



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Los problemas económicos, sociales y ambientales del  
desarrollo: crisis y transformación del Estado mexicano  
frente a los desafíos del Desarrollo Sustentable  
(1972-2012)**



Tesis que presenta:

**Mónica Karina Poo Hernández**

Para optar por el título de:

**Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública  
(Ciencia Política)**

Director de Tesis:

**Dr. Héctor Zamitiz Gamboa**

Ciudad Universitaria, agosto de 2012.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi más sincero agradecimiento a todas y cada una de las personas que de una u otra forma han hecho posible que hoy concluya esta importante etapa de mi vida.

### ***A MI JURADO:***

Por el valioso tiempo que dedicaron a la revisión de este trabajo y todas y cada una de sus aportaciones al mismo...

DR. RAFAEL RESÉNDIZ RODRÍGUEZ

DRA. GENOVEVA ROLDAN DÁVILA

DR. JUAN PABLO ROMERO ROISIN

DR. JESÚS LÓPEZ SERRANO

### ***AI DR. HÉCTOR ZAMITIZ GAMBOA:***

Mi Maestro, mi Amigo... Por creer en mí, por enseñarme a luchar con fuerza y disciplina por lograr mis sueños, y haber luchado conmigo en éste hasta el final... Porque antes y después de esta Tesis nunca más volví a ser la misma...

### ***AI DR. CORNELIO ROJAS OROZCO:***

Quien ha sido parte fundamental para el logro de esta investigación y de mi formación como profesional, al haberme enseñado en todas sus dimensiones y magnitudes lo que el tema del Desarrollo Sustentable implica. Pero sobre todo, por haberme compartido tanto de su valioso tiempo, experiencias, conocimientos y sabiduría...

### ***A MIS MUY QUERIDOS PROFESORES, MIEMBROS DEL SEMINARIO "GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SUSTENTABLE" DE LA FCPYS:***

Con quienes tuve la fortuna de compartir tiempo y experiencias... Por todo el apoyo que siempre me brindaron, pero sobre todo por haberme compartido tanto de su sabiduría y vastos conocimientos sobre el tema, muchos de los cuales he retomado en esta investigación...

DR. RAFAEL RESENDIZ RODRÍGUEZ

DR. JORGE MÁRQUEZ MUÑOZ

DR. JULIO BRACHO CARIPO

DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA

MTRO. ALEJANDRO LABRADOR SANCHEZ

***A MIS PADRES:***

***LUPITA Y MOY***

Mis Ángeles, mis guerreros... Por ser mis más grandes ejemplos de lucha, fortaleza, honestidad y nobleza... Por el esmero y cariño que han puesto todos y cada uno de sus días en construir para mí una vida hermosa y perfecta... vaya donde vaya, siempre pondré en alto todo lo que en su Hogar aprendí...

***A VALERIA:***

Por iluminar con tu luz todos y cada uno de mis días... por enseñarme el verdadero significado de la palabra AMOR... porque al mirar tus ojos quisiera para ti cambiar este mundo...

***A VIRY Y SANDY:***

Por todo su cariño y comprensión...

***A MIS AMIGOS:***

Quienes han caminado conmigo a través de los años, brindándome incondicionalmente su amistad, apoyo y cariño, y aún sin ellos saberlo me han levantado tantas veces...

CHARYT SILVA, BRENDA AUDELO, WILBERT ZAPATA, CARMINA JASSO, MARCELO MENDEZ, RAFAEL MENDOZA, JOSE MANUEL CORTÉS, CARMEN CONTRERAS, NOEMI RAMÍREZ, EUGENIA MATA, LAURA HUERTA, ERIK GALINDO.

# Índice

Introducción.....	8
<b>Capítulo 1. El debate ideológico-conceptual sobre el medio ambiente y el desarrollo: el Desarrollo Sustentable y el Decrecimiento como dos perspectivas antagónicas ante la crisis estructural</b>	
<b>1.1 Antecedentes.....</b>	<b>18</b>
1.1.1 La conciencia ambiental.....	18
1.1.2 Corrientes antecesoras del ambientalismo contemporáneo: la crítica naturalista y la crítica social a la Revolución Industrial.....	20
1.1.3 El periodo de Postguerra ó <i>Golden age</i> .....	21
<b>1.2 1972-1987: la politización del tema ambiental, el surgimiento de diversas corrientes de pensamiento y el reconocimiento de la crisis estructural.....</b>	<b>22</b>
1.2.1 Ecologismo conservacionista o sustentabilidad fuerte.....	23
a) El paradigma del <i>crecimiento cero</i> .....	23
b) Primer Informe al Club de Roma “Los Límites al Crecimiento” y las críticas a éste.....	24
c) El concepto de <i>ecología profunda</i> .....	25
d) La economía ecológica: la economía como subsistema de un ecosistema finito.....	26
e) El concepto de sustentabilidad fuerte.....	29
1.2.2 Ambientalismo moderado o sustentabilidad débil.....	29
a) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo 1972) y sus contribuciones.....	29
- El papel del Tercer Mundo en la Conferencia: la incorporación de la problemática social en las concepciones de Naciones Unidas sobre medio ambiente.....	30
- La Declaración sobre el Medio Ambiente Humano: énfasis en el crecimiento económico.....	31
- La creación del PNUMA: la institucionalización y jerarquización del tema ambiental.....	32
b) La economía ambiental: la incorporación del medio ambiente al sistema económico.....	32
c) el concepto de sustentabilidad débil y su medición.....	36
d) La curva ambiental de Kuznets: el mito de la ecuación, desarrollo económico=bienestar ambiental.....	37
1.2.3 Humanismo crítico. La propuesta de Ecodesarrollo.....	38
1.2.4 Otros informes y elementos que contribuyeron en el debate: el Segundo Informe al Club de Roma (1974) y otros.....	40
1.2.5 El avance de la crisis ambiental y la crisis del modelo capitalista: los indicios y el reconocimiento de una crisis global estructural.....	42
<b>1.3 El Desarrollo Sustentable.....</b>	<b>43</b>
1.3.1 El Informe <i>Nuestro Futuro Común o Informe Brundtland</i> (1987).....	43
1.3.2 Algunos análisis, críticas e interpretaciones sobre el concepto de Desarrollo Sustentable y la sustentabilidad.....	49
<b>1.4 El Decrecimiento.....</b>	<b>58</b>
1.4.1 Fundamentos teóricos.....	58
- La economía ecológica o bioeconomía de Nicolás Georgescu-Roegen.....	58
- La contraproduktividad, el monopolio radical y la sociedad convivencial de Ivan Illich.....	59
- La crítica a la sociedad moderna de Cornelius Castoriadis.....	61

