



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA  
SOCIAL DESDE EL ENFOQUE DEL  
DESARROLLO SUSTENTABLE**

**T E S I S  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)  
P R E S E N T A:  
PÉREZ RODRÍGUEZ AILED EDITH**

**ASESOR:**

**PROFESOR CORNELIO ROJAS OROZCO.**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**JULIO 2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I</b> <b>MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>9</b>
1.1 Administración Pública y Neoliberalismo	11
1.1.1 Política Pública	13
1.1.2 Desarrollo Social	15
1.2 Categoría Social del Desarrollo Sustentable	18
1.2.1 El enfoque del Desarrollo Sustentable	19
1.2.2 Sustentabilidad Social	28
<b>CAPÍTULO II</b> <b>DESAFÍOS DE LA POLITICA SOCIAL</b>	<b>32</b>
2.1 Retos Sociales	33
2.1.1 Complejidad de la Pobreza	33
2.1.2. Perspectivas de Medición de la Pobreza	37
2.1.3 Derechos Sociales	42
2.2. Retos Económicos	43
2.2.1 Conflictos socioeconómicos	45
2.3 Retos Ambientales	46
2.3.1 Pobreza y Medio Ambiente	47
2.4 Retos Institucionales	51
2.4.1 Coordinación Institucional	52
2.4.2 Medición de los programas sociales	54

**CAPÍTULO III**  
**POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL** **58**

3.1 Contexto Institucional	59
3.1.1 Antecedentes de los Programas (1970-2006)	59
3.1.2 Marco Jurídico	66
3.1.3. Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)	69
3.2 Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	73
3.2.1 Programa Especial Concurrente (PEC)	79
3.2.2 Gasto Social y Resultados	85

**CAPÍTULO IV**  
**LA TRANSICIÓN HACIA EL DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE** **88**

4.1 Replantar la Política Social	89
4.1.1 Hacia una nueva política social	92
4.1.2 Cambios Institucionales	95
4.2. Nueva estrategia económico - social	99
4.2.1 Articulación entre democracia y desarrollo sustentable	104
4.2.2 Lineamientos Generales	106
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>116</b>

# LÍMITES Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE EL ENFOQUE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

## INTRODUCCIÓN

La política social está concebida en la ley de la materia como una política de Estado. Toda política de Estado busca resolver problemas estructurales a largo plazo sin los vaivenes de la política del Gobierno en turno. Visto desde este ángulo, la política social es generadora de orden, certidumbre, legalidad, legitimidad, equidad y justicia social, o su contrario.

Las políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de distribución de riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población.

La administración pública está integrada por instituciones agrupadas en torno del Poder Ejecutivo, con la responsabilidad de administrar los bienes y recursos de la nación así como proporcionar los servicios públicos con el fin de proveer y suministrarlos en tiempo, forma y calidad para el beneficio de la población.

Las secretarías encargadas de promover el desarrollo social se han preocupado por atender las demandas sociales inmediatas, dejando de lado su interrelación con los aspectos ambientales y económicos, los cuales dentro del modelo de desarrollo actual privilegian los intereses de unos cuantos sobre los intereses que demanda la sociedad.

La imposición de políticas basadas en el enfoque gerencial, de la Nueva Gestión Pública (NGP) como la desregulación, la liberalización financiera y comercial, la apertura a la inversión extranjera y las privatizaciones de los bienes nacionales y de los servicios públicos, significó el inicio de un proceso de deterioro y recesión de la economía nacional, pero también de deterioro de las condiciones de la sociedad.

Como resultado de la implementación del modelo Neoliberal, los niveles de pobreza se han disparado, lo mismo que la emigración del campo a la ciudad y al extranjero; los salarios y los derechos laborales, de por sí raquíticos, se han derrumbado. Hoy se generalizan el trabajo informal, y la precarización. Se favorece la llamada flexibilización en las relaciones laborales y se pretende suplantar el pago de un salario digno con estímulos y premios por productividad.

En la actualidad, el mayor reto que tienen los actores políticos, económicos y sociales es otorgar soluciones de fondo –soluciones duraderas y definitivas– a los problemas que enfrentan los mexicanos.

El desarrollo social no puede limitarse a una serie de políticas de asistencia, que en algunas circunstancias representan una dádiva otorgado por un estado benefactor y paternalista. La política social debe vincularse con la económica desde su propio diseño o planeación.

A partir de esta conceptualización, en la presente investigación se asume como principal cuestionamiento el porqué la Política Social del Gobierno Federal no cumple con su objetivo de lograr el Desarrollo Social, el cual comprende como propósito fundamental la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos como son la alimentación, la asistencia a la salud, la educación y el hábitat, el pleno ejercicio de todos los derechos sociales de la población en especial de los sectores menos favorecidos, los cuales son prioridades elementales para un nuevo modelo de *Desarrollo Social Sustentable*.

Los límites que enfrenta la Política Social para alcanzar dichos objetivos, suponen un ajuste conveniente para superar la crisis económica y social, lo que significa una reestructuración económica de modo que los principales desequilibrios sean eliminados a un nivel satisfactorio de producción, de inversión y de protección de las necesidades sociales “de las generaciones presentes sin sacrificar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” tal como se establece en el Informe de Nuestro Futuro Común. Esto requiere mantener la economía en buen estado pero orientada al desarrollo social.

La idea o enfoque del desarrollo sustentable adquirió relevancia en un plazo relativamente breve y fue incluida en las formulaciones de los organismos internacionales que tienen más influencia en la orientación de los modelos de desarrollo, como el Banco Mundial (BM 1990, 1992), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-PNUD, 1991) y otros. De igual manera, el enfoque fue incorporado en el discurso político, no sólo ambientalista sino en general por el desarrollo.

En el informe *Nuestro Futuro Común* se hacía énfasis, también, en que el desarrollo debía enfocarse a la superación de los déficits sociales en necesidades básicas. Como factores críticos de la estrategia para el desarrollo sustentable se anotaba las necesidades de un contexto social democrático y participativo; la intervención de las minorías y los grupos étnicos; y el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo.

Los requisitos explícitos que se reconocían en dicho informe incluían los temas centrales de las discusiones que sobre el desarrollo y el ambiente ya se venían dando, un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma; tomando como tema principal un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado.

El desarrollo sustentable está compuesto por tres grandes dimensiones, lo social, lo económico y lo ambiental. La dimensión social bajo conceptos de equidad, democracia, bienestar, calidad de vida de la sociedad. La dimensión económica está orientada a satisfacer las necesidades de consumo sin profundizar las bases de los procesos productivos. La dimensión ambiental por su parte incluye la conservación y el uso razonable de los recursos naturales. El equilibrio de estas dimensiones nos permite hablar de un desarrollo sustentable.

Lo anterior, por cierto, no ha sido suficientemente percibido desde la perspectiva de otras disciplinas; por ejemplo, las ciencias sociales observan al desarrollo sustentable más como un enfoque relacionado con el ambiente que con la sociedad.

Ante esta perspectiva se propone deducir algunas propuestas alternativas para el desempeño de las instituciones con miras a contribuir al Desarrollo Social mediante la articulación de las políticas sociales, económicas y ambientales, que señalan el enfoque interdisciplinario del Desarrollo Sustentable.

Se propone pasar de un Estado asistencialista que maneja la política social como dádiva, a un Estado que reconozca que la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, y el empleo entre otras, son derechos indiscutibles de las personas. Sólo así arribaremos a una verdadera política social de Estado que transforme a nuestra nación con base en la equidad y los derechos fundamentales.

Para tal efecto este trabajo se estructura en cuatro capítulos.

En el primero, se destacan algunos principios teóricos y conceptos claves para el análisis del tema de investigación teniendo como eje fundamental a la administración pública y la Política Social así como el enfoque del Desarrollo Sustentable.

En el segundo capítulo Desafíos para la Política Social se hace un breve diagnóstico de la problemática que deberá enfrentar la política social, desde un enfoque interdisciplinario como método de análisis del Desarrollo Sustentable considerando que los temas sociales no se pueden explicar sin la articulación de ésta con los temas económicos y ambientales.

Comprende un diagnóstico de la problemática social así como de un diagnóstico institucional que nos permita identificar la responsabilidad de la administración pública para enfrentar la crisis social de manera eficaz, eficiente y con calidad, en el marco de la teoría de la Administración Pública.



En el tercer capítulo se hace un estudio de los Programas Sociales implementados por el Gobierno Federal a través de los años, siendo el objetivo de éstos la solución de la problemática social que ha existido en nuestro país como lo es la pobreza.

Por último en el cuarto capítulo se plantea la necesidad de replantear la política social del país para lograr que se lleve a cabo un Desarrollo Social Sustentable, en este caso basado en los lineamientos del Desarrollo Sustentable, ya que éste tiene un enfoque interdisciplinario que conjuga los aspectos sociales, económicos y ambientales.

## CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA

El Estado es el principal generador y reproductor del orden jurídico y político de la sociedad, y con base en sus atribuciones constitucionales y legales, tiene a su cargo la organización y el aprovechamiento de los recursos públicos que se destinan a las tareas del bien común. El Estado es el centro que institucionaliza los valores y las organizaciones de la sociedad civil. Es por tanto, una institución que se articula con la sociedad en términos de definir a qué aspira y hacia dónde desea llegar... es un principio de orden, autoridad y acciones para la mejor conservación de la sociedad. Es una forma de asociación que se encarga de gobernar la vida de los opuestos para propiciar un ambiente de certidumbre que es necesario para la estabilidad y la gobernabilidad democrática.<sup>1</sup>

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

Es por ello que el Estado debe de contar con una visión social, y es así como surge el Estado Social, el cual nos dice Carbonell, 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.

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, IAPEM, 2003, pp. 144-145.

c) Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad”<sup>2</sup>.

El Estado Social por sus características es un Estado Interventor, el cual está obligado a lograr el bienestar general de los ciudadanos, lo cual lleva a corregir las deficiencias de seguridad y bienestar; los derechos económicos, sociales y culturales son la piedra angular sobre la que se construye este modelo de Estado Social. En otras palabras este modelo de Estado tiene una actuación en la vida económico-social para llevar a cabo la defensa de las clases más pobres y necesitadas con severas carencias, también tiene que servir para facilitar a todos los ciudadanos un mínimo nivel de satisfacción de sus necesidades, cuyo contenido concreto variará en función del tiempo y del espacio. Debido a estas características, este modelo de Estado es compatible con el enfoque de Desarrollo Sustentable, el cual tiene entre sus principios la satisfacción de necesidades.

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

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

---

<sup>2</sup> Carbonell, Miguel, “La garantía de los derechos sociales en la teoría de Luigi Ferrajoli”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, España, Trotta, 2005, p. 175.

orientación de los programas sociales, el modelo económico y buscar nuevas alternativas de desarrollo.

Es precisamente, la administración pública el aparato administrativo del Estado o el gobierno en acción que se encarga de administrar lo público con el objetivo de lograr el bienestar de la sociedad.

## **1.1 Administración pública y Neoliberalismo**

La administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decidir que es el factor estratégico del desarrollo. Si bien el colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su administración pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>3</sup>

Esta actividad es inherente al quehacer gubernamental e indisoluble de la política porque ésta determina la voluntad y la función, y esto es más importante que la máquina administrativa y lo relativo a los sistemas y procedimientos administrativos.

“La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política de Estado. Por lo tanto la administración pública es un sistema compuesto de leyes, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política de Estado. Señala que gobernar implica administrar y administrar es saber gobernar”<sup>4</sup>.

Por lo anterior se comprende por administración pública como el conjunto de instituciones encargada de materializar las políticas, planes, programas y proyectos determinados por el gobierno y que a través de la estructura institucional realiza las actividades necesarias con el objetivo de satisfacer las necesidades y demandas que tiene la sociedad buscando la optimización de recursos para lograr una administración eficaz, eficiente y de calidad.

---

<sup>3</sup> Citado por José Juan Sánchez González, *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, IAEPM – Plaza y Valdés Editores, 2001, p.113.

<sup>4</sup> White, Leonard. *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p.13.

## *Neoliberalismo*

La palabra neoliberalismo ha sido usada para designar la orientación del resultado de un conjunto de políticas públicas más frecuentemente agrupadas bajo el nombre de “reforma del estado”. Estas se caracterizan por algunas medidas concretas como la privatización de empresas públicas (acompañada de una desregulación más general que implica no sólo la reducción del tamaño del estado, sino también de la injerencia del mismo en una serie de actividades sociales y económicas en las que, durante las etapas anteriores del desarrollo se acostumbro a intervenir), la disciplina fiscal, que supone muy importantes recortes del gasto público y reducciones a los gravámenes de la actividad empresarial, pero también un mayor rigor en la recaudación de impuestos; la apertura comercial y financiera a la economía internacional y la descentralización no sólo de los aparatos públicos, sino también, y en la medida de lo posible, de actividades económicas privadas, como la industria.<sup>5</sup>

### *La política social del Estado Neoliberal*

La política social es el conjunto de las decisiones y acciones económicas y asistenciales dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades y mitigar la necesidad extrema. En el Estado neoliberal estas necesidades sociales se satisfacen ante todo por el mercado; no pueden pensarse como estragos o efectos negativos por la acción de éste, ni menos aún como derechos.

La política social neoliberal, según Pedro Moreno, se define a partir de una lógica instrumental y económica en sentido estricto. A partir de ella, todas las relaciones sociales tenderán a caer dentro de lo estipulado por la regla del intercambio equivalente, es decir, en el dominio de la conmensurabilidad de las diversas opciones alternativas, condición que permite una elección racional.<sup>6</sup>

El horizonte temporal es de corto plazo y el modelo típico presente de decisiones, es el llamado clásico o normativo. La función de la política social en ese sentido no es compensar o distribuir productos o servicios, sino configurar a través de

---

<sup>5</sup> Varela Petito, Gonzalo, “Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina”, en Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar, Pedro (comp). *Reforma del Estado y Políticas Sociales*, México, UAM Xochimilco, 1994, pp. 97-98.

<sup>6</sup> Moreno, H. Pedro, “Elaboración de la Política Social y transformación del Estado”, *Op. Cit*, pp. 114-115.

comportamientos económicamente adecuados, eleven su bienestar. En todo caso, se erigen programas públicos (provistos por el estado y/o privados) de carácter asistencial para atender a las franjas extremas de la pobreza, pero la idea central de política social del estado benefactor se diluye.

Las características principales de la política social de orientación neoliberal son: necesidades individuales presentes y localizadas, sin predefinición política, jurídica o cultural solo “económica”, bienes públicos, asignación de recursos con criterios de racionalidad económica (a través del mercado) y “productos” discretos o proyectos, más que grandes planes y megapolíticas.<sup>7</sup>

La política social desde ésta perspectiva, puede ser producida por el mercado o por el estado, en ese orden. Ello es así, por la posibilidad de calcular los beneficios de la provisión de servicios sociales como la educación, la atención médica, la vivienda y la seguridad social. En cada caso puede distinguirse beneficios públicos y privados.

### **1.1.1 Política Pública**

Las Políticas Públicas persiguen la resolución de problemas públicos tomando en cuenta aspectos políticos y también de orden técnico, se trata de un proceso en el que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales.

En cambio las políticas de corte administrativistas intentan responder a una exigencia de racionalidad, legalidad y eficiencia de los gobiernos, sin necesidad de comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el Estado y la acción gubernamental.

Una extensa descripción de lo que es el concepto de Política Pública se encuentra en Subirats: “un campo de actividad gubernamental, un propósito general a realizar, una situación deseada, una propuesta de acción específica, las normas relativas a cada problemática, el conjunto de objetivos y programas de acción del gobierno en un campo de cuestiones; o bien, el producto y resultado de una específica actividad

---

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 115.

gubernamental, el comportamiento gubernamental de hecho, el impacto real de la actividad gubernamental, el modelo teórico o las técnicas aplicables que sustentan una iniciativa gubernamental, etc.”<sup>8</sup>

Myriam Cardozo define a las Políticas Públicas como “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.”<sup>9</sup>

Luis F. Aguilar Villanueva define a las Políticas Públicas como “a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”<sup>10</sup>

Con todo lo anterior se puede decir que la política pública es aquella en la que participan tanto la sociedad como el gobierno, la participación de la sociedad debe darse desde el diseño de la política hasta la evaluación de la misma. La política pública debe de resolver problemas públicos.

---

<sup>8</sup>Citado por Luis F. Aguilar, compilación y estudio introductorio, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp.22-23.

<sup>9</sup> Cardozo Brum, Myriam, *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social*, México, H. Cámara de Diputados, 2006, pp. 25-26.

<sup>10</sup> Villanueva Aguilar, Luis F, “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez, Freddy y Garza, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p.14.

### 1.1.2 Desarrollo Social

El desarrollo social es un concepto que abarca muchos sectores de la vida de la población. Se relaciona con la democracia, el respeto a los derechos humanos, la educación, salud, empleo, pobreza, discriminación, exclusión, entre otros.

Debido a que el desarrollo social es un concepto transversal, se vincula con todos los demás tipos de desarrollo, el político, el económico y el ambiental; se trata de la mejora en todos sentidos de la vida de todas las personas.

Cuando se habla de desarrollo social, se desprende un proceso que lleva a mejorar las condiciones de vida de la sociedad en todos los ámbitos, empleo, salud, seguridad (pública, económica, ambiental), educación, entre las principales. Para ello, el Estado debe ser el impulsor y promotor de este proceso, por su parte, la sociedad se debe encargar de vigilar estas acciones estatales y participar en los diversos espacios públicos y privados.

El contexto en que aparecen las primeras políticas sociales tiene un alto contenido de objetivo moral. Según Mantagut<sup>11</sup> la consideración de igualdad entre los hombres, los derechos humanos o los derechos de la ciudadanía provocan una acción del gobierno con intento de conseguir esa deseada igualdad. En la actualidad el concepto de ciudadanía se extendió hasta la esfera de lo social y económico, reconociendo consideraciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad, como aspectos fundamentales para el ejercicio pleno de los derechos del individuo.

Las políticas sociales son entendidas la mayoría de las veces como un mecanismo destinado a corregir o disminuir los efectos que ha causado el sistema económico, concibiendo la intervención de los gobiernos como una acción benefactora, correctora o compensadora de la desigualdad social que produce el mercado.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Montagut, Teresa, *Política Social: una introducción*. Madrid, Editorial Ariel, 2000.

<sup>12</sup> Adelantado, José (*et al*) "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en Arteaga Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia, *La política social en transición*, México, Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001, p.65.



Se puede decir también que son el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión social específica.<sup>13</sup>

En México, la política social surge hasta el Siglo XX y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917 donde el objetivo de dicha política fue la población campesina. Después de la posguerra, el Estado y sus instituciones adoptaron la idea de promover un crecimiento económico el cual crearía las bases del bienestar social, a través de un esquema de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente. En los años 80 con la reestructuración y reformas del Estado se conformó un mapa geográfico en el cual prevalecía la pobreza extrema y donde el Estado no respondía a las demandas de satisfacer las necesidades básicas que reclamaba la sociedad, el cual prevalece hasta nuestros días. En este sentido el objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza a través de programas focalizados.

La política social contribuye a una nueva visión de la economía a través de sus fundamentos: la protección social y la equidad. De esta manera se puede trabajar esta concepción mediante las instituciones dedicadas a realizar las políticas sociales y el combate a la pobreza, la migración y el bienestar social así como de la salud y educación principalmente. Esta cuestión de justicia social es una de las condiciones previas que se requieren para lograr sociedades sustentables, capaces de lograr que sus actividades tengan el mínimo impacto en el medio ambiente y que a su vez, éstas sean provechosas en beneficio de la mayoría.

Bajo esta premisa se afirma que la política social está dirigida, como su denominación lo indica, hacia lo social, es decir, es para, por y en función de la sociedad. Por lo mismo requiere de la conjunción de acciones planeadas y estructuradas coherentemente bajo un análisis económico y social de impacto que tenga como objetivo principal y fundamental influir en el desarrollo social plasmado

---

<sup>13</sup> Evangelista Martínez, Elí, “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”, en Arteaga Basurto, Carlos *Op cit*, p.141.

en una mejora en la calidad de vida en rubros como alimentación, educación, vivienda, salud y los sistemas de seguridad social entre otras.

De esta manera, los fines comúnmente atribuibles a la política social son:

- a) Asegurar sistemas de cobertura universal relacionados con la dotación de bienes y servicios básicos.
- b) Diluir el riesgo individual mediante sistemas de distribución social de la riqueza.
- c) Cumplir una función redistributiva y en particular la erradicación de la pobreza extrema.
- d) Promover la cohesión social y asegurar la estabilidad y legitimación política, y a su vez factores de competitividad económica.<sup>14</sup>

De acuerdo con Marc Rimez y León Bendesky, los elementos anteriores no se reducen a la lucha contra la pobreza o la pobreza extrema, por lo que al hablar de política social en realidad estamos hablando de derechos sociales, los cuales se distinguen por ser universales y no restringirse a determinados grupos socioeconómicos.<sup>15</sup>

Así pues considero que la política social implementada desde el modelo Neoliberal se debe replantear, considerando que en un contexto de pobreza y desigualdad generalizados, los individuos además de cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda, realizan otras actividades y necesitan un ingreso para poder cumplirlas. Es por ello la política social, como política pública a cargo de la administración pública, no sólo debe de tener como fin la erradicación de la pobreza extrema, sino más bien contemplar la sociedad global y procurar el bienestar y la búsqueda del Desarrollo Social con metodologías fundamentadas en las diferencias de las clases sociales.

---

<sup>14</sup> Rimez, Marc y Bendesky, León “Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización” en Fernando Clavijo (comp.) *Reformas económicas en México: 1982- 1999*, México, FCE, 2000, p.434.

<sup>15</sup> *Ibíd.* pp. 434-435.

En tal sentido, admitir que las políticas sociales están enfocadas a problemas de equidad social. Ante ello los objetivos principales de la política social son:

- La creación de capital humano, del conocimiento, de la educación
- La compensación social y, de la desigualdad de ingreso, de patrimonio y de oportunidades (igualdad de oportunidades)
- La contribución a la integración de los individuos en la sociedad, <sup>16</sup> igualdad de género, raza, religión, sociedades equitativas.

Por lo anterior, y aún sin evaluar sus resultados, se puede concluir que la política social es la encargada de lograr el Desarrollo Social, el cual se puede interpretar como la satisfacción de los derechos sociales de los ciudadanos, como lo es la educación, alimentación, vivienda, salud, etc.

## **1.2 Categoría Social del Desarrollo Sustentable**

Desde la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro-1992), convocada por la Naciones Unidas, se aboga por el desarrollo sustentable, es decir, un desarrollo que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

El concepto es complejo, involucra desde luego, un desarrollo que es sustentable en el largo plazo en términos no solamente económicos, sino también ecológicos y sociales.

Hasta el momento el concepto de desarrollo se ha asociado al de crecimiento económico; es decir, la idea del desarrollo se ha concentrado en la atención de la factibilidad y eficiencia económica, a veces a costa del uso irracional de los recursos naturales renovables y no renovables y del deterioro del medio ambiente, sin privilegiar consideraciones sociales ni de redistribución del ingreso.

---

<sup>16</sup> Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Gestión social. Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, Siglo XXI - Naciones Unidas, 2005, p.44.

El objetivo central del desarrollo sustentable no puede ser otro que el mejoramiento de la calidad de vida para toda la población. El desarrollo sustentable comprende como propósito fundamental la satisfacción de las necesidades esenciales de la población, en especial de los sectores menos favorecidos.

