

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Campus Ciudad de México

Derecho al Desarrollo

La focalización en los programas de política pública en México



Miguel Manuel Ramírez Mandujano

Matrícula: ■■■■■■

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Derecho Internacional

Titular de la materia: Dra. Karen Sigmond Ballesteros

Asesor: Dr. Óscar de los Reyes Heredia

Junio, 2009

Índice

	Página
Resumen ejecutivo	4
Introducción	5
CAPÍTULO 1: Marco teórico y conceptual	7
1.1 Antecedentes del desarrollo como concepto.....	7
1.2 Antecedentes del derecho al desarrollo	10
1.3 Marco conceptual del derecho al desarrollo	14
1.4 Problemática del concepto derecho al desarrollo	16
CAPÍTULO 2: El derecho al desarrollo en el marco jurídico mexicano	19
2.1 El marco constitucional del derecho al desarrollo en México.....	20
2.2 Las Políticas de Desarrollo en México	24
2.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	32
CAPÍTULO 3: La focalización en los programas de política pública en México.....	39
3.1 Focalización vs Universalización	40
3.2 Controversia Constitucional sobre el Reglamento de la LGDS	43
CAPÍTULO 4: Conclusiones	52
GLOSARIO DE ABREVIACIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	56

Resumen ejecutivo

La presente investigación establece una comparación entre las definiciones declaradas por la comunidad internacional al amparo de la declaración universal del derecho al desarrollo, de la cual México es firmante, y las políticas que se han instrumentado a partir de la promulgación de la ley general de desarrollo social (LGDS) y su reglamento (RLGDS). En este sentido, el proyecto analiza el comportamiento del derecho al desarrollo en México, a partir de la definición internacional del mismo hasta llegar a la polémica derivada de la controversia constitucional presentada por la cámara de diputados en contra de la promulgación del RLGDS. Es importante adelantar que la declaración de este derecho como universal, responde a múltiples situaciones históricas. No obstante, la aplicación del mismo en México, parece desconocer este sentido al reglamentar por encima de la ley, la focalización como único método para la aplicación de los recursos públicos.

Por otro lado, existen factores de hecho que no deben desconsiderarse, tal es el caso de la limitación de los recursos con que el estado cuenta para la implementación de los programas de política pública orientados al desarrollo. De igual forma, la discusión se centra en la necesidad real del estado mexicano respecto a la legitimación de sus actos, mediante un reglamento que, en varios aspectos transgrede la esfera de la ley que le da origen. Al respecto, se analizará la implementación al amparo de este reglamento, del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, uno de los programas de combate a la pobreza, de mayor alcance en el gobierno del Presidente Calderón, cuya operación sería jurídicamente imposible si se obedeciera a lo ordenado en la LGDS y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUM).

Si bien es cierto que la limitación de recursos monetarios constituye el principal factor a considerar, es importante mencionar que existen otros tantos que orillan al estado a concebir a la focalización como el instrumento idóneo a partir del cual, la universalización en el derecho al desarrollo, sea posible.

La focalización de los programas de política pública en México

Introducción

Objetivo general de la investigación

- Analizar el concepto del derecho al desarrollo a través del estudio histórico del mismo, de igual manera, estudiar el marco jurídico que le da forma en México, para finalmente analizar las posturas derivadas de la controversia en torno a su implementación focalizada en los programas de política pública relacionados con tal derecho fundamental en el país.

Objetivos específicos

- Establecer, a partir del análisis histórico y actual de la Organización de las Naciones Unidas y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los objetivos y que persigue el derecho al desarrollo en México.
- Describir y analizar los derechos y obligaciones que adquiere México al reconocer la característica universal del Derecho al Desarrollo.
- Realizar un análisis comparativo de las inconsistencias entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y lo mencionado en el artículo 15 del Reglamento que se desprende de esta última, a partir de los argumentos presentados por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en la Controversia Constitucional No. 41/2006 promovida en contra de la promulgación de diversos artículos del RLGDS.
- Definir las características de focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que operan en contra de lo ordenado en la LGDS, al amparo del RLGDS.

Justificación:

La globalización, entendida como la tendencia hacia la integración y cooperación de las naciones y estados del mundo, promueve la formación de instrumentos jurídicos que permitan homogenizar aquellos derechos que han sido reconocidos como parte de la naturaleza humana, es decir, que pertenecen al hombre por el simple hecho de serlo. En este sentido, el derecho internacional ha promulgado diversos instrumentos de los que se desprende la necesidad de implementar mecanismos eficientes cuya finalidad sea garantizar el cumplimiento de estos derechos universales.

Este es el caso del derecho al desarrollo, mismo que a pesar de ser un derecho relativamente nuevo, ha crecido en los últimos años impulsado por el reconocimiento de casi toda la comunidad internacional. Este derecho cobra relevancia en un país como México, cuya economía ha experimentado un estancamiento en los últimos años y donde la distribución de la riqueza y el ingreso son cada vez más inequitativos al tener más de 20 millones de mexicanos viviendo en situación de pobreza extrema sin la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de alimentación, educación, vivienda y salud. Aunado Pero no es sólo este grupo de miembros de la sociedad civil la que resiente dicho estancamiento, la mayor parte de la población no sólo ha experimentado una considerable reducción en su calidad de vida sino que existe la percepción generalizada de que el bienestar de las generaciones futuras no será muy diferente.

En este contexto, es vital que el estado asuma los compromisos adquiridos en el ámbito internacional y sea capaz de generar políticas públicas que sean ética, económica y políticamente viables. Debido a esto, el presente trabajo busca estudiar el marco jurídico que le da forma al derecho al desarrollo en México y analizar la aplicación del mismo a través de la controversia que existe entre el artículo 15 del RLGDS y la ley de la que se desprende, misma que fue creada en el 2004 con la intención de crear un marco jurídico que permitiera implementar y hacer exigible el derecho al desarrollo.

CAPÍTULO 1: Marco teórico y conceptual

1.1 Antecedentes del desarrollo como concepto

Para referirse al derecho al desarrollo, es necesario entender primero el concepto del desarrollo *per se*. Se inicia el presente capítulo, haciendo una referencia conceptual del desarrollo, misma que servirá de base para el análisis que se desarrollará a lo largo de este estudio.

El desarrollo en la sociedad humana es un proceso multifacético cuya amplitud no permite establecer una definición absoluta. Sin embargo, se ha determinado que a nivel individual, el desarrollo conlleva un aumento progresivo de la habilidad, la creatividad, la autodisciplina, la responsabilidad y el bienestar material del ser humano. En tanto que a nivel colectivo, debe entenderse como la capacidad que tiene la sociedad de generar la suficiente riqueza para satisfacer las necesidades de sus integrantes.¹ No obstante, algunos de estos elementos aportan una serie de características morales que por sí mismas son difíciles de evaluar, ya que dependen del contexto en que el sujeto habite para poder determinarlas.

Una cosa es cierta, estas características adquieren diversos matices que no son necesariamente económicos y que cobran una importancia central en la comprensión del desarrollo y los alcances de éste en el contexto mundial. En el mismo orden de ideas, la libertad, la responsabilidad o la destreza sólo cobran sentido si se encaminan al éxito del desarrollo colectivo e individual.

¹ Rodney, W.(1982).*How Europe Underdeveloped Africa*. México D.F: Siglo XXI.

A pesar de lo anterior, con mucha frecuencia el concepto del desarrollo es aplicado exclusivamente a un contexto económico, lo cual resulta comprensible si consideramos que la economía es un índice de otras características sociales. En palabras del autor Walter Rodney:

“Una sociedad se desarrolla económicamente a medida que sus miembros acrecientan conjuntamente su capacidad de enfrentar al medio. Esta capacidad depende del grado en que los hombres comprendan las leyes de la naturaleza (ciencia) del grado en que puedan llevar tal comprensión a la práctica, mediante la elaboración de herramientas (tecnología) y de la manera en que organicen el trabajo”².

Entendiendo lo anterior, el desarrollo económico es una constante en el ser humano, ya que su capacidad de subsistencia ha quedado probada a pesar de los grandes rezagos que existen en muchas partes del mundo. Huelga mencionar los grandes progresos hechos por el hombre, en la implementación de mecanismos que permiten hoy en día un sustento mucho más eficiente en términos de producción, en comparación con los utilizados hace no más de un siglo. Sin embargo, en la actualidad ha quedado demostrado que una mejora sustancial en tales métodos de producción, no necesariamente implica el acceso real al desarrollo que reclama la mayoría de los individuos en la sociedad. El crecimiento económico es muy importante, pero es insuficiente para el desarrollo humano, ya que sin distribución y políticas públicas apropiadas no conduce a un mejoramiento de la calidad de vida de los integrantes de la sociedad.

Por esta razón, no es conveniente hablar de desarrollo otorgándole únicamente un sentido económico, ya que existen variantes que deberían ser consideradas más como entes sociales. Por citar un ejemplo, convendría mencionar la “*Expansión de las capacidades humanas*” que nos mencionan Sakiko Fukuda-Parr y A.K. Shiva Kumar, en la introducción del libro Readings in Human Development³ misma que nos establece una aceptación hecha

² Rodney, W.(1982). *How Europe Underdeveloped Africa*, México, D.F: Siglo XXI.

³ Fukuda-Parr, S. y Kumar, S. En Amartya Sen, *Readings in Human Development*. Londres, Reino Unido: Oxford University Press, p. 21.

por las literaturas sobre el desarrollo económico y que tiene como finalidad el crecimiento de las capacidades de libertades y la complementación de éstas en la consecución de los derechos humanos, lo que se traduce en un aumento sustancial en los niveles de calidad de vida.

En la teoría económica del desarrollo, se parte de la inequitativa distribución de la riqueza mundial que incluye recursos naturales, humanos, de capital, de propiedad, etc., y en la que los países desarrollados acaparan la mayoría de dichos recursos⁴. Los países desarrollados tienen aproximadamente la quinta parte de la población mundial, pero tienen las cuatro quintas partes del ingreso mundial, consumen el 75% de la energía mundial, el 75% de sus metales y el 85% de sus maderas.⁵

Contrario a lo que muchos pensarían, la nueva perspectiva del desarrollo, surgida a partir de la declaración universal de los derechos humanos, no involucra una redistribución de la riqueza mundial. En vez de esto, la idea es generar nuevos recursos, mismos que deberán ser repartidos entre quienes menos tienen. Tal idea es de suma importancia, pues implica que las naciones en vías de desarrollo sean capaces de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Huelga mencionar que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, existen factores históricos, de carácter social, político y económico que influyeron en la poca o nula evolución de su propia riqueza. Sin embargo, si ha de establecerse algo con claridad es la importancia que recae en el correcto establecimiento de un marco jurídico que permita implementar las herramientas que aseguren la consecución del desarrollo humano sustentable.

Si bien se ha enfatizado sobre la necesidad de que el desarrollo no debe ser estudiado exclusivamente desde el punto de vista económico. También cabe señalar que a lo

⁴ Dichos países son también conocidos como el G-7 (Grupo de los 7), el cual está formado por los países más desarrollados del mundo: Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Fuente: La Gran Enciclopedia de Economía. <http://www.economia48.com/spa/d/grupo-de-los-siete/grupo-de-los-siete.htm>

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2008). *Informe sobre desarrollo humano 2008*. México, D.F: Fondo de cultura Económica.

largo de la discusión sobre el tema, han surgido nuevas variantes que explican diversos fenómenos que escapan al pensamiento económico del mismo. Factores como: felicidad, libertad, cultura, educación, etc., enriquecen hoy en día el concepto, generando nuevas perspectivas de análisis, y de igual manera nuevas oportunidades para su cumplimiento.

1.2 Antecedentes del derecho al desarrollo

El surgimiento del derecho al desarrollo se remonta al final de la segunda guerra mundial cuando en 1944 la declaración de Filadelfia establecía lo siguiente:

“La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que:

a) Todos los todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”⁶.

La declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 también es un importante precedente, pues en ella se reconoce la importancia de los derechos económicos y sociales aunque es en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas donde se comienzan a elaborar las bases del Derecho Internacional del Desarrollo, a través de las resoluciones 1514 (XV), 1515 y 1522⁷. Posteriormente, la Resolución 1710 (XVI), del 19 de

⁶ Díaz, L. (2004) *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*. México, D.F: Instituto Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M, p. 19

⁷ Oficina para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos. *Resoluciones 1514, 1515 y 1522 de la Asamblea General de la ONU*. Obtenido el 3 de junio de 2009 desde http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm,

Diciembre de 1961, proclama el Primer Decenio para el Desarrollo⁸. En 1966 se aprueba el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aunque para que entrara en vigor tuvieron que pasar 10 años.

A pesar de los antecedentes anteriormente mencionados, el derecho al desarrollo empieza a cobrar auge en la década de los setenta, debido a los procesos de descolonización y los problemas que enfrentaban las jóvenes naciones africanas. La idea de un derecho al desarrollo fue adoptada tanto por la Iglesia Católica, como por juristas internacionales. El concepto fue utilizado por primera vez por el cardenal Duval, arzobispo de Argelia, el 1 de enero de 1969 cuando dijo: “debemos proclamar para el tercer mundo el derecho al desarrollo”⁹.

Posteriormente el papa Pablo VI en una conferencia ante los miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁰ volvió a referirse al término en una época en la que los conceptos de progreso económico, nuevo orden económico internacional (NOEI) y la justicia en la división internacional de trabajo cobraban mayor importancia rodeados por la tensión de la Guerra Fría. Las declaraciones del cardenal tuvieron gran eco en distintos juristas internacionales que empezaron a considerar al derecho al desarrollo.

Keba M'baye, presidente del alto tribunal de justicia y juez de la Corte Internacional de Justicia, se considera el padre y creador del derecho al desarrollo. Él señalaba que el derecho al desarrollo tenía que ser considerado como un derecho humano porque todos los derechos y libertades fundamentales tienen una estrecha relación con la vida, el bienestar, y el desarrollo. Afirmaba que la realización de este derecho se concreta en todos los derechos

⁸ Asamblea General de la ONU. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el XVI periodo de Sesiones*. <http://www.wvan.cn/spanish/documents/ga/res/16/ares16.htm>

⁹ Aguilar, L. (1999). *El derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial*. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, p. 38.

¹⁰ Aguilar L. *El más fundamental de los derechos humanos: Límites y posibilidades del derecho al desarrollo en el mundo actual*. Obtenido el 3 de junio de 2009 desde: <http://www.debate.iteso.mx/numero04/articulos/derechoaldesarrollo02.htm>

civiles, políticos, culturales y sociales reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹.

La definición de derecho al desarrollo empezó a cobrar cada vez mayor importancia en la escena internacional y a mencionarse en las sesiones de distintos Organismos Internacionales como la Comisión de los Derechos Humanos, la Haya y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por su acrónimo en inglés).

La Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos, que fue adoptada en 1981 por la Organización de la Unidad Africana, fue primordial para la evolución del derecho al desarrollo. Dicha carta establece que:

“...el derecho al desarrollo y los derechos civiles y políticos no pueden ser desasociados de los derechos económicos, sociales y culturales en su concepción y en su universalidad”¹².

Finalmente, en el año de 1986 la Asamblea General de la ONU a través de su resolución 41/128 fechada el 4 de diciembre de 1986 proclama el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable y reconoció tanto a las naciones, como a cada persona dentro de la nación su derecho a iguales posibilidades de desarrollo¹³. Dicha resolución fue aprobada con 146 votos a favor, ocho abstenciones y el voto en contra de los Estados Unidos de América.

El derecho al desarrollo se ha ido adaptando al contexto internacional de tal forma que fue incorporado en la Cumbre para la Tierra que se celebró en Río de Janeiro, Brasil en 1992. A través de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, los más de 100 jefes de estado que asistieron, mostraron su preocupación para que el desarrollo no fuera a costa de la degradación ambiental. La declaración señala que: “el derecho al desarrollo debe

¹¹ Aguilar L. (1999). *Op Cit.*, p. 50.

¹² Contreras M. (2000) *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Toluca, México: Reyes & Dávila impresores, 62.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Declaración sobre derecho al desarrollo*. Obtenido el 5 de junio de 2009 desde http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm

ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”¹⁴. Durante esta cumbre también se adoptó el denominado Programa 21 que constituye un proyecto de acciones sobre el desarrollo mundial sostenible con metas ambientales y de desarrollo.¹⁵

Como resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que se celebró en Austria en 1993, se adoptó la declaración de Viena que reitera: “La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales en el mundo entero”¹⁶.

Esta declaración reitera el deber de la comunidad internacional de apoyar a los países menos adelantados a que realicen una transición a la democracia y un desarrollo económico. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo que tuvo lugar en El Cairo, Egipto en 1992 aprobó un plan de acción a 20 años que tiene como objetivo adoptar programas de planificación de la familia y políticas relacionadas con la población, así como la necesidad de movilizar recursos a nivel nacional e internacional a los países en vías de desarrollo¹⁷.

En 1995, la Asamblea General de la ONU convocó a una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague. La denominada Declaración de Copenhague busca alcanzar un desarrollo social equitativo que sólo puede lograrse a través de un desarrollo sostenible que reconozca el derecho de los países pobres a utilizar eficientemente sus propios recursos¹⁸.

¹⁴ UN department of Economic and Social Affairs. Division of Sustainable Development. *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido el 5 de junio de 2009 desde <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>

¹⁵ UN department of Economic and Social Affairs. Division of Sustainable Development. *Programa 21*. Obtenido el 5 de junio de 2009 desde <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Obtenido el 7 de junio de 2009 desde [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas. *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Obtenido el 7 de junio de 2009 desde <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>

¹⁸ World Summit for Social Development. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Obtenido el 7 de junio de 2009 desde en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

En 1997 la ONU aprobó un Programa de Desarrollo que establece que el desarrollo es una de las principales prioridades de la organización y que es un concepto que está y debe estar centrado en el ser humano. Señala que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son conceptos interdependientes que se fortalecen entre sí¹⁹.

Cabe señalar que si bien el derecho al desarrollo ha estado presente en gran parte de las sesiones y cumbres de la ONU, después de la Guerra Fría las discusiones se concentraron en cuestiones de paz y las disyuntivas que presenta el desarrollo parecieron pasar a segundo plano.

1.3 Marco conceptual del derecho al desarrollo

El marco conceptual de derecho al desarrollo está señalado por la Resolución de la Asamblea General 14/128 aprobada el 4 de diciembre de 1986. La resolución establece que:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”²⁰.

La resolución reconoce al desarrollo como un proceso global económico, social, cultural, y político que busca mejorar constantemente el bienestar de toda la población y de

¹⁹ Contreras M. *Op Cit.*

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Declaración sobre derecho al desarrollo*. Consultado en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm

todos los individuos promoviendo su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios²¹.

El derecho al desarrollo es un derecho de tercera generación, que comprende tanto los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y el de solidaridad reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Puede entenderse al derecho al desarrollo como un derecho subjetivo que se divide en desarrollo colectivo y desarrollo individual. En un sentido colectivo, el derecho internacional establece como sujeto del derecho al estado, principalmente a aquellos en vías de desarrollo. Pero también en el terreno del derecho interno se considera colectivo y sus titulares son las entidades que necesitan un impulso para su desarrollo como: las comunidades y los municipios. En cuanto a su aspecto individual, el derecho al desarrollo es un derecho de toda persona sin distinción de sexo, raza o religión²². Ésto se da por la dimensión social del concepto, pues el desarrollo del sujeto necesita del desarrollo de la comunidad en la que vive.

El derecho al desarrollo es un derecho absoluto, pues en este concepto, el valor de los derechos humanos está directamente relacionado a la realización de los derechos colectivos. Así mismo revela la relación dialéctica entre el individuo y la sociedad. Su principal aportación es que proyecta al resto de los derechos humanos bajo una perspectiva de desarrollo²³.

En los documentos de la ONU referentes al derecho al desarrollo se resumen los siguientes conceptos: derecho a la vida, alimentación, vestido, vivienda, atención médica, seguridad real, libertad de pensamiento, conciencia y religión, pero sobre todo el derecho a la participación que es necesario para poder gozar de los otros derechos.

Es importante resaltar que en el concepto de derecho al desarrollo, el desarrollo no se identifica con la satisfacción de necesidades básicas, pues esta visión se considera una

²¹ Díaz, L. (2004). *Op cit.*, p.20.

²² Contreras M. (2000) *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Toluca, México: Reyes & Dávila impresores, 53.

²³ Dupuy. (1984). En Aguilar L., *El derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial*. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 56.

forma de justificar la posición racista que establece que el problema de los países en vías de desarrollo consiste en alcanzar el mínimo requerido para su supervivencia. Por el contrario, el fundamento esencial del derecho al desarrollo es el derecho a la vida porque implica una existencia orientada hacia la promoción social, y no al estancamiento de las condiciones miserables.

Es por esto que el derecho al desarrollo establece la obligación de los Estados de poner en marcha políticas públicas que correspondan con el derecho de sus ciudadanos a disfrutar de la totalidad de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El derecho al desarrollo sintetiza a los derechos humanos y resalta la necesidad de la cooperación mundial para el desarrollo, destacando una dimensión de los Derechos Humanos que, algunas veces, se pasan por alto.

Dentro del derecho al desarrollo, el tipo y la calidad de los alimentos no sólo deben servir para que la persona no muera de hambre sino para facilitarle la realización de todos sus potenciales. Más que el hecho de recibir ayuda, el derecho al desarrollo pone énfasis en que los países en vías de desarrollo trabajen para ser admitidos dentro de los mecanismos de cooperación²⁴. La finalidad del derecho al desarrollo es el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la vida, es decir, no se trata de vivir más, sino de vivir mejor.

1.4 Problemática del concepto derecho al desarrollo

Una de las principales complejidades de este concepto es que para cada persona en particular o para una colectividad en general, el derecho al desarrollo es comprendido de manera muy distinta. Incluso dentro de un mismo estado las necesidades de los diversos sectores sociales son diferentes y cada individuo tiene su propia percepción. Sin embargo, no

²⁴ Dupuy. (1984). *Op. Cit*, p. 50,58 y 59

podemos dejar de lado que existen necesidades que son comunes a la mayoría de los integrantes de la sociedad y que permiten garantizar la dignidad humana²⁵.

Esta complejidad la podemos ver reflejada en la sociedad mexicana que está conformada por una creciente diversidad de ideas, valores e intereses que conllevan a diferentes percepciones del desarrollo. En México, existe una notable diferencia entre los estados del norte y del sur marcada principalmente por la abismal diferencia que presentan en sus ingresos y su participación en el presupuesto federal. La falta de congruencia y continuidad es una constante de los diferentes gobiernos que al cambiar de administración cambian de estrategias y políticas públicas.

El horizonte del derecho al desarrollo es tan amplio o reducido como sea la visión del individuo y tan complicado como las distintas realidades que se viven en el contexto social. Aunque los sujetos de este derecho son los individuos y los estados, no puede llevarse a cabo sin la participación de todos los actores sociales como: las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, la iniciativa privada y los gobiernos locales y nacionales.

Otra de las problemáticas es el estatus del derecho al desarrollo en relación con las fuentes de Derecho Internacional. El derecho al desarrollo está sustentado en la resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU. Aunque una resolución de este tipo puede probar la existencia de alguna regla de *derecho consuetudinario internacional*, no constituyen una fuente de derecho como tal. Para hacer referencia a esta situación se utiliza el concepto de *derecho blando*. Es decir, las resoluciones de la ONU constituyen una obligación moral, pero no jurídica, aunque no podemos dejar de lado el hecho de que si una resolución es adoptada, por mayoría general, podría indicar que entre los estados miembros existe una convicción de crear tal derecho. Por otro lado cabe mencionar que una declaración considerada como

²⁵ Contreras M. (2000). *Op Cit.*, p.61.

derecho blando puede tener ciertos efectos jurídicos, principalmente para los Estados que la votaron a favor²⁶.