- La reivindicación de una sociedad moderna no subordinada a la economía de Karl Polanyi.....62
- El pensamiento complejo de Edgar Morin.....62
- 1.4.2 Las aportaciones de Serge Latouche.....63**
  - Crítica a la sociedad del crecimiento y sus conceptos de crecimiento y desarrollo.....63
  - El decrecimiento y la sociedad del decrecimiento.....65
  - Algunas estrategias.....66
  - Algunas experiencias donde se han incorporado los principios del decrecimiento.....69
- Esquema sobre la evolución del debate sobre el medio ambiente y desarrollo: teoría, instrumentos normativos y jurídicos. Influencia de los grandes acontecimientos mundiales. (1972-2010)
- Cuadros resumen: Corrientes de pensamiento del ambientalismo presentes a lo largo del debate; la propuesta del Desarrollo Sustentable y el Decrecimiento

## **Capítulo 2. Las estrategias institucionales para la instrumentación del desarrollo sustentable en el ámbito internacional y la realidad 1992- 2010.**

<b>2.1 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río. 1992-2002: Avances y retrocesos en torno al DS.....71</b>	<b>71</b>
2.1.1 La incorporación del DS en las concepciones de instancias regionales y la emergencia del cambio climático en la agenda internacional.....72	72
2.1.2 La Cumbre de Río de Janeiro y sus alcances.....76	76
2.1.2.1 Críticas y limitaciones.....78	78
2.1.3 Avances en la política e instituciones ambientales en América Latina.....78	78
2.1.3.1 Contexto social, económico y ambiental latinoamericano en la década de los noventa.....82	82
2.1.4 La participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.....83	83
2.1.5 Instrumentación de los acuerdos de Río.....84	84
a) el Protocolo de Kyoto y las negociaciones en las Conferencias de las Partes (COP) 1995-2001.....84	84
b) La Comisión de Desarrollo Sustentable y la Agenda 21.....88	88
<b>2.2. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. 2002-2010: Las realidades del desarrollo sustentable, el cambio climático y la gobernabilidad.....89</b>	<b>89</b>
2.2.1 La Cumbre de Johannesburgo 2002: un segundo y protocolario intento por instrumentar el DS.....89	89
2.2.1.1 Críticas a la Cumbre: ausencia de una estrategia, falta de voluntad y compromiso político.....92	92
2.2.2 Las contribuciones de Reino Unido al DS: la Estrategia de Desarrollo Sustentable y el Informe Stern.....92	92
2.2.3 La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y las negociaciones en las Conferencias de las Partes (COP) 2004- 2007.....94	94
2.2.4 Conclusiones del 4º Informe de Evaluación del IPCC (2007).....98	98
2.2.5 El debate y las negociaciones en la COP 15 (Copenhague) y COP 16 (Cancún).....101	101
<b>2.3 La situación actual.....117</b>	<b>117</b>

### **Capítulo 3. Los problemas económicos, sociales y ambientales de México en el periodo de 1970-2012, sus determinantes y las políticas estatales.**

<b>3.1 Dimensión Económica.....</b>	<b>122</b>
<b>3.1.1</b> Antecedentes: 1940-1970 la industrialización, la intervención del Estado en la economía y la política económica.....	122
<b>3.1.2</b> 1970- 1982. Las manifestaciones de una crisis estructural, la rectoría del Estado en la economía y la política económica expansionista.....	124
- El estancamiento productivo.....	124
- La inflación.....	125
- El desequilibrio externo.....	126
- El déficit fiscal.....	127
<b>3.1.2.1</b> 1971-1976: La política económica de freno y arranque y la crisis de 1976.....	127
<b>3.1.2.2</b> 1976-1982: La continuación de la política expansionista de gasto y la dependencia externa.....	129
<b>3.1.3</b> 1982-1988: La crisis y las medidas de estabilización y cambio estructural.....	131
<b>3.1.4</b> 1988-1994: La profundización del ajuste estructural, y los efectos de la liberalización financiera.....	138
<b>3.1.5</b> 1994-2000: La quiebra del sistema bancario y su rescate; y los efectos de la apertura comercial sobre el sector externo de la economía.....	144
<b>3.1.6</b> 2000-2012. La estabilidad sin crecimiento y el desencanto de la apertura comercial.....	152
<b>3.2 Dimensión social:.....</b>	<b>159</b>
<b>3.2.1</b> Las múltiples dimensiones de la pobreza y la desigualdad al finalizar la primera década del siglo XXI: desafíos para la democracia y la gobernabilidad.....	159
- Pobreza.....	159
- Desigualdad.....	160
- Ingresos.....	160
- Empleo y salarios.....	160
- Servicios básicos.....	162
- La geografía de la pobreza y la desigualdad y los grupos vulnerables (indígenas, mujeres, niños y jóvenes).....	164
- La cuestión social: desafío para la democracia y la gobernabilidad.....	167
<b>3.2.2</b> Algunos determinantes económicos de la evolución de la pobreza y la desigualdad y sus magnitudes (1970-2012).....	169
<b>3.2.3</b> La política social: de la política social del Estado de Bienestar a la política social del neoliberalismo ó de la liberalización y apertura económicas.....	175
<b>3.2.3.1</b> 1940- 1982: La política social del Estado de bienestar.....	177
<b>a)</b> Sub periodo 1973-1982: La política social del desarrollo rural.....	179
<b>3.2.3.2</b> 1982- 2012: La política social del neoliberalismo ó de la liberalización y apertura económicas.....	180
<b>a)</b> Adelgazamiento del Estado y sus funciones, descentralización y privatización.....	181
<b>b)</b> Subordinación a la política económica, racionalización y austeridad.....	184
<b>c)</b> Liberalización y apertura comercial.....	185
<b>3.2.4</b> Los programas de combate a la pobreza: del fomento al desarrollo rural a la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y la acción gubernamental como fuentes de bienestar.....	187
<b>3.2.5</b> Las tendencias e influencias del gasto en desarrollo social.....	192