### **1.2.1 El enfoque del Desarrollo Sustentable**

Hay por lo menos dos vertientes que alimentaron el enfoque del desarrollo sustentable. La primera tiene relación con las corrientes que desde la economía sometieron a revisión el concepto de desarrollo económico a partir de los años setenta. La segunda tiene que ver con la emergencia de la crítica ambientalista al modo de vida contemporáneo, que también se expresó en diversas corrientes pero con ejes comunes y ha transitado por varias etapas en las últimas dos décadas, sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, mejor conocida como la Conferencia de Estocolmo, que tuvo lugar en esa ciudad en junio de 1972.

Para los fines de este inciso es necesario señalar que la crítica al desarrollo económico durante las últimas décadas significó un proceso complejo, fue asumida inclusive por los promotores de los principales paradigmas sobre el desarrollo. Por ejemplo, el *estructuralismo latinoamericano* fue sometido a crítica desde finales de los años setenta por el enfoque de la dependencia y posteriormente por la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A la postre se asimiló y difundió la idea de las insuficiencias del modelo económico generalizado en América Latina dado lo insatisfactorio de sus resultados sociales y económicos, sobre todo su incapacidad para superar problemas estructurales en los campos del empleo, la concentración del ingreso, la pobreza, el atraso tecnológico y la heterogeneidad sectorial, entre otros.

Unas de las betas de dicha crítica que tomó más fuerza, y que finalmente fue muy importante para el enfoque del desarrollo sustentable en América Latina, fue la que cuestionó los limitados efectos del desarrollo para superar la pobreza y lograr sociedades equitativas. Esto se dividió en elaboraciones propositivas sobre pobreza y desarrollo.

La otra vertiente que debe considerarse como antecedente del desarrollo sustentable, es decir, la crítica ambientalista, tampoco ha sido lineal ni homogénea. En las últimas décadas ha pasado por etapas con diversos enfoques, desde la atención en el posible agotamiento de los recursos naturales, sobre todo los energéticos y algunas materias primas, hasta una visión más global responsable de las complejas interrelaciones globales de los ecosistemas, sin descuidar otros temas prioritarios, como la contaminación o la desaparición de ciertas especies.

Es necesario recuperar estas dos vertientes porque el enfoque del desarrollo sustentable no pretende ser ni ambientalista ni economicista, sino integrar estas y otras dimensiones. Lo anterior, por cierto, no ha sido suficientemente percibido desde la perspectiva de otras disciplinas; por ejemplo, las ciencias sociales observan al desarrollo sustentable más como un enfoque relacionado con el ambiente que con la sociedad.

La idea o enfoque del desarrollo sustentable adquirió relevancia en un plazo relativamente breve y fue incluida en las formulaciones de los organismos internacionales que tienen más influencia en la orientación de los modelos de desarrollo, como el Banco Mundial (BM 1990, 1992), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID-PNUD, 1991) y otros. De igual manera, el enfoque fue incorporado en el discurso político, no sólo ambientalista sino en general por el desarrollo.<sup>17</sup>

La definición a la que casi siempre se recurre cuando se habla del desarrollo sustentable es la siguiente: “Es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo, 1987).

Este enfoque abarca tres componentes básicos económico, social y ambiental que constituyen los fundamentos de un desarrollo sustentable, son íntimamente interdependientes y, en consecuencia, se requiere que los esfuerzos por promover el desarrollo tomen en cuenta cada uno de estos tres aspectos.

---

<sup>17</sup> Carabias, Julia y Enrique Provencio. “La política ambiental mexicana antes y después de Río”. En Lichtinger, et al. (comp.) *La diplomacia ambiental*, México, FCE/SRE, 1994, pp.393-423.

En esa definición se integran tres elementos: la cobertura de necesidades básicas en la presente generación, la capacidad de los sistemas naturales para lograrlo, y la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras. Pero más allá de lo anterior el informe Nuestro Futuro Común partía de que el desarrollo sustentable sólo puede entenderse como proceso, y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional.

También en esta definición debe señalarse que existen dos tipos de necesidades, las cuales se pueden clasificar en necesidades existenciales que son las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y las necesidades axiológicas que son las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad; para satisfacer estas necesidades se necesitan satisfactores los cuales cambian a través del tiempo y de las culturas.

Con base en esta perspectiva el Desarrollo Sustentable supone un desarrollo económico que enfatice sus aspectos cualitativos, principalmente los relacionados con la equidad, el uso de recursos -en particular la energía- y la generación de desechos y contaminantes. Hacía énfasis, también, en que el desarrollo debía enfocarse a la superación de los déficit sociales en necesidades básicas.

También se colocaba en un lugar destacado el imperativo de modificar patrones de consumo sobre todo en países desarrollados para poder mantener y aumentar los recursos base, en particular los agrícolas, energéticos, bióticos minerales, aire y agua. Como factores críticos de la estrategia para el desarrollo sustentable se anotaba la reorientación tecnológica, sobre todo para atenuar el impacto sobre recursos y controlar los riesgos ambientales; las necesidades de un contexto social democrático y participativo; la intervención de las minorías y los grupos étnicos; y el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo.

Los requisitos explícitos que se reconocían en el Informe Nuestro Futuro Común incluían los temas centrales de las discusiones que sobre el desarrollo y el ambiente ya se venían dando: “Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones; un sistema

económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante; un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado; un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente; un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones; un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas; un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma”<sup>18</sup>.

Después de 1987 la idea del Desarrollo Sustentable, ya bajo su nueva formulación, no tardó en ser retomada, adaptada o sometida a revisión y crítica. En todo ello no sólo influyó la receptibilidad recién mencionada, sino también el hecho de que en el proceso que condujo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, el enfoque fue adoptado como un marco conceptual de las elaboraciones en decenas de temas, declaraciones y documentos que serían discutidos o adoptados en esta Conferencia.

La difusión del enfoque se vio favorecida, además, porque diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas lo adoptaron en sus revisiones sobre las estrategias de desarrollo. La CEPAL buscó integrar el enfoque del Desarrollo Sustentable con el trabajo que la misma institución había alcanzado previamente para actualizar sus concepciones y propuestas sobre el desarrollo latinoamericano. Esta formulación constituyó la más notable iniciativa para dar forma a un estructuralismo actualizado a las condiciones de los noventa, pero prácticamente se dejaba de lado la problemática ambiental, y sólo se daba un tratamiento a los recursos naturales a partir de su nuevo papel en la competencia internacional.

El esfuerzo de fusión con el Desarrollo Sustentable redundó más bien en una adaptación del marco general incluido en *Nuestro Futuro Común* a los temas más importantes para América Latina, pero estuvo lejos de traducirse en una articulación efectiva que avanzara en una concepción integrada de la dimensión económico y social con la ambiental. Lo mismo puede decirse de otro documento preparado en

---

<sup>18</sup> Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro Futuro Común*, 1987, pp.91-92.

1990 en la unidad conjunta CEPAL-PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, que también trató de precisar el enfoque teniendo como referencia la situación regional.

La formulación del Informe Nuestro Futuro Común constituyó la más notable iniciativa para concebir al Desarrollo Sustentable como un proceso de cambio continuo en el que la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones, fueran acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.

En el ámbito internacional, dicho Informe tuvo como propósito enfatizar en la valoración de la calidad de vida y del desarrollo de las capacidades de todos los seres humanos, sobre los valores cuantitativos de la producción para el mercado y el consumo. Su enfoque está orientado a la redefinición y cambio sustancial en la forma del capital y del propio proceso civilizatorio.

En 1991 el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, buscaron replantear el enfoque para América Latina, estos se hicieron a cargo de la necesidad de no adoptar acríticamente la propuesta lanzada en Nuestro Futuro Común, lo que de hecho era una respuesta a una de las críticas hechas al desarrollo sustentable: que se trataba de una estrategia pensada desde los países desarrollados, sin incorporar suficientemente las visiones y necesidades de los países en desarrollo. Este documento partió de las dificultades regionales para salir de la crisis y avanzar en el desarrollo, poniendo más énfasis en los problemas de la pobreza, el autoritarismo político, la falta de equidad, las asimetrías frente a los países industrializados, entre otros, con lo que se logró una visión más realista para pensar en el atributo ambiental del desarrollo sustentable.

Las líneas estratégicas que de ahí se derivaron fueron la erradicación de la pobreza, aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, ordenamiento del territorio, desarrollo tecnológico compatible con la realidad social y natural, nueva estrategia económico-social, organización y movilización social, y reforma del Estado. En algunos de estos puntos se hacía explícita una crítica a los modelos y políticas dominantes en la región, y quedaban más claras las dificultades para



concretar un proceso que logre los objetivos de equidad y calidad de vida, con los de preservación y restauración ambiental.

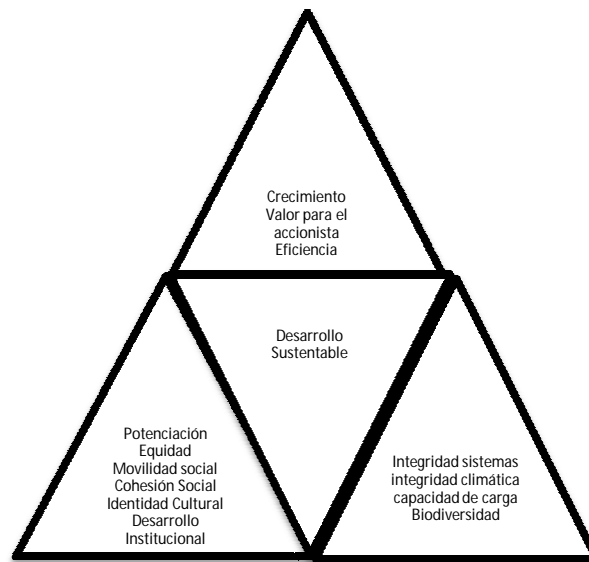
Una vez que surge el concepto de Desarrollo Sustentable y adquiere fuerza cuando es divulgado por el informe Nuestro Futuro Común, desaparecieron las pocas dudas que aún existían acerca de si la preocupación por la naturaleza debía o no considerar al ser humano. El Desarrollo Sustentable incorpora a la conservación de la naturaleza externa (sustentabilidad ambiental), la sustentabilidad social, y también una sustentabilidad económica.

Sin embargo algunos autores, instituciones y prácticas de política ambiental continúan privilegiando o considerando exclusivamente a la sustentabilidad ambiental. A pesar de existir decenas, o tal vez cientos de definiciones sobre desarrollo sustentable, una vez que dichas definiciones son analizadas y explicadas, en la mayoría de los casos los aspectos sociales y económicos de la sustentabilidad siempre complementan los de la sustentabilidad ambiental.

El siguiente esquema, elaborado por el World Resources Institute (WRI, 2002) es un ejemplo visual contundente de esa tridimensionalidad de la sustentabilidad. El ángulo superior representa a la sustentabilidad económica, el inferior derecho al ambiental y el inferior izquierdo a la social.

Esta presentación de la tridimensionalidad de la sustentabilidad resulta atractiva y parece abarcar a los diferentes sectores para los cuales el modelo económico capitalista debe prestar atención.

## Tridimensionalidad de la Sustentabilidad



Fuente: Traducción del cuadro WRI 2002

La sustentabilidad ambiental se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento de un caudal genético de las especies, que garantice la resiliencia frente a los impactos externos.

Incluye también el mantenimiento de los recursos naturales abióticos y lo que se denomina integridad climática, que no es otra cosa que un clima con la menor interferencia humana posible. En su conjunto, la sustentabilidad ambiental corresponde al concepto de conservación de la naturaleza, en el sentido de naturaleza externa al ser humano.

Si el concepto de sustentabilidad económica, se restringe al crecimiento económico y a la eficiencia productiva, no puede ser congruente con la sustentabilidad ambiental debido a que el sistema capitalista tiene un crecimiento ilimitado. Para los representantes de la más ortodoxa economía ecológica, el crecimiento no puede ser ilimitado; de manera que, para ser viable, el capitalismo debería convertirse en un proyecto de cero crecimiento<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Daly, Herman, "Introducción a la economía en estado estacionario", en H. Daly (comp.), *Economía, ecología, ética*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. Citado por Foladori, Guillermo, "Avances y Límites de la Sustentabilidad Social" en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 624.

No obstante, como el crecimiento ilimitado es intrínseco a la dinámica capitalista, dicha tesis sería equivalente a negar el capitalismo sin tener nada que colocar en su lugar. Para las vertientes más blandas de la economía ecológica, y para los economistas ambientales, bastaría corregir los procesos productivos para obtener un desarrollo sustentable<sup>20</sup>.

Básicamente, se trataría de sustituir crecientemente los recursos naturales no renovables por los renovables, y también de disminuir tendencialmente la contaminación.

En lo que respecta a la sustentabilidad social; su objetivo fundamental es la equidad, que implica la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, y la concreción de condiciones de dignidad para la vida humana. El desafío de la sustentabilidad social implica la satisfacción de las necesidades humanas establecidas en los derechos económicos sociales, políticos y culturales (y no solo aquellos a la salud, educación, y vivienda, reconocidos en las tradicionales políticas sociales). Sino que implica además de la distribución del ingreso, la equidad entre los géneros, la equidad entre las razas, las culturas, entre las personas que habitan las regiones o los territorios nivel nacional, y la equidad entre las sociedades del Norte y del Sur.

Durante los últimos treinta años del siglo XX la discusión sobre el desarrollo sustentable puso el acento en la necesidad de legar a las futuras generaciones una naturaleza mejor, quedando la preocupación por el aumento de la calidad de vida en un mero medio para alcanzar aquella meta, ya para finales del siglo XX la comunidad internacional comenzó a comprender que el objetivo debía ser el incremento de las capacidades humanas. El aumento de la calidad de vida debía ser el objetivo y no el puente o el medio para una naturaleza más saludable. El desarrollo humano, como aumento permanente de la calidad humana en forma equitativa y, entonces, como objetivo propio, se coloca en primer lugar, y en la

---

<sup>20</sup> Pearce, D. y R. Turner, *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Madrid, Celeste Ediciones, 1995. Citado por Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 624.

medida del desarrollo humano se alcanzaría una mejor relación con el ambiente externo.<sup>21</sup>

El nuevo paradigma de un Desarrollo Sustentable quizá presente una cuota para el crecimiento económico o sea un paradigma que ponga en tela de juicio al asociado al crecimiento económico permanente. Se pretende tener una visión integral del desarrollo.

Ya se han mencionado los tres principales factores que implican la sustentabilidad. Medir el desarrollo de cada factor, aunque sea en forma marginal, requiere de un cierto número de variables que recojan lo esencial de su expresión.

Según Sámano, medir el desarrollo de todos ellos, aunque cause cierta confusión su interpretación, se puede hacer agregando los desarrollos de cada uno de ellos. Medir que el desarrollo de ellos mantenga un determinado equilibrio, puede aproximarse por las relaciones que generan entre sí, devenidas de las interacciones que se establecen entre ellos. Sin embargo, medir que el desarrollo global de estos factores sea sustentable, requiere conocer los límites posibles de aprovechamiento de los recursos disponibles en ellos, límites hasta ahora desconocidos y, en el futuro, inciertos por la dinámica de cambio.<sup>22</sup>

Hasta hoy, poco se ha considerado en el desarrollo el deterioro ambiental y la falta de equidad cultural y social a pesar de conformar una sociedad tan heterogénea. Es decir, no se puede hablar de un Desarrollo Sustentable si en lugar de hacer menos abismales las diferencias, estas se acrecientan y se mantiene en la práctica, aunque no en el discurso, el uso de los recursos naturales de manera indiscriminada, en el sentido de obedecer criterios de costo-beneficio y no los asociados a un equilibrio que no los deteriore ni los agote.

---

<sup>21</sup> Anand, Sudhir y Amartya Sen, *Human Development and Economic Sustainability*, *World Development*, vol. 28, núm. 12, Elsevier Science Ltd., Pergamon, Great Britain. 2000. Citado por Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 629.

<sup>22</sup> Zamudio Sánchez Francisco José y Miguel Ángel Sámano. “Desarrollo Sustentable y su relación con el Desarrollo Humano o Sustentabilidad Social (una idea para su medición)” en Zamitiz Gamboa, Héctor (Coordinador) *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*, México, INAP, 2009.

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

Entre los factores económicos, sociales y ambientales debe existir un marco normativo, cuyo cumplimiento demanda su institucionalización y habla del papel de las instituciones para lograr un Desarrollo Sustentable, por su categoría eminentemente social.

Sólo bajo cierto equilibrio de éstas fuerzas o factores interactuando entre sí pueden aspirar a determinar un Desarrollo Sustentable, son sistemas que demandan y ofrecen bienes y/o servicios para su desarrollo específico y conjunto.

Como sistemas, lo económico, social y ambiental, pueden contemplarse como entes que se desarrollan o crecen, salvaguardando el equilibrio necesario entre ellos para un Desarrollo Sustentable.

### **1.2.2 Sustentabilidad Social**

Hasta la década de los noventa, dos temáticas concentraban la discusión en torno a la sustentabilidad social: la pobreza y el incremento poblacional. Reducir la pobreza y limitar el crecimiento poblacional eran los objetivos de cualquier programa de sustentabilidad social. No obstante, no era simple distinguir la cuestión social de la ambiental. El propio Lélé<sup>23</sup> anotaba que la erosión del suelo podía ser considerado un problema de insustentabilidad ambiental, pero si aquella fuese causada por cultivar en tierras marginales y por comunidades pobres sin recursos sería simultáneamente un problema de insustentabilidad social.<sup>24</sup>

En un artículo publicado por Foladori y Tommasino (2000) se argumentaba que hasta la década de los noventa el concepto de sustentabilidad social no era

---

<sup>23</sup> Quién indica que la discusión sobre el desarrollo sustentable debe aclarar las diferencias entre los conceptos de sustentabilidad ecológica y sustentabilidad social, donde radican las principales causas de desacuerdos.

<sup>24</sup> Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 625.

utilizado con fines auténticos; por el contrario, su utilización tenía como fin el de encubrir el interés por la sustentabilidad ambiental. Puesto de otra forma: para las instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), entre otras, la pobreza y/o el incremento poblacional no eran considerados como un problema de insustentabilidad en sí mismo, sino en la medida en que causarían insustentabilidad ambiental. Dos ejemplos facilitarán su entendimiento. El primero puede ser aquel mostrado por Lélé, de campesinos pobres que por la falta de recursos degradan el suelo provocando erosión. El problema de insustentabilidad en dicho caso no es la pobreza per se, sino el resultado de la erosión del suelo. Es decir que aún cuando se considere a la pobreza como un problema de insustentabilidad social, lo que verdaderamente interesa es la insustentabilidad ambiental que provoca.

El segundo ejemplo es el del crecimiento poblacional. Los pobres se reproducen más que otros estratos de la población. En este caso, el problema de insustentabilidad social es el crecimiento de la pobreza. Sin embargo, el interés explícito, aunque no evidente, es que el aumento de la población presiona sobre los recursos e incrementa los residuos. Tanto en el primero como en el segundo ejemplos, la insustentabilidad social es utilizada en la medida en que se constituya en elemento que afecte la sustentabilidad ambiental. Se trata, evidentemente, de una sustentabilidad social limitada. En aquel artículo se llamaba a esa forma de entender a la sustentabilidad social como puente, en la medida en que el interés por la sustentabilidad social era simplemente el de alcanzar una meta ambiental para la cual la sustentabilidad social se constituía en un instrumento o medio.<sup>25</sup>

En el año 2000, Anand y Sen también encontraron que la forma en que el Banco Mundial considera la sustentabilidad social era solamente un medio para alcanzar la ambiental. Es necesario, entonces, no confundir las palabras pobreza, migraciones, hambre, etcétera, con sustentabilidad social, ya que, en muchos casos esas palabras son utilizadas para esconder el verdadero interés que son los recursos naturales. Muchas veces, las capacidades humanas y las relaciones sociales, que se refieren a la forma en que se genera la pobreza, o el desempleo, no están en

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*p. 625.

discusión, sino solamente sus consecuencias técnicas en tanto contaminación y degradación de los ecosistemas.<sup>26</sup>

Más allá de las voces de denuncia de la sustentabilidad social como medio y no como fin, lo que tienen en común esas formas de considerar la sustentabilidad, sea la ambiental o la social, es su perspectiva técnica. Esto es de extrema importancia, porque se refiere al hecho de reducir la polémica sobre desarrollo sustentable a los cambios dentro del sistema capitalista.

Al operar cualquier transformación de la naturaleza, el ser humano establece dos tipos de relaciones, que pueden distinguirse tanto desde el punto de vista técnico como práctico. Los seres humanos establecen relaciones técnicas con el medio ambiente externo. Esas relaciones técnicas son las que permiten que cualquier proceso de trabajo dé como resultado un producto útil.

También permiten una reflexión sobre la actividad, una conciencia de los mecanismos internos (tecnología), y una permanente corrección del proceso y de los instrumentos utilizados para mejorar el producto final. Todas esas relaciones que el ser humano establece con el ambiente externo son relaciones técnicas, sea dicha naturaleza externa un medio biótico, ecosistemas con seres vivos, sea un medio abiótico, o sea una combinación de ambos. Además y simultáneamente a ese tipo de relaciones, los seres humanos establecen relaciones sociales de producción, por el simple hecho de que los medios con los cuales trabajan sean éstos instrumentos, maquinaria, insumos o los propios espacios físicos en que se realizan las actividades están distribuidos según reglas de propiedad y/o apropiación antes de ser realizada la actividad, y condicionan el reparto del producto y también el propio ritmo y tipo de técnica por utilizar.<sup>27</sup>

De los tres tipos de sustentabilidad, la de mayor controversia es la sustentabilidad social, ya que ha sido definida con base en conceptos no siempre claros. A pesar

---

<sup>26</sup> Anand, Sudhir y Amartya Sen, *Human Development and Economic Sustainability*, *World Development*, vol. 28, núm. 12, Elsevier Science Ltd., Pergamon, Great Britain. 2000. Citado por Foladori, Guillermo “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 626.

<sup>27</sup> Foladori, Guillermo, “Avances y Límites de la Sustentabilidad Social” en la *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, volumen III, núm. 12, 2002, p. 627.

de eso, en los últimos años el concepto de sustentabilidad social evolucionó para resaltar la importancia de la participación social y del aumento de las potencialidades y cualidades de las personas en la construcción de un futuro más justo.

Según la agenda 21, la participación social es la temática más interesante en la discusión sobre sustentabilidad social. La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos. Ya desde la década de los ochenta del siglo XX, el concepto de participación fue planteado por las agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), e instituciones internacionales, como un objetivo necesario de los programas de desarrollo y de sustentabilidad.

Claro está que, en la práctica, el concepto de participación social fue mudando con el tiempo, desde una participación simplemente informativa hasta lo que hoy en día se conoce por la palabra “empowerment” o “empoderamiento”, que supone que los participantes de los proyectos de desarrollo sean de la naturaleza que fueren, discutan hasta las propias directrices estratégicas.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Según Vogt y Murrell, el empoderamiento puede ser definido como sigue: El empoderamiento es un proceso que tiene sus raíces en el cambio social, económico, y las estructuras políticas de la sociedad. Es una forma de ser, una forma de pensar no sólo una moda pasajera. Sólo se puede construir poco a poco. Una vez que esté listo, el proceso puede pasar a las relaciones, grupos, organizaciones, naciones y la sociedad en su conjunto.