Otra cuestión a considerar es que las resoluciones de la ONU muchas veces pierden convicción por el sistema “un estado, un voto”. Los países en vías de desarrollo cuentan con dos terceras partes de la mayoría que se necesita para que una resolución pase. Sin embargo, para valorar el verdadero peso político de la resolución no debe considerarse sólo el número de estados sino cuáles estados votaron a favor y cuáles en contra. Los problemas surgen cuando se pretende vincular a los Estados que han votado en contra de las resoluciones, pues el efecto vinculante no se puede alcanzar a través de la reinterpretación de las mismas²⁷.

²⁶ Aguilar, L. (1999). *Op cit.*, p.81.

²⁷ Aguilar, L. (1999). *Op Cit.*, p.82

CAPÍTULO 2: El derecho al desarrollo en el marco jurídico mexicano

Como vimos en el capítulo anterior, el derecho al desarrollo debe ser el resultado de una fusión de principios, normas e instituciones que buscan un constante mejoramiento integral y equilibrado vinculado a diversas tácticas y estrategias que permitan el desarrollo económico, político, social y cultural del país.

Para ello, es necesario que este derecho sea considerado como fundamental, es decir, que contenga elementos como universalidad del derecho, igualdad de los individuos ante la ley, y equidad de género.

En México, la historia del derecho al desarrollo ha sido una constante a partir de 1917, pues desde entonces, la constitución política (CPEUM) reconocía diversos derechos a las clases sociales desprotegidas como campesinos y trabajadores. Aunque en principio este ordenamiento no utilizó el término derecho al desarrollo como tal, es indiscutible que éste se consagró en diversos artículos constitucionales. Al respecto, el maestro Mario de la Cueva sostenía que: “la teoría de un derecho social, como un derecho nuevo, se presentaría primero en la vida, en la constitución de 1917, y más tarde en los pensamientos de los brillantes juristas de Francia y Alemania”.²⁸

Así pues, desde sus orígenes nuestra Carta Magna se ocupó de los temas que hoy forman la esencia del derecho al desarrollo, misma que se ha moldeado a través de múltiples reformas para aterrizar en el concepto que hoy tenemos de este derecho. Estas modificaciones han buscado dar el paso necesario en el proceso evolutivo en materia social, económica y política, contemplando los principios fundamentales en los mismos ámbitos que pretenden sentar las bases para un desarrollo integral.

²⁸Cueva M. En Marquet P. *Derecho del Desarrollo Social*. Obtenido el 9 de junio de 2009 desde <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1376/14.pdf>

A continuación estudiaremos, los artículos constitucionales que hacen referencia al derecho al desarrollo mexicano y veremos cómo los principales puntos de las resoluciones y declaraciones mencionadas en el capítulo anterior, que han sido votadas a favor por México en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, encuentran congruencia en nuestro marco constitucional.

2.1 El marco constitucional del derecho al desarrollo en México

El derecho al desarrollo está garantizado en México a partir de lo que señala la propia carta constitutiva del país en el inciso b) del artículo 2 constitucional, mismo que establece como sujetos del derecho al desarrollo a los grupos indígenas del país y que señala como obligación fundamental del Estado procurar las acciones necesarias para conducir a los distintos grupos étnicos hacia un desarrollo integral considerando sus necesidades. Los aspectos que este apartado enlista, conforman la visión moderna del desarrollo humano sustentable: desarrollo económico, educación, salud, recreación, equidad, comunicación, productividad, nutrición, derechos laborales e integración. Sin embargo, la primera crítica que recibe este artículo constitucional es la exclusividad que otorga al referirse únicamente a los pueblos indígenas, dejando de lado al resto de la sociedad.

Si bien es cierto que los grupos indígenas han sufrido desde la época de la colonia de marginación y exclusión, también es cierto que este apartado vuelve a enfatizar en la diferencia de clases, contraviniendo el espíritu de igualdad que tutela el artículo 1 constitucional, el cual establece como principio básico la igualdad de los individuos sin distinción alguna. Sin embargo, es rescatable el reconocimiento de los aspectos antes mencionados, ya que de ellos se desprenden una serie de ordenamientos que establecen diversas obligaciones del estado.

La educación es un punto clave en el derecho al desarrollo y está reconocida en el artículo 3 de nuestro documento constitutivo el cual señala por un lado, que todos los

mexicanos tienen derecho a la educación, y por el otro, establece la obligación del Estado a proporcionar la educación básica (preescolar, primaria y secundaria). De igual manera, es obligación del Estado, de acuerdo a lo mencionado en la fracción V del referido artículo, promover todos los tipos y modalidades de educación así como la investigación científica y tecnológica necesarias para el desarrollo de la nación. En la medida en que la población cuenta con mayores niveles de educación, aumenta la igualdad de oportunidades y la distribución del ingreso se vuelve más equitativa. La educación debe ser considerada como una inversión clave para alcanzar un desarrollo integral.

El artículo 4 constitucional, establece la equidad de género ante la ley. Además, tal como se estableció en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo dicho artículo establece la protección y el desarrollo de la familia así como que: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”²⁹.

Este mismo artículo señala que todos los mexicanos tienen derecho a tener acceso a los servicios de salud y a una vivienda digna y decorosa, lo cual es congruente con lo establecido en la Cumbre de Río, al señalar que todos los mexicanos tienen derecho a vivir en un ambiente adecuado que permita su bienestar y desarrollo. Del mismo modo, hace referencia a que todas las personas tienen derecho a ejercer sus derechos culturales así como a tener acceso a la cultura, a los bienes y a los servicios relacionados. Finalmente, este artículo señala la responsabilidad intergeneracional de proporcionar educación, salud, alimentación y esparcimiento a sus ciudadanos, con la finalidad de lograr un desarrollo integral.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en un sentido colectivo los Estados son sujetos del derecho al desarrollo, pero al mismo tiempo tienen la obligación de proporcionarlo a las entidades que lo necesiten. En congruencia con lo anterior, el artículo 25 constitucional señala la obligación del Estado en la rectoría del desarrollo con la finalidad de

²⁹ Secretaría de Gobernación. (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título primero, Capítulo I, Art.4.* México, D.F, p. 18

que al ser éste “*integral y sustentable*” la soberanía del país se ve fortalecida. Así mismo reconoce como fundamental, la “*justa distribución del ingreso y la riqueza*” con lo que se consagra al desarrollo como herramienta principal en la consagración de la libertad.

También se indica que el desarrollo económico se llevará a cabo con responsabilidad social y con el apoyo del sector público, el sector social y el sector privado. En el mismo sentido, el párrafo quinto establece que se apoyará a las empresas de los sectores social y privado bajo criterios de equidad y productividad.

Cabe recordar que en el derecho internacional el derecho al desarrollo es considerado como un derecho de tercera generación, es decir, se trata de un derecho colectivo que integra a todos los derechos reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En este sentido, el máximo ordenamiento en México finca las bases necesarias en su artículo 26, para la integración de los derechos colectivos en un instrumento cuya pretensión principal es alcanzar la consagración de tales derechos, así como establecer las políticas necesarias para la consecución del desarrollo como derecho fundamental.

Dicho precepto constitucional, destaca la planeación democrática que se verá determinada por los fines del proyecto nacional establecidos en la Constitución. Insiste en que todos los programas de administración pública tendrán que respetar una estrategia nacional. En su tercer párrafo podemos leer que el Ejecutivo tiene la obligación de establecer procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación, además de formular, controlar y evaluar el plan y sus distintos programas de desarrollo. El principio de planeación democrática implica la participación de los sectores públicos, privados y sociales para que se puedan ofrecer a la sociedad servicios eficientes y satisfactorios que permitan aprovechar al máximo los recursos públicos. Aquí mismo se señala la idea de un “proyecto nacional” y es aquí donde se incorpora el concepto de “Plan Nacional de Desarrollo” (PND) que como veremos posteriormente, legitima las políticas sociales que en materia de desarrollo instrumenta el poder ejecutivo federal y que aquí son concebidos como programas de administración pública federal, los cuales deben ser expedidos por el ejecutivo federal

siguiendo los lineamientos establecidos por la ley. Estos planes deberán coordinarse con los gobiernos de los estados y de los municipios.

Dentro de los aspectos primordiales del derecho al desarrollo, destaca el mencionado por el jurista internacional René Jean Dupuy en relación con la soberanía sobre los propios recursos naturales y su control por parte del Estado con la posibilidad de expropiar empresas extranjeras si se considera lo mejor para el bien común. Además de la reglamentación de los procesos de industrialización en que intervienen industrias extranjeras³⁰. En este sentido, la Carta Magna en México, establece en su artículo 27 lo referente a la propiedad de las tierras y aguas que se encuentran entre los límites del territorio nacional, así como la posibilidad de emplear la figura de la expropiación por causa pública, consagrando con ello el derecho a la propiedad, lo que conlleva a la certeza jurídica. El potencial de desarrollo de cualquier país se deriva de los recursos que éste posea así como de su utilización responsable para maximizar el bienestar de la sociedad.

El mismo artículo (27), en su tercer párrafo, hace referencia a la obligación que tiene el estado con el desarrollo de la propiedad rural, el fomento de la agricultura, la ganadería y la silvicultura. Así como en evitar que se destruyan los recursos naturales.

Por otro lado, considerando la prohibición expresa que hace la Carta Magna sobre la creación de monopolios, el artículo 28 establece la salvedad al respecto al señalar que no se considera monopolio el control que el estado ejerza sobre áreas estratégicas como: petróleo y otros hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; correos, telégrafos, radiotelegrafía; electricidad; la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. El tercer párrafo ordena que el Estado cuente con un banco central autónomo que buscará mantener estable el poder adquisitivo de la moneda nacional para fortalecer el desarrollo³¹. El objetivo de estas medidas es proteger la seguridad y la soberanía de la Nación, lo cual es congruente con una de las finalidades del desarrollo según lo mencionado por el profesor Luis Armando Aguilar: “Lograr la independencia y la no discriminación de

³⁰ Aguilar L. (1999). *Op Cit.*, 67.

³¹ Secretaría de Gobernación. (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título primero, Capítulo I, Art.28, México, D.F: pp. 43, 44, 45, 46.*

unas naciones sobre otras, en lo referente a la toma de decisiones, políticas unilaterales y explotación”³².

Otro factor de suma importancia dentro del derecho al desarrollo es el acceso a un trabajo digno y la exigencia para que se reestructure la división internacional del trabajo, pues se considera una de las causas más importantes de la dependencia. En México, este derecho se consagra en el artículo 123 constitucional, mismo que destaca que todos los mexicanos tienen derecho a un trabajo digno y socialmente útil. Así como el deber que tiene el estado de crear empleos, llevar a cabo la organización social del trabajo y fomentar el desarrollo industrial del país³³.

A pesar de lo anteriormente mencionado, es importante mencionar que México todavía no cuenta con un marco legal que le permita implementar y hacer efectivos los derechos económicos, políticos y sociales establecidos en la Constitución. Huelga mencionar que un marco legal que no genere las condiciones que garanticen la igualdad de acceso a las oportunidades, en especial a las educativas y laborales resulta inadecuado para promover el desarrollo económico, político, social y cultural de un país.

2.2 Las Políticas de Desarrollo en México

Las normas jurídicas constitucionales tienen como principal función, legitimar las acciones que el Estado realice a través de su órgano ejecutivo. De esta forma, se pretende implementar mecanismos de política pública como planes, programas, proyectos y acciones que permitan concretar los mandatos emanados de la carta magna.