- Cuadro resumen de los principales programas de combate a la pobreza (1970-2012)

<b>3.3 Dimensión ambiental:</b> .....	<b>196</b>
<b>3.3.1</b> Riqueza natural de México y la importancia de los recursos naturales.....	196
<b>3.3.2</b> Los principales problemas ambientales de nuestro país: la agenda “verde” y la agenda “gris” .....	198
<b>3.3.2.1</b> La agenda “verde” ó los problemas del medio rural.....	198
a) La deforestación.....	198
<b>3.3.2.2</b> La agenda “gris” ó los problemas relacionados con la urbanización e industria.....	200
a) Contaminación de aire y suelos.....	201
b) Contaminación y sobreexplotación del agua.....	202
c) La vulnerabilidad socio-ambiental.....	204
<b>3.3.3</b> Deficiencias institucionales de las agendas “gris y verde” .....	205
a) La complejidad de los problemas ambientales.....	205
b) La deforestación.....	206
c) La contaminación y disponibilidad del agua.....	207
d) La vulnerabilidad socio-ambiental.....	208
<b>3.3.4</b> Deficiencias en la gestión ambiental y la integración de criterios ambientales en otros sectores.....	211
<b>3.3.5</b> Política, legislación e instituciones ambientales (1970- 2012).....	214
<b>3.3.5.1</b> Primera etapa (1970-1982). Marginalidad de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo nacional: el enfoque sanitario, los asentamientos urbanos y la contaminación ambiental.....	215
<b>3.3.5.2</b> Segunda etapa (1982-1994). Ampliación y fortalecimiento de la política, legislación e instituciones ambientales.....	220
<b>3.3.5.3</b> Tercera etapa (1994-2012). Sintonía con la economía ambiental y la incorporación simbólica del desarrollo sustentable.....	236

- Esquema: evolución y transformaciones de la estructura institucional para atender las cuestiones sociales y del medio ambiente (1970-2012)

#### **Capítulo 4. Los Planes Nacionales de Desarrollo (1983-2012): prioridades, estrategias y la incorporación del concepto de Desarrollo Sustentable.**

<b>4.1</b> La planeación del desarrollo de 1930 a 1980.....	252
<b>4.2</b> El Plan Global de Desarrollo (1980-1982). El <i>Plan Mundial de Energía</i> .....	254
<b>4.3</b> La planeación del desarrollo y el desarrollo sustentable en la Constitución: las reformas de 1982, 1999 y 2006 a los artículos 25 y 26.....	255
<b>4.4</b> El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El cambio estructural y la incorporación del medio ambiente.....	256
<b>4.5</b> El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La modernización de la vida nacional.....	259
<b>4.6</b> El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La intensificación del cambio estructural y la incorporación del concepto de Desarrollo Sustentable.....	262
<b>4.7</b> El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La visión de largo plazo.....	267
<b>4.8</b> El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El desarrollo humano sustentable y la estrategia integral.....	272

#### **Capítulo 5. Las transformaciones del Estado en la segunda mitad del siglo XX, las consecuencias de la globalización y los desafíos ante el DS en el siglo XXI.**



<b>5.1 El Estado social de la postguerra.....</b>	<b>276</b>
5.1.1 Antecedentes.....	276
5.1.2 La crisis de 1929 y la intervención estatal en la economía: la aportación de Keynes.....	277
5.1.3 El florecimiento de las economías europeas, consolidación y expansión del Estado social en la postguerra.....	277
5.1.4 El Estado de Bienestar ó Estado social.....	278
<b>5.2 Las transformaciones del Estado en la segunda mitad del Siglo XX.....</b>	<b>281</b>
5.2.1 El Estado de Bienestar y su multidimensional crisis: crisis estructural del sistema capitalista.....	281
5.2.2 Neoliberalismo y globalización: Crisis del Estado-nación y su impacto en las sociedades.....	285
5.2.2.1 Impactos en la seguridad social y derechos sociales.....	286
5.2.2.2 Crisis del Estado-nación.....	287
5.2.2.3 Nuevos modelos de organización territorial.....	287
5.2.2.4 Impacto en el Derecho y Derechos humanos.....	287
5.2.2.5 Desigualdad en los beneficios de la globalización y el mito del desarrollo.....	288
<b>5.3 Vigencia y necesidad del Estado.....</b>	<b>288</b>
<b>5.4 Retos del Estado para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable.....</b>	<b>289</b>
5.4.1 La reforma del Estado: un Estado social y democrático.....	290
5.4.2 La función del Estado en la provisión de bienes públicos.....	291
5.4.3 Diseño de una Estrategia y creación de una instancia para coordinar la política de Desarrollo Sustentable.....	292
5.4.4 El territorio: su ordenamiento dinámico y complejo.....	294
5.4.5 La crisis económica y la necesidad de regulación de los mercados.....	295
5.4.6 El uso de instrumentos económicos como el pago por servicios ambientales hidrológicos.....	296
5.4.7 El agotamiento del petróleo y la reconversión energética.....	297
5.4.8 Uso de nuevos indicadores multidimensionales.....	298
5.4.8.1 Construcción y monitoreo constante de un índice con visión integral que permita medir la sustentabilidad del desarrollo y sus implicaciones para la política pública.....	298
5.4.8.2 Construcción del Índice de Progreso Real (PIB- pérdidas de bienestar y calidad de vida).....	300
5.4.9 Ejemplo de la construcción de estrategias sociales locales para el DS de las comunidades y los grupos originarios: el caso de las comunidades maiceras de México.....	301
5.4.10 Reflexiones sobre una propuesta para la construcción de un nuevo paradigma social.....	302
5.4.10.1 El decrecimiento.....	303
5.4.10.2 La teoría de la entropía.....	304
5.4.10.3 La teoría de la convivialidad.....	304
5.4.10.4 El concepto de metabolismo social.....	305
5.4.10.5 La paradoja de la eficiencia tecnológica (paradoja de Jevons).....	306
5.4.10.6 La incongruencia de la sustentabilidad capitalista.....	306
<b>Conclusiones: Reflexiones y propuestas sobre las estrategias para impulsar el DS como una nueva forma de organización social en México.....</b>	<b>308</b>