## **CAPITULO II DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

El paradigma económico neoliberal, circunscribió las metas económicas — y de paso las sociales— a la estabilización de precios y de las cuentas públicas, con claro descuido del desarrollo y por lo tanto de la protección de los derechos y demandas sociales.

Las vicisitudes económicas, sobre todo la crisis de la deuda externa en 1982, indujeron nuevas alteraciones en el modo de concebir el tratamiento a los problemas sociales. De un lado, los excesos del populismo fiscal y salarial, resultaron insostenibles y, sobre todo, incongruentes con la dirección autoritaria de las estrategias económicas dirigidas al desmantelamiento del intervencionismo estatal. De otra parte, los programas de estabilización de los ochenta limitaron los alcances de la Política Social del Gobierno y estorbaron la recuperación pronta de la economía. Todo ello hace perder la prioridad a la Política Social y la fuerza a cambiar de enfoque.

Debido a que el enfoque neoliberal ha contribuido a acentuar aún más las diferencias sociales y de no tomar medidas precautorias los resultados podrían ser nefastos debido a que el mercado es incapaz de conducir a una economía humana. De ahí que no se pueda dejar a su criterio la suerte de millones de seres humanos que yacen en la más lacerante pobreza. El ser humano no es una mercancía ni puede ser valuado por el sello de la oferta y la demanda, ni tampoco sus valores ni sus principios.

En el informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se señala que a pesar de los avances que ha tenido la política de Desarrollo Social, el país tiene importantes retos en materia económica y social, entre ellos, abatir la pobreza de manera permanente, reducir la desigualdad histórica, generar más y mejores empleos y mejorar el bienestar de la población de manera sistemática y coadyuvar a la satisfacción de los derechos sociales.

## **2.1 Retos Sociales**

La concentración del ingreso, la marginalidad y la pobreza, se han convertido en obstáculos insalvables para poder lograr un ritmo de desarrollo sustentable en el tiempo. Los niveles de pobreza crítica que prevalece en la mayoría del país, tiene su origen no en la insuficiencia de recursos, sino en los defectos de la modalidad de desarrollo económico que se intenta llevar a cabo.

Enfrentar la pobreza crítica que afecta a la mayoría de la población, constituye en el presente la máxima prioridad para elevar la calidad de vida. No podrá hablarse del mejoramiento de la calidad ambiental mientras una proporción elevada de la población permanezca en condiciones de extrema pobreza.

Mientras subsistan desviaciones como el autoritarismo y la incapacidad para interpretar las señales que emita el cuerpo social; haya una deficiente representatividad; no exista garantía plena del Estado de Derecho; no se combatan decididamente la corrupción y otros delitos; no existan carreras públicas profesionalizadas, y no haya capacidad de previsión ni para formular ni hacer seguimientos a políticas para el mediano y largo plazo, entre otras de las carencias que son predominantes en la mayor parte del país, será muy difícil adelantar acciones efectivas para hacer viable un Desarrollo Social.

### **2.1.1 Complejidad de la Pobreza**

La desigualdad no es un problema más, aparece como la causa fundamental de la falta del desarrollo social, ocasionado por el modelo económico – político dominante. El asunto de la desigualdad se considera como una causa importante del aumento de la pobreza.

El gran reto de la sociedad mexicana es la desigualdad en prácticamente todos los sentidos de la vida social. Este fenómeno, siempre ha existido en nuestro país, la sociedad mexicana es desigual porque la desigualdad se estableció desde el principio y en ella se basó, en buena medida, el desarrollo económico y social de México.<sup>29</sup> Esta situación se ha vuelto más compleja porque, por una parte, las

---

<sup>29</sup> Tello Carlos. *Sobre la desigualdad en México*. México. UNAM. Facultad de Economía. 2010. p.5.

características de la población están cambiando, concentrando exigencias en grupos de edad que de no atenderse, tienen consecuencias muy graves en la economía, la seguridad y las relaciones sociales. Por la otra, la concentración territorial de la población se ha convertido en un fenómeno que, por desatendido, adquiere un carácter central para el desarrollo y la seguridad de la nación.

Históricamente, el desarrollo en México se ha expresado en desigualdades territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas e inequitativa distribución de los beneficios.

Desafortunadamente el desarrollo del país tiene un carácter distorsionado y hasta ahora se carece de una política con enfoque territorial integral, que incluya a la vez factores como la política económica, el medio ambiente y las demandas sociales. Predominan las acciones aisladas las cuales se caracterizan por una falta de continuidad, lo que ha limitado la posibilidad de revertir los rezagos.<sup>30</sup>

Esta desigualdad es también visible si se efectúa la comparación entre municipios de una misma entidad federativa. Las oportunidades de desarrollo se han concentrado en regiones geográficas específicas, dejando al margen a otras que acusan graves rezagos. La pobreza y la marginación de amplias regiones rurales del país, configuran una problemática compleja que genera además de inestabilidad política, una grave debilidad para alcanzar el desarrollo sustentable.

En nuestro país existen 492 municipios donde más de la mitad de la población se encuentra en pobreza alimentaria, ubicándose la mayoría de éstos en la región Sur-Sureste del país, con la característica de ser predominantemente indígenas<sup>31</sup>.

Las políticas de desarrollo se han orientado a disminuir las diferencias de participación en la toma de decisiones de la política pública entre los tres niveles de gobierno, restando importancia a los desequilibrios regionales. Por lo que se han tenido pocos avances en cuanto a participación tributaria en forma más equitativa

---

<sup>30</sup> Delgadillo Macías Javier y Torres Torres Felipe, “Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México”, en José Luis Calva (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007. p.98.

<sup>31</sup> Elaboración de Coneval a partir de la ENIGH 2005 y del II Censo de Población y Vivienda 2005.

de los gobiernos estatales y locales, sin la cual, no se pueden emprender estrategias endógenas de promoción económica.<sup>32</sup>

Estos desequilibrios se expresan, en la marginación territorial que se percibe, a través, de varios indicadores sociales como lo son salud, educación, vivienda, etc., la pobreza, se reconoce como una manifestación multidimensional de carencias en la esfera del bienestar social.

Asimismo, la desigualdad se refleja en los indicadores de bienestar de la población. Mientras el promedio nacional de mortalidad materna asciende a 60 muertes por cada 100 000 nacidos vivos, esta razón se duplica en entidades como Guerrero, y puede llegar hasta 150 muertes por cada 100 000 nacidos vivos en los municipios indígenas del país. Tenemos también el caso de la mortalidad infantil, en donde el promedio nacional es 16.2 muertes por cada 1000 nacimientos vivos, y la diferencia a nivel estatal va de 11.3 hasta 23 muertes, es decir, más del doble<sup>33</sup>.

La desigualdad en México no se ha reducido en los últimos 20 años. Mientras que en 1984 el 10 por ciento más pobre de la población obtenía el 1.4 por ciento del ingreso total y el 10 por ciento más rico obtenía el 39.5 por ciento, casi dos décadas después -en el año 2002- el 10 por ciento más pobre seguía obteniendo el 1.4 por ciento, mientras que el 10 por ciento más rico aumentó su participación para concentrar el 40.5 por ciento del total. La brecha entre estos dos extremos de la distribución aumentó de 27 a 29 veces en este período.

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) del año 2008, el 5% más rico recibe más, el 25% del ingreso nacional; y el 30% más pobre, recibe menos, sólo el 7.5%.

La brecha social se refleja en que el 10% más rico de la población tiene un ingreso 89 veces mayor que el 10% más pobre. La elevada desigualdad determina que de dos terceras partes a tres cuartas de la población tengan un ingreso *per capita* menor al ingreso *per capita* nacional.

---

<sup>32</sup> Delgadillo Macías, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2001. pp.75-76

<sup>33</sup> Situación Demográfica de México, CONAPO, 2006.

El informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del año 2008 señala que el 10% de los mexicanos de mayores ingresos concentran aproximadamente 42% de la riqueza del país; en contraste, el 10% más pobre de los mexicanos, mayoritariamente indígena, apenas tiene acceso al 1% de esa riqueza.

Por su parte, el Informe 2008 del Banco Mundial, señala que alrededor del 47% de la población no tiene ingresos suficientes para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación, salud, educación y vivienda.

En cuanto a la distribución del ingreso, tampoco ha mejorado en las últimas décadas. El 10 por ciento más pobre de la población obtenía el 1.6 por ciento de los ingresos en 2006, contra el 1.4 por ciento en 1992, mientras que en ese mismo periodo el por ciento más rico de la población concentraba el 39.3 y el 41.6 por ciento del ingreso, respectivamente<sup>34</sup>

Frente a este escenario es importante señalar que la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas depende de cuatro elementos centrales: la distribución de los activos generadores de ingreso; la distribución de las oportunidades para utilizar dichos activos; los precios con que el mercado retribuye su utilización; y las transferencias y otros ingresos independientes de los activos.<sup>35</sup>

El primero de los cuatro elementos mencionados anteriormente son los activos generadores de ingreso con que cuentan las personas; es decir, las capacidades inherentes a cada individuo (incluyendo su salud, su educación y su nutrición) y los activos de capital y tierra que poseen o a los que tienen acceso. Estos activos determinan el potencial productivo de cada persona en la sociedad.

El segundo elemento son las oportunidades con que cuenta cada individuo para utilizar los activos de manera productiva. Si una persona cuenta con activos, pero no cuenta con opciones para emplearlos, no redundarán en un flujo de ingreso. Entre mayores sean las posibilidades de uso de dichos activos, mayor será el flujo de recursos que genere un acervo de activos determinado.

---

<sup>34</sup> Estimaciones de Coneval a partir de la ENIGH 1992 y 2006

<sup>35</sup> Székely, Miguel. "Es posible un México con menor pobreza y desigualdad" en Aguilar J.A., *México: Crónicas de un País Posible*, México, CONACULTA – FCE. 2005. p.75.

El tercer elemento es el sistema de precios. Los precios determinan la retribución monetaria que recibe cada persona por utilizar los activos que posee. A mayor retribución, mayor será el flujo de ingresos que se obtiene por cada unidad de activo que se utiliza.

El último elemento determina el ingreso de las personas incluye las transferencias y otros ingresos que se obtienen de manera independiente a la posesión de activos, su utilización y su precio.

A manera de contraste, Julio Boltvinik, investigador del Colegio de México, estimó en el año 2001 que en México había 40.9 millones de pobres, y 12.4 millones adicionales de personas muy pobres <sup>36</sup>. Según Boltvinik, entre 1963 y 1981 se logró reducir la pobreza en un 25 por ciento. Sin embargo, a partir de 1981 ha habido un acelerado aumento de la población en pobreza, registrándose una tasa promedio de crecimiento de 6.5 por ciento anual <sup>37</sup>. Enrique Hernández Laos <sup>38</sup> sostiene que esto se debe a que las políticas macroeconómicas han tenido un efecto negativo sobre los ingresos fijos.

Según CONEVAL de los 106 millones de personas existentes en el país en el 2008, el 47.4% (50.6 millones) estaba en situación de pobreza, esto debido a la falta de oportunidades que existen en nuestro país, mientras que no haya empleos bien remunerados, no exista una política social que garantice una buena educación, salud y vivienda, no se podrá combatir a la pobreza.

### **2.1.2 Perspectivas de Medición de la Pobreza**

La pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aún cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, existe un

---

<sup>36</sup> Boltvinik, Julio, "IVA y Pobreza", *Periódico La Jornada*, 9 de febrero 2001, p.26.

<sup>37</sup> Boltvinik, Julio, "Introducción", en Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, *Pobreza, y Distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p.19.

<sup>38</sup> Hernández Laos, Enrique, "Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México" en *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999. p. 125

consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, lo cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia.

La medición de la pobreza en nuestro país ha sido desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres. Esta aproximación permite identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

A pesar de la evidente utilidad, así como de su amplia aceptación a nivel mundial las medidas unidimensionales de pobreza han sido sujetas a exhaustivas revisiones y críticas. Se argumenta que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado. La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (tales como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

En relación con la discusión académica y el debate internacional, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en su artículo 36, establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De esta forma, derechos y bienestar social, asociados al principio universal e inalienable de libertad individual, reflejan el espíritu de una ley que considera un vínculo social contractual entre el Estado, la comunidad y los

individuos, con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad es capaz de generar. El camino hacia una sociedad más incluyente e igualitaria depende, en gran medida, del cumplimiento de este pacto social entre actores del Estado y de la sociedad civil, y de que dicho pacto, a su vez, se exprese en reciprocidad de derechos y deberes para todas y todos. De esta manera, el logro del bienestar y el ejercicio de los derechos humanos dejan de ser meras aspiraciones o normas programáticas para convertirse en deberes y responsabilidades legalmente establecidas.

Así mismo el artículo 36 señala que los indicadores que se deben utilizar para la medición de la pobreza son el ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, y grado de cohesión social.

Cabe señalar que anteriormente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, definía tres niveles de pobreza:

- 1) La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- 2) La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aún dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.
- 3) La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.



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

Asimismo, 19.5 millones eran pobres alimentarios, es decir, quienes tienen ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de alimentos, incluso si los destinaran exclusivamente para ese fin. De los pobres alimentarios en 2008, 7.2 millones habitaban en zonas urbanas (localidades de 15,000 o más habitantes), mientras que 12.2 millones residían en el área rural.

Entre 2006 y 2008 aumentó la incidencia de la pobreza de patrimonio —el porcentaje de personas pobres—, la cual pasó de 42.6% a 47.4%; a su vez, la incidencia de la pobreza alimentaria aumentó de 13.8% a 18.2%, en lo que corresponde a la pobreza de capacidades es del 25.5%. En términos absolutos, el incremento fue de 5.9 y 5.1 millones de personas, al pasar de 44.7 a 50.6 millones de personas y de 14.4 a 19.5 millones de personas, respectivamente.

Entre 2000 y 2008, la incidencia de la pobreza de patrimonio y de la pobreza alimentaria se redujo 6.2 y 5.9 puntos porcentuales, respectivamente, lo cual se traduce en una reducción de 2.1 y 4.2 millones de personas pobres de patrimonio y alimentarios, respectivamente.

Para el periodo 1992-2008, la pobreza de patrimonio disminuyó de 53.1% a 47.4% y la alimentaria de 21.4% a 18.2%. A pesar de ello, se incrementó en 4.5 millones el número de personas pobres de patrimonio y en 880 mil el número de pobres alimentarios.

Sin embargo, actualmente el CONEVAL prescindió de utilizar este sistema y actualmente utiliza la medición multidimensional de la pobreza, la cual debe analizar la situación social de la población a partir de tres espacios: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial.

Los individuos y los hogares desempeñan un papel central en la consideración de los espacios asociados al bienestar económico y a los derechos sociales, en tanto que el espacio del territorio trata de conceptos correspondientes a comunidades y colectividades sociales. El concepto y la definición de pobreza utilizada en esta metodología considera sólo los espacios del bienestar económico y de los derechos sociales. El contexto territorial (y en particular la cohesión social) se concibe como una importante herramienta de análisis sobre el entorno en el cual se desenvuelven los procesos sociales que comprenden u originan la pobreza.

Dado que cada uno de los dos espacios que definen la pobreza brinda un diagnóstico de las limitaciones y restricciones que enfrentan las personas, se establecen criterios diferenciados para definir la presencia o ausencia de carencias en cada uno de ellos. En el espacio del bienestar se establece una cantidad mínima de recursos monetarios (definida por la línea de bienestar) requeridos para satisfacer las necesidades básicas de las personas. En el espacio de los derechos sociales, al ser estos considerados como elementos universales, interdependientes e indivisibles, se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los indicadores señalados en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, los cuales son: el ingreso corriente per cápita; el rezago educativo promedio en el hogar; el acceso a los servicios de salud; el acceso a la seguridad social; la calidad y espacios de la vivienda; el acceso a los servicios básicos en la vivienda; el acceso a la alimentación, y el grado de cohesión social.

Si bien la presencia de carencias asociadas a cada uno de los espacios impone una serie de limitaciones específicas que atentan contra la libertad y la dignidad de las personas, la presencia simultánea de carencias en los dos espacios agrava de forma considerable sus condiciones de vida, lo que da origen a la siguiente definición de pobreza multidimensional:

*Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.*<sup>39</sup>

### **2.1.3 Derechos Sociales**

Los antecedentes de la implementación de los derechos sociales se remonta hacia el año de 1813, donde Morelos en los Sentimientos de la Nación, pidió que las leyes moderarán la opulencia y la indigencia, que se aumentará el jornal de los pobres, que mejorará sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto... y que la esclavitud se proscribiera para siempre y lo mismo las distinciones de castas, quedando todos iguales, y sólo se distinguiría a un americano de otro el vicio y la virtud.<sup>40</sup>

La propuesta de Morelos abogaba a favor de la justicia social: la abolición de privilegios, eliminación de castas, protección de los trabajadores y propiedad sobre la tierra de parte del labrador.

Posteriormente el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de nuestro país, que recogió el clima político y social de la época y los intereses de los grupos y clases que habían hecho la revolución. A los principios liberales se sumaron las aspiraciones de las clases populares: se introdujeron los derechos sociales. Con base en el mandato constitucional, el Estado se responsabilizaría en tanto rector del proceso de desarrollo del país, de proveer y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías populares al actuar sobre unas relaciones de propiedad y sobre las relaciones entre el capital y el trabajo.

Por primera vez en la historia de México el derecho de los campesinos a la tierra y el de los obreros a mejores condiciones de trabajo se incorporaron a la Carta Magna. A los derechos individuales y ciudadanos se añadieron los derechos sociales como la educación y la salud, y se infirieron que las condiciones de

---

<sup>39</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México. 2009. p.20.

<sup>40</sup> Tello, Carlos. *Sobre la desigualdad en México*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2010, p.61.

posibilidad del ejercicio de los derechos individuales y ciudadanos las determinarían la vigencia plena de los derechos sociales. Sin los unos difícilmente existirían los otros.<sup>41</sup>

Al introducirse los derechos sociales en la Constitución se establecen las condiciones que permiten el ejercicio pleno de los derechos individuales y ciudadanos. Es decir las condiciones de posibilidad de ejercer plena y libremente los derechos individuales y ciudadanos están determinados por la vigencia cabal, plena de los derechos sociales. Las garantías sociales son un derecho de los ciudadanos para que el Estado haga.<sup>42</sup> Es así como los derechos sociales están asociados a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes.

Toda persona debe contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, las cuales suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad: todo ciudadano, por el hecho de serlo, debe tener asegurados un conjunto de derechos sociales de manera irrenunciable e insustituible.

Pese a la obligatoriedad de los derechos sociales establecidos en la Constitución, ha sido característica del Estado Mexicano la falta del ejercicio real de estos derechos por importantes grupos de población y la elevada desigualdad en su cumplimiento, y es así como el Desarrollo Social no puede llevarse a cabo.

## **2.2 Retos Económicos**

El crecimiento hacia adentro orientado a reducir las importaciones, que signó las políticas económicas durante el último medio siglo en nuestro país, generó vulnerabilidades que posteriormente se han constituido en grandes obstáculos para continuar el proceso de acumulación y expansión industrial. La forma como el Estado interpretó cuál debía ser su intervención en la conducción económica; el subestimar la importancia de generar un patrón de ingreso más igualitario, acumulando así una inmensa deuda social; y la modalidad de inserción en los mercados externos, en circunstancias en que variaron considerablemente las reglas

---

<sup>41</sup> *Ibíd.* p.128.

<sup>42</sup> *Ibíd.* p.362.

de juego del sistema internacional, hicieron muy vulnerable el curso de desarrollo económico.

En la década de los cuarenta y los cincuenta predominaba la visión de que el reparto del ingreso podría mejorarse por dos vías: una, la redistribución más o menos directa, ejemplificada claramente en la idea de la reforma agraria, los impuestos progresivos a la renta y a las herencias. La otra, a través de la ingeniería social dirigida a intensificar los procesos de desarrollo y modernización económica que agrandaría el pastel a distribuir y, a la vez, tendría impacto positivo sobre la productividad y los mejores salarios.

El primer cambio paradigmático relegó al olvido las fórmulas de manipulación directa de la distribución de la riqueza, el ingreso o el poder para descansar medularmente en los aspectos del crecimiento. La idea de hacer del crecimiento económico, la meta social fundamental y la de acompañarla con la creación de instituciones de respaldo, toman carta de naturalización en las tres décadas que siguen al comienzo de los años cincuenta.

La desaceleración económica de la década de los años ochenta tuvo impactos negativos en la generación de empleo, lo que dio lugar a un incremento del sector informal y concentro los nuevos empleos en el sector terciario, ambos caracterizados por el lento crecimiento de la productividad del trabajo en el largo plazo según Hernández Laos, “de los casi 450 mil empleos remunerados que se crearon anualmente en promedio entre 1984 y 1991, 54.4 por ciento se generó en actividades terciarias, 24.4 por ciento en actividades agropecuarias y 21.2 por ciento en actividades industriales. El deterioro de la estructura ocupacional durante los ochenta constituye así uno de los factores que más contribuyó a aumentar las condiciones de pobreza y pobreza extrema de la población mexicana en la década pasada<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Boltvinik J. y Hernández Laos E. *Pobreza, y Distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, 1999, p.138.

### **2.2.1 Conflictos socioeconómicos**

El desarrollo social atraviesa por una severa crisis; las encuestas de opinión demuestran que la economía no marcha bien y que la calidad de vida es cada vez más preocupante. El crecimiento de la pobreza abierta, el desempleo, la cuestionada calidad de los servicios de salud y educación, la falta de acceso al crédito o la tecnología, la inseguridad, los riesgos de ingobernabilidad, han alimentado desaliento y desconfianza generalizados de la sociedad en sus representantes y sus autoridades.

Cierto es que una mayor conciencia social y organización social son elementos imprescindibles para cambios radicales a favor de la sociedad; no obstante no conducen directa, ni necesariamente a ellos. La evidente contradicción entre el discurso y la práctica queda evidente cuando movimientos sociales de alta participación, dejan de encuadrarse en los criterios de fortalecimiento de la sociedad y la gobernabilidad.

Las organizaciones no gubernamentales, con pocas excepciones, han restringido su acción a negociaciones de agendas sectoriales, principalmente ecologistas y en otros casos económico-financieras, generándose tanto una desconexión con las demandas de los movimientos ciudadanos, como una excesiva fragmentación que ha generado su desarticulación y debilitamiento político.

Tampoco, hay participación alguna en las decisiones importantes de las empresas capitalistas, que al final de cuentas son las que mueven toda la economía. Algunos visionarios de la humanización del capitalismo ya reclaman la necesidad de abrir el funcionamiento de las corporaciones capitalistas a todo el público.

No obstante, la participación de los trabajadores en las corporaciones nunca podrá cambiar por causa de la participación interna o los procesos de fortalecimiento social, ya que las leyes capitalistas del reparto de la riqueza son establecidas como resultado de la competencia (o sea, de la predistribución privada de los medios de producción) y no de la suma de acciones individuales.

No se logra establecer sistemas científicos – tecnológicos estables que permitan un desarrollo interno, capaz de aprovechar ventajas comparativas dinámicas, basadas en el rico acervo de recursos naturales disponibles y el conocimiento acumulado por los sectores que han tenido la suerte de recibir una preparación más exigente.

### **2.3 Retos Ambientales**

A la par del papel histórico asumido por el país como gran proveedor de las materias primas requeridas para mantener los altos niveles de consumo establecidos en el Norte, lo llevaron a explotar inmisericordemente los recursos naturales, asimismo no se ha logrado crear conciencia en la población ni en los dirigentes acerca de la importancia del manejo racional de los recursos naturales, los pobres en su lucha por la subsistencia, son también un factor de agresión permanente del acervo ecológico.

