión de la región y que es la interrelación entre la política social y la política económica la que tiene efectos profundos sobre las condiciones sociales de la población (...)*”¹⁵⁷

3.2.2 Dimensión Económica

“*El modelo neoliberal presupone el predominio de los ajustes macroeconómicos y de las cuentas externas, y deja lo social como un saldo o sobrante (...) los rigores de este modelo de ajuste que devienen, como necesidad, los correctivos, las compensaciones y los paliativos.*”¹⁵⁸ En otras palabras, los problemas de la política macroeconómica como una inflación descontrolada o el déficit presupuestario, impactan en la política social, dirigiéndola a la realización de programas asistenciales. Además, el orientar la política económica exclusivamente hacia el crecimiento, no erradica problemas sociales como la pobreza y agudiza los retos ambientales como el calentamiento global.

Por lo tanto, dentro de este contexto económico en nuestro país y en el mundo, el consumismo se ha convertido en la prueba más fehaciente para demostrar la lejanía de la política económica de los aspectos sociales y ambientales, donde crecen, contradictoriamente, los fines de una economía capitalista pero de subdesarrollo y las carencias para un pueblo mexicano urgido de oportunidades y con la problemática de la pobreza y la degradación ambiental.

Por esta razón, la estrategia de articulación de políticas públicas contempla una perspectiva de largo plazo, para mantener una continuidad, tanto de los procesos económicos viables como de los de recuperación natural de los recursos, para la satisfacción de necesidades básicas. Esta viabilidad depende de un equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y la producción de bienes para alcanzar el desarrollo.

¹⁵⁷ *Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, op. cit., p. 347.

¹⁵⁸ *Desarrollo con equidad. Hacia una articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 151.

La dimensión económica contempla el ritmo adecuado entre la producción, la población y la capacidad natural que puede ofrecer nuestro único planeta para el uso de los recursos naturales; así como una distribución del ingreso más equitativa, con una aceleración de actividades productivas locales sustentables y responsables social y ambientalmente.

La estrategia socioeconómica y ambiental como un sistema que trabaja en conjunto, debe aprovechar el potencial territorial para entablar un vínculo entre las actividades económicas y la conservación del entorno natural de nuestro país, para conseguir el uso eficiente y racional de los recursos naturales, no como el gran objetivo sino como un paso más para crear nuevos o conservar componentes tradicionales sustentables de producción y consumo que logren satisfacer necesidades.

Por ejemplo, existe la opción de imitar el planteamiento de la *hidroponía*¹⁵⁹ en la ciudad, como parte de la autosuficiencia para la alimentación y mantener un estilo de consumo simple y sencillo, pero responsable social, ambiental y económicamente.

Una estrategia multidimensional de la Administración Pública, dirigida hacia el Desarrollo Sustentable, debe considerar una economía racionalmente responsable con la sociedad y la natura, lo cual requiere indispensablemente ver más allá del significado que tiene la economía en la actualidad, tanto en México como dentro de esta era global. Esto es, modificar urgentemente los patrones de producción y de consumo generados por una estructura productiva ambiciosa, a través de un nuevo modelo que dirija a la economía hacia mejorar la gestión y la distribución de la producción para que sea equitativa, con una visión nacional de desarrollo desde lo local.

Se pretende un crecimiento económico con equidad sustentada en una democracia de ciudadanía, para que los mercados no generen desigualdad. Para ello, se

¹⁵⁹ La *hidroponía*, proviene de *hidro*: agua y *ponos*: trabajo; es una técnica de cultivo como alternativa urbana para auto-abastecernos de diversos tipos de vegetales, la cual sólo necesita una solución de nutrientes colocada en el agua utilizada y a su vez reduce el uso de la misma por su gran aprovechamiento, por no requerir el uso de tierra. No es costoso y es totalmente ecológico, su producción se puede llevar a cabo en espacios reducidos.

necesita un sistema económico que brinde empleos, con salarios competitivos con reducción de impuestos, seguridad social y capacitación constante, mediante la facilitación en la apertura de empresas nuevas y apoyando áreas estratégicas de producción por su eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos.

En este sentido, el empleo es el mejor ejemplo de articulación de políticas sociales y económicas, porque ven al sujeto desde una perspectiva socioeconómica, a través de su educación y capacitación, cuyo impacto se observa en la eficiencia y eficacia en su actividad productiva.

Por lo tanto, una política económica no puede estar dissociada de los aspectos relacionados con lo social y lo ambiental. Por ello, el modelo económico hacia el desarrollo tiene prioridad hacia el crecimiento, pero con la responsabilidad de garantizar el bienestar social, la educación, la alimentación sana, los empleos competitivos, el cuidado de la naturaleza, la utilización racional de los recursos, etc.

De esta forma, la política económica puede activar la competitividad del país con estrategias alternativas que impacten en los objetivos sociales y ambientales, es decir, genera oportunidades de empleo y cuida el medio ambiente si aprovecha, por ejemplo el ecoturismo.

Para ilustrar de mejor forma las diversas técnicas socioeconómicas de manejo de la naturaleza, está el caso de la comunidad indígena *el Coire*, en el municipio de Aquila en Michoacán, quienes han desarrollado proyectos de ecoturismo para aprovechar al máximo el potencial de los paisajes de la región, incluso asumen la responsabilidad de conducir un eco-museo que refleja cómo realizan sus actividades educativas de uso inteligente y preservación de los recursos naturales; todo ello bajo el respeto gubernamental de su propia organización tradicional comunal.