**Bibliografía.....321**

# Introducción

La crisis financiera mundial a finales de 2008, el calentamiento global y la multiplicidad de problemas económicos y sociales que ha derivado, los elevados y persistentes índices de pobreza a nivel mundial así como las cada vez más profundas desigualdades entre regiones son algunas de las manifestaciones contundentes de la inviabilidad de los patrones de desarrollo vigentes. Consecuentemente, estos hechos constituyen algunos de los mayores retos a los que habrán de hacer frente todos y cada uno de los Estados-nación existentes sobre el planeta, en suma, la humanidad.

Conviene recordar que con la Revolución Industrial en Europa y Estados Unidos se originaron los mitos del progreso y del desarrollo<sup>1</sup>, basados en el crecimiento económico mediante el desarrollo científico y tecnológico, que han llevado a un uso expansivo de recursos naturales y en general a la degradación de las bases sobre las que se finca el desarrollo. No obstante, sobre estas ideas se ha fundamentado nuestra actual civilización y a las cuales ha enfocado todos sus esfuerzos.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no todos los países han logrado los objetivos del desarrollo, los países subdesarrollados nunca lo han logrado, -aun cuando se llegó a reconocer que los beneficios del crecimiento no serían equitativos para todos-, por el contrario con el paso del tiempo las desigualdades se han hecho más grandes y la pobreza ha aumentado; adicionalmente se reconoce que este proceso ha ejercido impactos negativos sobre el medio ambiente y que estos han llegado al extremo de poner en riesgo la existencia misma de la raza humana. Sin embargo, tanto las ideas de progreso como de desarrollo, continúan arraigadas hasta nuestros días.

Todavía a mediados del siglo pasado, a pesar de reconocerse la existencia de los problemas ambientales y los riesgos que éstos acarrearán, la idea de desarrollo no se cuestionaba, más aún, los teóricos del desarrollo económico promovían una idea más o menos lineal acerca de éste<sup>2</sup>, en la que no se hacía alusión al medio ambiente, o bien lo tenían en cuenta como elemento implícito en el proceso.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> De Rivero, Oswaldo, *El mito del desarrollo. Los Estados inviables en el siglo XXI*, FCE, Perú, 2006, p. 22

<sup>2</sup> Entre ellos Víctor Urquidí nos menciona a Myrdal, Rosenstein-Rodan, Nurske, Prebisch, Singer, Arthur Lewis, Ahumada, Sunkel, Pinto, Seers, Furtado, entre otros. Por ejemplo, nos menciona que para éste último, el desarrollo, es un proceso de transformación que engloba el conjunto de la sociedad y que está ligado a la introducción de métodos productivos más eficaces y se manifiesta bajo la forma de un

No es sino hasta finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta, cuando comienza a reconocerse la importancia que el deterioro ambiental tiene en el crecimiento económico. Es decir, se logra establecer una conexión entre el desarrollo y el medio ambiente. A partir de entonces el debate sobre medio ambiente y desarrollo quedó abierto.

Por otro lado, es importante resaltar que a partir de entonces las cosas no han sido sencillas y el debate ha transitado por diversos y complejos cauces, por cuanto que ha implicado abordar y polemizar en asuntos que trastocan profundamente a los intereses e ideologías dominantes del mundo contemporáneo, tales como poner en tela de juicio la idea misma de crecimiento económico, asimismo, se han cuestionado el papel que juega la tecnología, la desigualdad de responsabilidades en el deterioro ambiental, la relación que existe entre el hombre y la naturaleza, (por ejemplo si es el hombre quien goza de una supremacía y dominio sobre esta y por lo tanto la naturaleza solo debe su existencia por el beneficio que le representa, o bien, si la naturaleza posee un valor intrínseco y el hombre solo es un elemento mas de ella), pasando por el reconocimiento de los límites absolutos y relativos que la naturaleza impone al sistema económico (por ejemplo la finitud de los recursos naturales o los límites de carga y asimilación de los ecosistemas, etcétera), o bien, que tienen implicaciones éticas tal como el crecimiento demográfico. Pero también, sin duda alguna, uno de los temas centrales de esta discusión ha sido el de la pobreza, cuando se reconoce que ésta constituye uno de los mayores problemas.