El Mtro. Gustavo Garza Erodio señaló que el desarrollo regional en México se puede dividir en cuatro periodos:

³² Aguilar L. (1999). *Op Cit.*, p.67

³³ Secretaría de Gobernación. (2006), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título sexto, Capítulo IV, Art.123 México, D.F: pp. 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150

1. 1915- 1940: acciones pioneras del desarrollo regional
2. 1940- 1970: políticas de impacto territorial aislado
3. 1970- 1976: política urbana regional en la estrategia económica nacional
4. 1977- 1988: política urbana regional institucionalizada³⁴

Históricamente en México han existido diferentes políticas, mismas que cambian en función del gobierno que las promulga. Así pues, cada cambio de gobierno, implica un cambio en el sendero que el país persigue en relación con el desarrollo. El resultado del constante movimiento ha generado una inconsistencia en los resultados planteados al final de cada gobierno. Para ejemplificar lo anterior, a continuación se hará una revisión de las políticas públicas más importantes en relación con el desarrollo, empleadas por diferentes gobiernos en México.

En oposición a las formas de desarrollo regional aplicadas en países europeos como: Italia, España y Francia, en México las políticas de desarrollo han implicado una fuerte actitud positiva e intervencionista por parte del Estado tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal. Teóricamente se ha tratado de mantener un sano equilibrio entre el liberalismo, el individualismo, y el paternalismo extremo en un gran número de políticas para la consecución del desarrollo social.

Desde principios del siglo XX podemos encontrar políticas de desarrollo regional, aunque su institucionalización no se haya concretado sino hasta las dos últimas décadas. La ley sobre planeación general de la República de 1930, durante el mandato del Presidente Pascual Ortiz Rubio, propuso la elaboración del "Plan Nacional de México". Éste se refería sobre todo a cuestiones geográficas, de urbanismo, de recursos naturales y de comunicación. Dicho plan fue uno de los primeros intentos de planeación del desarrollo en México, aunque enfatizaba especialmente a la problemática regional³⁵.

³⁴ Garza, G. (2008). En Durand C., *El derecho al desarrollo social, una visión desde el multiculturalismo: el caso de los pueblos indígenas*. México, D. F: Editorial Porrúa.

³⁵ Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México. Obtenido el 10 de junio de 2009 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

La primera institucionalización se lleva a cabo en 1978, bajo el mandato del Presidente José López Portillo, con el primer Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Los objetivos fueron: racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población; promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; propiciar condiciones favorables para que la población pudiera resolver las necesidades de suelo, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos; así como mejorar y preservar el medio ambiente³⁶.

La marginación de una política de desarrollo regional explícita fue reforzada por dos factores primordiales: la explosión de la crisis económica que llevó a aquel gobierno a concentrarse en la recuperación del crecimiento económico; y la adopción de una política neoliberal en el manejo de la economía que supone que la eficiencia y racionalidad del mercado tienden a igualar los beneficios del progreso en todas las regiones del país³⁷.

Con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en 1983 se presentaron reformas a los Artículos 25, 26 y 73 constitucionales. El Artículo 73 establece a partir de entonces, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. El 5 de enero de ese año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación, que derogó a la de 1930.

Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que, tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que se establecen en la Constitución.

En el mismo año de 1983, se le otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales señalados por el ejecutivo federal, y en mayo, fue aprobado por decreto presidencial el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

³⁶ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *La ordenación del territorio*. Obtenido el 10 de junio de 2009 desde <http://reliot.ine.gob.mx/otsedesol.html>

³⁷ Garza, G. (2008). *Op Cit*.

La necesidad de elaborar este plan surge a raíz de la crisis del año anterior. El propósito de éste era: “Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social”³⁸.

Para lograr este propósito, el PND establecía la necesidad de conservar las instituciones democráticas así como la de crear nuevas, con la finalidad de superar la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Ese PND destacó la importancia de la participación de la sociedad en todos y cada uno de sus aspectos.

Posteriormente, se presta atención a los problemas de desarrollo urbano y de vivienda que se resumen en la excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales, además de los problemas al interior de los centros de población. Para atender a esta problemática se crea el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda. La intención de este plan era complementar al anterior.

En 1989 el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció un nuevo Plan Nacional de Desarrollo que duraría hasta 1994. Éste expresa la preocupación del régimen por los mexicanos que “*aún viven en el intolerable estado de la miseria*”. Dentro de éste destacan los acuerdos que se refieren al mejoramiento productivo del nivel de vida, a través de líneas de acción política concretas como el aumento del empleo y los salarios reales; el aumento de la productividad; la reducción de la transferencia de recursos al exterior; el mejoramiento y ampliación de la educación; y el fortalecimiento de la capacitación y la productividad. También se habló de apoyar una participación amplia y decidida del movimiento obrero y campesino en la concertación de la política económica y social junto con el gobierno y los demás sectores productivos. Se establecen principios para erradicar la pobreza extrema “*mediante una mayor selectividad en las políticas económicas, en la asignación de subsidios y en el gasto social*”³⁹. En este sentido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

³⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México, D.F.

³⁹ Marquet P. *Desarrollo del Desarrollo Social*. Obtenido el 14 de junio de 2009 desde <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1376/14.pdf>

es el instrumento creado por el gobierno para emprender una lucha frontal mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y concertados con los grupos sociales. De este mismo Plan Nacional se derivan los objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994) que son: el reordenamiento territorial, el mejoramiento de los servicios urbanos, el fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población⁴⁰.

En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se creó el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) que fue conformado por cinco capítulos: soberanía, estado de derecho y un país de leyes, desarrollo democrático, desarrollo social, y crecimiento económico. Su objetivo era: *“Promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y en la justicia”*⁴¹.

En 1996 se desarrolló un programa denominado “100 ciudades” que buscaba garantizar el desarrollo urbano y sustentable de 116 ciudades consideradas como medias y pequeñas pero que contaban con una gran capacidad para generar empleos. Dichas ciudades tenían una fuerte influencia en sus regiones por lo que podían captar flujos poblacionales⁴². Es decir, se pretendía que la población viera como una buena opción trasladarse a ciudades medias.

El presidente Vicente Fox Quezada estableció un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) que tenía como principal objetivo el mejorar los niveles de bienestar de los habitantes. El plan buscaba diseñar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión intergeneracional. Además de programas que amplíen el acceso a la información básica y brindaran la oportunidad de acceso al desarrollo y a la prosperidad. Establecía una política económica para el sector agropecuario orientada a un desarrollo humano sustentable diseñando programas que crearan actividades productivas en

⁴⁰ Boletín Mexicano de Derecho Comparado. *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*. Obtenido el 14 de junio de 2009 desde <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>

⁴¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000. México, D.F.

⁴² Programa Nacional de Desarrollo Urbano. *Programa de las 100 ciudades*. Obtenido el 14 de junio de 2009 desde <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/340/44.htm?s=iste>

las comunidades rurales más rezagadas de las zonas áridas, semiáridas y tierras frágiles. Se planteó una estrategia de un nuevo federalismo que combatiría la marginación, mejoraría los niveles de bienestar social, impulsaría el desarrollo productivo tomando en cuenta la participación de género y a las diversas comunidades⁴³. Se creó un sistema de planeación para el desarrollo regional que pretendía integrar y vincular programas del gobierno federal con programas de los gobiernos estatales creando espacios de planeación regional. Es importante destacar que después de dos décadas este plan retoma la planeación regional como instrumento estratégico para promover el desarrollo del país⁴⁴.

Durante el mismo mandato, fue publicada en el diario oficial de la federación el 20 de enero de 2004, la Ley General del Desarrollo Social (LGDS) que sostenía como principal objetivo: *“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”*⁴⁵.

El artículo 1 de la LGDS señala que el gobierno debe establecer las instituciones responsables del desarrollo social, así como definir sus principios y lineamientos. Corresponde al Estado crear un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen conjuntamente los gobiernos municipales, estatales y el federal. Además, el Estado también debe fomentar el sector social de la economía y establecer mecanismos de evaluación para los programas y acciones. Por su parte, el artículo 2 establece la prohibición de cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios que integren los programas sociales.

De acuerdo al artículo 3 de la misma ley, la política de desarrollo social está sujeta a los siguientes principios: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación de los pueblos indígenas y

⁴³ Secretaría de Economía. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, D.F.

⁴⁴ Tamayo, R. (2002). En Durand C., *El derecho al desarrollo social, una visión desde el multiculturalismo: el caso de los pueblos indígenas*. México, D. F: Editorial Porrúa.

⁴⁵ Ley General de Desarrollo Social, Artículo dos. Obtenido el 15 de junio de 2009 desde www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc

sus comunidades, y transparencia. Por su parte, el artículo 4 instruye su aplicación a los tres niveles de gobierno de todo el país.

El artículo 6 reconoce como derecho al desarrollo social: la educación, la vivienda, la salud, el trabajo, la seguridad social, un medio ambiente sano y la no discriminación. El derecho de toda persona a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social está reconocido en el artículo 7.

El artículo 11 hace referencia a los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo que consiste en crear las condiciones para que se cumplan los derechos sociales, individuales o colectivos y para que se garantice el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades evitando la discriminación y la exclusión. También señala que se debe promover un desarrollo económico orientado a conservar el empleo, y a elevar el nivel de ingreso y mejorar su distribución. Esta política ha de fortalecer el desarrollo regional y equilibrado, además de garantizar la participación social y la igualdad de oportunidades. Por último esta ley garantiza la participación de la sociedad en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas que integren la política social de la nación.

A finales del Sexenio del presidente Fox, dos años después del término establecido, en enero de 2006 es promulgado el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (RLGDS). La afirmación por parte del H. Congreso de la Unión que señala que con la publicación de dicho reglamento se rebasan los alcances de la ley de la cual deriva y el debate generado por el artículo 15 del mismo reglamento que, de acuerdo con el poder legislativo, contradice tanto a la ley general aprobada por el poder legislativo como a los artículos 3º, 4º y 123 de la constitución mexicana. Esta situación ha despertado interés y controversia entre diversos sectores de la población que derivaron en una polémica resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en marzo del 2008⁴⁶.

⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (2008, Mayo). Tomo XXVII, 529.

Al inicio de su mandato, el presidente Felipe Calderón Hinojosa inició un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2007 – 2012) que tiene como finalidad establecer objetivos nacionales, estrategias y prioridades que durante la actual administración deberán regir la acción del gobierno. Para dar seguimiento al PND, basándose en los objetivos y necesidades del plan, se crearon cinco directrices de política pública: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; democracia efectiva; y política exterior responsable.

El proceso de toma de decisiones y de definición de políticas públicas se centra en la persona, sus derechos y la ampliación de sus capacidades. El plan presentado por el presidente Calderón propone al Desarrollo Humano Sustentable como: *“visión transformadora de México en el futuro, y al mismo tiempo como derecho de todos los mexicanos de hoy donde sea que estos radiquen”*.⁴⁷

La estrategia considera al estado de derecho y la seguridad indispensables para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus ingresos y para generar una mayor inversión. Establece que la competitividad de la economía nacional, además de que aumentará la inversión, permitirá una mayor creación de empleos que posibilitan a los individuos para elevar sus niveles de bienestar económico. Así mismo, el plan busca resolver los problemas de pobreza, marginación y falta de oportunidades en todos los ámbitos⁴⁸.

Todos los planes anteriormente mencionados cambian de objetivos y estrategias de un sexenio a otro y parecen responder más a intereses momentáneos y partidistas de los grupos en el poder. Un aspecto primordial del derecho al desarrollo es la continuidad de las políticas para su consecución. Por ello, a fin de soslayar el estancamiento económico, político y social en el que se encuentra México es de vital importancia que los procesos iniciados por gobiernos anteriores sean tomados en cuenta. El combate a la pobreza y el desarrollo económico, político, social y cultural que establece el derecho al desarrollo no son acciones que se puedan conseguir en un corto plazo, pues en seis años no es posible resolver los

⁴⁷ Presidencia de la República Mexicana. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012. Obtenido el 17 de junio de 2009 desde <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>

⁴⁸ *Ibíd.*

problemas que han marcado a la sociedad mexicana durante décadas. Para lograr el bienestar de la sociedad y la distribución justa de los beneficios se debe establecer una logística de continuidad en el mediano y corto plazo en lugar de establecer cambios radicales que pueden significar un desequilibrio social, económico y político que sumerge a las sociedades en la inestabilidad.