“Las políticas económico-sociales han de marchar coordinadamente con la política ambiental para poder considerar tanto las potencialidades que ofrece para el crecimiento el patrimonio de recursos naturales disponibles, como los impactos

sobre éste pueden generar las medidas que se adopten o los proyectos de inversión que se decidan.”¹⁶⁰

3.2.3 Dimensión Ambiental

Esta dimensión debe impulsar la gestión ambiental, la cual procura la restauración de los sistemas naturales propios de los ecosistemas para evitar un mayor *impacto ambiental*¹⁶¹, con base en estrategias como el caso del ordenamiento ecológico para el uso adecuado de los suelos, con el fin de modificar los modos de distribución, organización y trabajo de las tierras. Además, requiere la creación de infraestructura ambiental, como puede ser la orientada hacia la energía, con tecnologías alternas o fuentes energéticas renovables como: la solar, la eólica, la maremotriz o la geotérmica, que logren disminuir el impacto ambiental generado por los combustibles fósiles tradicionales.

El Desarrollo Sustentable exige una cobertura biológica de conservación y preservación, así como la utilización inteligente de cualquier elemento de naturaleza. Por lo tanto, las políticas ambientales articuladas con lo socioeconómico deben impedir la degradación de los ecosistemas, para que no suceda, por ejemplo, la destrucción de bosques, donde México se confirma como el único país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con esta tendencia, por sus actividades agropecuarias in-sustentables, tala ilegal, incendios, etc.

En resumen, la articulación de políticas sociales, ambientales y económicas deben trabajar para potencializar el bienestar social, con una viabilidad económica y una factibilidad ecológica, siguiendo la lógica de una democracia participativa, para alcanzar la calidad de vida y la satisfacción de necesidades básicas para todos.

¹⁶⁰ *Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente*, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1992, p. 78.

¹⁶¹ El impacto ambiental es la modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre.

3.3 Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable

Para la definición de una estrategia nacional interdisciplinaria y multidimensional de Desarrollo Sustentable, se convierte en imperativo desarrollar un *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable*, el cual conjuga la parte técnica de planeación y la parte política de coordinación de compromisos institucionales por consumir, de manera articulada para evitar caer en choques contradictorios entre los fines específicos de las políticas públicas, las cuales, evidentemente, están dirigidas hacia el bienestar.

Esto es, desde la planeación y la coordinación, concretar el Desarrollo Sustentable como premisa fundamental para definirlo como el objetivo máximo para la satisfacción de las necesidades sociales con visión de largo plazo.

A partir de ello, la planeación organiza las responsabilidades y actividades comunes, de acuerdo a las competencias de cada sector marcadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para no caer en contradicciones y para que la coordinación se convierta en un mecanismo de acción y decisión interdependiente, el cual responda precisamente al Desarrollo Sustentable a través de una sincronización de funciones ejecutora de políticas públicas articuladas.

El objetivo del *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable* es satisfacer las necesidades de los mexicanos a través de una integración y coordinación de las dependencias federales para la construcción de políticas públicas articuladas, con principios de equidad, igualdad y justicia, a modo que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

La base jurídica del *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable* se localiza en la Ley de Planeación, en su ya mencionado artículo 2°. Asimismo, mantiene la esencia del artículo 9°, es decir, “*Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.*”

El *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable*, cobra fuerza con el también referido artículo 16° de esta misma ley; surgiendo de los artículos 22°, donde se establece su elaboración y el 26°, señalando “*Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.*”

Además, con el artículo 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, “*Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.*”

Con esto se asevera, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, cada Secretaría de Estado debe participar activamente para la consolidación del Desarrollo Sustentable; donde la Secretaría de Gobernación (SEGOB) es la encargada de lograr la coordinación intersectorial, según el artículo 27° fracción XXV de esta misma ley, ya que se le encomienda “*(...) propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos*”.

La evaluación queda atribuida, según esta misma ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de acuerdo al artículo 31° fracciones XVII: “*Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos*”, y XXIII, la cual marca que le corresponde “*Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación*”; y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), a partir de lo señalado en el artículo 37° fracciones I: “*Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos*”, VII indicando le atañe “*Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas*”, y XIV por “*Informar periódicamente al*

Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (...)”.

Esto también significa un trabajo desde el ámbito nacional hasta el estatal y municipal, ya que los procesos no se pueden homogenizar por la especificidad de las políticas públicas, pero si se puede entablar esfuerzos de coordinación integral como lo marca el artículo 22° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “*El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.*”

En resumen, las acciones interdisciplinarias, características de la Administración Pública, se conjugan como un medio organizado de cooperación y de trabajo en equipo entre las dependencias, para la obtención de resultados precisos hacia el bienestar colectivo, es decir, como programa especial, su funcionamiento globaliza las actividades de todas las dependencias del Estado, generando mayor certidumbre democrático-institucional para reafirmar los fines de Desarrollo Sustentable en México.

En este sentido, para concretar la institucionalidad democrática, el *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable* incluye la participación empresarial, de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), de universidades, de organizaciones gremiales como los colegios, etc., para aportar en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas articuladas por realizar, es decir, refuerzan el contenido para la toma de decisiones gubernamentales.

Para asegurar su contribución política de estos actores principales, los mecanismos de comunicación deben organizarse en sesiones, foros y conferencias, los cuales informen sobre los avances del cumplimiento a los objetivos del Desarrollo Sustentable; consolidando la cooperación social con el gobierno, a través del intercambio de conocimiento sobre las acciones precisas que han brindado o

pueden ofrecer la aplicación de actividades integrales y sustentables, para que la toma de decisiones del gobierno sea estratégica .