Consecuentemente todas estas discusiones derivaron en diversas propuestas, las cuales manifestaban las posturas que se tenían respecto a los temas en debate. Entre estas propuestas estaban aquellas que se enfocaban a evitar la presión a los recursos naturales mediante el freno al crecimiento económico y poblacional (*paradigma del*

---

aumento del flujo de bienes y servicios finales a disposición de la colectividad, lo que permite satisfacer más plenamente las necesidades humanas. El punto de partida es una determinada estructura, sujeta a un proceso de cambio. Furtado asigna enorme importancia a la innovación, a los valores, al "excedente social" que hacen posibles nuevas fases del desarrollo pero que es susceptible de asignarse de diversas maneras en función de presiones políticas y de otra índole que los distintos estratos sociales ejercen. Urquidí, Víctor, "Economía y medio ambiente", En: Nadal, Alejandro (Editor), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí. Desarrollo Sustentable y cambio global*, El Colegio de México, México, 2007, p. 160.

<sup>3</sup> Ibid.

*crecimiento cero*), o bien, aquellas que reivindicaban el crecimiento como un elemento para el desarrollo desde una óptica comunitaria y tercermundista, mediante “nuevos estilos de desarrollo” basados en el potencial ecológico de cada región y las capacidades específicas de los países en desarrollo (*ecodesarrollo*).

La propuesta que mayor trascendencia ha tenido es la que en 1987 nos ofreció el Informe Brundtland bajo el nombre de Desarrollo Sustentable (DS), en la cual se intenta precisamente conciliar tres objetivos fundamentales: crecimiento económico, bienestar social y preservación de la base natural del desarrollo. Definiéndolo como "aquel desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"<sup>4</sup>.

Sin embargo, y a pesar de que esta idea ha gozado de buena aceptación por parte de los gobiernos y la comunidad internacional, la realidad nos muestra que pese a los notables esfuerzos realizados, reflejados en la celebración de mega conferencias internacionales en las cuales se han establecido y firmado acuerdos, tratados y otra serie de documentos con el objetivo de instrumentar el DS a nivel global o bien avanzar en temas específicos relacionados con éste, no se ha llevado a la práctica, y los resultados obtenidos han sido escasos y más bien pueden considerarse como simbólicos.

Asimismo, si bien la idea ha logrado penetrar en las concepciones de los gobiernos nacionales, o al menos ninguno ha manifestado estar en desacuerdo con los objetivos que el enfoque plantea y más aún, han realizado esfuerzos considerables por tratar de avanzar particularmente en los objetivos que se refieren a los ambientales, la realidad es que no ha sido adoptado como un verdadero proceso integral con las modificaciones y cambios que este implica.

Al respecto podemos mencionar tres ejemplos que nos muestran que estos cambios que se requieren para avanzar en el proceso no se han llevado a la práctica: 1) las políticas económica, social y ambiental continúan desvinculadas en sus objetivos, es decir los aspectos ambientales siguen sin considerarse en los objetivos económicos y

---

<sup>4</sup> CMMAD, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

sociales; 2) en general, sus políticas de desarrollo (tales como la política industrial, agraria, agropecuaria, energética, etc.) en muchos casos son contradictorias con los objetivos ambientales; 3) la perspectiva de largo plazo que el enfoque conlleva, sigue ausente en los proyectos estratégicos nacionales, entre otros.

Por otra parte, aquella idea que el Informe Brundtland planteó y con la cual logró formalizar la noción de DS en 1987, llegó a ser tan amplia que fue sometida a diversas interpretaciones, en las que se reflejaban los intereses y las posturas que sobre el medio ambiente se tenían, de ahí por ejemplo los dos enfoques para definir a la sustentabilidad: la fuerte y la débil.

Han transcurrido 23 años desde aquel planteamiento inicial. En los cuales, el debate acerca del DS sin duda alguna ha logrado evolucionar, y a él se han ido incorporando las diversas disciplinas del conocimiento en un intento por responder al reto de la supervivencia humana, consolidándose en propuestas concretas, ideas y estrategias. El debate sigue vigente aun cuando en muchas ocasiones no se haga alusión al término DS, la esencia de aquellos planteamientos y principios en los que se basó la propuesta siguen estando presentes en las discusiones en los ámbitos político internacional y nacional, en el sector académico, empresarial, de la sociedad civil, no por el hecho de haberse emitido en el seno de una organización internacional, sino mas bien, por que hoy mas que nunca, la realidad nos urge a emprender cambios integrales, sistemáticos, esfuerzos conjuntos y sostenidos. Pero también, es esa misma realidad quien se ha encargado de demostrarnos las limitaciones a las que se enfrenta emprender un proceso de cambio de tal magnitud. En pocas palabras, necesitamos cambiar pero limitamos ese cambio.

Las preguntas que formulamos inicialmente en el diseño de esta investigación fueron: ¿Cómo surge el DS? ¿Qué es el DS y cuáles son sus implicaciones? ¿De qué manera han logrado contribuir las grandes conferencias llevadas a cabo en el ámbito internacional? ¿Cómo ha logrado influir esta idea en las concepciones gubernamentales acerca del desarrollo en nuestro país? :

Otro conjunto de interrogantes surgen en cuanto a lo que planteamos al inicio de esta introducción. México pertenece entonces al grupo de aquellos países que nunca han

logrado los objetivos del desarrollo y la pobreza y las desigualdades sociales se han profundizado llegando inclusive al punto de la polarización y exclusión social, pero también, y aun cuando los objetivos del desarrollo no se han logrado, lo que sí se logró es afectar severamente el entorno natural.

Frente a estas circunstancias es preciso cuestionarse en primer lugar sobre los elementos que están originando estas condiciones de desequilibrio, es decir, ¿Qué factores han contribuido o incidido negativamente para profundizar o generar estos desequilibrios sociales y ambientales en el transcurso de las últimas cuatro décadas en nuestro país? y posteriormente analizar la respuesta que el Estado ha proporcionado para abordarlas.