En la Conferencia de Estocolmo llevada a cabo en 1972 se abrió el debate al destacar que la pobreza era el principal agente de la crisis ecológica. El principio 8 de la Declaración de Estocolmo (Declaración sobre el Medio Ambiente Humano y sus Principios) afirmaba la necesidad del desarrollo como condición necesaria para mejorar el medio ambiente, el principio 11 subordinaba las políticas ambientales a las económicas, y el principio 14 encomendaba a la planeación la solución de las posibles incompatibilidades entre ambas políticas.

Desde entonces se asumía la compatibilidad entre desarrollo y protección ambiental, pero también se resolvían posibles conflictos postulando la prioridad de la superación de la pobreza.

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

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

Esto es, la discusión comprende no sólo la interacción pobreza – ambiente, sino también la relación riqueza–ambiente y más en general las implicaciones ecológicas del desarrollo económico, o la insustentabilidad del sistema económico actual, distanciado de la responsabilidad social.

La población, ordenada sobre el territorio, puede constituir una valiosa palanca para el desarrollo, pero los fuertes desplazamientos de población y la concentración de grandes masas en espacios relativamente reducidos, por mencionar algunos de los casos que se observan en el país, crean problemas muy serios y contribuyen a degradar el medio ambiente.

### **2.3.1 Pobreza y Medio Ambiente**

En términos teóricos pueden distinguirse dos fases en la concepción de la relación entre pobreza y degradación ambiental. La primera va desde el surgimiento de la moderna conciencia sobre la problemática ambiental en la década de los sesenta, hasta mediados de la década de los noventa. Durante esa fase, la visión hegemónica (ONU, Banco Mundial, etcétera) era conocida por la hipótesis de la espiral descendente o del círculo vicioso. Según esta hipótesis, los pobres son, tanto agentes como víctimas de la degradación ambiental. Son agentes porque la falta de capital provoca que utilicen más intensivamente los recursos naturales y, consecuentemente, los depreden. En esa situación no tienen condiciones para pensar en el futuro, deben pensar en la sobrevivencia cotidiana. Así, quedan progresivamente con menores recursos naturales para sobrevivir. Y son víctimas porque la escasez de dinero los obliga a migrar hacia áreas degradadas, más baratas. Por último, la falta de capital los obliga a compensar con más hijos que, a su vez, presionan sobre los mismos recursos naturales.



Esta hipótesis del círculo vicioso estuvo presente en la Conferencia de la ONU en Estocolmo en 1972, también en el informe Brundtland de 1987, en el Reporte sobre Desarrollo y Medio Ambiente del Banco Mundial de 1992, y en el Informe sobre Pobreza y Medio Ambiente del PNUD de 1995. La alternativa para romper el círculo vicioso sería el desarrollo económico.

En este círculo vicioso la presión inicial obedece sobre todo a razones demográficas y se agrava por insuficiencias tecnológicas o de inversión, así como por la carencia o pérdida de prácticas adecuadas de manejo. En ciclos decisivos, tanto la calidad cuanto la cantidad de los recursos irían menguando y la pobreza seguiría aumentando.

El modelo de la espiral descendente podría corresponder a un tipo de presión ambiental en sistemas en los que los recursos naturales tienen relevancia en la generación de ingresos de la población pobre, aunque dicha presión esté medida por muchos factores propios o ajenos a esas situaciones específicas. Además el modelo operaría a partir de umbrales de deterioro rebasados por los límites de recuperación natural, y no para cualquier tipo de carga social.

La segunda fase comenzó a mediados y fines de la década de los noventa del siglo XX. La hipótesis del círculo vicioso fue revisada, mientras que la hipótesis del doble camino (two-track approach) cobró hegemonía. Para ese cambio, el reconocimiento de varios aspectos fue fundamental. Entre ellos:

- Los bajos ingresos no siempre conducen a la degradación ambiental; tampoco los altos ingresos garantizan un equilibrio ambiental;
- La pobreza no debe ser considerada la causa principal de la degradación; hay que considerar las políticas gubernamentales, así como los grupos de poder y los sectores ricos;
- Tanto la pobreza como la degradación ambiental pueden tener una misma causa: falta de recursos o de derechos de propiedad sobre esos recursos;

- Ejemplos de sociedades agrícolas menos integradas al mercado muestran un mayor equilibrio ambiental: la degradación podría ser resultado de la integración mercantil.

Teniendo como punto de partida estas reflexiones críticas, la hipótesis del doble camino muestra la necesidad de políticas públicas dirigidas explícitamente a combatir la pobreza en diferentes frentes simultáneamente: políticas de empleo, de vivienda, de educación, etcétera, deben ser implantadas.

El análisis del tema abarca la complejidad que supone un amplio conjunto de procesos mediadores con los que es posible dar cuenta de procesos más diversos. Con este enfoque, la relación no se limita al análisis de la pobreza, sino en general de las condiciones y el nivel de vida, e incorpora por tanto el consumo (y no sólo a la población) como determinante de la escala de la presión ambiental, así como la desigualdad tanto en lo que se refiere a la propiedad o el uso de los activos ambientales (recursos), como al consumo o acceso de los bienes o servicios ambientales en tanto entorno vital.

Conviene distinguir dos tipos básicos de dimensiones que median la relación pobreza – ambiente. En primer lugar, estarían aquellas en las que se considera el ambiente en tanto recurso o flujos de servicios que son aprovechados como activos productivos; en segundo, estarían las situaciones en las que el ambiente se considera sobre todo como entorno vital. Hay, por supuesto, muchas interacciones entre ambas dimensiones, sobre todo aquellas que conforman condiciones de vulnerabilidad, y también pueden participar los mismos factores en diversas dimensiones. La calidad y disponibilidad del agua, por ejemplo, son factores clave de la dimensión ambiental como activo o recurso productivo y también del ambiente como entorno vital. La mayoría de los trabajos sobre pobreza y ambiente se han centrado en la primera dimensión, y sobre todo en los casos en que la interacción ya ha generado un alto deterioro o incluso agotamiento de los recursos base o de los servicios ambientales.

En particular se han estudiado los casos de aprovechamiento forestal y los recursos agrícolas, incluidas el agua y la energía. Se trata de una dimensión que si bien es típicamente rural por referirse a los recursos base de las actividades primarias, tiene implicaciones muy relevantes para el ámbito urbano, en particular por la generación de servicios ambientales, lo cual entraña la interfaz rural – urbana.

A partir de esta dimensión se difundieron las generalizaciones más conocidas sobre la relación entre pobreza y ambiente, algunas de ellas equívocas. De entre estas conviene destacar una parte creciente de las afectaciones ambientales rurales que proviene de aprovechamientos primarios no vinculados a las presiones de la población pobre, sino a unidades productivas tecnificadas en regiones de producción agropecuaria moderna. O a las explotaciones pesqueras y mineras, con derechos de propiedad bien delimitados y acceso a suficientes recursos financieros, medios institucionales y otros factores de los cuales carece la población pobre.

Esto hace muy relativos los enfoques que asocian el deterioro ambiental a la indefinición de derechos, a la carencia de recursos tecnológicos y económicos, o a la falta de capacidad política, y también es la razón por la cual no necesariamente coincide la expresión territorial del deterioro ecológico con la de la pobreza, al menos no en todas las escalas.

La segunda dimensión, el ambiente como entorno vital, implica relaciones distintas entre deterioro ecológico y pobreza, asociadas sobre todo al acceso y la disponibilidad de servicios y al efecto de las externalidades negativas del consumo de la población que no es pobre. Se trata de una interrelación menos directa en comparación con la primera dimensión, sobre todo por el difuso efecto de las diversas formas de contaminación en la población, ya que el acceso y la disponibilidad de servicios si están estrechamente vinculados al nivel de ingresos. Aunque esta segunda dimensión atañe en particular a la población de las concentraciones urbanas, también entraña regiones rurales, por ejemplo minerales.

Las mediaciones pobreza – ambiente en entornos urbanos son más conocidas en lo relativo a los servicios básicos (incluida el agua) y el cambio de uso de suelo, que a la contaminación atmosférica y la salud. La relevancia de estas mediaciones es

creciente no sólo por las perspectivas de la urbanización sino por las crecientes presiones ambientales de las ciudades, y en particular por las tendencias en cuanto a los efectos de la contaminación en la salud humana.

En esta segunda dimensión, el factor clave es precisamente la salud humana. Los efectos de la contaminación en la salud han sido bien identificados, aunque por lo general las metodologías y las bases de información no faciliten diferenciar esos efectos entre la población pobre y la que no lo es, pese a encontrarse bien establecida la relación entre salud y desigualdad social, en escalas nacionales, como entre países o grupos de países. Sin embargo, aún cuando no siempre se identifiquen los efectos de la contaminación, está claro que las fuerzas motrices de algunas formas de contaminación sí se concentran en los grupos de altos ingresos, mientras que sus externalidades generan efectos difusos.

## **2.4 Retos Institucionales**

Las decisiones políticas fundamentales desde los gobiernos están excesivamente centralizadas y sectorizadas, privilegiando por lo general el corto plazo sobre el largo plazo, sin la debida valoración de la interrelación entre desarrollo económico, bienestar social y sustentabilidad ambiental, que constituyen los fundamentos del Desarrollo Sustentable.

Baste señalar que en la actualidad, existe duplicidad de acciones entre las dependencias locales y federales. Cada Secretaría de Estado cuenta con sus propias Delegaciones y operan una gran cantidad de programas sociales, como es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o la Secretaría de Economía. Así mismo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas también lleva a cabo importantes inversiones y obras de carácter social.

El exagerado centralismo que suele imperar en cuanto a la toma de decisiones que tiene que ver con la orientación y asignación de inversiones, restringe el desarrollo económico de las regiones, creándose poderosas fuerzas que condicionan los

patrones de asentamientos humanos y la localización de diversas actividades productivas, que resultan adversas a la política de ordenamiento territorial.

Esta desarticulación se puede explicar desde el campo del conocimiento científico y formación académica y cultural, lo que repercute en el diseño de las políticas sociales, en ocasiones divergentes.

Por otra parte a pesar de los avances que representa la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para institucionalizar la Política de Desarrollo Social en el país, no define en su contenido lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social, elementos indispensables para analizar los asuntos públicos correspondientes.

Existe consenso sobre la necesidad de transformar la administración pública tradicional pero no lo hay en cuanto a la dirección de dicho cambio, ya que se enfrentan quienes priorizan la solución de problemas técnicos y macroeconómicos, apoyados en el New Public Management (NPM), y quienes anteponen la solución de los conflictos y demandas sociales mediante el diálogo continuo entre Gobierno y sociedad.

#### **2.4.1 Coordinación Interinstitucional**

Con base en distintas evaluaciones realizadas por organismos oficiales e independientes, se ha llegado a la conclusión de que existe una falta de coordinación entre las instituciones del Gobierno Federal, así como una importante falta de trabajo interinstitucional, se carece de una concertación entre la Federación, las entidades y los municipios para llevar a cabo los programas para garantizar los derechos sociales.

El Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizado en el 2008 señaló que de 119 programas sociales evaluados y que son operados por cinco secretarías, sólo el 71% tiene identificado claramente el problema que atiende, únicamente el 67% posee objetivos que corresponden a la solución de esos ámbitos, y el 59% no cuenta con indicadores claros que puedan ser

monitoreados. El Consejo advierte que aún existe dispersión entre los ámbitos de intervenciones de los apoyos. El 59% de los programas evaluados no cuenta con indicadores claros, relevantes, económicos y que se puedan monitorear.

Los datos del CONEVAL indican que los programas sociales no están orientados a lograr resultados debido a que:

- a) El 65% no puede medir el nivel de logro de sus resultados esperados a cada nivel de objetivos;
- b) Sólo la mitad tiene un número suficiente de indicadores de desempeño;
- c) El 79% de los programas evaluados no establecen claramente cuáles son los resultados que esperan alcanzar y
- d) Sólo el 58% utiliza los resultados de las evaluaciones para mejorar su desempeño posterior.

En cuanto a los instrumentos para la planeación:

- a) Tres cuartas partes no cuentan con planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo;
- b) El 77% de los planes de los programas evaluados no establecen indicadores, metas, estrategias, políticas y programas de trabajo;
- c) El 73% que carece de mecanismos para establecer metas e indicadores;
- d) El 77% no tiene una estrategia de cobertura de corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte, esos programas presentan deficiencia sobre la definición de la población objetivo y el grado de satisfacción de los beneficiarios de los bienes o servicios que requieren.

- a) El 53% no tiene definida la población que vive el problema que busca resolverse y sólo 24% lo cuantifica;
- b) El 54% de los programas cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población objetivo;
- c) El 37% de las mediciones de percepción consiste en información objetiva.

En lo que respecta a la evaluación de resultados se encontró que:

- a) El 26% de los programas ha llevado a cabo evaluaciones externas que permiten medir su impacto;
- b) El 42% de los programas recolecta información veraz y oportuna sobre los indicadores que miden sus objetivos;
- c) El 36% de los programas han demostrado adecuado progreso en alcanzar sus objetivos.

#### **2.4.2 Medición de los programas sociales**

Múltiples autores han señalado la importancia acrecentada que el proceso de evaluación adquiere en el contexto de los países que, en el marco de su disciplina fiscal, disponen de presupuestos particularmente restringidos de recursos para la atención de los problemas vinculados a la pobreza y el desarrollo social. Esto debido al riesgo de no emplearlos en forma totalmente satisfactoria por falta de información que retroalimente el proceso de gestión. Otro factor que aumenta su importancia lo constituyen los procesos de reforma del Estado recientemente vividos, que incluyen la descentralización de funciones para garantizar la eficiencia y efectividad de su gestión y mostrar una equitativa distribución de los esfuerzos.

Es por ello que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone un modelo de Administración por Resultados. Esta información orienta la asignación de recursos y permite diseñar correctivos a los programas y proyectos que están siendo implementados. Asimismo, estas evaluaciones permiten generar mayor conocimiento sobre problemas complejos como la pobreza, el hambre, el analfabetismo, las enfermedades, etc. y el tipo de intervenciones necesarias para obtener mejores resultados. Los criterios de eficiencia y eficacia son los pilares del modelo de Administración por Resultados que, desde la década de los noventa, está siendo ampliamente aplicado en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El modelo de Administración por Resultados prioriza los efectos que generan las intervenciones del gobierno. Por ejemplo, mejoras en términos del bienestar y calidad de vida de la población. Mientras que el modelo de administración pública enfocado en insumos, centra su

gestión en el control de los recursos presupuestales asignados y el garantizar que su inversión se realice de acuerdo a las normas y procedimientos establecidos por la ley<sup>44</sup>.

Uno de los principales componentes del modelo de gestión pública orientado por resultados es la evaluación de los efectos de las intervenciones, cuyo fin es proveer una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos. Esta información reduce la incertidumbre del gobierno en el proceso de preinversión, inversión y operación de los programas y proyectos. De acuerdo con el Manual de Evaluación de la CEPAL, evaluar es un ejercicio para conseguir nueva información, aprender de la experiencia y verificar hipótesis respecto a cómo funcionan los modelos teóricos en la práctica. En general, la información que proveen las evaluaciones de las intervenciones del estado, mejora el proceso de toma de decisiones de inversión y contribuye a una asignación más eficiente y efectiva del gasto público. Además genera una mayor responsabilidad y conciencia de los empleados públicos sobre los resultados que deben producir.<sup>45</sup>

El modelo de Administración por Resultados establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. Los efectos o resultados generados por las intervenciones públicas pueden ser de corto, mediano y largo plazo. Los efectos de largo plazo o impactos están relacionados con objetivos de política. Por ejemplo, lograr mayor equidad, disminuir la pobreza y garantizar la inclusión social son objetivos de la política social. De modo que, en un enfoque de Administración por Resultados, la programación de inversiones prioriza la contribución de estas al logro de estos objetivos.

Ante esta visión es importante señalar que la evaluación resulta particularmente relevante para conocer la forma en que se aplican los programas nacionales en los lugares más distantes y de difícil acceso, aún los que cuentan sólo con cierto nivel de desconcentración administrativa, como es el caso de los que se encuentran a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL)

---

<sup>44</sup> Navarro, Hugo. *Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza*. Serie Manuales 41. CEPAL, 2005. Santiago de Chile, Junio del 2005.p.15.

<sup>45</sup> *Ídem*



A pesar de las diversas justificaciones prácticas mencionadas y de la importancia teórica que la evaluación asume en el marco del estudio de las políticas públicas y de la Nueva Gestión Pública; en la práctica, a menudo se prescinde de realizarla por múltiples razones (falta de recursos de tiempo, de consenso sobre sus métodos, su utilidad, etcétera), sus resultados no se difunden o son poco utilizados en la toma de decisiones.

En relación a la normatividad actual de los procesos de evaluación resaltan los recientes avances en materia de expedición de leyes como: Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamentales, Ley General de Desarrollo Social y también la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Lo anterior ha permitido a la administración pública avanzar en los esfuerzos por institucionalizar la rendición de cuentas y la exposición de resultados de los programas sociales. En prospectiva, se espera continuar mejorando la normatividad, con la finalidad de obtener mejores evaluaciones que permitan una mayor retroalimentación tanto a la asignación presupuestal como al manejo y desarrollo de la política social del país.

Además de las evaluaciones anuales derivadas de los mandatos del Poder Ejecutivo Federal a partir de la Ley General de Desarrollo Social publicada en febrero de 2004, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, lo que significa un gran paso en la institucionalización de los esfuerzos en materia de evaluación.

Entre las principales actividades del Consejo está la revisión periódica del cumplimiento de las metas sociales de los programas y de las acciones de la

política de desarrollo social para corregirlas, modificarlas, adicionarlas, reorientarlas o suspenderlas total o parcialmente respecto a la evaluación de los programas.

En la práctica cumple su tarea de evaluar los programas sociales pero enfrenta desafíos para el cumplimiento de su responsabilidad para la construcción del desarrollo social debido a la rigidez burocrática que implica su vinculación directa con la Secretaría de Desarrollo Social.

Es necesario redefinir su responsabilidad bajo el mandato del Congreso, para alejarlo de evaluaciones anuales de impacto partidista o de Gobierno. Sino un monitoreo del desempeño, y recurrir a una mezcla de evaluaciones internas y externas en función de objetivos de Estado.

Su funcionamiento actual podría considerarse como un síntoma de que en realidad el gobierno no se está preocupando por impulsar el aprendizaje democrático directo, por contar con ciudadanos informados, críticos y propositivos, sino solo por utilizar las evaluaciones para racionalizar el gasto social y ganar legitimidad.

Una tendencia relevante, detectada en todas las evaluaciones revisadas, es que los resultados de la evaluación son muy poco usados en los procesos decisorios, por lo que aun no es posible hablar de una gestión por resultados. Se espera que esta situación vaya cambiando a medida que se modifica la cultura evaluativa imperante en la administración pública y que se mejore la calidad de las evaluaciones practicadas.

Finalmente, las propuestas formuladas para coadyuvar a la resolución de los problemas identificados han sido planteadas con la intención de que en nuestro país mejore la calidad de los trabajos de evaluación e integre sus resultados a la gestión pública, como forma de incidir más efectivamente no sólo en la erradicación de la pobreza, sino que también se deben de establecer las bases para impulsar el Desarrollo Social.

### **CAPITULO III POLÍTICA SOCIAL DEL GOBIERNO FEDERAL**

La Constitución de 1917 otorgó al Estado la responsabilidad de proteger a los sectores más desfavorecidos de la población, esta obligación se expresa en el Capítulo I de la Constitución así como en los artículos 25 y 26, que establecen que el Estado es el encargado de proveer el bienestar y el desarrollo nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 tiene como principal objetivo lograr el Desarrollo Humano Sustentable, el cual establece que la igualdad de oportunidades y la fortaleza del sistema económico no se traducirá en armonía social si no se logra también la transformación política del país. Ella precisa de la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social.

Uno de los prerrequisitos del Desarrollo Sustentable es un sistema democrático y participativo, el cual nos puede servir para fortalecer la política social mediante la participación activa de la sociedad civil organizada en los procesos de planeación, implementación, evaluación y seguimiento de la política social implementada por el Gobierno Federal.

La estrategia de Desarrollo Social tiene dos vertientes, ya que parte del hecho de que no son iguales las necesidades de quien vive en pobreza extrema que las del resto de la población. Por un lado, las acciones amplias están diseñadas para beneficiar a la población en general en materia de educación, salud y vivienda, entre otros. Por otro lado, las acciones dirigidas o focalizadas están destinadas a la población en pobreza extrema, buscando una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

La visión interdisciplinaria del Desarrollo Sustentable plantea que la transformación social requiere de una transformación económica profunda, señala también que sólo el desarrollo económico permitirá la competitividad de la economía y el desarrollo humano con base en programas de Desarrollo Social mediante la articulación de la política económica y la social y el fortalecimiento de las

capacidades fiscales del Estado que permitan que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo para un número cada vez mayor de mexicanos.

Así, se plantea la necesidad de una nueva visión sobre la estrategia integral de política social al reconocer que los retos que enfrenta son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas sociales, es insistir en una estrategia inercial condenada a un desarrollo de corto plazo, desequilibrado, insuficiente e insustentable.

### **3.1 Contexto institucional**

México cuenta con una vigorosa tradición política y cultural, de la que se debe obtener el máximo provecho. Tenemos un modelo propio, detallado en la Constitución, que nos permite seleccionar con autonomía, libres de cualquier imposición externa, los elementos que el mundo contemporáneo puede brindar para la integración de nuestro proyecto social.

México posee un conjunto de disposiciones jurídicas que identifican los objetivos generales de su política social. Así, con distinto grado de precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección de la salud, a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros. Es por esta razón que el gobierno debe de llevar a cabo políticas sociales y económicas que tengan como fin la satisfacción de los derechos sociales, y al cumplirse se mejorará la Calidad de Vida de la sociedad.

#### **3.1.1 Antecedentes de los Programas (1970 - 2006)**

La política social ha sido una función asumida por el Estado mexicano, con énfasis variables, junto a sus funciones clásicas de justicia, seguridad y orden público.<sup>46</sup> En los años cuarenta el proceso de industrialización mexicano se caracterizó por provocar altas tasas de crecimiento económico acompañadas de una mala

---

<sup>46</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de las políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Editorial H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. 2006. p.153.

distribución del ingreso entre el campo y la ciudad y por grupos sociales, lo que generó exclusiones que se irían profundizando con el paso del tiempo. Sin embargo, aún los más pobres vieron aumentar su nivel de ingreso debido a la existencia de un fuerte y constante crecimiento económico en dicho periodo.

México desarrolló múltiples programas sociales a cargo de diversas organizaciones Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo), Instituto Nacional Indigenista (INI), Conasupo, Liconsa, Diconsa, Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), Fondo Nacional de las Artesanías (Fonart), entre otras.

Desde el inicio de los setenta, el gobierno de Echeverría abandonó el modelo denominado de “desarrollo estabilizador” y lo sustituyó por el de “desarrollo compartido”, en el que, como su nombre lo indica, se perseguía una mejor distribución de los frutos del desarrollo, a través de un incremento en la inversión pública dirigida a la salud, educación, vivienda y, especialmente, al campo.