La atención ciudadana y acceso a la información han sido factores para la participación de la sociedad y de la compañías, pero se fortalece aún más cuando éstos tienen espacios para expresar su realidad y manifiestan propuestas para su propio desarrollo. Por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza, para cualquier persona, contar con el derecho de acceder a la información del gobierno, lo cual favorece la rendición de cuentas y amplía el criterio ciudadano para conocer si realmente se están ejecutando acciones de desarrollo, favoreciendo la construcción de institucionalidad democrática.

A partir de todo esto, el *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable*, para materializarse en compromisos institucionales y para asumir su inminente responsabilidad social, en términos de sustentabilidad socioeconómica ambiental, instauro el siguiente componente articulador de políticas públicas:

<i>Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable</i>			
Objetivo	Estrategias		
Satisfacer necesidades sociales con visión de largo plazo, para el fortalecimiento del Estado mexicano y la credibilidad institucional	Sustentabilidad Social	Sustentabilidad Ecológica	Sustentabilidad Económica
	1. Equidad	1. Protección	1. Producción
	2. Participación	2. Conservación	2. Consumo
	3. Calidad de Vida	3. Uso de los Recursos Naturales	3. Distribución

Fuente: Elaboración propia.

<i>Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable</i>			
Coordinación	Evaluación	Operatividad	Acciones
Secretaría de Gobernación (SEGOB)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Política de desarrollo social para elevar la calidad de vida de la población

		Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Política de protección, restauración, conservación y vigilancia del medio ambiente
	Secretaría de la Función Pública (SFP)		Política de aprovechamiento racional y sustentable de los recursos naturales
	Organizaciones Sociales	Secretaría de Economía	Política de fomento económico y distribución equitativa del ingreso
			Política de acceso a bienes y servicios para todos los mexicanos

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, por ejemplo, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en su artículo 5°, sobre las facultades del Secretario, se establece que, como encargado de dirigir y controlar las políticas ambientales, según la fracción XVII, debe constituir *“(...) consejos consultivos, comités y grupos de trabajo necesarios para promover la participación pública en el desahogo de los asuntos relacionados con el desarrollo sustentable, la protección ambiental y la gestión integral de los recursos naturales; además en la fracción XXI autoriza “(...) la celebración de acuerdos, bases de coordinación o de concertación y de cooperación técnica y, en general, todos aquellos actos en los que la Secretaría forme parte (...)”;* y *“proponer al Presidente de la República, las políticas y acciones que se requieran en materia de planeación para el desarrollo integral y sustentable del país, que garanticen un ambiente adecuado para la población”* según la fracción XXXII.

A partir de esto, considerando también las respectivas facultades del resto de los Secretarios de Estado, se identifica claramente cómo tienen la enorme responsabilidad de coordinar su sector con los demás, ya que comparten actividades en común y dirigen sus políticas hacia los objetivos de la nación: garantizar un desarrollo integral y sustentable para todos los mexicanos.

Como resultado, el impacto socioeconómico ambiental del *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable* garantiza la satisfacción de las necesidades de los mexicanos con una visión de corto, mediano

y largo plazo; transformando al gobierno a través de la reorganización de la Administración Pública y aceptando la participación de la sociedad como conjunto, para reforzar la visión de Estado dirigida hacia el bienestar de todos sus miembros, para que su desarrollo sea integral y sustentable, concretando la credibilidad de las instituciones.

Esto significa dejar de defender la visión macroeconómica hacia el crecimiento económico que se ha manifestado, en la lógica de la actividad del capitalismo desmedido, como causante de daños colaterales para la sociedad y la naturaleza.

Por lo tanto, la renovada actitud participativa del ciudadano mexicano y la organización planeada de modo horizontal, para activar aparatos de gestión más eficaces y eficientes para abordar cualquier problema público, sea socioeconómico o ambiental; son los constructores del Desarrollo Sustentable, ya que se mantiene una visión de Estado fuerte cuando las instituciones democráticas logran satisfacer las necesidades fundamentales de las generaciones presentes y futuras, reduciendo los propósitos económicos del modelo capitalista.

Conclusiones

La noción de sustentabilidad ha permitido introducir un criterio para juzgar las instituciones y las prácticas vigentes en las llamadas sociedades modernas.

Al igual que muchos otros enfoques, en la historia de las ideas, en el Desarrollo Sustentable hay una dimensión de novedad intrínseca al concepto, que al ser tal ya comienza a cuestionar pensamientos previos y a abrir paso a otras concepciones distintas de las dominantes.

Desde el punto de vista ético, el Desarrollo Sustentable con base en su enfoque multidisciplinario, plantea a la Administración Pública una nueva opción de resolver, mediante la articulación de políticas públicas, los problemas de la pobreza y la inequidad social, como las formas que asume la industrialización y los valores en los hábitos de consumo en cuanto al uso in-sustentable de los recursos naturales.

El Desarrollo Sustentable es una respuesta a la necesidad de trascender tanto al antropocentrismo ególatra, como al ambientalismo biocéntrico y el economicismo consumista voraz, alejado de las metas sociales de bienestar, equidad y participación social, mediante un cambio cualitativo del modelo de desarrollo.

El Desarrollo Sustentable bajo la visión del análisis de sistemas complejos, por su multidimensionalidad, rompe con los viejos moldes funcionalistas de la Administración Pública y positivistas del desarrollo asociado a la idea de crecimiento económico, que se fincaba en la difusión tecnológica y la competitividad.

Así, la justificación de la permanencia del Estado en nuestro país debe dirigirse a través de una organización política y jurídica institucional hacia la gobernabilidad democrática, con una visión clara orientada al desarrollo con visión de largo plazo y no hacia el crecimiento económico como se ha manifestado.