2.3 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Este programa es uno de los instrumentos de desarrollo humano más pretencioso por sus características y antecedentes. Es implementado desde el 2002, y busca asegurar la igualdad de oportunidades, la reducción de pobreza extrema y la ampliación de capacidades para que los mexicanos aumenten su calidad de vida y tengan garantizado el acceso a la educación, salud, alimentación, vivienda digna y de esta manera se incorporen al desarrollo nacional. Entre sus objetivos específicos destacan:

- “Otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior para fomentar la inscripción, la asistencia a la escuela y el término de los estudios.
- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, para promover el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud.
- Proporcionar apoyos alimentarios y nutricionales, especialmente a los grupos vulnerables como los niños, las mujeres embarazadas y en período de lactancia.
- Fomentar el compromiso y la participación de los beneficiarios con los objetivos del programa mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades”⁴⁹ .

⁴⁹ Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009. Obtenido el 17 de junio de 2009 desde http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Reglas_Operacion/archivos/Reglas_Oper_Oport_LINKS_2009_140409_ok.pdf

El programa está dirigido a las localidades del país, regiones o zonas del ámbito rural o urbano que cuenten con hogares viviendo en situación de pobreza extrema. El programa define como hogar al “conjunto de personas que hacen vida común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina”⁵⁰. Estos hogares son identificados mediante la metodología de focalización denominada análisis discriminante, misma que busca tipificar los perfiles de las familias ubicadas en situación de pobreza extrema y las que no. A cada hogar se le asigna una medida de su nivel de carencias para clasificarlo en función de su perfil.

El proceso para identificar a las familias beneficiarias consta de dos etapas: la selección de localidades y la identificación de las familias. En la primera se consideran el total de localidades del país y se toman como referencia el índice de rezago establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como la información estadística disponible, misma que es proporcionada ya sea por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). De tal forma que se le dé prioridad a las localidades que no están cubiertas por el programa. Posteriormente se validan las condiciones de accesibilidad y capacidad de atención a los servicios de salud y educación que permitan al programa operar. Las localidades que cuentan con dichas condiciones de accesibilidad y capacidad son seleccionadas por el programa y es en éstas donde se evalúa a nivel hogar la información socioeconómica para determinar a las familias que van a ser beneficiarias del programa.

Para obtener la información socioeconómica se aplica una encuesta homogénea, a nivel nacional en cada uno de los hogares susceptibles de ser beneficiarios, sobre las características del hogar y las condiciones socioeconómicas y demográficas de todos sus miembros. Antes de realizar la encuesta es necesario hacer una aproximación inicial basada en un comparativo entre el ingreso monetario *per cápita* de cada uno de los miembros mayores de 15 años y el costo de la canasta alimentaria. Los hogares con ingresos monetarios menores al costo de la canasta alimentaria se consideran como hogares que viven en pobreza

⁵⁰ *Ibid.*

extrema mientras que los que tienen ingresos iguales o superiores no se encuentran dentro de esta clasificación. Después de obtener estos dos grupos se aplica el análisis discriminante que ya no depende del ingreso que se reporta sino de la información sobre características socioeconómicas y demográficas del hogar. A través de esta metodología el programa intenta realizar acciones en forma prioritaria hacia la población que vive en situaciones de pobreza extrema, tales como:

1. El programa otorga becas educativas a cada uno de los niños o jóvenes menores de 18 años que sean integrantes de familias que sean beneficiarias y que se encuentren cursando entre tercero de primaria y tercero de secundaria, y a jóvenes de hasta 21 años con necesidades educativas especiales. Las becas de educación media superior son otorgadas a jóvenes entre los 14 y 21 años y se traducen en apoyos monetarios crecientes a medida que se avanza de grado, cabe destacar que el recurso es entregado bimestralmente.
2. Los estudiantes de primaria reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares junto con la beca en el primer bimestre de clases y posteriormente se les otorga otro apoyo para la reposición de útiles. Los estudiantes de secundaria y educación media superior reciben sólo un apoyo al inicio de clases.
3. La salud se proporciona a través del paquete básico garantizado de salud. Las acciones van dirigidas principalmente a proporcionar salud y a detectar oportunamente las enfermedades de mayor impacto en la salud pública sin dejar de lado los aspectos curativos y los padecimientos más comunes. El paquete básico se proporciona en el primer nivel de atención y si se requieren servicios hacia el segundo y tercer nivel de atención o bien de urgencias los casos deben ser referidos a servicios especializados.
4. El programa vigila sistemáticamente el crecimiento y el desarrollo infantil para verificar el estado nutricional de los pacientes y orientar a las madres de familia sobre el uso adecuado de los suplementos alimenticios. Otro aspecto es la capacitación para el autocuidado de la salud a través de la información, la orientación y la consejería individual.

5. Apoyo a Adultos Mayores: se otorga un apoyo monetario a los adultos mayores de las familias beneficiarias que tengan 70 años o más de edad y que vivan en localidades de más de 10 000 habitantes.
6. Componente alimentario: es un apoyo monetario mensual que busca contribuir a que los beneficiarios mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. Además, otorga otro apoyo monetario mensual llamado: Vivir Mejor. que busca ayudar a las familias a compensar el aumento en el precio de los productos.
7. Apoyo energético: monto mensual que busca ayudar a pagar los gastos en el consumo de energía⁵¹.

Los montos otorgados por Oportunidades⁵² son los siguientes:

Tipo de Apoyo	Monto mensual por familia
Alimentario	\$195.00
Energético	\$55.00
Adultos Mayores	\$275.00 ⁵³
Apoyo alimentario Vivir Mejor	\$120.00

APOYOS PARA NIVEL BÁSICO

Grado cursado	Monto mensual para niños y niñas
Tercero	\$130.00
Cuarto	\$155.00
Quinto	\$195.00
Sexto	\$265.00

APOYOS PARA EDUCACIÓN MEDIA

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Monto mensual por adulto mayor.

Grado cursado	Hombre	Mujer
Primero	\$385.00	\$405.00
Segundo	\$405.00	\$450.00
Tercero	\$430.00	\$495.00

Fuente: Reglas de Operación del programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009

Las obligaciones de los beneficiarios del programa son:

1. Destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar de la familia, especialmente en lo referente a la alimentación y educación de los hijos.
2. Apoyar a los becarios a que asistan a clases con regularidad y mejoren su aprovechamiento.
3. Asistir a las consultas médicas mensuales programadas (en el caso de los adultos mayores ésta es la única obligación que tienen que cumplir).
4. Asistir a los talleres comunitarios de capacitación par el cuidado de la salud.
5. Participar de manera dinámica en las actividades marcadas y en los programas de estudio de cada estado de la república.
6. Participar en las acciones de salud acordadas por la asamblea comunitaria
7. Entregar a los adultos mayores los apoyos destinados para ellos.
8. Utilizar adecuadamente los suplementos alimenticios otorgados para los niños y las mujeres embarazadas o en estado de lactancia.
9. Mantener actualizados los datos de la familia⁵⁴.

Si no se respeta alguna de estas obligaciones los apoyos podrán suspenderse en forma mensual, por tiempo indefinido o permanentemente.

Oportunidades continuó con la misma estrategia de su antecesor Progresá conservando sus principales características, aunque también integró nuevas acciones con el fin de aumentar el acceso de las familias que viven en condiciones de pobreza, a través de subsidios monetarios y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a

⁵⁴ *Ibid.*

la escuela y a la supervisión de los niveles de salud. De igual manera, es importante señalar que pocos programas han contado con semejante nivel de difusión, de tal forma que las acciones de Oportunidades han sido difundidas en distintitos medios masivos, foros, reuniones y seminarios. Según las cifras oficiales en el año 2007 Oportunidades beneficiaba a 5 millones de familias en 2,444 municipios y 92,961 localidades y aproximadamente el 30% de las familias beneficiadas se encontraban en los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca (SEDESOL, 2008)⁵⁵. Dicho programa maneja el presupuesto más grande del gobierno federal. En el 2008 los recursos destinados al mismo fueron de 468 millones 426 mil pesos según la misma Secretaría de Desarrollo.

Sin embargo, Alberto Serdán en su estudio *“Transparencia y Acceso a la Información en el Programa Oportunidades”* señala que existe información que sólo es del conocimiento de los funcionarios o de expertos y que no es accesible para todo público, especialmente lo que se refiere a los momentos de mayor expansión del programa y las causas de la misma. Además, menciona que cuando los resultados de las evaluaciones externas del programa no son satisfactorios, la propia Secretaría de Desarrollo (SEDESOL) los oculta. Por otro lado, el referido autor denuncia que dichas evaluaciones externas, no siempre manejan un lenguaje accesible para que el público en general pueda comprender el impacto, los resultados y la gestión de Oportunidades⁵⁶.

En la administración actual, Oportunidades representa el programa social más importante de la estrategia gubernamental en el combate a la pobreza. Como lo hemos visto, uno de los aspectos más sobresalientes de este programa radica precisamente en su implementación focalizadora.

La focalización, es materia de acalorados debates entre los estudiosos del desarrollo, y no es ajeno al aspecto jurídico. En el siguiente apartado, se analizarán las ventajas y desventajas que esta estrategia ofrece, así como sus consecuencias jurídicas en la búsqueda

⁵⁵ Mathus, M. (2009). La lucha contra la pobreza en México. Obtenido el 1 de julio de 2009 desde <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm>.

⁵⁶ Serdán, A. *Transparencia y Acceso a la Información en el Programa Oportunidades*. Obtenido el 1 de julio de 2009 desde <http://www.fundar.org.mx/pdf/pdfsderechoasaber/sec5%20alberto%20serdan.pdf>

de un derecho al desarrollo eficaz. En el ámbito del derecho, ahondaremos sobre la controversia constitucional relacionada con la entrada en vigor del RLGDS y su intención focalizadora.

CAPÍTULO 3: La focalización en los programas de política pública en México

Hasta enero de 2004, México no contaba con un instrumento jurídico que le permitiera implementar y hacer exigible el derecho al desarrollo (al día de hoy este derecho sigue sin contar con el elemento de exigibilidad). Por lo que buscando cumplir plenamente con los compromisos adquiridos, en el marco de la Asamblea General de la ONU, en materia de derechos humanos y específicamente en lo que respecta al derecho al desarrollo fue creada la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que se explica en el capítulo dos de esta investigación. Ésta es la primera ley que intenta regular la política social, los programas y las acciones orientados al desarrollo.

En su artículo 6 esta ley amplía el campo de los derechos sociales establecidos por la CPEUM, al señalar que todas las personas tienen derecho a la alimentación mientras que la Carta Magna sólo reconoce este derecho para los niños, además de estipular la seguridad social como un derecho para todos los mexicanos⁵⁷. Sin embargo, la legislación sigue sin establecer los mecanismos para crear un marco legal que permita que los ciudadanos puedan hacer exigibles sus derechos a la educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo, seguridad social y a un ambiente sano. Este hecho sigue siendo un obstáculo para que los derechos humanos (entre éstos el del desarrollo) se cumplan eficazmente, pero no podemos negar que la promulgación de esta ley, representa un paso más hacia la consagración del derecho al desarrollo como un derecho fundamental para los mexicanos

La LGDS surge como respuesta a la inequidad prevaleciente en un país que en términos generales únicamente destina el 10.3% del Producto Interno Bruto a gasto social mientras que en países como Noruega y Suecia se emplean 29.4% y 38.2%

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. *Op cit.*

respectivamente⁵⁸. La situación de pobreza de capacidades en la que, de acuerdo al CONEVAL y al INEGI, viven 21.7 millones de mexicanos o la de pobreza patrimonial en la que viven 44.7 millones⁵⁹ lleva a que la población presione a las autoridades municipales, estatales y federales para que éstas creen políticas públicas eficaces que permitan reducir la enorme distancia social entre ricos y pobres. El debate sobre qué políticas públicas dan mejores resultados al combatir la inequidad nos lleva directamente al dilema que existe entre las herramientas de focalización y de universalización.