Este desarrollo pretendía ajustar el modelo de crecimiento en tres direcciones: racionalización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, fomento a la producción agrícola y reducción de desequilibrios sociales en el campo y la ciudad.<sup>47</sup>

Para apoyar al campo, se puso en marcha en 1973 el Programa de la Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que puede ser considerado un antecedente de los programas de combate a la pobreza. Su objetivo consistía en concentrar la atención en las zonas más deprimidas, tratando de dinamizar el campo y disminuir la desigualdad.

López Portillo fue el primer presidente que aplicó programas sociales específicos. Continuó aplicando el PIDER y, en 1977, propuso la creación de la Coordinación del

---

<sup>47</sup> Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2002, p.91.

Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), con la responsabilidad de realizar estudios para la atención de las necesidades esenciales de la población en las zonas deprimidas y grupos marginados, en el entendido de que su satisfacción constituía el verdadero sentido del desarrollo económico; y, efectuar propuestas para coordinar y mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades encargadas del desarrollo de los programas aprobados.

A partir de 1979, por medio de los convenios sectoriales que COPLAMAR comenzó a establecer con diversos organismos públicos, el programa pudo ampliar su radio de acción territorial y social y diversificar la oferta de servicios. En su conjunto, estos programas sectoriales llegaron a consumir el 83% de los recursos totales de COPLAMAR.<sup>48</sup>

En este contexto se desarrollaron programas para la atención de cuatro millones de habitantes, como:

- CONASUPO – COPLAMAR, dirigida a la población en general en materia de abasto de alimentos;
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)-COPLAMAR, para la provisión de agua potable y caminos rurales;
- IMSS – COPLAMAR, en la disposición de servicios médicos rurales;
- SEP – COPLAMAR, en la oferta de casas, escuela para niños de zonas marginadas alejadas;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) COPLAMAR, vinculadas a la capacitación y el empleo para el fomento de los recursos naturales.<sup>49</sup>

COPLAMAR enfrentó múltiples problemas, como la falta de recursos propios durante sus primeros tres años, mismo que podrían haber sido subsanados a

---

<sup>48</sup> *Ibíd.* p.95.

<sup>49</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de las políticas y programas públicos – El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Editorial H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. 2006, p. 157.

tiempo de haber contado con evaluaciones intersistemáticas. Al finalizar ese sexenio, y a pesar de que se obtuvieron algunos resultados positivos, sólo siguieron aplicándose algunos programas sectoriales.

En 1980 se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para enfrentar la crisis que vivía el país en esa materia y con el objetivo de promover la autosuficiencia en alimentos básicos a través de créditos y subsidios a semillas y fertilizantes, con resultados limitados. En 1982 se intentó integrar los recursos destinados a los programas anteriores dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, creándose el Ramo 26 para la promoción regional.

Durante el sexenio de De La Madrid se iniciaron los procesos descentralizadores y se puso en marcha el Programa de Nutrición y Salud (1987-1988), cuyo objetivo era el de mejorar el estado de las familias marginadas en áreas estratégicas. Este programa también enfrentó problemas de falta de coordinación entre las diferentes instancias participantes a nivel federal, estatal y municipal por parte de la Secretaría de Salud (SSA), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Coplamar, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de Nutrición, Conasupo, Liconsa, etc. Además contó con insuficiente tiempo para lograr un impacto en materia de nutrición. Las políticas de bienestar en este periodo sufrieron las peores consecuencias de la austeridad y el ajuste de finanzas públicas.<sup>50</sup>

Desde los setenta había venido aumentando la crisis fiscal del Estado, lo que llevó al salinismo a adoptar más intensamente el enfoque que denominaría de liberalismo social, mismo que había empezado ya a aplicarse tenuemente durante el sexenio previo, no obstante éste se distanciaba de sus antecesores al inscribirse dentro de una racionalidad instrumental distinta, se buscaba romper con la lógica tradicional expansionista de las políticas de bienestar que, aplicada bajo controles burocráticos y/o corporativos centralizados, ejercía fuertes presiones sobre el déficit público y resultaba incapaz para cubrir las necesidades básicas de un número cada vez mayor de mexicanos<sup>51</sup>, entre las medidas adoptadas durante este sexenio sobresale la privatización de empresas estatales, que permitió contar con recursos

---

<sup>50</sup> Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2002, p.116.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p.139.

para rediseñar la política social. Asimismo se emprendió una serie de reformas sociales con las que por lo menos se logró recuperar la importancia presupuestal del gasto de bienestar.<sup>52</sup>

Es así que, en diciembre de 1988, se crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con los objetivos de mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, colonos populares; crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población y promover el desarrollo regional; y, promover y fortalecer la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales. Se trata del primer programa focalizado exclusivamente hacia los más pobres que impulsa la organización de las comunidades para la superación de sus problemas.

Pronasol fue el tercer programa diseñado para combatir la pobreza, que con base en las experiencias pasadas (PIDER y COPLAMAR) desarrollo innovaciones en la atención de los sectores más necesitados como la cobertura urbana como un objetivo central; mayor equilibrio en las medidas de política disponible (productivas, de apoyo e infraestructura para la producción, de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión; y la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria conocido como Comité de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa del proyecto federal. Solidaridad se calificaba a sí mismo como “veta de un nuevo tipo de política social descentralizada, participativa y ciudadana”<sup>53</sup>

Pronasol se basaba en los siguientes principios: respeto a la voluntad, a las iniciativas y a los modos de organización de las comunidades en todas las acciones del programa; corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el Estado para afrontar las tareas de la política social; y, por último, honestidad y transparencia en el manejo de los recursos.<sup>54</sup>

Pronasol cubrió cuatro ámbitos específicos:

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p.116.

<sup>53</sup> *Ibíd.* pp.141-142.

<sup>54</sup> Guevara Sanginés, A, “Programas de alivio de la pobreza en México: un ejercicio de evaluación”, en Martínez G, (comp.), *Pobreza y política social de México*, México, Lecturas 85, Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Trimestre Económico (CFE), 1997, p.142.



- solidaridad para el bienestar social, enfocado a los problemas de alimentación;
- solidaridad para la producción, para incrementar ingresos de los pobres;
- solidaridad para el desarrollo regional, dirigida al desarrollo de infraestructura; y
- solidaridad en los programas sociales, en apoyo a la salud y la educación.<sup>55</sup>

De esta manera, el programa pretendió aplicar recursos para aliviar los efectos graves de la pobreza, así como atacar las causas de la misma a través del componente productivo y la disposición de infraestructura.

Se trató de un programa que incrementó fuertemente el gasto en desarrollo social: del 16.3 y 11.3 por ciento del gasto social federal ejercido en los sexenios previos al 24.8 por ciento. Su funcionamiento fue muy criticado por sesgos partidistas (generación de relaciones clientelares, asignación discrecional de recursos con fines electorales, etcétera), por sus altos costos y sus resultados poco contundentes.

Zedillo le dio continuidad a la política social de Salinas, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), enfatizando la importancia de la educación, ya que, en 1995 se reconoció la existencia de seis millones de personas analfabetas mayores de 15 años. El programa inició actividades en agosto de 1997 y se dirigió a los pobres extremos que habitarán en zonas urbanas de alta marginación. Combinó incentivos y también sanciones por incumplimiento de obligaciones, y ofreció tres tipos de apoyo: becas para los niños entre tercero de primaria y tercero de secundaria, apoyos monetarios para el consumo familiar y consultas gratuitas de salud. Contó con menos recursos que su antecesor y fue incapaz de ofrecer todos los empleos bien remunerados que reconoció se

---

<sup>55</sup> Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de las políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Editorial H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. 2006, p.158.

necesitaban para la superación de la pobreza, por lo que decidió proceder a la aplicación del programa especial de Empleo Temporal.

Progresá trató de superar las críticas que se habían dirigido a su antecesor estableciendo criterios explícitos de selección de beneficiarios con base en estudios sociodemográficos y un sistema de puntajes en variables relativas a ingreso, educación, vivienda, etcétera. En cambio, no explicitó modalidades de coordinación con las instituciones educativas y de salud para ofrecer servicios de mejor calidad, y menos aún en materia de vivienda, agua potable y capacidades para el trabajo.

Los ejes fundamentales que guiaron la política social del periodo fueron: focalización; descentralización (aunque con financiamiento y criterios centralizados); y, pequeña participación de las autoridades locales y los destinatarios para apuntalar su legitimidad.

Los programas para la superación de la pobreza del periodo complementaron la inversión en el desarrollo de capacidades básicas de Progresá con: inversión en infraestructura básica en el entorno (agua potable, electricidad, etcétera) y en condiciones que favorecieran la producción de nuevas oportunidades de ingreso (apoyo a proyectos productivos); y programas de empleo dirigidos a su generación y a la capacitación para el trabajo.

El intento de un Estado de Bienestar a través de los años, no se ha logrado debido a que no se ha cumplido con las demandas sociales de los ciudadanos, al mismo tiempo al contar con una posición limitada en cuanto a la definición de objetivos y alternativas de inclusión social no han permitido que las políticas sociales terminen con la pobreza que aqueja a nuestro país.

Los programas de combate a la pobreza siempre han existido en nuestro país, su mal funcionamiento se debe a que actúan en un contexto que es el resultado de la suma de la actividad nacional y de la política económica nacional, que favorece la pobreza, un ejemplo de ello es la política salarial, la política de exportaciones, las cuales generan desigualdad y pobreza, para que funcione un programa de combate a la pobreza y que genere la igualdad de oportunidades, las acciones del Gobierno deben de ser neutras o ayudar realmente a combatir la pobreza.

### 3.1.2 Marco Jurídico

En la Constitución se considera a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, establecido en el artículo tercero. Mientras que en el artículo 25 señala que: *“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”*.<sup>56</sup>

Es por ello que el Estado es el encargado de procurar el Desarrollo Social, el cual comprende todo lo relacionado con los aspectos que involucran a la sociedad, como es la participación en la toma de decisiones, el respeto a los derechos humanos, los cuales están protegidos por la Constitución como son el derecho a gozar de todas las garantías que la conforman como se encuentra establecido en el artículo 1º, el derecho a la libertad mencionado en el artículo 2º; el derecho a la educación que se encuentra señalado en el artículo 3º; el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar en el artículo 4º; el derecho al empleo en el artículo 5º, por mencionar algunos.

En los últimos años se ha mejorado de forma importante la institucionalidad de la política de Desarrollo Social en México. Un ejemplo de ello es la Ley General de Desarrollo Social aprobada en el 2004, la cual sienta las bases para una política de Desarrollo Social de Estado, institucionaliza diversos procesos de política pública, apoya la coordinación entre niveles de gobierno e instituciones del Poder Ejecutivo e impulsa la evaluación y la transparencia.

Es importante señalar que la Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto según lo establecido en su Artículo 1:

---

<sup>56</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Mc. Graw – Hill, 2004.pp.19-20.

**I.** Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

**II.** Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

**III.** Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

**IV.** Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

**V.** Fomentar el sector social de la economía;

**VI.** Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

**VII.** Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

**VIII.** Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

**IX.** Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.”<sup>57</sup>

Asimismo el artículo 6º establece que los derechos para el desarrollo social son “la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>58</sup>.

Cabe mencionar que a pesar de los avances de la legislación vigente, particularmente los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados

---

<sup>57</sup> *Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación. México, 20 de Enero de 1994. pp.1-2.

<sup>58</sup> *Ibíd.* p.3.

Unidos Mexicanos, revela la prioridad que se asigna a distintas capacidades básicas, y a su vez sirve de guía para políticas sociales concretas.

Asimismo la Constitución establece las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social. Bajo esta perspectiva la Política Social tendría como objetivo central, dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general para dicha política, como el Plan Nacional de Desarrollo o por medio de programas específicos.

Pese a su importancia, los preceptos constitucionales no precisan suficientemente el alcance de los derechos sociales, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.<sup>59</sup> En consecuencia, por esta imprecisión, es necesario ir más allá de su texto para entender la naturaleza de los derechos sociales en México.

Desafortunadamente, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que en principio podría subsanar algunas de estas limitaciones constitucionales, deja prácticamente sin cambio la deficiencia. Por ejemplo, el derecho a la seguridad social y al esparcimiento de los que habla la LGDS. El primero de estos derechos no está considerado en la Constitución y el segundo sólo está referido a las niñas y a los niños, además de que no se explica cómo entender y ejercer tal derecho.

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

---

<sup>59</sup> De la Torre Rodolfo. *Ley de Desarrollo Social. Análisis y Evaluación de Anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*. Cuadernos de Desarrollo Humano. No. 4. SEDESOL. México. 2002. Mencionado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2008. p. 71.

### 3.1.3 Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)

Este Plan asume como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, el 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. Considera impulsar el Desarrollo Humano Sustentable como motor de la transformación de México en el largo plazo y, al mismo tiempo, como un instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

El Desarrollo Humano Sustentable, como principio rector del Plan Nacional de Desarrollo asume que "el propósito del desarrollo consiste en crear una atmósfera en que todos puedan aumentar su capacidad y las oportunidades puedan ampliarse para las generaciones presentes y futuras"<sup>60</sup>

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

La igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud son necesarias para que toda la sociedad pueda vivir mejor y participar plenamente en las actividades productivas. Para que el desarrollo planteado sea sustentable, requiere la protección del patrimonio natural del país y el compromiso con el bienestar de las generaciones futuras.

Es por ello que los Objetivos Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo son:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

---

<sup>60</sup> PNUD. *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo.* [en línea]. Recuperado el 13 de agosto de 2010 en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>

2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.
3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.
4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.
5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada la alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.
6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.
7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.
9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.<sup>61</sup>

Los ejes de política pública sobre los que se articula el Plan Nacional de Desarrollo establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, y que componen un proyecto integral en virtud del cual cada acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales.

El Plan está estructurado en cinco ejes rectores: Estado de Derecho y Seguridad, Economía Competitiva y Generadora de Empleos, Igualdad de Oportunidades, Sustentabilidad Ambiental, así como Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Este trabajo, se relaciona con el Tercer Eje: *Igualdad de Oportunidades*, en el que se establece que cada mexicano, sin importar su lugar de origen y el ingreso de sus padres, debe tener acceso a genuinas oportunidades de formación y de realización.

---

<sup>61</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, pp. 25.26



Según el PNUD<sup>62</sup>, esa es la esencia de la igualdad de oportunidades y sólo mediante ella puede verificarse la ampliación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de aquellos que más lo requieren.

Según el PND, uno de los grandes retos a los que se enfrenta la estrategia integral de desarrollo en un país como México es eliminar el determinismo representado para muchos por sus condiciones al nacer. Es decir, las políticas públicas en materia social deben responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional. La ruptura de este ciclo constituye el punto de inflexión que se busca mediante el esfuerzo de política pública que propone el Plan.

Se menciona “es aún más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día. El hecho de que en nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza está en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población, y es la realidad a la que el Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades. Ello entonces deberá llevar a que los beneficios de una economía competitiva y generadora de empleos sean disfrutados y compartidos por un grupo mucho mayor de mexicanos”.

Según este Plan es necesario que se garantice el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente, a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bienestar de las personas y de las comunidades.

La igualdad de oportunidades requiere de una planeación territorial que garantice un desarrollo equilibrado. De igual manera señala que es necesario que cada mexicano tenga certeza sobre la propiedad de la tierra y encuentre, consecuentemente, oportunidades para tener una vida digna.

---

<sup>62</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*, México, PNUD, 2003.

Así mismo el Plan señala que una pieza importante de la ecuación social la constituye el logro de una educación de calidad. Ésta formará el talento necesario para elevar el desarrollo de la persona y a su vez promoverá el crecimiento económico. Una educación de calidad debe formar a los alumnos con los niveles de destrezas, habilidades, conocimientos y técnicas que demanda el mercado de trabajo. Debe también promover la capacidad de manejar afectos y emociones, y ser formadora en valores. De esta manera, los niños y los jóvenes tendrán una formación y una fortaleza personal que les permita enfrentar y no caer en los problemas de fenómenos como las drogas, las adicciones y la cultura de la violencia.

El PND plantea que una mayor igualdad de oportunidades tiene que ver también con políticas que permitan a una mayor parte de la población urbana insertarse con éxito a la vida económica y social de las ciudades en los años por venir. En efecto, los patrones de crecimiento y de la migración implican que la proporción de población urbana continuará incrementándose, así como lo ha hecho en el pasado, tanto en nuestro país, como en otras naciones, a lo largo del proceso de desarrollo. Para garantizar que esto suceda de manera ordenada y sin dislocaciones sociales se requiere de una coordinación efectiva entre el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios.

### **3.2 Programas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

En el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se encuentran las líneas de acción en materia de abatimiento de la pobreza, el cual esta englobado en el eje 3 Igualdad de Oportunidades. El objetivo de dicho eje es lograr el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades. Lo anterior con el objetivo de conducir al país hacia un desarrollo económico y social sustentable. El plan de trabajo busca que todos los mexicanos puedan tener las mismas oportunidades para desarrollar sus aspiraciones de manera plena y poder mejorar sus condiciones de vida y superar las condiciones de pobreza tanto

de las ciudades como de las zonas rurales en la que millones de mexicanos se encuentran.

La política social de la administración federal tiene los siguientes principios rectores:

- “Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del Gobierno Federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implantar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del Gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos”<sup>63</sup>

De lo anterior se desprenden los programas sociales que se implementan actualmente por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, los cuales son:

---

<sup>63</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. pp. 144-145.

- *Programa Oportunidades*<sup>64</sup>. Asocia la pobreza con las restricciones que enfrentan los individuos para contar con los mínimos indispensables para el desarrollo de sus capacidades: una buena nutrición, salud y educación, lo que les permitirá integrarse por sus propios medios a la vida social y productiva. Este programa consiste en transferencias monetarias condicionadas a las familias de bajo ingreso en el medio rural y urbano, el apoyo se otorga a las madres de familia siempre que cumplan con mantener a los hijos en las escuelas, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición. Este programa cuenta con 6.5 millones de beneficiarios actualmente.
  
- *Programa 3x1 para migrantes*<sup>65</sup> tiene como fin apoyar las iniciativas de migrantes radicados en el extranjero que promuevan el desarrollo social de sus localidades de origen u otras localidades en condiciones de marginación, rezago o alta concentración de pobreza que se determinen conjuntamente. Este programa está conformado por acciones realizadas de manera conjunta entre los migrantes y los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo de proyectos productivos o de impulso a la actividad económica comunitaria; el mejoramiento de la educación, la salud y la vivienda. Así como obras en el suministro de agua, instalaciones para el saneamiento ambiental y la conservación de los recursos naturales, e infraestructura para salud.
  
- *Programa 70 y más*<sup>66</sup>, cuyo fin es contribuir a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años y más aumentando su posibilidad de tener una alimentación adecuada, acceso a servicios básico y mayor integración social, esto se llevará a cabo realizando acciones de promoción y participación social con la intervención de los beneficiarios para mejorar su entorno social, el programa cuenta con 2 millones 50 mil beneficiarios.

---

<sup>64</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa Oportunidades, recuperado el 22 de enero de 2010 en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones\\_de\\_oportunidades](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones_de_oportunidades)

<sup>65</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa 3x1 para migrantes, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_programa\\_Migrantes](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_programa_Migrantes)

<sup>66</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa 70 y más, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion\\_del\\_Programa\\_Programa\\_70](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion_del_Programa_Programa_70)

- *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*<sup>67</sup> cuyo fin es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola. A través de acciones de promoción y participación social realizadas, apoyos en efectivo y en especie entregados, y, apoyos en infraestructura y equipamiento realizados.
- *Programa de Empleo Temporal (PET)*<sup>68</sup> en el que la población objetivo beneficiada obtiene un ingreso temporal para afrontar los efectos derivados de una emergencia natural, económica o de baja demanda laboral, este programa ha apoyado a 166 mil familias.
- *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*<sup>69</sup> el cual tiene como fin contribuir a mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el trabajo de madres y padres con ingresos menores a 6 salarios mínimos con hijos entre 1 y 3 años. En la actualidad se cuenta con 9000 instancias que dan atención a 257 mil niños.
- *Programa Opciones Productivas*<sup>70</sup> cuyo fin es el de contribuir a elevar la calidad de vida e ingreso de la población en condiciones de pobreza patrimonial, mediante el desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenibles. Promoviendo capacidades productivas fortalecidas en personas, grupos sociales y organizaciones de productores mediante la Red de Mentores y la Red de Agencias de Desarrollo Local, proyectos productivos viables y sustentables capitalizados (Modalidades de apoyo: Proyectos Integradores y Fondo de Cofinanciamiento). Se han ocupado 3 millones de pesos en 27 mil proyectos gracias a este programa.

---

<sup>67</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_Programa\\_Jornaleros](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_Jornaleros)

<sup>68</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Empleo Temporal, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_informacion\\_del\\_Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_informacion_del_Programa)

<sup>69</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion\\_del\\_Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion_del_Programa)

<sup>70</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa Opciones Productivas, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones\\_Productivas](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas)

- *Programa Hábitat*<sup>71</sup> que tiene como fin enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de acciones que permitan mejorar el hábitat popular, hacer de las ciudades espacios ordenados y habitables; asegurando que los recursos y esfuerzos cuenten con un curso de apoyo definido para la población en situación de pobreza patrimonial, que se encuentran en zonas urbano – marginadas excluidas económicas y socialmente. Hábitat ha ayudado a 71 mil familias.
- *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP)*<sup>72</sup>. Es producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria. Este programa contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas. El PDZP contribuye con las acciones orientadas a los municipios que conforman el universo de la Estrategia 100x100, que tiene como objetivo la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de coordinación interinstitucional y los tres órdenes de gobierno. El programa tuvo un apoyo económico de 23 mil millones de pesos y tiene un total de 1.4 millones de beneficiarios.
- *Programa de Rescate de Espacios Públicos*<sup>73</sup> cuyo fin es el de contribuir a la prevención de conductas antisociales y de riesgo en las comunidades y espacios urbanos. Con este programa se busca lograr acciones de apoyo a la sensibilización y prevención de conductas de riesgo de las comunidades beneficiadas, realizadas en los espacios públicos y su entorno, acciones de impulso a la participación social de las comunidades beneficiadas, realizadas en los espacios públicos y su entorno, acciones de promoción a la seguridad comunitaria de las localidades beneficiadas, realizadas en los espacios

---

<sup>71</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa Hábitat, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat\\_Transparencia](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)

<sup>72</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa)

<sup>73</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Rescate de Espacios Públicos, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_Programa\\_Espacios\\_Publicos](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_Espacios_Publicos)

públicos y su entorno y, espacios públicos construidos, ampliados o rehabilitados. Se han rescatado 1300 espacios, la meta de la Secretaría para este año es la recuperación de 3,300 espacios.

- *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares*<sup>74</sup>, cuyo fin es el de contribuir a la disminución de la pobreza urbana y vulnerabilidad patrimonial de la población, así como al ordenamiento de los asentamientos humano, otorgándoles escrituras públicas o títulos de propiedad entregadas libres de gravámenes a hogares en pobreza patrimonial que viven en asentamientos humanos irregulares, donde la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) tiene facultad de dominio.