Sin embargo, la Administración Pública, como articuladora de los objetivos del Estado mexicano, a través de sus procesos históricos en términos políticos, sociales y económicos, ha demostrado inconsistencia para mantener como constante el bienestar general o cuando menos acercarse a esta condición de vida.

Esta alejada de la convicción de las causas fundamentales de los actuales conflictos que debe enfrentar, como lo son la pobreza y el subdesarrollo que prevalecen en la mayoría de los países, así como la desigual distribución de la riqueza y conocimientos que impera en el mundo. La concepción misma de la pobreza que se adopta implica una posición ética e incide en las opciones de política.

Como ejemplo, de esta fragilidad institucional para satisfacer las necesidades, están los datos de la evolución de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los cuales son muy claros, es decir, nuestro país sigue manteniendo una tendencia negativa, con el incremento de mexicanos en esta situación tan lamentable.

Es conveniente preguntarse ¿Por qué aún continúan prevaleciendo los graves problemas sociales en México? Indiscutiblemente, la falta de funcionalidad institucional de la Administración Pública es uno de ellos. Sin embargo, no sólo se trata de operatividad sino también de la estructura, la cual todavía no se consolida como institucionalmente democrática, en términos de la participación social en los asuntos públicos.

Como muestra de la ineficacia institucional, se observa en los programas de gobierno, sean sociales, ecológicos o económicos, la incapacidad para dar respuesta a las necesidades del pueblo mexicano, porque su enfoque es asistencialista y de corto plazo, conduciendo las políticas de los diferentes sectores de la organización administrativa, de manera aislada y desarticulada.

De esta manera, se ha presentado cómo el gobierno mexicano ha impulsado programas sectoriales e intersectoriales que tienen la intencionalidad de integrar los aspectos sociales, ambientales y económicos. Sin embargo, sus alcances han sido insuficientes para lograr el Desarrollo Sustentable, porque implementan políticas asistencialistas y desarticuladas o de corte neoliberal dirigidos exclusivamente hacia el crecimiento económico.

Sin embargo, sostener que exclusivamente se le atribuye culpabilidad al neoliberalismo de los diversos problemas del presente, no fue la intención de este

trabajo, sino presentar cómo se han vislumbrado con mayor claridad o asentado las desigualdades y la degradación al ambiente (entre muchas otras dificultades), precisamente por la implementación de esta corriente de pensamiento en la actualidad.

Por esta razón, la Administración Pública debe contar con un entendimiento multidimensional del Desarrollo Sustentable, para evitar una interpretación reduccionista de sesgo ecologista, la desarticulación de políticas y las contradicciones a lo impuesto jurídicamente; como por ejemplo, constitucionalmente en el artículo 25° se hace referencia a un *desarrollo integral y sustentable*, pero el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) marca un Desarrollo Humano Sustentable; lo cual genera contradicciones y no respeta el elemento jurídico máximo de la nación: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para diferenciar, a grandes rasgos, el desarrollo humano únicamente considera tres indicadores: salud, ingreso y educación; por otra parte el Desarrollo Sustentable aplica articuladamente más elementos dentro de sus sistemas de gestión: lo social, lo político democrático, lo económico, lo ambiental, lo tecnológico, lo internacional y lo administrativo.

En otras palabras, lo logrado por esta investigación arroja que, la planeación nacional no traza objetivos, metas, estrategias y líneas de acción que concuerden con su premisa fundamental, la cual debe establecerse explícitamente como de Desarrollo Sustentable y no de Desarrollo Humano Sustentable.

En general, el marco jurídico vislumbra interés por el Desarrollo Sustentable, no sólo para atender los acuerdos internacionales a los que está suscrito México, sino a los principios sociales que sobresalen principalmente en la Constitución; pero si las políticas suponen privilegiar los fines económicos sobre los sociales, entonces el desarrollo no se logra y se mantienen las desigualdades.

Por lo tanto, se observa que desde la planeación nacional se han dirigido sus objetivos hacia el logro del crecimiento económico, la competitividad y la apertura del mercado, a través de los planteamientos de la Nueva Gestión Pública para desenvolverse eficaz y eficientemente, tratando de dar respuesta al elemento de

ingreso. No obstante, tendría mayores impactos para alcanzar el Desarrollo Sustentable si le brindarán la importancia debida a los fines sociales del Estado de satisfacción de necesidades y de mejorar la calidad de vida, y tratara las políticas sociales, ambientales y económicas articuladamente.

El resultado de este trabajo ha tratado de demostrar que no sólo esta interpretación limitada se localiza en la planeación nacional, sino también en términos de la desarticulación de los programas sectoriales e intersectoriales, donde se advierte que sus problemas son conceptuales e institucionales, y en ocasiones, muestra políticas que se oponen, precisamente por sostener una visión muy sectorizada enfocada a dar respuesta sólo a un fin en particular, sin contar con la determinación de observar los procesos de manera integral y conjunta con el objetivo nacional de satisfacer necesidades y mejorar la calidad de vida; causado, ciertamente, por estas y otras imprecisiones.

Esto repercute en la actividad del gobierno a través de los programas sectoriales e intersectoriales, ya que (los anteriormente mencionados en el segundo capítulo), no son efectivos en términos de que tratan de aminorar efectos económicos como el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso, etc., con compensaciones sociales o políticas asistencialistas, olvidando trabajar en las causas que ha generado desigualdades e injusticias a la sociedad en general.

Por esta razón, los resultados de estos programas son insuficientes para establecer con mayor fuerza al Desarrollo Sustentable como un modelo alternativo de desarrollo, que precisamente dé respuestas multidimensionales e interdisciplinarias a los problemas sociales de la pobreza, ecológicos como la degradación de los ecosistemas, económicos por las crisis financieras, entre muchos otros.