3.1 Focalización vs Universalización

El concepto de universalización está fundamentado teóricamente en el liberalismo utilitario y en el socialismo. El primero hace referencia a la justicia social distributiva que garantiza la igualdad de derechos, libertades y obligaciones mientras que el segundo busca la redistribución de la riqueza, el ingreso y el poder en favor de los desposeídos.

La universalización asocia a la pobreza con la falta de satisfactores materiales esenciales para una vida digna y productiva y se refiere a “proveer bienes y/o servicios sociales específicos sin distinción de las características particulares de los beneficiarios potenciales, a fin de garantizar su acceso para toda la población”⁶⁰.

El concepto de focalización tiene influencias del liberalismo igualitario al concebir la justicia social distributiva a partir de tratar (o proveer) igual a los iguales y desigual a los

⁵⁸ Lol-be, Aurora. En Cordera, R y Cabrera, C, Política Social en México: tendencias y perspectivas. México, D.F: UNAM

⁵⁹ La pobreza patrimonial significa que cada uno de estos mexicanos tiene un ingreso inferior a \$1,625.00 (mil seiscientos veinticinco pesos 00/100 M.N.), monto que no es suficiente para cubrir el consumo básico de: alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación. Por su parte la pobreza de capacidades es aquella en la que no se tienen los ingresos suficientes para cubrir el consumo básico de alimentación, salud y educación. Obtenido el 20 de junio del 2009 desde <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/05/index.php?section=politica&article=011n1pol>

⁶⁰ Soto, J. Universalización, participación y focalización: ética, teoría, experiencia y perspectivas del combate a la pobreza hacia el siglo XXI.

desiguales, asegurando el máximo beneficio a los que tienen menos. De igual forma tiene influencia de la economía neoclásica. Este concepto asocia a la pobreza con la carencia de los bienes básicos para que los individuos puedan procurarse otros superiores, lo que la acerca a la visión de las capacidades y las redes de seguridad social. La focalización por su parte concentra los recursos disponibles para atender necesidades insatisfechas en una población limitada de beneficiarios potenciales, identificados de acuerdo a un conjunto de características particulares, a fin de elevar el impacto o beneficio *per cápita*⁶¹.

En la actualidad, estos conceptos se pueden aplicar a los dos enfoques que existen para superar la inequidad: el enfoque de los derechos sociales que busca eliminar permanente la pobreza al evitar su existencia de manera preventiva (universalización); y el enfoque de los programas focalizados a la atención de la población en situación de pobreza (vulnerabilidad o marginación) que tiene un enfoque curativo, pues atiende a las personas y hogares sólo cuando han caído en dicha situación⁶². El derecho al desarrollo al ser un derecho fundamental reconocido, busca *per se*, la universalización, es decir, que este derecho pretende ser para todos, tal como establece la resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU, y debe ser procurado por el estado como lo señala el artículo 25 constitucional. Sin embargo, su implementación a través del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (RLGDS) ha despertado una gran controversia en relación a si se cumple o no la característica universal de este derecho.

El verdadero fundamento del desarrollo es el “universalismo en el reconocimiento de las reivindicaciones vitales de todos”⁶³. El derecho al desarrollo posibilita que cada uno de los individuos incremente su capacidad humana y la aprovechen al máximo en los ámbitos: económico, político, social y cultural. El derecho al desarrollo aborda la cuestión de asegurar

⁶¹ Candia, J. (1998). Exclusión y pobreza: la focalización de las políticas sociales. Nueva sociedad, 156, 116-12.

⁶² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (2008, Mayo). *Op Cit.*

⁶³ Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2008). *Informe sobre desarrollo humano 2008*. México, D.F: Fondo de cultura Económica, p. 15.

la equidad en la distribución y de compartir las oportunidades de desarrollo tanto entre las generaciones actuales, como entre las generaciones futuras⁶⁴.

El universalismo al igual que el derecho al desarrollo aboga por el aumento del acceso de la gente al poder de decisión y resguarda los derechos económicos, políticos, sociales y civiles. Además de exigir que no haya discriminación contra ninguna persona, independientemente de su sexo, religión, raza u origen étnico.

Es evidente que este concepto está basado en una visión muy optimista del futuro en la cual la disposición de recursos es suficiente y oportuna para cumplir con los objetivos propuestos. Para que la universalización sea posible se requiere una gran recaudación tributaria que provea al Estado de recursos y es notable que México tiene una fuerte fragilidad en su estructura tributaria. Los recursos son cada vez más escasos y las necesidades van en aumento por lo que organismos como el Banco Mundial han promovido a la focalización como un paradigma central en la formulación de las políticas sociales que resalten la necesidad de centrar la atención de los grupos más vulnerables. El establecer mecanismos en teoría idóneos para determinar quienes tienen derecho a acceder a los servicios de las políticas públicas es más eficiente en cuanto a la reducción de los costos y más equitativo en la asignación de los apoyos materiales en economías abiertas y competitivas. La focalización permite orientar y concentrar los recursos a un grupo identificado y asegura un mayor impacto en la solución de problemas específicos.⁶⁵

El debate entre universalización y focalización se empezó a llevar a cabo en un contexto en el que las políticas de desarrollo del gobierno federal adoptaron una lógica neoliberal que considera que el estado sólo debe intervenir cuando la familia o el individuo no sean capaces de superar las condiciones de pobreza extrema por sí mismos⁶⁶. La focalización es una herramienta para racionalizar el gasto social y tratar de hacerlo más eficiente. Éste parte de la idea de que el estado tiene desde un inicio una limitación en sus

⁶⁴ Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2008). *Op Cit.*, p. 17.

⁶⁵ Candia, J. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. Nueva sociedad, 156, p.116-126

⁶⁶ Boltvinik, J. *Economía Moral*. (2004, 28 de Mayo).

<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/28/030a1eco.php?origen=index.html&fly=1>

recursos que afecta a la creación de oportunidades, lo que deriva en la necesidad de eficientizarlos. Esta perspectiva, pareciera condenar a los programas públicos al ámbito de la focalización, sin embargo, no hay que dejar de lado que la finalidad de ésta debería ser la universalización.

3.2 Controversia Constitucional sobre el Reglamento de la LGDS

Oportunidades es uno de los programas cuya implementación fue realizada al amparo del RLGDS que entró en vigor en enero del 2006. Dicho reglamento fue recientemente discutido en el pleno de la SCJN, derivado de una controversia constitucional promovida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El poder legislativo denunció diversas irregularidades en torno al reglamento en cuestión. Dicho poder, estableció que era procedente presentar una demanda de controversia constitucional porque a su juicio, el reglamento contravenía lo dispuesto en múltiples artículos de la LGDS, quebrantando el principio de que éste debía reglamentar, completar o pormenorizar a la ley que le daba origen, en lugar de crear ordenamientos que rebasen el alcance de las leyes aprobadas por el poder legislativo según lo dicho en el artículo 73 constitucional.⁶⁷ Como establece el mismo mandato constitucional, el poder ejecutivo está facultado para expedir reglamentos que cuenten con disposiciones generales, abstractas e impersonales cuyo objeto sea la ejecución de la ley, sin que pueda exceder el alcance de sus mandatos, contrariar o alterar sus disposiciones. Finalmente, esta controversia fue presentada ante la SCJN en contra del Poder Ejecutivo Federal el 21 de febrero del 2006 por la expedición, publicación y entrada en vigor del multicitado reglamento.

El poder legislativo hace referencia a diversos ordenamientos que se implementan a través del reglamento y que contravienen las disposiciones de la ley. En primer lugar, los artículos 18, 20 y 23 de la ley general establecen que los programas, fondos y recursos

⁶⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. *Op Cit.*

destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y, finalmente, que la distribución de este gasto deberá sujetarse a los criterios establecidos en la ley⁶⁸. Además, los artículos 16, 41 fracción VII y 51 fracción III, del reglamento impugnado, contravienen lo ordenado en los artículos 5 y 27 de la LGDS, toda vez que convierte en una atribución de SEDESOL la integración del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social, siendo que, conforme a la ley, esto es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno⁶⁹.

Sin embargo, para los efectos del presente estudio, nos limitaremos a analizar la impugnación referente al artículo 15 del reglamento, mismo que sostiene:

“ARTÍCULO 15.- Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad⁷⁰.”

Este artículo es el que instrumenta a la focalización como la herramienta a utilizar en los programas de desarrollo social impulsados por parte del gobierno federal. De acuerdo con la cámara de diputados este artículo deroga, por vía de hechos, todo lo que se refiere a derechos sociales. En contradicción con los compromisos adquiridos por el Estado, en los mecanismos internacionales relacionados con la protección de los derechos humanos, que han sido firmados y aprobados por México, al fallar a favor del RLGDS los ministros de la SCJN (con excepción del ministro Góngora Pimentel) dejaron de lado el cumplimiento de los derechos sociales consagrados en los artículos 3, 4 y 123 constitucionales pues con ello aceptaron la planeación focalizadora del sistema. El artículo 15 del reglamento de la ley general de desarrollo va en detrimento según lo mencionado por el legislativo, de la ley de la cual se deriva y cuyo principal objetivo es garantizar el pleno ejercicio de los derechos

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

sociales consagrados en los artículos constitucionales ya referidos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.

En el artículo 15 del reglamento parece plantearse una situación que en efecto es excluyente al considerar lo ordenado en los artículos 3 (acceso a la educación básica), 4 (acceso a la salud, vivienda y a un ambiente sano) y 123 (derechos laborales) constitucionales, mismos que expresan como elemento básico, la universalización de estos derechos.

Sin embargo, la realidad es que las políticas focalizadoras pretenden aumentar el impacto de los programas sobre la población objetivo y hacer más favorable la relación costo-beneficio. En teoría, estas políticas facilitan la identificación del problema y permiten precisar la formulación de las acciones de acuerdo al perfil de la población que va resultar beneficiada. Sin embargo, a simple vista pudieran representar una contradicción con el derecho al desarrollo, en especial al momento de su implementación. En primer término, la focalización registra dificultades metodológicas para establecer con precisión la línea de pobreza que suele ser cambiante según el indicador que se tome como referencia⁷¹. Hay un riesgo natural que existe al no definir correctamente el perfil de los beneficiarios.

Uno de los argumentos a favor de la focalización es el reconocimiento respecto a la limitación de recursos que todo Estado tiene, lo que conlleva a que el cumplimiento de los derechos sociales sea posible en la medida en que existan los recursos. Para el profesor Rolando Cordera dicha situación no significa otra cosa que la incapacidad del Estado para garantizar los servicios básicos a la población.⁷²

En un Estado democrático el derecho al desarrollo es un derecho ciudadano, universal y tangible que no debe depender de concesiones gubernamentales ni de mecanismos corporativos⁷³. Los derechos humanos, de los que forman parte los derechos económicos, sociales y culturales, vinculan a los tres poderes, así como a los tres niveles de

⁷¹ Candia, J. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. Nueva sociedad, 156, p.116-126

⁷² Cordera, R y Cabrera, C. (2007). *Op Cit.*

⁷³ *Ibíd.*

gobierno. Por encima de cualquier ideología, el Estado le debe dar la misma importancia a todos los derechos ya que de hacerlo parcialmente (garantizar unos pero no otros), pondría en riesgo la legitimidad de sus actos en materia de derechos humanos.

En un contexto internacional en el que los recursos económicos son escasos, es evidente que la focalización en la implementación de programas de política pública es una alternativa atractiva que tiene ventajas, reconocidas incluso por sus críticos, pues permite orientar dichos recursos a un grupo identificado y delimitado de la población para que estos se utilicen de manera más eficiente. Sin embargo, es común caer en el error de no reconocer a la focalización como un valor instrumental para el diseño de acciones específicas de apoyo social y en cambio, considerar su operación como un concepto a partir del cual se formulen políticas que permitan detonar la estructuración de nuevas relaciones sociales⁷⁴. Es decir, que la crítica del congreso hacia el reglamento de la LGDS, en ningún momento fue dirigida hacia la utilización de la focalización como herramienta, sino hacia su postura radical guiada por la noción de la focalización de los programas hacia la pobreza extrema solamente, confundiendo desarrollo social con orientación exclusiva hacia los pobres.