Es importante señalar que la protección social –que incluye derechohabiencia, cobertura de programas sociales, entre otros- ha cubierto a un mayor porcentaje de personas en los últimos años. Mientras que en 1992 69.3% (12.8 millones de personas) de los hogares no contaban ni con seguridad social ni eran protegidos por la cobertura de algún programa social, este porcentaje disminuyó a 50.1% (13.3 millones de personas) en 2006 y a 44.1% (11.8 millones de personas) en 2008. El aumento de la cobertura de programas sociales ha sido más acentuado entre la población de menores recursos económicos: entre el 20 por ciento de la población más pobres del país, el porcentaje de hogares que no contaban con seguridad social ni eran protegidos por la cobertura de algún programa social disminuyó de 89.1% a 38.3% entre 1992 y 2006 y a 31% en 2008, información obtenida de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2008.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera que aún cuando los avances y los logros de los programas sociales han permitido ampliar los servicios de salud, de educación, de alimentación y de vivienda, particularmente entre quienes más lo necesitan, la pobreza por ingresos

---

<sup>74</sup> Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_Programa\\_PASPROAH](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_PASPROAH)

sigue siendo elevada en México y aumentó debido al entorno económico adverso a nivel internacional y nacional. El incremento en la incidencia y el número de personas pobres deberá ser un elemento de particular atención en la evaluación de las políticas públicas de desarrollo social de los tres órdenes de Gobierno.

El intento fallido de llevar a cabo un Estado Social en nuestro país se observa en la incapacidad de cumplir con los derechos de los ciudadanos que se encuentran establecidos en la Constitución, asimismo se ha generado una sociedad desigual en lo que respecta a la satisfacción de necesidades.

Se puede concluir que los instrumentos de política social en México no han conformado un conjunto suficientemente integrado; los programas sociales, se encuentran centralizados por el Ejecutivo Federal, así mismo existe una duplicidad y falta de coordinación en la implementación de ellos, pero el principal problema que existe es su visión asistencialista. La política social no ha incorporado en su diseño criterios explícitos de promoción de igualdad de oportunidades, o si esta establecido no se ha llevado a cabo.

Para que esta la Política Social logre su gran objetivo que es el Desarrollo Social, debe reducir su dispersión en distintas dependencias y alcanzar una coordinación más adecuada entre distintos órdenes de gobierno, asimismo es importante que existan indicadores multidimensionales para el diagnóstico y la evaluación de las Políticas Sociales.

### **3.2.1 Programa Especial Concurrente**

Un claro ejemplo de cómo puede existir una coordinación institucional es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, cuya orientación es la generación y diversificación de empleo, garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente que más lo requieren, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.



En el Programa Especial Concurrente participan 17 ramos administrativos del Gobierno Federal con programas y acciones con incidencia en el medio rural:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Energía; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Turismo; Instituto Mexicano del Seguro Social; Tribunales Agrarios; La Comisión Nacional para la Atención de los Pueblos Indígenas.

El Programa está estructurado en nueve apartados que corresponden a las vertientes especializadas de atención, las cuales son Competitividad; Social; Financiera; Infraestructura; Laboral; Medio Ambiente; Educativa; Salud; y Agraria.

La vertiente de Competitividad la integra la Política Económica del Gobierno Federal para el fomento de las actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias generadoras de empleo e ingresos, tiene como objetivo mejorar la productividad y competitividad; favorecer la reconversión productiva; generar condiciones para la producción de más y mejores alimentos; ordenar y ampliar los mercados agropecuarios, la integración y fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias; fortalecer la empresa social y privada, promover el turismo rural, la cultura, la producción de artesanías y fortalecer el arraigo de los jóvenes en núcleos agrarios a través del apoyo a proyectos productivos.<sup>75</sup>

En la operación de estos programas, concurren las acciones y recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Energía y la Secretaría de Turismo, proporcionando apoyos complementarios para la compra de bienes de capital, apoyos directos a los productores, la inducción y

---

<sup>75</sup> Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012*. p. 27.

desarrollo del financiamiento rural mediante la constitución de fondos de garantía e intermediarios financieros rurales, la atención de problemas críticos y coyunturales relacionados con la comercialización, productividad, reconversión productiva y los precios de energéticos como diesel y gasolina.

La vertiente social pretende abordar los problemas esenciales vinculados con la infraestructura básica y de servicios de la vivienda y sus principales manifestaciones en la salud, educación y alimentación de la población, poniendo especial énfasis en los grupos vulnerables, como las mujeres, los niños y los ancianos.<sup>76</sup>

Para ello, se han reunido los componentes que ejercen las Secretarías de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el fin de generar condiciones que permitan romper con el ciclo de pobreza y marginación al que está expuesto gran parte de la población en esos territorios.

La política general de la vertiente financiera es dotar de servicios financieros accesibles para los productores del sector rural, especialmente para los de menores ingresos que aún no han sido atendidos por los intermediarios financieros privados, para apoyarlos a acceder a los programas de apoyo de gobierno y a invertir en infraestructura productiva, fomento agropecuario, agroindustrial, forestal y pesquero para alcanzar niveles mayores de valor agregado e ingreso.<sup>77</sup>

La vertiente financiera se conforma por dos grandes programas: El Programa de Financiamiento y Aseguramiento al Medio Rural en el que se contemplan los programas de las instituciones de banca de desarrollo y de Agroasemex, y el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento del Medio Rural, integrado por programas de la SAGARPA en apoyo a los productores e intermediarios financieros rurales.

La vertiente de infraestructura es atendida por el Programa de Infraestructura en el Medio Rural, en donde se conjugan acciones que realizan la Secretaría de

---

<sup>76</sup> *Ibíd.* p. 39.

<sup>77</sup> *Ibíd.* p. 51.

Comunicaciones y Transportes, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua y aportaciones para infraestructura municipal que se realizan bajo el Ramo 33 y Ramo 23 del gasto público federal, para favorecer el desarrollo rural sustentable.<sup>78</sup>

Dentro de estas acciones se atiende la construcción, modernización, reconstrucción y conservación de las redes de caminos rurales y alimentadores; el abastecimiento de agua potable, alcantarillado e infraestructura hidroagrícola, obras de alcance regional o intermunicipal, servicios básicos como urbanización, electrificación, salud, educación, mejoramiento de viviendas e infraestructura social.

La vertiente laboral comprende las acciones de política de promoción del empleo productivo que ejecuta la Administración Pública Federal, a través de los programas e instrumentos de apoyo al sector rural, con el fin de promover el acceso a oportunidades de trabajo, la paz laboral entre los factores de producción, la remuneración justa y el desarrollo de los sectores de población vinculados a las actividades del sector primario, respetando siempre los derechos fundamentales y colectivos de los trabajadores.<sup>79</sup>

En ese sentido, mediante esta vertiente se promueve la coordinación de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal como es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y la Secretaría de Gobernación a través del Fondo para Pago de Adeudos a Braceros Rurales; para brindar atención específica a grupos prioritarios como los jornaleros agrícolas, migrantes, mujeres, jóvenes y población indígena,

El “Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria”, incluido en la Vertiente Medio Ambiente, considera acciones de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, incluyendo sus órganos sectorizados y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el propósito de conservar y aprovechar sustentablemente los ecosistemas; contribuir a revertir el

---

<sup>78</sup> *Ibíd.* p. 61.

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 71.

deterioro de los ecosistemas; lograr un manejo adecuado del agua en cuencas y acuíferos; avanzar en la gestión integral de los residuos; avanzar en las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de emisiones de Gases de Efecto Invernadero; impulsar la acción territorial integral y la atención a regiones prioritarias y promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental. Todo ello con la participación incluyente, equitativa, diferenciada, corresponsable y efectiva de todos los sectores de la sociedad y de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y órdenes de Gobierno; con el soporte del conocimiento ambiental científico y técnico, y en congruencia con los compromisos asumidos por el país en la agenda internacional.<sup>80</sup>

En la vertiente educativa, la educación constituye un elemento indispensable para que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades, lo que les permitirá aumentar sus oportunidades y mejorar su nivel de vida a través de los apoyos ofrecidos en los programas de Educación Agropecuaria, el Programa Educativo Rural, Enciclomedia, Oportunidades y el programa de Desarrollo de Capacidades.<sup>81</sup>

La Secretaría de Educación Pública, en el marco de la Ley General de Educación y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, participa en esta vertiente. Así mismo contribuye de manera sustantiva en la atención de los rezagos de la sociedad rural mediante acciones que inciden en: abatir el analfabetismo, formación técnica y profesional, desarrollo de capacidades, capacitación y asistencia técnica, uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación, y, becas.

Adicionalmente, existen instituciones de educación superior que realizan importantes acciones en esta vertiente: la Universidad Autónoma de Chapingo, Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO) y el Colegio de Postgraduados, así como la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y las Universidades Estatales.

La vertiente salud está plenamente identificada con el Programa Nacional de Salud (PRONASA) y con los programas específicos que de él derivan a cargo del Sector

---

<sup>80</sup> *Ibíd.* p.81.

<sup>81</sup> *Ibíd.* p. 97.

Salud. Las acciones contenidas en estos programas, se enfocarán de forma especial en la población rural de nuestro país, todo ello en el marco de las funciones sustantivas dentro del Sistema Nacional de Salud, a saber rectoría efectiva, financiamiento equitativo y sostenible y generación de recursos adecuados en cantidad y tiempo.<sup>82</sup>

Entre los grandes objetivos estratégicos que plantea el Programa Nacional de Salud 2007-2012, está el reducir las brechas o desigualdades en salud, sobre todo en los sectores más desprotegidos, mediante la intervención focalizada en grupos vulnerables y comunidades marginadas, modelos interculturales de atención y garantizar que la salud contribuya al combate de la pobreza y al desarrollo social del país.

Para lograrlo es indispensable priorizar y focalizar de manera coordinada, las acciones de salud de las instituciones de todo el sector salud en las zonas rurales e indígenas de nuestro país.

La vertiente agraria se enfoca en la búsqueda del desarrollo social y económico de los ejidos y comunidades agrarias, que mantienen una situación jurídica única y diferente al régimen de propiedad privada, producto de una tradición legítima e histórica.<sup>83</sup>

El avance logrado en materia de tenencia de la tierra, de atención integral a los conflictos sociales en el medio rural y al ordenamiento y regularización de la propiedad social, promueve la certidumbre entre los actores relevantes del sector al otorgarles seguridad jurídica y certidumbre documental, asimismo permite un mayor fortalecimiento institucional y mejora la efectividad de las políticas públicas sectoriales dirigidas al desarrollo rural sustentable de los Núcleos Agrarios, dando vigencia al estado de derecho en México.

Actúa la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante su participación en el Nuevo Programa Especial Concurrente y a través de diversas acciones comprendidas en el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, el Programa de Inducción y

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* p. 107.

<sup>83</sup> *Ibíd.* p. 112.

Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, el Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural y el Programa para la Atención de Aspectos Agrarios, con el objetivo de plantear alternativas de solución a fin de que el campo mexicano vuelva a ser una opción de vida digna que permita a los campesinos satisfacer integralmente todas sus necesidades.

Bajo esta perspectiva, es importante señalar que no solo se requiere una coordinación interinstitucional para poder solucionar los problemas existentes en el país, a través de programas como el Especial Concurrente, sino que es indispensable que las Secretarías tengan una visión interdisciplinaria, ya que en la actualidad lamentablemente cada una de ellas sólo se preocupa por obtener resultados de manera individual y no colectivamente, deben de tener en cuenta que los problemas que aquejan a nuestro país principalmente el de la pobreza no sólo debe de estar en manos de una secretaría sino de todas.

Para superar los rezagos que existen en la sociedad mencionados en el capítulo anterior, es necesario revalorar los esfuerzos, voluntades y recursos de la sociedad bajo los principios y valores del Desarrollo Sustentable, orientados a cambiar las reglas de la política económica con fines meramente económicos y competitividad global, hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad bajo principios de equidad y democracia. Este es el cambio de visión y enfoque que requiere la Política Social.

### **3.2.2 Gasto Social y Resultados**

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social es la “provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afecten su bienestar”.

Mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) emplea la noción de gasto social de las Naciones Unidas, la cual involucra conceptos asociados a sectores sociales: educación y cultura, protección y previsión social, vivienda y desarrollo urbano, trabajo, salud y saneamiento.

En nuestro país es importante señalar que en la década de los ochenta, la crisis derivada de la deuda externa y el programa de ajuste estructural que se aplicó a partir de diciembre de 1982 se tradujeron en una importante reducción de los recursos destinados por el Estado al gasto social.

Un ejemplo de esto ha sido la privatización de los sistemas de pensiones en diversas partes del mundo, o las propuestas gubernamentales derivadas de los lineamientos del Banco Mundial sobre la participación del sector privado en los servicios de salud.<sup>84</sup>

Al igual que todos los aspectos del quehacer gubernamental, el gasto en bienestar social, o desarrollo social, responde a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio. A partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció el desarrollo social como una de las prioridades gubernamentales, que emana del mandato constitucional de procurar la igualdad de oportunidades mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través de la salvaguarda de las garantías individuales.

En el reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se dio a conocer que el gasto en Desarrollo Social muestra una tendencia creciente en las últimas dos décadas, con un crecimiento de 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007.

De 1990 a 1994 el gasto social creció en un 91 por ciento, experimentó una caída de 23 por ciento entre 1994 y 1995, una posterior recuperación de 1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a 1,136 mil millones en 2007.

La pobreza es uno de los principales problemas que México enfrenta actualmente. El gasto social focalizado agrega los recursos destinados a su combate. Por esto es importante analizar la asignación presupuestaria de este rubro como parte del gasto social total.

---

<sup>84</sup> Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*, Banco Mundial, Washington, 1993.

En las políticas de combate a la pobreza la concepción de contar con la participación directa de los beneficiarios se profundiza aún más. Dichas políticas, según los lineamientos establecidos por el Banco Mundial principalmente, se basan en los principios de focalización, corresponsabilidad, eficiencia, equidad y descentralización. Con esto se busca destinar los recursos exclusivamente a aquellos sectores de la población que están más necesitados, pero que sin embargo, muestren potencial para romper el círculo vicioso de la pobreza.<sup>85</sup> Se parte de la premisa de que el gasto se usará de manera más eficiente si se ejerce a nivel local, ya que es el nivel de gobierno más cercano a los problemas de la población. Además, se considera que si se involucra a los beneficiarios en la operación de los programas, por un lado se tenderá a que éstos “adopten” el programa como suyo y, por otro lado, se logrará una mayor eficiencia en el costo de operación.

Si tomamos en cuenta que las acciones focalizadas buscan atender las necesidades apremiantes de la población más desfavorecida – que según cálculos conservadores corresponde al 26.7 por ciento de la población total – los recursos destinados resultan a todas luces insuficientes.

Los instrumentos de focalización son eficientes, en tanto existe una concentración significativa de recursos en polígonos con alto y muy alto nivel de marginación, lo cual en otras palabras, valida los mecanismos para la orientación adecuada y eficiente de los recursos, al tiempo que se constituye en una fortaleza que distingue la instrumentación de los programas.

El principio de focalización permite instrumentar políticas efectivas en términos de impacto sobre una población en zonas de intervención definidas, puesto que garantiza la concentración de recursos sobre los polígonos localizados en espacios urbanos, calificados con grado alto y muy alto de marginación.

---

<sup>85</sup> Burki Shaid. Javed y Perry G.E., *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década de América latina y el Caribe*, Washington, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, 1998.p.112.



## **CAPITULO IV LA TRANSICIÓN HACIA EL DESARROLLO SOCIAL SUSTENTABLE**

La calidad de vida como objetivo del Desarrollo Sustentable y como meta de una nueva política de Desarrollo Social no implica una simple aplicación de los modelos establecidos en los países más avanzados. Ella debe responder a nuestra propia diversidad cultural y a la viabilidad de alcanzar patrones de consumo aceptables para toda la población; seguir un camino similar al que ellos recorrieron para lograr los niveles de vida que actualmente disfrutan, puede llevarnos a eliminar a una parte de la población de los beneficios del crecimiento económico, o a contribuir aún más a las tensiones que prevalecen no sólo en el país sino a escala mundial.

Hay que tomar en cuenta que uno de los grandes límites de la Política Social es la concentración del ingreso, la marginalidad y la pobreza, los cuales constituyen obstáculos no sólo para la transformación de las estructuras sociales y productivas, sino para el replanteamiento y reorganización de los fines de la administración pública.

La superación del estancamiento económico asociado a la pobreza y las desigualdades, en el contexto de la crisis más profunda y prolongada de la historia contemporánea, nos plantea la necesidad de repensar nuestro modelo de administración pública orientado al crecimiento económico para retomar un ritmo de desarrollo con equidad y visión de largo plazo.

Los recursos naturales se siguen degradando por el propio crecimiento económico, basado en el consumo; y el social, anclado en la competencia que han impuesto las sociedades industrializadas, ha deteriorado la calidad de vida de la mayoría de la sociedad impidiendo que se logre un Desarrollo Sustentable, es decir que integral y de largo plazo.

Para ello, debe atenderse el problema del "inmediatismo", derivado de la falta de objetivos y metas de largo plazo, y que se observa en el cambio de políticas en cada sexenio. A ello, se suman la falta de articulación en las políticas que desarrollan las distintas Secretarías de Estado, y éstas con las de las entidades

federativas. En muchos casos, se duplican esfuerzos, en otros, se deja fuera de los apoyos a personas y familias que en verdad los requieren.

Hemos permanecido en un círculo vicioso de querer alcanzar un Desarrollo Sustentable sólo desde la retórica, ajenos a forma alguna de medición y por ende sin políticas articuladoras claras y metas concretas a alcanzar, donde la administración pública se perfila como una fuerza orientadora para avanzar hacia el desarrollo integrado y equilibrado desde lo social, económico y ambiental, que estructure las bases de una convivencia humana y de respeto a las diversas formas culturales dentro de la misma sociedad.

#### **4.1 Replantear la Política Social**

Nuestra cultura actual es producto de nuestra historia. Hay que revalorarla y dotarla de orientación y tendencia hacia la cohesión social y bienestar con visión de largo plazo. Ello debe lograrse bajo la nueva perspectiva del Desarrollo Sustentable, se trata de un nuevo modelo de desarrollo que reivindica las metas sociales, sobre las metas económicas.

En México la igualdad de oportunidades no significa nada porque las desigualdades que privan en nuestra realidad social son brutales, tal y como se analizó en el capítulo II de esta investigación. Los ajustes tienen que materializarse con la rapidez requerida para que el proceso no resulte frustrante. Esta transición implica hacer un gran esfuerzo para intentar igualar capacidades, pero, sobre todo hay que evitar que la estratificación llegue a obstaculizar el libre juego de las oportunidades y le imprima al sistema una rigidez explosiva. Este equilibrio entre estructura y cambio, entre libertad individual y satisfacción de las necesidades sociales de las presentes y futuras generaciones, constituye la tarea fundamental.

No obstante, la política social no debe reducirse a una simple revisión, a la luz de un funcionamiento "adecuado" de los programas sociales, a la asignación del gasto, o las reglas de operación. Debe reconocerse la necesidad de emprender una transformación económico-social de fondo, que reconozca las causas estructurales del atraso, que incida en la corrección de los desequilibrios y las desigualdades, en

una distribución más justa del ingreso y de la riqueza, en la promoción del bienestar social y en el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Otro aspecto a considerar, es la subsistencia de una forma de clientelismo político a través de los programas sociales en los distintos ámbitos de Gobierno. Éste, no es alentado ya por organizaciones que son parte del régimen, sino por una política que es selectiva y focalizada, y por una nula función de profesionalización de cuadros político-administrativos especializados en los diversos ámbitos de la política social.

Replantear la política social desde el enfoque del desarrollo sustentable debe ser de manera radicalmente distinta y susceptible de fundamentar el desarrollo social presente y futuro sobre bases sólidas, distintas al asistencialismo, que nos aseguren el desarrollo económico y social para conducirnos a evitar la crisis sobre todo en las zonas más vulnerables del país.

Se ha buscado combatir a la pobreza y la desigualdad con un programa de Gobierno específico, que está desde todos los puntos de vista, en franca y abrumadora desventaja frente al resto de los programas y políticas de gobierno que no toman en cuenta ese objetivo y que, con mucha frecuencia, al instrumentarse agrava desigualdades y multiplican el número de pobres.

La política de desarrollo social debe ampliarse hacia toda la sociedad y a toda persona. Existen nuevos fenómenos que también deben ser atendidos por esta política y que van más allá de la insuficiencia de ingresos y satisfactores básicos, tales como: la migración, la violencia social y familiar, la presencia de nuevas enfermedades, el deterioro del medio ambiente, las conductas adictivas, el alcoholismo, la violencia intrafamiliar, la descapitalización humana caracterizada por pueblos enteros en donde solo quedan mujeres, ancianos y niños, al emigrar los hombres jóvenes a Estados Unidos y el crecimiento sin planeación de los centros urbanos.

Lo que se necesita, además de un programas específicos de combate a la pobreza con suficientes y creciente recursos, es todo un conjunto de programas y políticas económicas y sociales que o bien sean favorables al combate a la pobreza y a la

disminución de la desigualdad o que, por lo menos, sean neutrales y no las promuevan con sentido partidista.

La consolidación de un modelo sustentable para la organización de la sociedad debe de partir de principios como: la co-evolución de la sociedad con la naturaleza; prácticas productivas culturalmente integradas; crecimiento en capacidades humanas por intercambios sustentables con la naturaleza; sistemas comunales de democracia participativa y directa; creación y reforzamiento de las nuevas relaciones colectivas de producción e intercambio; combinaciones de conocimientos tradicionales (diálogo de saberes) e integrados con la ciencia, tecnología y economía moderna; fomento de múltiples caminos para la realización humana dentro y a través de comunidades; solidaridad ética comunal en la gestión del trabajo en la comunidad y, en general, el desarrollo de nuevas formas de producción, cambio y distribución guiadas por los valores de vida.

De lo que se trata es de cuidar que el conjunto de la acción gubernamental, y cada uno de los programas y políticas que lo integran, no aumenten la desigualdad y la pobreza. Que al contrario, la combatan con base en un nuevo sistema de creencias, valores y principios. No tiene sentido tener un programa que combata la pobreza y tener, simultáneamente, un programa laboral y una política de salarios que estimulen la desigualdad y aumenten la pobreza.

Emprender cambios de naturaleza político - institucional, encaminados a modificar la relación Estado – sociedad de forma tal que aquél se constituya en efectivo intérprete de los objetivos de ésta; que la sociedad civil fortalezca su capacidad para controlar las acciones de Gobierno y éste se encuentre dotado de las estructuras administrativas e instrumentos jurídicos necesarios para responder con eficiencia a las múltiples exigencias que brotan de colectividades en grave riesgo de vulnerabilidad.

#### **4.1.1 Hacia una nueva Política Social**

Frente a los límites señalados de la Política Social para alcanzar el Desarrollo Social, el enfoque del Desarrollo Sustentable, plantea una nueva política social orientada a enfrentar las desigualdades y la pobreza crítica, que articule tres elementos claves: uno económico, otro social y lo ambiental. Desde esta perspectiva multidimensional debe tener como uno de sus fines primordiales el reforzar el papel redistributivo del Estado.

El componente económico, debe contener básicamente medidas que ayuden a restablecer el desarrollo económico orientado a satisfacer necesidades sociales; debe de dar prioridad y reestructurar los recursos y las actividades a favor de los pobres, protegiendo las necesidades básicas de los grupos vulnerables con el fin de apoyar procesos económicos con equidad; así mismo promover la reestructuración del sector productivo a nivel local para fortalecer las actividades generadoras de empleo e ingreso, y elevar la productividad de las actividades de pequeña escala, centrándose especialmente en los pequeños agricultores y en los productores del sector informal de la industria y los servicios; y, mejorar la equidad y la eficiencia de la política social reestructurando el gasto público para dar prioridad a los servicios básicos de bajo costo y alto efecto multiplicador.