De esta manera, el objetivo de este trabajo localizó cómo estas contrariedades repercuten en el logro de objetivos de las políticas sociales, ambientales y económicas.

En las sociales porque el asistencialismo predomina, es decir, es cierto que la asistencia a la población más desprotegida es tratada por el Desarrollo Sustentable, pero desde la óptica de expresar la generación de oportunidades y no desde una perspectiva de corto plazo, la cual ha ocasionado dependencia total de estos grupos de la sociedad a este tipo de programas, por no participar directamente para alcanzar su bienestar. La política social tiene como objetivo la satisfacción de necesidades básicas, a través de satisfactores con igualdad para acceder a ellos y con la posibilidad que éstos sean de calidad, los cuales para la construcción del Desarrollo Sustentable son de suma importancia.

En las políticas ambientales, por las confusiones generadas es vista como la única que trata el Desarrollo Sustentable, lo cual es, singularmente, una visión técnica de gestión ambiental, cuyos objetivos son mejorar el ambiente y utilizar adecuadamente los recursos naturales para enfrentar los desequilibrios efectuados a la naturaleza, causados por procesos socioeconómicos desmedidos. Sin duda, la política ambiental contribuye al Desarrollo Sustentable, si está relacionada con el desarrollo socioeconómico.

Y por último, las políticas económicas al tratar de ir por un camino de crecimiento sin desarrollo, donde sus objetivos premian la productividad y la competitividad para acumular capital, se alejan de la distribución justa y equitativa del ingreso, así como de procurar el no comprometer la capacidad natural de reproducción de las materias usadas para nuestro desarrollo. El Desarrollo Sustentable exige una economía responsable con la sociedad y la naturaleza, a partir de cambios en los modos de producción y consumo para hacer una distribución equitativa de la riqueza, enfocado desde lo local.

Es in-sustentable que no se tenga aún una consciencia social y política más sólida sobre la estrecha relación existente entre los procesos sociales, ambientales y económicos. Por ello, el Desarrollo Sustentable ha encontrado innumerables obstáculos para consolidarse como una estrategia nacional de suma relevancia, ya que el gobierno de México no mantiene una coherencia entre lo establecido jurídicamente y lo desarrollado conceptualmente para el entendimiento de este modelo de desarrollo, en relación con lo efectuado por sus políticas.

De esta manera, los retos a vencer para la Administración Pública son complicados, sean vistos desde la falta de articulación de políticas y programas, la ausencia de la participación activa de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, desde la ambición de un poder desmesurado a partir de la corrupción y la impunidad, incluso desde las implicaciones del contexto global.

Con base en esta problemática, la Administración Pública, como instrumento del Estado, es el medio para lograr el desarrollo y por tal debe interpretar los procesos sociales, económicos y ambientales de manera articulada; con la firme convicción de construir nuevos modelos de desarrollo para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por lo tanto, deben surgir más cuestionamientos con la intención de ampliar el interés en este tema que continua en construcción, donde el principal es lo referente a la Reforma del Estado (que aunque no fue explicado en el contenido de este trabajo, debe ser expresado) no sólo para reformular los objetivos nacionales, sino para rediseñar una estrategia integral (educativa, financiera, laboral, etc.) para alcanzar el desarrollo con miras hacia el largo plazo.

A partir de esto, el Desarrollo Sustentable surge como una renovada alternativa que debe ser tratada desde el plano nacional e internacional, ya que le hace frente a los diversos problemas sociales, políticos, ambientales y económicos del neoliberalismo, donde se ha beneficiado a una pequeña élite que es favorecida por el capitalismo desmedido. Hace énfasis en que cuestiones que tradicionalmente han sido nacionales ahora son globales.

Desde la perspectiva del Desarrollo Sustentable, la Administración Pública tiene el compromiso social y la responsabilidad jurídica de asegurar la igualdad, la equidad, la libertad y la justicia, dentro del contexto local y global. Asume la articulación en sus actividades para garantizar el bienestar social, para mantener un equilibrio ambiental y para sostener un crecimiento equitativo.

De esta manera, el Desarrollo Sustentable implica cambios en la Administración Pública, dirigidos hacia la articulación de los fines sociales, económicos y ambientales, para frenar todo tipo de prácticas arcaicas, cuyo funcionamiento no ha permitido activar enlaces entre estos tres elementos y que incluso distorsionan el

significado de desarrollo, justificando los procesos productivos y de consumo capitalistas, en detrimento de los objetivos sociales del Estado mexicano.

Como se ha mencionado en este trabajo, los cambios para la construcción del Desarrollo Sustentable son graduales pero de fondo, no son sólo cuestiones técnicas, sino también políticas y culturales. La Administración Pública dirigida hacia este enfoque, necesita de una dinámica donde las políticas sociales, ambientales y económicas estén articuladas y sean de largo plazo, ya que son complementarias.

La complejidad que supone la articulación de políticas públicas, desde la visión del Desarrollo Sustentable, requiere una estrategia socioeconómica y ambiental, con cambios institucionales para provocar una cultura de la participación social para la toma de decisiones gubernamentales, de acuerdo con un marco normativo y de valores que redefina el actual modelo de desarrollo, donde ha prevalecido la desigualdad y la inequidad.

El reto por enfrentar rebasa los enfoques administrativistas, implica la transformación político-cultural en la Administración Pública, para garantizar el Desarrollo Sustentable a través de una nueva institucionalidad democrática. Exige avances en el afianzamiento de la participación social para democratizar la toma de decisiones gubernamentales. Asimismo, la articulación de las políticas sectoriales crean los mecanismos políticos de coordinación interinstitucional e incluso intergubernamental con la población, para hacer frente a los diversos retos sociales, ambientales y económicos.