Conforme avanzó nuestra investigación añadimos otras preguntas: ¿Cuáles han sido los impactos sociales de la política económica instrumentada? y como contraparte, ¿Cuáles han sido las medidas y estrategias en términos de política de combate a la pobreza que el gobierno ha venido implementando para tratar de combatir o en el mejor de los casos aminorar la pobreza en que se encuentran sumidos amplios porcentajes de la población en los ámbitos urbano y rural?; asimismo, ¿Cuáles han sido las características y los avances logrados a través de las políticas de bienestar social?, pero sobre todo conviene cuestionarse ¿a que limitaciones se han enfrentado? Por otra parte, los problemas ambientales en nuestro país son muy diversos y complejos, entre ellos encontramos los relacionados al ámbito rural ó “agenda verde”, y los que se relacionan con el ámbito urbano-industrial ó “agenda gris”. En este sentido, la respuesta que el Estado ha proporcionado para tratar de abordarlos se ha visto plasmada a través de la política ambiental. Sin embargo, debemos señalar que desde su origen, el cual se ha señalado que se localiza a inicios de la década de los 70, ha estado relegada en las prioridades de segundo orden, para su ejecución ha contado con bajos presupuestos, ha estado desvinculada de las otras políticas de desarrollo. Y no obstante, solo se ha enfocado en abordar algunos de los problemas del medio ambiente.

De tal manera que las acciones que el Estado mexicano ha emprendido a través de las políticas social y ambiental han mostrado ser poco eficaces en la solución de



problemas ambientales y sociales debido a que generalmente estas acciones han tenido la tendencia a actuar sobre algunos de los efectos, pero no sobre las causas.

Es necesario señalar que la idea de desarrollo sustentable logró penetrar en las concepciones gubernamentales acerca del desarrollo en la década de los noventa, el término es incorporado por primera vez dentro del Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994- 2000), a partir de entonces, el término se ha popularizado dentro del lenguaje gubernamental e incorporado en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo y “no obstante que el concepto de DS se integró en nuestra legislación ambiental desde hace varios años, aún no se ha consolidado una estrategia nacional eficiente de desarrollo que incorpore la dimensión ambiental”.<sup>5</sup>

Por otra parte y tal como lo señalábamos al inicio, el siglo XXI emergió con nuevos retos y desafíos para la humanidad, constituida en sociedades, como actores de sistemas económicos, pero de manera particular en Estados-nación, no obstante, fenómenos como la globalización han tenido consecuencias que vinieron a cambiar el papel y las funciones que éstos habían venido desempeñando. En este sentido cabe cuestionarse ¿Qué papel desempeña el Estado en relación al desarrollo sustentable? ¿Cuáles son las tareas que habrá de emprender para iniciar la transición hacia un proceso de desarrollo que sea sustentable?

La presente investigación tiene por objeto contribuir a la comprensión del enfoque del DS como un proceso complejo y de profundas implicaciones que en su implementación trastocan diversos intereses. Entender lo anterior supone estudiar la evolución del debate sobre el medio ambiente y desarrollo.

Asimismo, nos proponemos estudiar el caso de México con el fin de identificar los obstáculos y las limitaciones a las que se enfrenta el cambio hacia un proceso de desarrollo que sea sustentable y los esfuerzos marginales que han impulsado los distintos gobiernos.

La hipótesis que guía nuestra investigación es la siguiente:

---

<sup>5</sup> Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de Estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. UNAM, México 2004. p. 94

Conocer la evolución de las distintas concepciones y enfoques sobre los problemas del desarrollo y el medio ambiente, permite identificar los obstáculos que limitan el cambio o transición hacia un proceso de desarrollo que sea sustentable, ya que éstos están constituidos en gran medida por intereses de tipo político y económico, no sólo en el ámbito nacional, sino en el internacional.

En el caso de México, estamos conscientes que nuestro estudio requiere identificar los factores que han contribuido a profundizar o generar los desequilibrios en términos sociales y ambientales en el transcurso de las últimas cuatro décadas. Por ello, analizamos los modelos de desarrollo que se han adoptado en México al igual que la política económica y los instrumentos que ha utilizado.

En este sentido el interés que nos llevó a realizar una investigación con las características de la presente, es el de analizar los aspectos sociales, económicos y ambientales de manera conjunta y simultánea, considerando la debida importancia que constituyen los hechos pasados o históricos como antecedentes u origen de la realidad presente.

En el primer capítulo nos proponemos explicar la evolución del debate sobre las concepciones del desarrollo y el medio ambiente, debido a que es en el seno de éste donde surge la noción del DS. Para ello, es indispensable tomar como punto de partida la construcción de la conciencia ambiental, es decir, la percepción humana del medio ambiente, debido a que mediante la comprensión de este proceso nos explicamos el hecho de que no exista una visión homogénea de la problemática del medio natural, y por ende, la diversidad de visiones y posturas manifiestas a lo largo de dicho debate.

Asimismo, y una vez que la noción de DS se establece en el *Informe de la Comisión Brundtland, Nuestro futuro común*, queremos presentar algunos de los análisis, interpretaciones y críticas que sobre esta se han realizado. El estudio de ambas cuestiones nos ayudó entonces a comprender las complejidades que la noción de DS engloba.

En segundo lugar, queremos demostrar que aun cuando la idea de DS ha logrado generar un cierto consenso en torno a sus planteamientos y sobre la necesidad de emprender acciones que contribuyan en la generación de un proceso que tenga por

objetivo la sustentabilidad, dichas acciones no han logrado consolidar un avance significativo en esa dirección, por ello, hablaremos de las grandes conferencias internacionales como son la Conferencia de Río de Janeiro (1992), la Cumbre de Johannesburgo (2002) y la Conferencia sobre Cambio Climático en Copenhague (2009), mediante las cuales se ha buscado instrumentar el DS o avanzar en temas específicos relacionados con este.