Pensar en el largo plazo, no sujeto a un tramo de tan sólo unos cuantos años, requiere acuerdos fundamentales en materia económica y social a efecto de que el mejoramiento económico sea estable y duradero. No sujeto a periodos de freno y restricción seguidos de periodos de expansión inestable. Se trata de reconstruir la economía, confiriendo derechos diferenciados a cada uno de los sectores. Se trata de una estrategia de fortalecimiento de las instituciones, actualizándolas al contexto actual de globalización, y según las condiciones de enormes desigualdades y potencialidades que tiene nuestra sociedad.

En cuanto al componente social, cabe señalar que dentro de una sociedad democrática no hay instrumento más idóneo para redistribuir el ingreso que la prestación de eficientes servicios a la población menos favorecida económicamente. De manera especial a la atención de la salud y a la educación

humanista y productiva, así como el establecimiento de un sistema de seguridad social de amplia cobertura, de forma que todos los segmentos poblacionales queden debidamente protegidos frente al desempleo, la invalidez, la enfermedad y los accidentes, entre otros aspectos.

Es básico señalar que el combate a la pobreza y a la desigualdad, no es tan sólo una tarea de Gobierno, en ella tiene que participar toda la sociedad. El propósito común es el bien del conjunto de la población ya que, en la medida en que disminuya el número de pobres y mitigue la desigualdad, también habrá más bases sólidas para el desarrollo económico del país.

En lo que corresponde al componente ambiental, cabe señalar que “cualquiera que sea la estrategia que finalmente nos permita superar el estancamiento, tendrá que basarse primordialmente en el aprovechamiento de los recursos naturales. No importa a qué actividad económica o a qué sectores se les dé preferencia, el desarrollo futuro continuará estando íntimamente vinculado a la utilización del patrimonio natural, el cual, por ser abundante y valioso, nos permitirá producir una oferta suficiente para satisfacer las necesidades esenciales de la población y brindar las bases para una mejor calidad de vida y un desarrollo productivo más autónomo.”<sup>86</sup> Por esta razón es indispensable reducir los niveles de consumo que imperan en la actualidad, los recursos naturales que se extraen están minando la calidad de vida de las futuras generaciones ya que se están sobreexplotando.

Para evitar la sobreexplotación de los recursos naturales es indispensable contar con organismos encargados de inventariar e investigar el manejo de éstos, y si existen darles fortalecimiento, facilitando el acceso a las nuevas tecnologías disponibles y promoviéndose la especialización del personal investigador. Asimismo, debe hacerse un esfuerzo especial para que los sistemas de información ambiental a nivel nacional, se interconecten formando redes regionales que faciliten un rápido y completo intercambio de datos. Este campo, en su conjunto, es especialmente propicio para incrementar y canalizar la ayuda proveniente de la cooperación técnica internacional. La información recogida a través de este tipo de

---

<sup>86</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, *Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente*, BID- FCE- PNUD.1989.pp. 55-56.

instituciones deberá aportar los elementos para poder simular diferentes formas de manejo de los recursos y evaluar sus efectos sobre la naturaleza pero sobretodo en la sociedad en general, tanto a nivel regional como local.

Se necesita una Política Social de Estado, orientada y dirigida al pleno ejercicio de los derechos sociales de la población, que desde una visión integral y de largo plazo, trascienda los vaivenes que imponen la alternancia en el poder y la constante disputa política, y que logre equilibrar los objetivos del mejoramiento económico con los del bienestar, la justicia social y el equilibrio de los ecosistemas.

Es en el marco de una política de Estado, que se puede arribar a una nueva política de *Desarrollo Social Sustentable* que permita una mayor integralidad y descentralización de las políticas sociales, para erradicar su uso electoral o garantizar su neutralidad política, que la Política Social deje de ser una política sexenal.

La estrategia de *Desarrollo Social Sustentable* significa que los gobiernos están obligados a conceder una verdadera prioridad a los programas económico-sociales productivos sin subestimar la disponibilidad de los recursos naturales, lo que a la hora de asignar sus presupuestos, significa que debe destinarse con ese fin el mayor volumen de fondos posibles. Los requerimientos financieros son tan grandes que los recursos siempre serán escasos, hay que tener en cuenta que la inversión en capital humano produce rendimientos tan altos como la inversión en capital monetario.

Coincido con algunos estudiosos del tema en que es razonable concebir el Desarrollo Social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la Política Social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el Desarrollo Social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> De la Torre, Rodolfo; López-Calva Luis Felipe y Scott John. *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.

Derivado de lo anterior, se requiere el diseño de una nueva Política Social de Estado, orientada al *Desarrollo Social Sustentable* centrada en la integralidad y coordinación de las políticas económica y social; que exista un financiamiento responsable y viable de los programas para favorecer la igualdad; una reconstitución de la cohesión comunitaria y aprovechamiento del capital social; transparencia en la orientación y operación de los recursos para programas sociales; garantía del acceso universal a la salud, la educación y la alimentación; promoción de opciones productivas comunitarias y familiares para generar micro, pequeñas y medianas empresas regionales; regionalización de la política de Desarrollo Social; desarrollo integral de la población de habla indígena; fortalecimiento de la integración social y familiar en todo el país acompañados de acciones claras e integrales para los grupos vulnerables.

#### **4.1.2 Cambios Institucionales**

El Estado mexicano, conforme al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reviste una estructura republicana, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación. No obstante, tenemos en la realidad social y jurídica, un desequilibrio e inequidad entre ámbitos de gobierno.

En el ámbito de la Política Social es imperativo que coincidan los esfuerzos de la Federación, entidades federativas, municipios y ciudadanía en general; por ello se reitera la importancia de construir consensos nacionales para superar la pobreza y la marginación.

Es imperativo lograr una descentralización de los programas sociales; han sido diversos los esfuerzos emprendidos para avanzar este tema; la figura de los convenios, la creación primero del Ramo 26 y posteriormente del Ramo 33, regulado en la Ley de Coordinación Fiscal dan cuenta de tales esfuerzos. A pesar de los avances, subsiste una concentración de las atribuciones, decisiones y recursos presupuestales en el Poder Ejecutivo Federal. Los programas

---

Mencionado en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2008. p. 70.



centralizados son los que cuentan con mayores recursos presupuestales. Los programas estatales, tienen que abocarse a la población o a las localidades que requieren los apoyos con mayor urgencia. Sin embargo las entidades federativas pocas veces inciden en la definición de estrategias, de metas, o en la identificación y selección de regiones, zonas o familias beneficiarias.

Es necesario, no transferir sino devolver a las entidades federativas y a los municipios el lugar primordial que les corresponda como actores fundamentales del desarrollo nacional. Asimismo, debe potenciarse su papel como promotores del bienestar social y del ejercicio de los derechos sociales de la población, dado que estos ámbitos de gobierno son los que se encuentran más cerca de las necesidades de la población.

Con el fin de avanzar en la integralidad de las políticas y programas de los distintos órdenes de gobierno y en el federalismo, el Diputado Graco Ramírez García propone que el total del presupuesto a invertir en cada una de las entidades federativas por medio de los programas federales de desarrollo social, deba convenirse con los gobiernos de dichas entidades; y que al menos el cincuenta por ciento de esos recursos deberá ser ejercido por las entidades federativas. Ambas disposiciones, se dirigen a garantizar una mayor concertación y coordinación que permitirá la complementariedad y el intercambio de recursos, estrategias y políticas; además, que la Política de Desarrollo Social atienda las peculiaridades y condiciones específicas de las distintas regiones y entidades de nuestro país. Con esta propuesta, se intensificaría la descentralización de la política de Desarrollo Social.

Se propone replantear la figura de los Convenios Únicos de Coordinación, para avanzar en la integralidad en las acciones del Gobierno Federal y las de los gobiernos de las entidades federativas. Esta figura, que había sido implementada ya en el país, permitirá a los gobiernos de las entidades federativas participar en forma más activa en la planeación y programación de las acciones de Desarrollo Social, además de contar con una visión de conjunto de las mismas.

Otro cambio institucional de importancia es darle autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) abrió el camino hacia una evaluación donde estuviera garantizada la imparcialidad, el profesionalismo y el rigor científico. El CONEVAL ha ido ganando prestigio y demostrado en la práctica su utilidad para valorar el funcionamiento y la pertinencia de la política y de los programas de Desarrollo Social.

Se propone fortalecer al CONEVAL dotándolo de mayor autonomía y atribuciones, y convertirlo en un órgano descentralizado de la administración pública federal no sectorizado (actualmente está sectorizado en Sedesol). Con ello, se garantizará la evaluación objetiva e imparcial de las políticas y programas sociales. Esta propuesta recoge una preocupación porque la autoridad del CONEVAL sea reconocida por todas las dependencias y organismos de la administración pública federal.

En congruencia con lo anterior, se plantea que el titular de la Secretaría de Desarrollo Social no sea parte del CONEVAL, a fin de fortalecer su nivel de autonomía y toda vez que las nuevas funciones que se proponen para el CONEVAL van mucho más allá del ámbito de competencia de la mencionada dependencia. De igual forma, se propone que la evaluación de la Política Social que realice el CONEVAL incluya la manera en que los programas y formas de intervención pública inciden en el cumplimiento de los derechos sociales. Lo cual es plenamente coherente con el objetivo de la LGDS.

Las recomendaciones del CONEVAL, que deriven de las evaluaciones, deben de tener carácter vinculatorio y deben ser tomadas en cuenta en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, como una forma de asegurar la reorientación de las políticas y programas de desarrollo social cuando sea necesario.

El CONEVAL tendría que realizar las siguientes funciones<sup>88</sup>:

- a) Realizar el Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social
- b) Establecer el Sistema Integral de Información, Monitoreo y Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y de cada uno de los programas que la conforman
- c) Realizar la evaluación general de la Política Nacional de Desarrollo Social,
- d) Elaborar y publicar anualmente un informe que contenga la situación del país en materia de desarrollo social y la evaluación general del Plan Nacional de Desarrollo Social.

Esta última función, la de presentar un informe anual, permitiría conocer con precisión el grado de efectividad de la política social, lo cual es indispensable para la fijación de objetivos y metas de largo plazo, requisito de la política de Estado.

La creación del Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social dará cuenta del avance o rezago en el cumplimiento del derecho a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social, el disfrute de un medio ambiente sano, y los relativos a la no discriminación. Lo anterior, es plena correspondencia con el objetivo principal de la Ley General Desarrollo Social (LGDS).

El Sistema, deberá incluir cuando menos los siguientes indicadores:

- Los relativos al ejercicio o cumplimiento de cada uno de los derechos sociales que enumera la LGDS. Este grupo de indicadores, permitirá conocer el grado de avance de cada uno de los derechos sociales.
- Los referidos a la desigualdad, la pobreza, la marginación, y vulnerabilidad. En este grupo, se busca terminar con la dispersión de los indicadores que subsiste en la actualidad, dado que el Gobierno Federal utiliza en ocasiones

---

<sup>88</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social. Por parte del Senador de la República a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión Graco Ramírez Garrido. Abril. 2008.

los datos del CONEVAL, otras veces se usan los de la Comisión Nacional de Población (CONAPO), y tal dispersión aumenta la discrecionalidad. Por otro lado, se proponen tales indicadores para contar con un panorama completo de la situación social en el país.

- De seguimiento al gasto social, esta propuesta busca determinar el grado de correspondencia entre las asignaciones de gasto social y la situación social existente, así como el impacto y la eficacia. En actualidad, diversos organismos como CEPAL u OCDE, llevan a cabo mediciones del gasto social como un referente más del grado de desarrollo y de la política social en los países.

#### **4.2 Nueva estrategia económico - social**

Como resultado de las reformas económicas suscitadas en la década de los 80's, las políticas sociales sufrieron un cambio sustancial. Se dio paso a una reducción considerable del gasto social, a la eliminación progresiva de subsidios al consumo y del control de precios; se deja al libre mercado la satisfacción de distintas necesidades sociales, se prioriza la focalización de recursos hacia zonas marginadas y hogares en situación de pobreza, particularmente en pobreza extrema.

En este contexto, se deja de lado el objetivo de lograr el cumplimiento de derechos sociales universales. Cabe aclarar, que el Estado benefactor, o su modalidad en el caso mexicano, no adoptó un enfoque universal porque dejó fuera de la atención a importantes sectores. No obstante, se avanzó en bastantes indicadores y se propuso abarcar un amplio esquema de protección social frente a muchos riesgos de la vida.

En el aspecto social, se ha venido posponiendo la revisión del diseño institucional, porque se da por sentado que las políticas de atención focalizada son suficientes, y que el efectivo desempeño de la economía traerá como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar social.

Existe una tendencia que busca reducir el debate de la política social al del combate a la pobreza y la marginación. Esta visión reafirma un hecho fundamental, la reforma del Estado mexicano está impulsada desde la estrategia neoliberal, al establecer como una prioridad la consecución de la estabilidad macroeconómica, que pospuso la realización de los objetivos sociales, y con ello la realización de una profunda reforma social.

Se trata de reencontrar el camino hacia una economía social para acceder a un verdadero desarrollo: un camino que parece haberse perdido en los últimos 30 años, que es esencial para sustentar el proceso democrático.

El desarrollo de nuestra economía social requiere el diseño o las fórmulas que nos lleven a una mejor distribución de la riqueza, a una disminución de las desigualdades sociales, a los mecanismos que aseguren el crecimiento del empleo, al fortalecimiento de la capacidad de organización y la autogestión de los grupos sociales, así como una consolidación del sector social, complementando el esfuerzo con los sectores privado y público.<sup>89</sup>

El componente clave del desarrollo del país es una política económica social, la cual debe tener como principal objetivo mejorar la calidad de vida de la sociedad, para ello debe de hacer cambios tanto en el ámbito económico como en el social. En lo económico se debe construir una economía competitiva y generadora de empleos; acelerar la mejora regulatoria; fortalecer el mercado interno; debe de existir una innovación en el sector empresarial; darle mayor fuerza al consumidor; consolidar al país como fuerza exportadora. En lo que respecta al ámbito social es necesario una política social de corto, mediano y largo plazo que erradique las bases estructurales de la pobreza y la desigualdad, debe ser una política con visión de Estado.

---

<sup>89</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se crea la Ley General de la Economía Social y Solidaria. Por parte del Senador de la República a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión René Arce Círiga. Septiembre. 2010.

Los estudios más objetivos que se han hecho para diagnosticar la vulnerabilidad del proceso de crecimiento económico en el país, coinciden en señalar que una nueva estrategia económico-social debe llenar las siguientes condiciones.<sup>90</sup>

*Debe ser de largo plazo.*

El desarrollo social implica cambios en la concepción económico-social y en otros ámbitos de tal profundidad con respecto a las tendencias históricas del crecimiento económico, que sus objetivos solo podrán irse concretando gradualmente en el tiempo, razón por lo que es necesario ubicarse dentro del largo plazo pero sin desatender las necesidades básicas de la sociedad en el corto plazo.

Hay que descartar, por lo tanto el corto plazo al que nos tiene acostumbrado la crisis, para dar lugar a la reformulación de objetivos, lineamientos y criterios de más largo plazo.

*Debe ser económicamente viable.*

La viabilidad económica ha de estar condicionada al rango de los límites políticos y sociales, por las restricciones que imponen la necesidad de alianzas y sostener un equilibrio dinámico de las variables y relaciones macro y micro- económicas básicas.

Pero también la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de desarrollo económico con fines sociales.

El potencial de la economía social alcanzará su máximo despliegue al introducir en su desarrollo la revolución del conocimiento científico y tecnológico, con el de las nuevas formas de organización del trabajo (estructuras de gestión horizontales, en redes autogestionarias, equipos de trabajo, cogestión y autogestión, etc.), de ahí su búsqueda por mantener estrechas relaciones con las instituciones encargadas de la

---

<sup>90</sup> Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, *Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente*, BID- FCE- PNUD.1989.

educación, la investigación, la ciencia y la innovación tecnológica, la filosofía y la axiología, así como con la cultura en general.<sup>91</sup>

El ingreso medio en la mayor parte del país permitiría niveles de bienestar social medios por encima de los límites de pobreza. No se trata de reproducir la misma modalidad de crecimiento defectuoso que originó la crisis económica, sino de lograr tasas de expansión que nos permitan generar bienestar para toda la población; se debe cambiar la lógica de producción y sustituirla por una en donde los principios de reciprocidad, redistribución, hospitalidad, convivialidad y sustentabilidad tengan mayor peso. Y aquí reside otro de los rasgos primarios de la visión del desarrollo social. A diferencia del pasado, el desarrollo debe ser equitativo.

*Debe servir a una sociedad democrática*

El desarrollo democrático de la sociedad introduce una dimensión política en el diseño de la estrategia económico-social, que obliga a una concertación de los diversos sectores de la sociedad y el estado.

*Debe maximizar el bienestar de la mayoría de la población*

Un requisito fundamental es concebir una estrategia económico-social que se ajuste dentro de los objetivos de un desarrollo sustentable que nos conduzca hacia una sociedad más igualitaria.

El sector social constituye un motor esencial para retomar el desarrollo, entendiendo como tal no sólo el mantenimiento de los indicadores macroeconómicos, sino también el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades como fin último de la economía.<sup>92</sup>

*Debe ser ecológicamente factible.*

Las políticas económicas - sociales han de marchar coordinadamente con la política ambiental para poder considerar tanto las potencialidades que ofrece para el

---

<sup>91</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se crea la Ley General de la Economía Social y Solidaria. Por parte del Senador de la República a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión René Arce Círigó. Septiembre. 2010.

<sup>92</sup> *Íbid.* p.1.

crecimiento el patrimonio de recursos naturales disponibles, como los impactos que sobre este pueden generar las medidas que se adopten o los proyectos de inversión que se decidan.

Debe quedar como eje principal de la economía la relación con los ecosistemas y la interrelación de la sociedad, entender el efecto sobre el medio ambiente de nuestras actividades y procesos productivos. Insistir que el crecimiento económico no es condición necesaria para lograr el desarrollo. Según las condiciones planetarias no es posible un crecimiento continuo, pues éste no es congruente con las capacidades y necesidades de la biosfera.<sup>93</sup>

Es conveniente destacar que el avance de la civilización no se basa únicamente en el uso de recursos renovables. Hay ciertos recursos que no son renovables, siendo por tanto inevitable que los mismos sean utilizados y en el futuro sustituidos por otros.

Cualquiera que sean las actividades económicas que propiciemos para nuestro desarrollo futuro, continuarán dependiendo, en buena parte, de los recursos naturales con que contemos y de la forma en que sean aprovechados. El agua, los suelos, los bosques, la biodiversidad, los minerales y los hidrocarburos, entre muchos otros bienes, continuarán siendo base importante de nuestra riqueza.

Una política de desarrollo social puede ser viable en algunas áreas pero no serlo en otras. Teniendo en cuenta que el país es pobre en recursos humanos y tecnología, una estrategia viable debe ser la de procurar una mejor integración en el contexto internacional donde existen la tecnología y los recursos necesarios para el desarrollo.

La estrategia que puede conducirnos hacia un desarrollo social depende de numerosos actores. En primer término del Estado, a través de sus diferentes poderes y reparticiones administrativas; de la sociedad en general, incluyendo a los trabajadores, empresarios y miembros de la comunidad académica; y de los

---

<sup>93</sup> Barkin, David y Paola Lemus. "La Economía Social Solidaria y Ecológica: Un paradigma mesoamericano en la construcción de otros mundos". Ponencia presentada en el Encuentro RNIU en Morelos, México. 2009.



partidos políticos y otras instituciones no gubernamentales, como organizaciones intermediarias entre la sociedad y el Estado. Su viabilidad dependerá, entonces, de que ella sea compartida por esos actores. Eso nos conduce a la necesidad de que todos, y especialmente los sectores dirigentes, adquieran suficiente consciencia sobre la trascendencia del objetivo perseguido y la naturaleza de las acciones que deben llevarse a cabo.

Requiere que se den pasos determinantes dentro de las reformas del Estado, para trasladar a esos niveles una mayor cuota de poder administrativo y económico y, sobre todo, que los mecanismos para la conformación de los gobiernos locales se democratizen, para mejorar así su representatividad. El establecimiento de un modelo de desarrollo social es difícilmente concebible sin transformaciones profundas en las formas como el Estado funciona e interviene en la orientación del desarrollo.

El desarrollo social podrá ser un objetivo factible en la medida en que los Estados promuevan iniciativas de gran alcance, susceptibles de modificar las tendencias que inducen la modalidad de crecimiento vigente, y que la sociedad civil pase a desempeñar un papel mucho más activo, haciéndose solidaria con el curso que finalmente hayan de tomar los acontecimientos. Por lo tanto van a requerirse cambios muy profundos encaminados a convertir a nuestra Administración Pública en un sistema más eficiente y democrático.

#### **4.2.1 Articulación entre democracia y desarrollo sustentable**

Hemos intentado colocar a la democracia y a la gobernabilidad como precondition para el desarrollo sustentable, que son las que deben guiar sus objetivos debido a que el sistema económico actual no posee herramientas para lograr el objetivo fundamental del Desarrollo Sustentable que es el mejorar la calidad de vida de la sociedad.

La persistencia de la pobreza y el agravamiento de la inequidad son unos de los mayores indicadores de insustentabilidad socioeconómica y política de los modelos de desarrollo económico centrados en el mercado y en el crecimiento económico. No hay evidencia empírica de que la negación de los derechos democráticos, la

exclusión y discriminación social estimulen la ciudadanía civil y social, además de la política. Cuando no hay estado de derecho, los valores democráticos que son prerrequisitos del desarrollo sustentable, se resienten y la democracia misma como valor está en riesgo. La democracia como forma de organización social, implica no solamente conservar la diversidad de razas, de conocimientos, las culturas y su patrimonio, sino también asegurar condiciones comunes que permitan el ejercicio de los derechos humanos básicos, derechos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales que se interrelacionan entre sí para garantizar la satisfacción de las necesidades de la actual y futuras generaciones.

Una democracia de participación, prerrequisito ineludible del enfoque de desarrollo sustentable, se caracteriza, entre otras condiciones, porque en su seno deben proliferar múltiples organizaciones, cuyo papel es la intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Son instituciones que integran ciudadanos con intereses comunes sobre ciertos asuntos y que sirven de instrumento para canalizar la participación en la consecución de determinados fines.

Entre el desarrollo sustentable y la democracia existe un vínculo indisociable. No puede existir el primero sin una democracia en permanente proceso de perfeccionamiento. Por esta posibilidad se viabiliza en la medida en que exista un sentimiento compartido por la sociedad de vivir dentro de un sistema político valioso.

El principal desafío es dar sustentabilidad a las sociedades con base en un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones para un ejercicio más democrático del poder público.

Desde la visión del Desarrollo Sustentable y como requisito a la vez de la democracia el objetivo central no puede ser otro que el mejoramiento de la calidad de vida para toda la población. Si no profundizamos esa democracia para hacerla más participativa dándole mayor presencia a la sociedad civil y si no modernizamos las viejas estructuras de nuestra Administración Pública para hacerla más eficiente, será imposible que podamos romper las barreras que obstaculiza la articulación de los objetivos económico, social y ambiental del Estado.