Se trata de la construcción social de nuestro desarrollo con visión de largo plazo. Un enfoque de sustentabilidad democrática, requiere reconocer el derecho de todas las personas a ser actores en la definición de su propio desarrollo.

En la lógica del Desarrollo Sustentable la transición hacia una democracia de ciudadanía, pretende la transformación de la Administración Pública, con la participación social en su labor diaria para alcanzar los fines sociales del Estado.

Para lo cual es indispensable mayor participación social en los asuntos públicos. Significa ir más allá de su participación electoral para elegir a sus representantes,

lo cual es importante pero el Desarrollo Sustentable solicita una transición hacia una democracia de ciudadanía, donde se manifiesten las inquietudes sociales y se ofrezcan opciones para dar solución a sus necesidades. La *reacción social* en el ámbito público para la toma de decisiones, es indispensable para crear una institucionalidad democrática.

Las estrategias multidimensionales para reorganizar a la Administración Pública, respaldada por la sociedad mexicana por la credibilidad institucional mostrada, para conjugar articuladamente las políticas públicas enfocadas hacia el Desarrollo Sustentable, tienen un impacto que fortalece al Estado, ya que satisface necesidades y concreta el bienestar general. En tal sentido, se propone un *Programa Especial Intersectorial y de Participación Social para el Desarrollo Sustentable*, no para ampliar la burocracia o presupuesto, sino para tener una estructura democrática, jurídico-política organizada y funcional en la Administración Pública.

Las etapas de transición hacia el Desarrollo Sustentable, por la actividad integral de la Administración Pública, basada en la gobernabilidad democrática participativa, debe reflejar liderazgo, capacidad para la toma de decisiones y para la articulación de políticas públicas, y una organización con fines sociales planeados, para brindar respuestas sustentables a las demandas sociales, que den gran certidumbre democrático-institucional al Estado mexicano.

Las transformaciones que representan al Desarrollo Sustentable son de visión y civilizatorios, ya que históricamente el ser humano ha mostrado poco interés en tratar de entender que es parte de un entorno natural, y que no está aislado de éste para poder utilizar los recursos desmedidamente sin consecuencias.

Pocas veces en la historia de la humanidad, la visión hacia el futuro había sido tan incierta. Por esta razón, el Desarrollo Sustentable demanda una nueva percepción, actitudes, comportamientos y múltiples acciones de consciencia social, que implican el cambio de valores y principios institucionales, para hacer notar que las racionalidades sociales, económicas y ambientales tienen la misma importancia.

Los procesos democráticos para la participación social en la toma de decisiones, se combinan con la articulación de políticas públicas para generar una nueva dinámica social, política, cultural, ecológica, económica e institucional, para la transformación de la Administración Pública hacia el Desarrollo Sustentable.

Bibliografía

Aristóteles, *La política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974.

Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, México, Editorial Porrúa, segunda edición, 1978.

Beck, Ulrich, *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Barcelona, Paidós, 2004.

Berlin, Isaiah, *El sentido de la realidad sobre las ideas y su historia*, Madrid, Santillana, 2000.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Bustamante Terreros, Lenin, *El estudio de la administración como ciencia de gobierno: Woodrow Wilson* en Juan de Dios Pineda Guadarrama (coord.), *Textos clásico comentados para un fin de siglo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Cardozo Brum, Myriam, *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social*, H. Cámara de Diputados, México, 2006.

Cabrero Mendoza, Enrique, *El horizonte de la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local del gobierno. ¿Hacia una gestión de proximidad?*, Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora Velásquez (coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006.

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

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

De Padua, Marsilio, *El defensor de la paz*, Madrid, Tecnos, 1989.

Dahrendorf, Ralf, *El recomienzo de la historia. De la caída del Muro de Berlín a la Guerra de Irak*, Buenos Aires, Katz Editores, 2006.

Elster, Jon, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona España, Gedisa editorial, 1990.

Enríquez Mendoza, María Guadalupe, *Los principios de la administración científica de Frederick Taylor*, en Juan de Dios Pineda Guadarrama (coord.), *Textos clásico comentados para un fin de siglo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Foladori, Guillermo, *Avances y límites de la sustentabilidad social en Economía, Sociedad y Territorio*, s/lugar de edición, s/editor, Volumen III, núm. 12, 2002.

Gabaldón, Arnoldo José; Rodríguez Becerra Manuel, *Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?*, s/lugar de edición, Universidad Simón Bolívar; Universidad de los Andes, 2003.

Garnier, Leonardo, *El espacio de la política en la gestión pública en política y gestión pública*, s/editor, s/lugar de edición.

Guerrero Orozco, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Guerrero Orozco, Omar, *La nueva gerencia pública*, México, FONTAMARA, 2004.

Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

Lasswell, Harold D., *La orientación hacia las políticas en El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, Colección Antologías de políticas públicas, 2003.

Leff, Enrique, et al. (compiladores), *La transición hacia el desarrollo sustentable. perspectivas de América Latina y el Caribe*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Instituto Nacional de Ecología); Universidad Autónoma Metropolitana; Organización de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), México, primera edición, 2002.

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

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

Montesquieu, Charles de Secondat, *El espíritu de las leyes*, s/lugar de edición, Río piedras universitaria, 1964.

Mouffe, Chantal, *Política y pasiones: las apuestas de la democracia* en Arfuch, Leonor, *Pensar este tiempo. Espacios, efectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós, 2005.