Posteriormente nos proponemos identificar la respuesta que el Estado mexicano ha ofrecido para tratar de solucionar o aminorar estos desequilibrios vía la política social y la política ambiental. Por ello, hacemos una caracterización y descripción de ellas, resaltaremos los aspectos a los que se han enfocado y los instrumentos que han utilizado; hablaremos de sus presupuestos y de los resultados que se lograron obtener, en términos de los principales indicadores de cuentas nacionales.

En el caso de la política ambiental queremos mostrar también la evolución de sus instrumentos jurídicos y normativos, por lo que analizamos la evolución y las transformaciones estructurales de las instituciones encargadas de diseñar y aplicar la política ambiental y social, ya que se ha reconocido que esta cuestión ha tenido una cierta injerencia en la efectividad de la política ambiental. De igual manera, destacar la influencia que el enfoque del DS ha tenido en su evolución.

Abordamos el tema de la planeación del desarrollo en México, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, debido a que son el documento rector de la política de desarrollo nacional, en ellos se fundamentan las acciones del Estado, se establecen los objetivos generales del desarrollo y las estrategias para lograrlo, y con base en los planteamientos que ahí se registran se derivan los programas sectoriales.

Por último, llevamos a cabo un análisis desde una perspectiva teórica, de la situación en la que se encuentra el Estado-nación en la actualidad, con el fin de observar las transformaciones de las que ha sido sujeto en las últimas décadas y los retos a los que se enfrenta, pero sobre todo queremos hacer énfasis en las tareas que habrá de emprender, con el fin de iniciar la transición hacia un proceso de desarrollo con sustentabilidad.

Esperamos que la presente investigación contribuya a ampliar la comprensión de un tema complejo, cuyo abordaje requiere de un enfoque interdisciplinario. Nos animó siempre, primero comprender la problemática, para después explicarla. Pero más aún nos motiva que nuestro trabajo contribuya a que en distintos ámbitos de nuestras sociedades, se generen propuestas de solución.



# Capítulo 1

El debate ideológico-conceptual sobre el medio ambiente y el desarrollo: el Desarrollo Sustentable y el Decrecimiento como dos perspectivas antagónicas ante la crisis estructural

**Introducción.**

El presente capítulo tiene por objetivo el de abordar a grandes rasgos el debate ideológico-conceptual sobre el medio ambiente y el desarrollo suscitado desde principios de la década de los setenta, en el cual se configuran el Desarrollo Sustentable y el Decrecimiento como dos perspectivas antagónicas que intentan responder a los retos económicos, sociales y ambientales que las actuales condiciones plantean.

Hemos dividido el presente capítulo en cuatro apartados. En el primero de ellos referimos antecedentes, explicamos la conformación de la conciencia ambiental como el proceso social que reconoce la problemática ambiental, lo cual nos sirve como antecedente del debate; y presentamos la crítica naturalista y la crítica social como dos corrientes antecesoras del ambientalismo contemporáneo.

En el segundo apartado, analizamos el periodo que va de 1972 a 1987 el cual consideramos como el primer periodo o fase del debate, en el cual encontramos la politización del tema ambiental, la manifestación de tres corrientes de pensamiento sobre el ambientalismo contemporáneo que se configuran como las formas de ver y abordar los problemas ambientales y del desarrollo, destacadas contribuciones de la comunidad científica y el reconocimiento de la crisis estructural, elementos todos ellos que se verán reflejados en el concepto de desarrollo sustentable que el Informe de la Comisión Brundtland formaliza en 1987.

Posteriormente, presentamos algunos de los principales planteamientos del Informe Brundtland que ilustran su visión integradora y los requerimientos que plantea para un desarrollo sustentable, así como también presentamos algunos de los análisis e interpretaciones sobre el concepto y la sustentabilidad que formaron parte en dicho debate. Es preciso resaltar que consideramos como un segundo periodo o fase del debate el que inicia con la publicación de dicho Informe, dado que en el quedará formalizado el concepto de desarrollo sustentable.

Finalmente presentamos, en el último apartado, las principales líneas que el Decrecimiento como perspectiva antagónica al desarrollo sustentable plantea para hacer frente a la crisis estructural y civilizatoria.

## **1. 1 Antecedentes**

### **1.1.1 La conciencia ambiental**

La conformación de la conciencia ambiental es un proceso que comienza a desarrollarse en los países industrializados tras la percepción de los efectos negativos causados por grandes acontecimientos sociales, económicos y políticos, tales como son la Revolución Industrial, la Segunda Guerra Mundial, la explosión de las primeras bombas atómicas, generalización del taylorismo-fordismo<sup>6</sup>. En este sentido, podemos afirmar algo que puede ser liso y llano: que la problemática ambiental es de naturaleza tanto social, como política, y económica.

Tal como lo ha señalado Ulrich Beck: la conciencia ambiental forma parte de los cambios fundamentales de las sociedades contemporáneas. Se trata de algo más que una conciencia sobre la naturaleza, es una perspectiva intramoderna, posindustrial con significados y expectativas, en la que influyen y a la vez confluyen, por un lado, el gran avance científico al que ha llegado el hombre en las cuestiones del medio natural, que le permiten percibir el daño y el riesgo; y por otro, la pérdida de certidumbres y crisis de la sociedad industrial que pone en cuestionamiento el fundamento de sus instituciones.<sup>7</sup>

La importancia de reconocer y comprender la conformación de la conciencia ambiental es que en ésta reside el origen o antecedente directo que desencadena el debate y el movimiento que llevará a la formulación de diversas propuestas conceptuales, que fungen como alternativas para enfrentar los retos que plantean las condiciones económicas, sociales y ambientales en la actualidad, nos referimos en particular al Desarrollo Sustentable y el Decrecimiento.