## 4.2.2 Lineamientos Generales

La estrategia de lucha contra las desigualdades y la pobreza crítica debe constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad. En la práctica, esto significa que las políticas públicas, económicas, sociales y ambientales deben orientarse a su erradicación. En segundo lugar, la estrategia de enfrentamiento a la pobreza ha de ser concebida como una acción integral que tenga como su principal propósito, en el mediano y largo plazo, el producir un cambio estructural en el interior de la sociedad. Por lo tanto, dicha estrategia, no puede visualizarse tan solo como un conjunto de acciones coyunturales y desarticuladas, que dentro del cuadro de ajustes frente a la crisis, tengan como propósito aminorar la situación de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Ante esta situación los lineamientos de la nueva estrategia a seguir son:

### *La transformación productiva con equidad*

Dentro de este marco, aplicar contextos de racionalidad económica, significa evitar el estímulo artificial a las exportaciones o a la sustitución de importaciones a costa del bienestar social. Se trata de aprovechar por igual los mercados internos y externos, en aquellas actividades donde seamos relativamente más eficientes y así lo exija la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Hay que tomar en cuenta que la concentración del ingreso, la marginalidad y la pobreza constituyen obstáculos insalvables a la transformación de las estructuras productivas y de la incorporación de la tecnología.

Asimismo es necesario hacer cambios fundamentales respecto al modelo capitalista como son la eliminación de la relación proletariada; fomentar la acumulación desde una perspectiva social; eliminar la propiedad privada de los medios de producción social colectivos; considerar la relación con la naturaleza.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Barkin, David y Paola Lemus. “Los sujetos sociales como base para la transición de la economía de mercado a la economía del buen vivir”. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Economía Social Solidaria en Tlaxcala, México.2009

Se proponen medidas que permitan construir el motor económico para el desarrollo social, como seleccionar los sectores más dinámicos para basar la estrategia y definir criterios para impulsarlos prioritariamente e incrementar las actividades productivas.

En tal sentido debe procurarse que se estimule a los sectores a elaborar productos que satisfagan las necesidades básicas de la población, que se tienda a un uso más eficiente de la energía y, que se alienten las formas asociativas de producción como alternativas para democratizar el capital y reducir la desocupación.

- Aumentar la ocupación laboral.

En esta área es posible actuar a través de iniciativas tales como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores independientes y campesinos, programas de regeneración de los ecosistemas deteriorados, con base en el uso intensivo de mano de obra y, promoción a las pequeñas y medianas empresas.

- Política industrial y agrícola

Se postula que la agricultura y la industria se adecuen a los objetivos de incrementar la calidad de vida, a partir de los criterios de especialización, eficiencia y productividad, para lograr tal fin se proponen promover la reducción general de costos de producción en la industria y en la agricultura a través de la incorporación y difusión del progreso técnico; facilitar las economías de escalas necesarias para incorporar las nuevas tecnologías, mejorar la productividad y acceder a los mercados externos; estimular un desarrollo regionalmente más armónico; conceder una atención especial a aquellas tecnologías ahorrativas de energía; reciclar al máximo los desechos, creando oportunidades laborales; evitar la contaminación fuera y dentro de los establecimientos productivos, a través de la regulación de aguas residuales y de normas para proteger los ambientes laborales; e impedir la introducción de tecnologías y productos que están prohibidos en los países desarrollados.

- Política financiera

Como parte de la estrategia económico-social para un desarrollo social se propone el mantenimiento de un tipo de cambio real estable, hacer más eficiente la operación del sistema financiero, adelantar reformas tributarias con el fin de evitar la evasión fiscal, y grabar con mayor firmeza a quienes concentran el ingreso y, crear instituciones de financiamiento apropiadas para los programas de conservación ambiental, desarrollo tecnológico, generación de empleo, alimentación, salud y mejoramiento del hábitat.

La aplicación de un intercambio solidario en el que se resalta el carácter moral del proceso de intercambio, así como la generación de un mercado solidario, que imprime una naturaleza diferente de compromisos éticos para respetar y fortalecer las comunidades participantes y para conservar y rehabilitar sus ecosistemas.<sup>95</sup>

Implementar mecanismos de inversión interna, que privilegien los proyectos que fortalecen a la comunidad, que permiten diversificar los bienes de consumo y que privilegian los intereses sociales en conjunto.

- Política comercial.

Debe orientarse a racionalizar las etapas de intermediación y a reducir la especulación en los productos considerados esenciales para el consumo de la población. Se proponen establecer regulaciones tendientes a evitar prácticas monopólicas; promover centros de comercialización, donde los productos derivados del aprovechamiento de recursos naturales son mejorados, transformados y clasificados, para que incidan sobre los patrones de consumo, en general sobre su comercialización; lograr acuerdos entre los diferentes sectores sociales para mantener la mayor estabilidad posible en la tasa de cambio; surgimiento de mercados de comercio justo, en donde las organizaciones puedan participar en los comercios convencionales, sin menospreciar la importancia de las relaciones sociales y ambientales alternativas<sup>96</sup>; e instrumentar políticas de comercio exterior

---

<sup>95</sup> Barkin, David y Paola Lemus. “La Economía Social Solidaria y Ecológica: Un paradigma mesoamericano en la construcción de otros mundos”. Ponencia presentada en el Encuentro RNIU en Morelos, México. 2009

<sup>96</sup> *ídem.*

destinadas a abrir nuevos mercados, especialmente para aquellos recursos naturales y sus derivados que tienen o pueden llegar a adquirir ventajas comparativas dinámicas y sociales.

#### *La redefinición del papel del Estado en la economía*

Se necesita de un Estado que institucionalice la concertación entre el sector público y el sector privado, laboral y empresarial; fomente la democratización de la economía; intervenga más estratégica y selectivamente en la economía; promueva la formación de empresas y empresarios; desconcentre y descentralice la economía; y, promueva el desarrollo sustentable en forma orgánica, integral y equilibrada, social, económica y ambientalmente.

#### *La articulación de la política económica y social para el desarrollo social*

Los elementos centrales de la estrategia económico-social deben ser el de mejorar la distribución del ingreso; incrementar la participación de los salarios dentro del ingreso nacional, asignar prioridad a la producción de artículos para el consumo popular relacionados con la disponibilidad de los recursos naturales del país; reestructurar los patrones de consumo (sociedad consumista); establecer una política de autosuficiencia alimentaria acorde con el potencial de los recursos agropecuarios y pesqueros del país; vincular la reforma energética a la reactivación económico-productiva de las regiones más deprimidas del país; e impulsar al sector social como palanca y motor del desarrollo para generar más empleo, ahorro, inversión y actividades generadoras de riqueza material que amplíen el mercado interno y participen en el mercado internacional aumentando la competitividad económica del país.

El Desarrollo Sustentable no es una utopía. Sólo será realidad en la medida en que se conceptualice como un proceso multidimensional de cambios profundos en el orden político, social, económico, ecológico, tecnológico e institucional, orientado a la transformación de la sociedad en su conjunto, con la ayuda de la administración pública. El Desarrollo Sustentable constituye una meta de la cooperación internacional para el desarrollo y una tarea central de los derechos humanos en el

siglo XXI. En ese sentido alcanzar el *Desarrollo Social Sustentable* debe constituir una responsabilidad solidaria entre la sociedad y el Estado.

## CONCLUSIONES

La administración pública ha estado bajo la dirección de gobiernos autoritarios e insensibles al Desarrollo Social, que limitaron la libertad, constriñendo la iniciativa individual y la creatividad de la sociedad. La política social implementada en México a través de los años está basada en la protección social focalizada, dirigida solamente a sectores sociales en situación de pobreza extrema, estos programas no han solucionado el problema debido a la falta de recursos, la vigencia sexenal de los mismos, el uso de ellos con fines políticos, la centralización, así como la asignación de recursos con criterios políticos y la falta de coordinación entre secretarías. El problema de los programas sociales es que actúan en un contexto que es el resultado de la suma de la actividad nacional y de la política económica nacional, que favorece la pobreza como lo es la política salarial, política de exportaciones, etc.

Las estrategias del Gobierno Federal a través de los años han presentado un cambio en la concepción de las políticas sociales. Se ha intentado pasar de la política social de cobertura universalista a la focalización de las acciones, es decir hacerlas selectivas y temporales; que los recursos lleguen no sólo a los sectores más organizados, clientes habituales de las políticas sociales, sino a quien efectivamente más lo necesite, a los más afectados por la crisis. Se ha intentado que el diseño e instrumentación de las políticas sociales pasen de ser sólo políticas gubernamentales a políticas en donde exista una participación de la sociedad, así como de asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, es decir políticas públicas.

La política social en la actualidad es una política asistencial, desarticulada, centralizada, que privilegia el corto plazo sobre el largo plazo, además de que no resuelve los problemas estructurales que se tienen en el país como son la concentración del ingreso, la marginalidad, la pobreza, la desigualdad, la exclusión, el desempleo, etc. que se han convertido en obstáculos insalvables para poder lograr un ritmo de desarrollo sustentable en el tiempo. Los niveles de pobreza crítica que prevalecen en la mayoría del país, tiene su origen no en la insuficiencia de



recursos, sino en los defectos de la modalidad de desarrollo económico que la administración pública intenta llevar a cabo.

Asimismo mientras subsistan desviaciones como el autoritarismo y la incapacidad para interpretar las señales que emita el cuerpo social; exista una deficiente representatividad; no exista garantía plena del Estado de Derecho; no se combatan decididamente la corrupción y otros delitos; no existan carreras públicas profesionalizadas con visión social; y no haya capacidad de previsión ni para formular ni hacer seguimientos a políticas sociales para el mediano y largo plazo, será muy difícil adelantar acciones para hacer viable un Desarrollo Social.

Por otra parte las decisiones políticas fundamentales desde los gobiernos están excesivamente sectorizadas, sin la debida valoración de la interrelación entre desarrollo económico, bienestar social y sustentabilidad ambiental, que constituyen los fundamentos del Desarrollo Sustentable. Un ejemplo de ello es la implementación de programas sociales para el combate a la pobreza dejándolo en manos de una sola Secretaría de Estado que en este caso es la de Desarrollo Social.

Frente a estos retos planteados, el Gobierno Federal ha realizado una serie de acciones, con la idea y convicción esperanzadora de que el generar condiciones de crecimiento económico y de bienestar social se mejorará la calidad de vida de toda la sociedad. Un ejemplo de estas acciones es el Plan Nacional de Desarrollo en su eje rector 3: *Igualdad de Oportunidades*, en el que se establece que todo mexicano sin importar su lugar de origen y el ingreso debe tener accesos a oportunidades de formación y de realización, que desafortunadamente en la actualidad no se está cumpliendo con este objetivo, ya que aún sigue existiendo la desigualdad en nuestro país, así como la falta de empleo y de oportunidades para la mayoría.

Ante estos límites señalados de la Política Social para alcanzar el Desarrollo Social, el enfoque del Desarrollo Sustentable plantea una nueva política social orientada a enfrentar las desigualdades y la pobreza crítica a través de la articulación de las políticas sociales, económicas y ambientales, desde esta perspectiva multidimensional se debe considerar como uno de sus fines primordiales el reforzar el papel distributivo del Estado. El replantear la política social desde este enfoque

debe ser de manera radicalmente distinta y susceptible de fundamentar el Desarrollo Social presente y futuro sobre bases sólidas, distintas al asistencialismo, que nos aseguren el desarrollo económico y social para conducirnos a evitar la crisis sobre todo en zonas vulnerables del país.

El enfoque interdisciplinario del Desarrollo Sustentable representa un cambio cualitativo al incorporar la sustentabilidad ambiental, la sustentabilidad social, y a la sustentabilidad económica al considerarlos como medios y no como fines en la búsqueda del Desarrollo Social. La primera de ellas es la encargada del equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y mantenimiento de las especies; el objetivo fundamental de la sustentabilidad social es la equidad, que implica la solución de la pobreza, la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, y la concreción de condiciones de dignidad humana; mientras que la sustentabilidad económica busca cambiar el crecimiento ilimitado como aquel comandado por el sistema capitalista, debido a que es incongruente con la sustentabilidad ambiental.

El enfoque interdisciplinario del Desarrollo Sustentable establece que la transformación social requiere de una transformación económica profunda, señala también que su transformación y medidas como los pactos sociales para fortalecer las capacidades fiscales del Estado harán posible la adecuada implementación de programas de Desarrollo Social. Ello se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo.

En el presente trabajo se ha intentado colocar a la democracia y a la justicia social como precondition para una reforma profunda de la administración pública orientada al Desarrollo Social que busca mejorar la calidad de vida de la sociedad a través del pleno ejercicio de sus derechos sociales, como lo son la alimentación, educación, vivienda, salud y los sistemas de seguridad entre otras con visión de largo plazo. Éstas son las que deben guiar sus objetivos, porque el sistema económico actual no posee herramientas para lograr la calidad de vida, el cual es el objetivo fundamental del Desarrollo Sustentable.

Lograr un *Desarrollo Social Sustentable* implica la articulación de las políticas sociales, económicas y ambientales, que son la base del Desarrollo Sustentable, los problemas sociales que aquejan a la sociedad no solo se pueden ver de manera aislada, hay que considerar que están estrechamente ligados a factores económicos y ambientales. Es por ello que la política social no sólo debe de tener como fin la erradicación de la pobreza extrema, sino que también debe de evitar la explotación de los recursos naturales, reducir la desigualdad histórica, generar más y mejores empleos y mejorar el bienestar de la población de manera sistemática y coadyuvar a la satisfacción de los derechos sociales.

Existe una tendencia que busca reducir el debate de la Política Social al del combate a la pobreza y a la marginación. Esta visión reafirma un hecho fundamental: la reforma del Estado mexicano está impulsada desde la estrategia neoliberal, al establecer como una prioridad la consecución de la estabilidad macroeconómica, que pospuso la realización de los objetivos sociales, y con ello la realización de una profunda reforma social.

Hemos permanecido en un círculo vicioso de querer alcanzar un *Desarrollo Social Sustentable* sólo desde la retórica, ajenos a forma alguna de medición y por ende sin políticas articuladoras claras y metas concretas a alcanzar, donde la administración pública se perfila como una fuerza orientadora para avanzar hacia el desarrollo integral y equilibrado desde lo social, económico y ambiental, que estructure las bases de una convivencia humana y de respeto a las diversas formas culturales dentro de la misma sociedad.

Se requiere el diseño de una nueva política social de Estado, orientada al *Desarrollo Social Sustentable* centrada en la integralidad y coordinación de las políticas económica y social; basada en un financiamiento responsable y viable de los programas que favorezcan la equidad; una reconstitución de la cohesión comunitaria y aprovechamiento de su capital social; transparencia en la orientación y operación de los recursos para programas sociales; garantía del acceso universal a la salud, la educación y la alimentación; promoción de opciones productivas comunitarias y familiares para generar micro, pequeñas y medianas empresas regionales acompañados de acciones claras e integrales para los grupos

vulnerables; regionalización de la política económica y de desarrollo social; desarrollo integral de la población de habla indígena.

Esta nueva estrategia económico-social debe de ser de largo plazo, debe ser económicamente viable, debe servir a una sociedad democrática, debe maximizar el bienestar de la mayoría de la población, y debe ser ecológicamente factible.

La transición hacia el *Desarrollo Social Sustentable* que debe de implementarse en nuestro país debe de tomar en cuenta la superación del estancamiento económico asociado a la pobreza y las desigualdades, en el contexto de la crisis en la que se vive actualmente. Nos plantea la necesidad de repensar el modelo, objetivos, fines y estrategias de la administración pública, que actualmente está orientada al crecimiento económico, hacia el reto de retomar un ritmo de desarrollo con equidad y visión de largo plazo.

En virtud de los límites de la Política Social actual que se pretendió explicar en este trabajo, la estrategia que se propone para reorientar dicha política hacia un *Desarrollo Social Sustentable*, difícilmente será aplicable sin transformaciones profundas en la forma como el Estado y la administración pública funcionan e intervienen en la orientación del llamado desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aedo, Cristian. *Evaluación de Impacto*. Santiago de Chile, CEPAL 2005.
2. Aguilar José Antonio, *México: Crónicas de un País Posible*. México. CONACULTA-FCE. 2003.
3. Anand, Sudhir y Amartya Sen. Human Development and Economic Sustainability, *World Development*, vol. 28, núm. 12, Elsevier Science Ltd., Pergamon, Great Britain. 2000.
4. Arteaga Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia, *La política social en transición*, México, Escuela Nacional de Trabajo Social UNAM, Plaza y Valdés Editores, 2001.
5. Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial 1993: Invertir en salud*, Banco Mundial, Washington, 1993.
6. Barkin, David y Paola Lemus. “La Economía Social Solidaria y Ecológica: Un paradigma mesoamericano en la construcción de otros mundos”. Ponencia presentada en el Encuentro RNIU en Morelos, México. 2009.
7. \_\_\_\_\_ “Los sujetos sociales como base para la transición de la economía de mercado a la economía del buen vivir”. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Economía Social Solidaria en Tlaxcala, México. 2009.
8. Boltvinik, Julio. “IVA y Pobreza”, *Periódico La Jornada*, México, 9 de febrero 2001, p.26.
9. Boltvinik J. y Hernández Laos E. *Pobreza, y Distribución del ingreso en México*. México. Siglo XXI Editores.1999.
10. Burki Shaid Javed y Perry. E Guillermo, *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década de América latina y el Caribe*, Washington, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, 1998.
11. Calva José Luis (coord.), *Políticas de desarrollo regional*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

12. Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar, Pedro (comp). *Reforma del Estado y Políticas Sociales*, México, UAM Xochimilco, 1994.
13. Carbonell Miguel y Salazar Pedro. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, España, Trotta, 2005.
14. Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de las políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México. Editorial H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa. 2006.
15. Clavijo Fernando (comp.) *Reformas económicas en México: 1982- 1999*. México. FCE. 2000.
16. Cohen Ernesto y Franco Rolando, *Gestión social. Como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México. Siglo XXI. Naciones Unidas. 2005.
17. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe, *Nuestra propia Agenda Sobre desarrollo y Medio Ambiente*, BID- FCE- PNUD.1989.
18. Comisión de Desarrollo Social, *Perspectivas del desarrollo social en México*. México. SCS, UNAM –, CD-LX Legislatura. 2007.
19. Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro Futuro Común*. 1987.
20. Comunicado de prensa No. 006/09, del 18 de julio de 2009, remitido por la Dirección de Información y Comunicación Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
21. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México. 2008
22. \_\_\_\_\_ *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. México. 2009.

23. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Mc. Graw- Hill, 2004.
24. Daly, H (comp.), *Economía, ecología, ética*, México. Fondo de Cultura Económica, 1989.
25. Delgadillo Macías, *El desarrollo regional de México en el vértice de dos milenios*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 2001.
26. De la Torre Rodolfo. *Ley de Desarrollo Social. Análisis y Evaluación de Anteproyectos de Ley del PAN, PRI y PRD*. Cuadernos de Desarrollo Humano. No. 4. SEDESOL. México. 2002.
27. De la Torre, Rodolfo, López-Calva Luis Felipe y Scott John. *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Cuaderno de Trabajo SDTE 331, División de Economía, CIDE, México. 2005.
28. F. Velez, *La pobreza en México: Causas y Políticas para combatirla*, México, ITAM-CFE, 1994.
29. Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social. Por parte del Senador de la República a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión Graco Ramírez Garrido. Abril. 2008.
30. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se crea la Ley General de la Economía Social y Solidaria. Por parte del Senador de la República a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión René Arce Círiga. Septiembre. 2010.
31. Kurczyn, Patricia y Rodrigo Gutiérrez. *Fundamentos legales para la utilización de un enfoque de derechos en la concepción, medición y combate a la pobreza en México*, México 2009, mimeógrafo.

32. Lélé, S. M, .Sustainable Development: a critical review, World Development, Pergamon Press, Great Britain, 1991.
33. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación. México, 20 de Enero de 1994.
34. Lichtinger, et al. (comp.). *La diplomacia ambiental*. México FCE/SRE, 1994.
35. Mariñez, Freddy y Garza, Vidal, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
36. Martínez G, (comp.), *Pobreza y política social de México*, México, Lecturas 85, Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Trimestre Económico (CFE), 1997.
37. Montagut, Teresa, *Política Social: una introducción*. Madrid, Editorial Ariel, 2000.
38. Navarro, Hugo. *Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza*. Serie Manuales 41. CEPAL. Santiago de Chile, Junio del 2005.
39. Ordóñez Barba, Gerardo Manuel, *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*, México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 2002.
40. Pearce, D. y R. Turner. *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Madrid. Celeste Ediciones. 1995.
41. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. México, 2007.
42. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano: México 2002*, México. PNUD. 2003.
43. Rees, William y Mathis Wackernagel .*Monetary analysis: turning a blind eye on sustainability*. Ecological Economics 29. 1999.



44. Revista Economía, Sociedad y Territorio, volumen III, núm. 12, 2002.
45. Revista COFACTOR, Volumen I, número 1, primer semestre de 2010.
46. Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, IAEPM – Plaza y Valdés, 2001.
47. Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.
48. Székely, Miguel. “Veinte años de desigualdad en México” en Cuadernos de Desarrollo Humano. Número 20. SEDESOL. México. 2005.
49. Tello, Carlos. *Sobre la desigualdad en México*. México. Facultad de Economía. UNAM. 2010.
50. Tercer Coloquio Internacional de Economía Social y Solidaria: Lógicas Alternativas y Economía Solidaria llevado a cabo los días 22, 23 y 24 de Octubre en el Colegio de Tlaxcala.
51. Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, IAPEM, 2003.
52. Vélez, F. (comp.), *La Pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, Lecturas 78, México. CFE. Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Trimestre Económico. 1994.
53. Villanueva Aguilar, Luis F, *Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
54. \_\_\_\_\_, compilación y estudio introductorio, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.

55. White, Leonard. *Introducción al estudio de la Administración Pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964.
56. Zamitiz Gamboa, Héctor Coordinador. *Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable*. INAP. México, 2009.

### **Fuentes electrónicas**

1. Plan Nacional de Desarrollo, versión electrónica, recuperado el 15 de enero de 2010 en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>
2. PNUD. *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1994. Una nueva forma de cooperación para el desarrollo*, recuperada el 13 de agosto de 2010 en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevaformacooperacion1994.pdf>
3. Secretaría de Desarrollo Social, Programa Oportunidades, recuperado el 22 de enero de 2010 en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones\\_de\\_oportunidades](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/funciones_de_oportunidades)
4. Secretaría de Desarrollo Social, Programa 3x1 para migrantes, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_programa\\_Migrantes](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_programa_Migrantes)
5. Secretaría de Desarrollo Social, Programa 70 y más, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion\\_del\\_Programa\\_Programa\\_a\\_70](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion_del_Programa_Programa_a_70)
6. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas\\_Informacion\\_del\\_Programa\\_Jornaleros](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_Jornaleros)

7. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Empleo Temporal, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas informacion del Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_informacion_del_Programa)
8. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion del Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Informacion_del_Programa)
9. Secretaría de Desarrollo Social, Programa Opciones Productivas, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones Productivas](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Opciones_Productivas)
10. Secretaría de Desarrollo Social, Programa Hábitat, recuperado el 22 de enero en: [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat Transparencia](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)
11. Secretaría de Desarrollo Social, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas Informacion del Programa](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa)
12. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Rescate de Espacios Públicos, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas Informacion del Programa Espacios Publicos](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_Espacios_Publicos)
13. Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, recuperado el 22 de enero en:  
[http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas Informacion del Programa PA SPRAH](http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mas_Informacion_del_Programa_PA_SPRAH)