Muschett, F. Douglas, *Principios del Desarrollo Sostenible*. Madrid, AENOR, 1998.

Ohmae, Kenichi, *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*, s/lugar de edición, Wharton School Publishing/Grupo Editorial Norma, 2006.

Ortega y Gasset, José, *La Rebelión de las masas*, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1987.

Peraza González, Guadalupe Aurora Lol-be, *El gasto público y el desarrollo social* en Cordera Campos, Rolando; Cabrera Carlos Javier, *La política social en México: tendencias y perspectivas*, s/lugar de edición, s/editor.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Colegio Mexiquense, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales). México, primera edición, 2004.

Provencio, Enrique; Carabias, Julia, *Pobreza y medio ambiente*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, 1993.

Robinson, Joan, *Teoría del desarrollo. Aspectos críticos en De la planeación democrática a la planeación participativa: un nuevo enfoque de políticas públicas para Veracruz*, editorial Martínez Roca, Barcelona, primera edición, 1973.

Rodríguez Araujo, Octavio, *Los partidos políticos y la sociedad civil* en Gutiérrez Garza, Esthela (coordinadora), *el Debate Nacional, T. II Escenarios de la democratización*, México, Editorial Diana- UNAM, 1998.

Rojas Orozco, Cornelio, *El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública*. México, INAP, primera edición, 2003.

Rojas Orozco, Cornelio, *Matriz desarrollo sustentable y neoliberalismo*, México, s/editor, 2009.

Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, Editorial Porrúa, cuarta edición, 1975.

Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia, su objeto y su estudio. Capítulo I historia del objeto de estudio de la administración pública en El Servicio Profesional de Carrera y los cambios en la gestión pública de México*,

Instituto de Administración Pública del Estado de México, Plaza y Valdez, México, núm. 26, 2001.

Sánchez González, José Juan, *Marshall y Gladys Dimock: la teoría de la administración pública centrada en el estudio del Estado* en Juan de Dios Pineda Guadarrama (coord.), *Textos clásico comentados para un fin de siglo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Stiglitz, Joseph, *Cómo hacer que funcione la globalización*, México, Taurus, 2006.

Strange, Susan, *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria Editorial/Interpón Oxfam, 2003.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2008.

Torres Carral, Guillermo, *El desarrollo sustentable en México (visión crítica hacia un desarrollo compatible)*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, primera edición, 2009.

Uvalle Berrones, Ricardo, *El enfoque público administrativo de Leonard White* en Juan de Dios Pineda Guadarrama (coord.), *Textos clásico comentados para un fin de siglo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las políticas públicas en el gobierno de la democracia en ciudadanía, democracia y políticas públicas* en León y Ramírez Juan Carlos; Mora Velásquez Salvador (coordinadores), México, Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, IAPEM, 2007.

Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, segunda edición.

Weber, Max, *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial, 1969.

Zolo, Danilo, *Globalización: Un mapa de los problemas*, Madrid, Ediciones Mensajero, 2006.

Bibliografía Institucional

Atlas de Experiencias Comunitarias en Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de Michoacán. Programa para los Pueblos Indígenas, SEMARNAT, México, 2007.

Cifras de pobreza por ingresos 2008, Dirección de Información y Comunicación Social del CONEVAL, México, Comunicado de prensa No. 006/09, julio de 2009.

Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal
Edición _____ en _____ línea:
http://www.issste.gob.mx/oic/_sac2160748/paginas/actua/codigos/cod_3.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo dentro del XLVII período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, en el tema 79, noviembre 2 de 1992.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, ONU, Río de Janeiro, 9 de junio de 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición en línea:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cuatro temas para una agenda de debate en La democracia en América Latina, ONU, PNUD, 2002.

Democracia/Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lima, Perú, 2008.

Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina, CEPAL/CLAD/CELA, Caracas, Venezuela, ed. Nueva Sociedad, 1996.

El modelo de desarrollo en El desarrollo sustentable. Una alternativa de política institucional, SEMARNAP (cuadernos), México, 1997.

Evolución de la pobreza en México, CONEVAL, México, julio de 2009. [Documento Microsoft Power Point].

Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales, SEMARNAT, México, edición 2008.

Informe Nuestro Futuro Común, Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Rio de Janeiro, 1992.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Edición en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Edición en línea: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

Ley General de Desarrollo Social. Edición en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Edición en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

Ley de Planeación. Edición en línea: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>

Ley Orgánica De la Administración Pública Federal. Edición en línea:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

Memoria documental sobre el Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal 2001-2006 (PDS) y las Agendas de Transversalidad de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable 2004-2006, Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT, México.

Nuestra propia agenda sobre desarrollo y medio ambiente, Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s/lugar de edición, 1992.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Edición en línea:
<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>

Perspectiva de la administración pública sobre la aplicación de los objetivos y compromisos convenidos internacionalmente con respecto al desarrollo sostenible durante el séptimo periodo de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública, Nueva York, Consejo Económico y Social de la ONU, del 14 al 18 de abril de 2008.

Política Social y Desarrollo durante el seminario *Un Gobierno para el Desarrollo Humano,* Salón de Plenarios del Congreso Nacional de la República de Chile, Valparaíso Chile, diciembre 3 de 1992.