En este sentido, la LGDS presenta una dualidad pues concibe a los dos enfoques como complementarios, pues mientras su objetivo principal es avanzar hacia la plena vigencia de los derechos sociales, hace posible atender a la población en peor situación mediante programas dirigidos a sus necesidades. El artículo 15 del reglamento de esta ley, limita las opciones a un solo modelo de crecimiento denominado modelo liberal o residual. En este modelo predomina la satisfacción de necesidades a través del mercado y los derechos (a la asistencia) dependen de la demostración de necesidad insatisfecha. La LGDS nos permite avanzar al modelo de seguridad social obligatoria y al modelo social demócrata. El primero provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente del empleo y las contribuciones; mientras que el segundo toma en cuenta los principios de universalismo y desmercantilización, extendiendo los beneficios a las nuevas clases medias, logrando una igualdad en niveles más altos y no una igualdad de necesidades

⁷⁴ Candia, J. (1998). *Op Cit.*

mínimas. La experiencia europea, demuestra que la pobreza ha sido combatida exitosamente con políticas centradas en la garantía de servicios con cobertura universal⁷⁵.

Al respecto, cabría argumentar que el riesgo de exclusión, es un riesgo latente en toda implementación jurídica, es decir, usualmente existe un margen de error al momento de implementar la norma, pues la aplicación de ésta siempre depende de factores externos que suelen ser imponderables. Sin embargo, estos errores de exclusión han mostrado ser graves en el caso de las políticas focalizadas y vulneran aún más el principio de universalización.

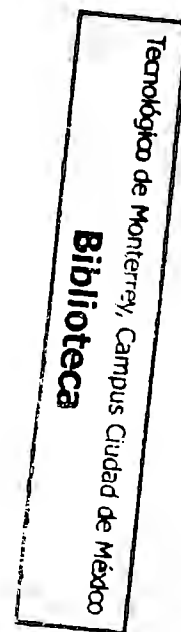
Las políticas focalizadas tienden a cometer dos tipos de errores denominados tipo uno y dos. El error de tipo uno es dejar fuera del programa a beneficiarios potenciales por no permitir que personas que no cumplan con el perfil establecido se vean favorecidos con el programa⁷⁶. El error de tipo dos, implica incluir dentro del programa a beneficiarios que no cumplen con los parámetros señalados. El primero de estos errores se da por diversas razones, una de ellas se denomina *incentivos adversos*⁷⁷, ya que los programas focalizados pueden llegar a promover la distorsión de datos acerca de las condiciones de vida de las personas. Por un lado, existen pobres que no calificarían para recibir el apoyo pero que no declaran todos los bienes que poseen y manipulan la información en su beneficio para que puedan tener acceso a los recursos. Mientras que por el otro lado, existen individuos que viven en comunidades homogéneas y arraigadas, en las cuales por miedo a la estigmatización social no declaran sus verdaderas condiciones de vida. Además, también surgen problemas en el establecimiento y definición de los indicadores de selección que derivan en la exclusión de personas que se encuentran dentro de la definición de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

En México, las políticas de focalización en los países en vías de desarrollo se centran en la disminución al mínimo el error del tipo dos, es decir, buscan evitar a toda costa que personas que no cumplen con el criterio de selección se vean beneficiadas, lo que incrementa considerablemente el error de tipo uno dejando fuera a un considerable número

⁷⁵ Vargas, J. F. (2000), "Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y Desventajas. El caso del Sisben en Colombia". Colombia: Universidad de los Andes.

⁷⁶ Vargas, J. Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema? Obtenido el 19 de junio desde www.webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf

⁷⁷ *Ibid.*



de personas que sí deberían aplicar para el programa. El conflicto principal es que por evitar incluir a personas fuera de la situación de pobreza extrema dentro del programa se descuida la cobertura de la población que debería ser beneficiaria y por lo tanto se pierde uno de los objetivos de la focalización.

El ejemplo más claro de lo anterior lo observamos en Oportunidades, pues se trata de un programa focalizado que está dirigido a familias que viven en situación de pobreza extrema. Para identificar a sus beneficiarios sus reglas de operación mencionan un tipo de focalización denominado *análisis discriminante* que se encarga de determinar qué familias se encuentran viviendo en situación de pobreza extrema. Uno de los problemas del programa es que la tipificación y la conformación del padrón de beneficiarios se hace a través de SEDESOL sin tomar en cuenta a los gobiernos estatales y municipales, contradiciendo los artículos 5 y 27 de la LGDS que establecen la integración de dicho padrón con la participación de los tres niveles de gobierno. Es importante destacar que ningún programa de apoyo a los grupos más vulnerables podrá alcanzar sus objetivos si no toma en cuenta la participación activa de los actores locales. Por otra parte, los problemas de tipificación son de suma importancia, pues de ello depende el éxito de una política social. Es importante analizar hasta qué punto es legítimo medir la pobreza unidimensionalmente, es decir, a través de una sola variable que en el caso de oportunidades es el ingreso monetario. De acuerdo con estudios realizados por Frances Stewart y Andrea Cornias, el costo social de dejar fuera de un programa de desarrollo social a una persona que debería haber formado parte del padrón es de 4 a 6 veces mayor que si se le proporcionara el apoyo a una persona que, según los criterios de selección del programa, no necesitara el apoyo⁷⁸.

Por otro lado, los programas universales buscan reducir a cero el error del tipo uno, el programa oportunidades parece estar obsesionado con no permitir que alguna persona que no califique dentro de sus criterios de selección sea su beneficiario. Ésto se puede ver confirmado en su proceso de selección, mismo que en primera instancia elige a un número específico de comunidades consideradas como zonas de pobreza extrema para posteriormente

⁷⁸ Cordera, R. y Sheiumban, D. En Cordera, R y Cabrera, C., *Política Social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: UNAM.

confirmar si dichas localidades tienen o no acceso a servicios de salud y educación. A las familias que viven en comunidades que presentan acceso a dichos servicios se les aplican encuestas para obtener la información socioeconómica que va determinar si la familia es o no beneficiaria del programa. Posteriormente Oportunidades realiza visitas domiciliarias para verificar, de manera verbal y visual, si la información proporcionada en la encuesta es verdadera. Si las probabilidades de otorgar los beneficios a familias que no cumplen con los criterios establecidos son tan altas, es fácil concluir que los criterios de selección son arbitrarios y que también existen altas probabilidades de dejar fuera del programa a personas que también viven en situación de pobreza extrema.

El profesor Rolando Cordera, sostiene que el programa Oportunidades cumple totalmente con la política neoliberal de combate a la pobreza, ya que no interfiere con el mercado, pues no promueve la actividad económica de sus beneficiarios, ni fija precios ni salarios; subsidia la demanda pero no la oferta; promueve el debilitamiento de las comunidades porque su objetivo se centra en las personas en situación de extrema pobreza considerados como hogares aislados, no como comunidades⁷⁹.

En teoría, la focalización busca concentrar los recursos en las comunidades más necesitadas. Sin embargo, Oportunidades no cumple cabalmente con este objetivo, por mencionar un ejemplo de lo anterior, valdría la pena recordar que en sus reglas de operación señala entre varios de los requisitos para establecer el padrón de beneficiarios, que éstos se encuentren en zonas con acceso a servicios de salud y educación, lo deja fuera del programa a las comunidades más marginadas que no cuentan con tales servicios. Es decir, va dirigido a mexicanos que viven en pobreza extrema y que tienen infraestructura de salud y educación mientras que las personas que no cumplen con tal condición, aunque sean más pobres, quedan fuera del programa. Los países que han llevado la focalización al extremo han obtenido como resultado una considerable disminución en la cobertura de los programas de desarrollo social que tienen como principal objetivo combatir a la pobreza. Una mayor selectividad en teoría implica un mejor efecto redistributivo aunque en realidad el impacto es

⁷⁹ Cordera, R y Cabrera, C. (2007). *Política Social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: UNAM, 199 y 200.

limitado, pues como se muestra en el apartado dedicado a Oportunidades los montos asignados a los beneficiarios son muy modestos. Los programas focalizados que generan un mayor impacto son aquellos que buscan ampliar su cobertura y universalizar los beneficios dentro de la población seleccionada.

El derecho al desarrollo establece que la integración de los individuos a la actividad económica es primordial para que éstos puedan tener un desarrollo integral. En un inicio los programas focalizados no cumplen con este principio ya que tienden a estimular la dependencia al apoyo y a limitar la superación de los beneficiarios. Lo anterior se debe a que la participación en el programa está condicionada a que las familias cumplan con la condición de pobreza extrema. Cuando los beneficiarios ponen en una balanza los beneficios que obtendrían si presentaran un aumento marginal en su posición económica, contra los costos de perder los subsidios que les son otorgados por entrar dentro de los parámetros establecidos de pobreza, los participantes cuentan con incentivos para no salir de dicha situación⁸⁰. Esta situación también se cumple en Oportunidades, pues éste otorga sus apoyos a través de las madres de familia quienes además de sus tareas domésticas tienen que cumplir con las obligaciones establecidas por el programa. Este sistema se vuelve un círculo vicioso que las mantiene en su estado de pobreza y las hace totalmente dependientes de un subsidio mensual que no promueve su capacidad productiva⁸¹.

Los apoyos no son suficientes, ya que hay que enseñar a los individuos a manejar los recursos y a autogestionar su desarrollo. Un estudio de Michelle Adatto señala que el impacto del apoyo en el ingreso de los hogares se reduce por los retrasos o por el incumplimiento de las responsabilidades por parte de los beneficiarios. Por ejemplo, los individuos no siempre utilizan los recursos en comprar cosas que necesiten o que verdaderamente los nutran.

Oportunidades es un programa que otorga transferencias directas de recursos a los pobres, pero que buscó incluir componentes de educación y salud que permitieran a los

⁸⁰ Paes, R. y Carvalho, M. *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido el 19 de junio de 2009 desde <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609099>

⁸¹ Palacios, A. (2007). En Cordera, R. y Cabrera, C, *Política Social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: UNAM, 199 y 200.

individuos crear capacidades para insertarse en las actividades productivas con mayores ventajas. Sin embargo, el hecho de que las políticas focalizadas no estén vinculadas con políticas de fomento económico y desarrollo regional hace que el programa no cumpla con las expectativas. Las políticas públicas dirigidas a mejorar la salud y la educación de los más pobres son condiciones necesarias, pero no son suficientes para lograr un desarrollo integral, pues no garantizan que el sector formal de la economía va estar en condiciones de dar trabajo a una mano de obra mejor calificada y más saludable⁸². Para que las políticas focalizadas tengan éxito requieren de un crecimiento económico que México no tiene, pues es necesario integrar a los individuos en los procesos de producción mediante empleos que les permitan cubrir sus necesidades básicas y crear un patrimonio para lograr que las generaciones futuras tengan acceso a mejores oportunidades.

De acuerdo a lo mencionado, el derecho al desarrollo es universal y se refiere al desarrollo de regiones en las que viven personas pobres y no pobres. La infraestructura necesaria para la consecución de este fin, conlleva beneficios no discriminatorios, por ejemplo la implementación y/o mejora de servicios públicos (drenaje, potabilización, construcción de escuelas y de hospitales, etc.) éstos no pueden orientarse para uso exclusivo de las personas que viven en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Algo similar ocurre con la infraestructura social básica. Una herramienta muy importante del derecho al desarrollo que también está mencionado en el artículo 123 constitucional es el derecho a la seguridad social. Ésta tiene como uno de sus objetivos brindar protección a los ciudadanos en un ámbito natural o social. En otras palabras, las políticas de desarrollo social deberían estar basadas en actividades preventivas que atiendan a todos los individuos, ya que por su naturaleza (universal) no deberían establecer criterios de selectividad.