Programa Sectorial de Desarrollo Social. Edición en línea:
http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf

Programa Sectorial de Economía. Edición en línea:
<http://www.economia.gob.mx/imgsip/Derecha/Bannerssip/progsectorialeconomia.pdf>

f

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Edición en línea:
<http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Documents/pt2008.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. Edición en línea:
http://www.oportunidades.gob.mx/transparencia/reglamento_interior_SEDESOL.pdf

Reglamento Interior de la Secretaría de Economía. Edición en línea:
<http://www.economia.gob.mx/pics/p/p1376/R1.pdf>

Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Edición en línea:
<http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/reglamentointerior.aspx>

Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008, Dirección de Información y Comunicación Social, México, Distrito Federal, comunicado de prensa No. 006/09, 18 de julio de 2009. [Documento Microsoft Power Point]

Fuentes Audiográficas

Desafíos del desarrollo sustentable desde la perspectiva social, síntesis de la ponencia presentada en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Sala "Leopoldo Zea", 26 de mayo de 2009.

Nuestra Visión del Desarrollo Sustentable. Nueva Ética Global y Local, síntesis del profesor Cornelio Rojas Orozco de las ponencias presentadas en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2009.

Tecnología y poder en la transición hacia el desarrollo sustentable, síntesis del profesor Cornelio Rojas Orozco de la ponencia presentada en el seminario permanente sobre *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Sala "Leopoldo Zea", 24 de septiembre de 2009.

Documentos

Amador Hernández, Juan Carlos, *Descentralización del gasto y combate a la pobreza: fondo de aportaciones de infraestructura social*, Reporte, CESOP, Cámara de Diputados, Número 11.

Bergara Mario; Pereyra Andrés. *El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos*, México, s/editor.

Camarena Luhrs, Margarita; Valdez Zepeda, Andrés. *El Plan Puebla-Panamá y las políticas de desarrollo. Un análisis crítico* en Espiral, estudios sobre Estado y sociedad, volumen IX núm. 25, septiembre-diciembre de 2002. Edición en línea: <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral%2025/69-105.pdf>

Cardozo Brum, Myriam, *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social*, H. Cámara de Diputados, México, 2006.

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

El marco institucional en la relación de los poderes federales con los órganos locales en el Distrito Federal, s/autor, México, s/editor, núm. 56.

El Plan Puebla-Panamá, s/autor, Guatemala, s/editor, citado 17 de enero de 2010, Cuadernos de Guatemala, núm. 1, mayo de 2004, formato PDF, disponible en internet:

http://www.aapguatemala.org/03_publicacions/cuadernos/descarrega/1cuadernos_ppp.pdf

Camarena Luhrs, Margarita; Valdez Zepeda, Andrés, *El plan Puebla-Panamá y las políticas de desarrollo. Un análisis crítico*, en línea, s/lugar de publicación, s/editor, citado 17 de enero de 2010, Espiral, Estudio sobre Estado y sociedad, Vol. 9, no. 25, septiembre-diciembre, 2002, formato PDF, disponible en internet: <http://www.larevista.com.mx/ed614/info4.htm>

¿Hacia una Mesoamérica integrada y próspera? El Plan Puebla Panamá según la propaganda oficial, s/autor, s/lugar de edición, s/editor, citado 17 de enero de 2010, formato PDF, disponible en internet: http://www.tropicoverde.org/Proyecto_TV/doc_pdf/PPP.pdf

Latouche, Serge, *La opción del decrecimiento, una alternativa ante la crisis*, en *línea*, México, periódico La Jornada, 04 agosto 2009, citado 17 de enero de 2010, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/08/04/la-opcion-del-decrecimiento-una-teoria-economica>

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

Meza, Leonardo (compilador), *Medio ambiente y desarrollo*, Fundación Friedrich Ebert, representación en México, 1999.

Microfinanciamiento hipotecario sustentable. Caso: la Petrolera, s/autor, México, s/editor.

Ornelas Delgado, Jaime, *¿Es el desarrollo sustentable una opción viable?*, Revista ciudades, RNIU, Puebla, México, número 34, abril-junio de 1997.

Prats, Joan, *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgo para reinventar y revalorizar la política*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, s/lugar de edición, Paper N° 43.

Provencio, Enrique, *Desarrollo sustentable e instituciones públicas*, gaceta ecológica, número 37, Instituto Nacional de Ecología, 1995.

Provencio, Enrique, *La relación entre pobreza y ambiente y sus repercusiones de política*, Revista comercio exterior, México, vol.53, número 7 julio de 2003.

Rojas Orozco, Cornelio, *Administración pública para el desarrollo sustentable*, propuesta de reforma al Plan de Estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003.

Subirats, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, edición en línea, s/lugar de edición, s/editor, fecha de publicación desconocida, citado 25 de abril de 2010, formato PDF, disponible en internet: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/SJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf

Thais Maingon, *Política social en Venezuela 1999-2003*, Cuadernos del CENDES, Año 21, número 55, Tercera Época, enero-abril, 2004.

Uvalle Berrones, Ricardo, *La democratización de la administración pública*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública, Panamá, 28-31 de octubre del 2003.

Van Meter S. Donald; Van Horn Carl E., *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*, en Aguilar Villanueva Luis (coord.) *La implementación de las políticas*, México, Porrúa, 2003.

Fuentes electrónicas

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1552>

<http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesbrgo/documentos/Agenda21/Programa21.htm>

<http://www.clubofrome.org/eng/about/4/>

<http://www.cma.gva.es/contenidoHtmlArea/mostrar.aspx?idioma=C&Nodo=4558>

http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/revista12/Foladori_est_voliii_num12_2002.pdf

<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>

<http://www.coneval.gob.mx/coneval2/>

<http://www.fao.org/docrep/W2598S/w2598s05.htm>

<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/uvallede.pdf>

<http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>

<http://www.tierra21.com.ar/default.asp?fondo=EABFBF&pagina=agenda21.asp>

<http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area&id_rubrique=5

<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>