⁸² Cordera, R. (2007). *Pobreza y Desigualdad*. Facultad de Economía, UNAM.

CAPÍTULO 4: Conclusiones

Primera.- A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza los derechos fundamentales de los habitantes del país, es un hecho que no existe un mecanismo jurídico que otorgue certeza a los funcionarios en su implementación ni otorga a los ciudadanos el elemento de exigibilidad. Para que el derecho al desarrollo se consagre finalmente como un derecho fundamental, deben crearse este tipo de mecanismos que lo garanticen plenamente, al tiempo que permitan su eficacia; para ello, deben considerarse los aspectos positivos y negativos que de hecho suceden al buscar la implementación de las políticas públicas. Así como buscar la estandarización de los procesos que definan las características del mismo.

Segunda.- Por otro lado es indispensable que exista una coherencia jurídica entre las normas que regulan el derecho al desarrollo y las que pretendan garantizar al sujeto de este derecho, el elemento de exigibilidad. Ello dotaría de recursos legales a quienes son excluidos injustamente de un programa de política social, para que en un momento determinado puedan hacerlo exigible, y al mismo tiempo permitiría implementar un proceso más justo en la determinación y atención de los beneficiarios de los programas de políticas públicas.

Tercera.- Es necesario considerar que el reconocimiento del derecho al desarrollo es relativamente reciente, por ello, las debilidades existentes deben superarse a partir del diseño de políticas públicas que incorporen a la comunidad en la toma de decisiones y permitan que ésta participe también en los procesos de evaluación de las mismas.

Cuarta.- Las políticas neoliberales para combatir a la pobreza son individualistas, ya que consideran como principal causa de subdesarrollo, a las capacidades del individuo, restándole importancia a las capacidades colectivas de la sociedad en la que vive. En este sentido, el Estado debe garantizar universalmente el acceso a aquellos aspectos básicos para el desarrollo social, de tal suerte que en temas como: educación, salud, nutrición, trabajo,

vivienda digna y medio ambiente, no es posible la implementación de políticas focalizadoras, por el contrario, deben buscarse las condiciones necesarias para homogenizar al menos estos aspectos en la colectividad.

Quinta.- Es un hecho que los recursos de los gobiernos son limitados y que el Estado debe tratar de optimizarlos y manejarlos de forma eficiente. Sin embargo, ésto no se puede hacer a costa de limitar el acceso a servicios primordiales como la educación, la salud y la alimentación. La focalización no se puede ver como una base sobre la que construir todas las políticas públicas. Dicha herramienta es un instrumento, más no un suplemento de la Universalización.

Sexta.- La sociedad mexicana está conformada por una gran diversidad de ideas, valores e intereses que provocan una falta de claridad en los consensos éticos y en la percepción que se tiene del desarrollo. Por esta razón, es necesario considerar que todas las políticas y programas para combatir la pobreza que se basen en una sola estrategia tenderán a ser más vulnerables y menos eficaces con el transcurso del tiempo. En teoría, la focalización es un mecanismo más eficiente para manejar las políticas públicas, ya que tiene un mayor impacto en el corto plazo al concentrar los recursos en un grupo particular. Sin embargo, en el largo plazo no siempre es tan eficiente, ya que descuida el aspecto de combate a la pobreza intergeneracional

Séptima.- Es indudable que en términos de igualdad de derechos y de legitimidad del Estado, la cobertura universal de las políticas de desarrollo social es la mejor opción. Sin embargo, los recursos limitados del Estado hacen que no sea económicamente viable por lo que ésta debe ser complementada con políticas focalizadas. La focalización y la universalización no son excluyentes, por el contrario se complementan, ya que la primera es un paso dentro del camino a la universalización que debe ser el objetivo del Estado.

Octava.- Una opción viable es focalizar geográficamente mientras se universaliza sectorialmente. Esto significa que en un primer momento sería recomendable seleccionar a las comunidades más necesitadas, pero que dentro de estas comunidades todos y cada uno de los habitantes recibieran el subsidio otorgado por el programa en cuestión. Lo que evitaría la

manipulación de la información por parte de las familias para quedar dentro o fuera del programa y ayudaría a mantener la cohesión de la comunidad impulsando su participación en el desarrollo y en la evaluación de las políticas sociales.

Novena.- Debe considerarse la posibilidad de reforzar aquellos ordenamientos que no se adecuen al contexto nacional en materia de desarrollo, si existe la certeza de que la focalización es un instrumento de la universalización que permite eficientizar los escasos recursos, entonces hay que regularla normativamente. La sociedad es dinámica, como dinámico debe ser el ritmo de adecuación de las leyes, en este sentido, es necesario acelerar la transformación del orden existente. No hacerlo, sería tanto como impedir el desarrollo de la colectividad.

Décima.- Para aplicar políticas sociales que estén orientadas a la universalización de los beneficios se requiere una alta recaudación de recursos fiscales. Por lo que es necesario revisar los esquemas tributarios en México, así como aumentar y mejorar su estructura.

Onceava.- A nivel internacional, la problemática se centra en la definición del derecho al desarrollo comprendido como un ente universal, es necesario ahondar más en una concepción que evite las ambigüedades existentes. Lograr ésto, abriría las posibilidades para la delimitar la corresponsabilidad de los estados entre sí y ampliaría las posibilidades de alcanzar una homogeneidad en el ámbito del desarrollo.

Doceava.- Así mismo, con lo anterior sería más fácil entender y establecer las obligaciones y los derechos que los estados adquieren al momento de adherirse a una declaración internacional, ya sea en el plano externo del mismo, o bien con los integrantes de su propia sociedad.

GLOSARIO DE ABREVIACIONES

(Por orden alfabético)

CONEVAL	<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>
CPEUM	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
DUDH	<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>
ECOSOC	<i>Consejo Económico Social (Economic and Social Council)</i>
INEGI	<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>
LGDS	<i>Ley General de Desarrollo Social</i>
ONU	<i>Organización de las Naciones Unidas</i>
Oportunidades	<i>Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</i>
PND	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>
PNDU	<i>Plan Nacional de Desarrollo Urbano</i>
PNUD	<i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i>
Progresá	<i>Programa de Educación, Salud y Alimentación</i>
Pronasol	<i>Programa Nacional de Solidaridad</i>
RLGDS	<i>Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social</i>
SEDESOL	<i>Secretaría de Desarrollo Social</i>
SCJN	<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UNAM	<i>Universidad Nacional Autónoma de México</i>

BIBLIOGRAFÍA

- Rodney, W.(1982).*How Europe Underdeveloped Africa*. México D.F: Siglo XXI.
- Fukuda-Parr, S. y Kumar, S. En Amartya Sen, *Readings in Human Development*. Londres, Reino Unido: Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2008). *Informe sobre desarrollo humano 2008*. México, D.F: Fondo de cultura Económica.
- Díaz, L. (2004) *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*. México, D.F: Instituto Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M.
- Aguilar, L. (1999). *El derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial*. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Contreras M. (2000) *El derecho al desarrollo como derecho humano*. Toluca, México: Reyes & Dávila impresores.
- Dupuy. (1984). En Aguilar L., *El derecho al desarrollo: su exigencia dentro de la visión de un nuevo orden mundial*. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Secretaría de Gobernación. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Garza, G. (2008). En Durand C., *El derecho al desarrollo social, una visión desde el multiculturalismo: el caso de los pueblos indígenas*. México, D. F: Editorial Porrúa.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México , D.F.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (1995) *.Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, D.F.
- Secretaria de Economía. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, D.F.

- Tamayo, R. (2002). En Durand C., *El derecho al desarrollo social, una visión desde el multiculturalismo: el caso de los pueblos indígenas*. México, D. F: Editorial Porrúa.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (2008, Mayo). Tomo XXVII, 529.
- Lol-be, Aurora. En Cordera, R y Cabrera, C, *Política Social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: UNAM
- Soto, J. *Universalización, participación y focalización: ética, teoría, experiencia y perspectivas del combate a la pobreza hacia el siglo XXI*. D.F: UNAM
- Candia, J. (1998). *Exclusión y pobreza: la focalización de las políticas sociales*. *Nueva sociedad*, 156, 116-12. Colombia: Universidad de los Andes.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2008). *Informe sobre desarrollo humano 2008*. México, D.F: Fondo de cultura Económica, p. 15.
- Vargas, J. F. (2000), *Políticas Públicas Universales o Focalizadas: Ventajas y Desventajas. El caso del Sisben en Colombia*. Colombia: Universidad de los Andes.
- Cordera, R y Cabrera, C. (2007). *Política Social en México: tendencias y perspectivas*. México, D.F: UNAM.
- Cordera, R. (2007). *Pobreza y Desigualdad*. Facultad de Economía, D.F: UNAM

Fuentes electrónicas

- Zaragoza, G. (5 de agosto, 2007). *La pobreza en México, sin cambios estadísticamente significativos*, Coneval. Obtenido el 2 de Junio del 2009 desde: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/05/index.php?section=politica&article=011n1pol>

- Oficina para el Alto Comisionado de los Derechos Humanos. *Resoluciones 1514, 1515 y 1522 de la Asamblea General de la ONU*. Obtenido el 3 de junio del 2009 desde: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm,
- Asamblea General de la ONU. *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el XVI período de Sesiones*. <http://www.wvan.cn/spanish/documents/ga/res/16/ares16.htm>
- Aguilar L. *El más fundamental de los derechos humanos: Límites y posibilidades del derecho al desarrollo en el mundo actual*. Obtenido el 3 de junio del 2009 desde: <http://www.debate.iteso.mx/numero04/articulos/derechoaldesarrollo02.htm>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Declaración sobre derecho al desarrollo*. Obtenido el 5 de junio del 2009 desde: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- UN department of Economic and Social Affairs. Division of Sustainable Development. *Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido el 5 de junio del 2009 desde: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>
- UN department of Economic and Social Affairs. Division of Sustainable Development. *Programa 21*. Obtenido el 5 de junio del 2009 desde: <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Obtenido el 7 de junio del 2009 desde: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)
- Organización de las Naciones Unidas. *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Obtenido el 7 de junio del 2009 desde: <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm>
- World Summit for Social Development. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Obtenido el 7 de junio del 2009 desde en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Declaración sobre derecho al desarrollo*. Consultado en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- Cueva M. En Marquet P. *Derecho del Desarrollo Social*. Obtenido el 9 de junio del 2009 desde: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1376/14.pdf>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado. *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*. Obtenido el 10 de junio del 2009 desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *La ordenación del territorio*. Obtenido el 10 de junio del 2009 desde: <http://reliot.ine.gob.mx/otsedesol.html>
- Marquet P. *Desarrollo del Desarrollo Social*. Obtenido el 14 de junio del 2009 desde: <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1376/14.pdf>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado. *Evolución legislativa de la planeación del desarrollo y la planeación urbana en México*. Obtenido el 14 de junio del 2009 desde: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>
- Programa Nacional de Desarrollo Urbano. *Programa de las 100 ciudades*. Obtenido el 14 de junio del 2009 desde: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/340/44.htm?s=iste>
- Ley General de Desarrollo Social, *Artículo 2*. Obtenido el 15 de junio del 2009 desde: www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc
- Presidencia de la República Mexicana. *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012*. Obtenido el 17 de junio del 2009 desde: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano.html>
- *Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2009*. Obtenido el 17 de junio del 2009 desde: http://www.oportunidades.gob.mx/Wn_Reglas_Operacion/archivos/Reglas_Oper_Oport_LINKS_2009_140409_ok.pdf

- Boltvinik, J. *Economía Moral*. (2004, 28 de Mayo).
<http://www.jornada.unam.mx/2004/05/28/030a1eco.php?origen=index.html&fly=1>
- Vargas, J. *Políticas Públicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema?* Obtenido el 19 de junio del 2009 desde:
www.webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf
- Paes, R. y Carvalho, M. *La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido el 19 de junio del 2009 desde:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609099>