La importancia también de discutir la conciencia ambiental consiste en que aún cuando los problemas del medio natural posean una existencia física y real, son

---

<sup>6</sup> Sistemas de organización del trabajo industrial elaborados por Frederick Taylor y Henry Ford que tenían por objeto la obtención de mayores rendimientos, maximización de la eficiencia de la mano de obra, las máquinas y las herramientas; así como la reducción de costos y tiempos de producción, mediante la especialización del trabajo obrero, lo cual dio como resultado la aparición de un obrero especializado, el cual era a la vez consumidor masivo de los productos que producía.

<sup>7</sup> Véase Lezama, José Luis, *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México, México 2004. p.43

precisamente las sociedades las que le dan sentido, importancia y jerarquía a éstos; lo que supone entender, la existencia de diversas posturas y sesgos ideológicos, con los cuales se ha venido analizando e interpretando la problemática, misma que finalmente se verá reflejada en los distintos niveles de protesta y, como reacción, las decisiones gubernamentales que al respecto se han tomado.

Abordar desde esta perspectiva la dimensión social de los problemas ambientales, es decir, reconocer el papel que juegan los seres humanos en la construcción de éstos, supone reconocer que los problemas del medio natural, poseen una existencia social y otra física, lo cual significa que el estudio de los problemas relacionados con el medio natural es no solo complejo y, por ende, multidisciplinario.

El término conciencia ambiental hace referencia a una dimensión social de los problemas relacionados con el medio físico natural, es decir, es el reconocimiento humano de la existencia de problemas del medio físico natural y su valoración, que resulta independiente de cualquier sesgo ideológico.

En este sentido, la problemática del medio natural debe su existencia a una valoración estrictamente social, donde los problemas emergen como una realidad valorativa y como producto de la percepción y la conciencia.

Lo anterior se explica a través de lo que Lezama señala como parte de la construcción social y política del medio ambiente, en la cual, un problema ambiental posee una existencia física, la cual puede estar demostrada y documentada por la más amplia gama de informes e investigaciones científicas; sin embargo, para que sea reconocido socialmente como un problema debe transitar por un proceso de valoración y aceptación a fin de convertirlo en objeto de preocupación. Este proceso está determinado por normas, valores, símbolos sociales, ideología y poder, los cuales varían de una sociedad a otra. De éstos depende la relevancia o irrelevancia que adquieran en el terreno de lo social, es decir, de lo público.<sup>8</sup>

De manera que:

“...todo el movimiento ambientalista que nace en los años sesenta es el resultado de una estrecha y compleja combinación de avances en el

---

<sup>8</sup> Cfr. Ibid. 13-16



conocimiento científico, tecnológico, cambios en las normas sociales y la movilización de símbolos y emblemas mediante los cuales la Tierra, el mundo natural y la vida misma aparecen en peligro de extinción”

En este sentido, cada sociedad asigna un valor o un significado al medio natural y sus problemas, de acuerdo a su estructura y normas sociales vigentes en un momento específico.<sup>9</sup>

De manera que son precisamente estas distintas formas de observar e interpretar la realidad las que constituyen las principales corrientes de pensamiento del ambientalismo contemporáneo, mismas que se verán reflejadas en el DS y el Decrecimiento, y nos ayudan a su comprensión.

### **1.1.2 Corrientes antecesoras del ambientalismo contemporáneo: la crítica naturalista y la crítica social a la Revolución Industrial.**

Por otra parte, se ha reconocido que el origen del ambientalismo contemporáneo se encuentra en dos tradiciones de pensamiento, que surgen a principios del siglo XIX como resultado de los impactos sociales y ambientales infringidos por la Revolución Industrial, éstas son, la crítica naturalista y la crítica social.

La crítica naturalista se conformaba por tres elementos: el *higienismo decimonónico*<sup>10</sup>, el *naturismo* y el *conservacionismo romántico*. De los cuales, tanto el naturismo que proponía la restauración de una forma de vida “natural” como medio de recuperar la unidad perdida entre humanidad y naturaleza a través del cambio de conductas individuales y; el *conservacionismo romántico* bajo la idea de “conservación”, que se vio plasmado en las primeras asociaciones nacionales e internacionales proteccionistas de especies animales y espacios naturales vírgenes, (tales como Unión Internacional Provisional para la Protección de la Naturaleza creada por la UNESCO, y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) que se constituye como la red más extensa de organizaciones de carácter conservacionista, creadas en 1947) son dos elementos que continúan vigentes en el debate ambientalista contemporáneo.

---

<sup>9</sup> Ibid. p. 16

<sup>10</sup> El *higienismo decimonónico* reclamaba mejoras sanitarias en las primeras ciudades industriales por las deterioradas condiciones de vida de los trabajadores y la propagación de enfermedades a las otras clases sociales.

Por su parte, la crítica social que es la más comprometida con los aspectos sociales de la sustentabilidad, posteriormente se verá fuertemente apoyada por los países en desarrollo<sup>11</sup>, y también continúa vigente.

### **1.1.3 El periodo de Postguerra ó *Golden age*.**

En el periodo de posguerra que comprende los años de 1950-1973, la economía mundial experimentó un crecimiento vertiginoso de la producción, con tasas elevadas y continuas de productividad de la mano de obra, impulsadas por una etapa tecnológica basada en la electrónica y los nuevos químicos. El optimismo frente al crecimiento de la producción material fue tal que la llamaron “edad de oro” (*golden age*)<sup>12</sup>. Indudablemente, los fuertes impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y los cambios sociales producidos durante este periodo, fungieron como detonador del intenso debate sobre el medio ambiente y el desarrollo que desde principios de la década de los setentas estaría vigente hasta nuestros días, y se constituyen como los mayores retos a los que se enfrenta la sociedad global en la actualidad

En perspectiva, una conjugación de todos estos hechos, es decir, las percepciones del impacto social y ambiental generadas por la Revolución Industrial, el vertiginoso crecimiento de la producción mundial, el auge de la ciencia, que entre otras cosas dio por resultado la invención de la bomba atómica y la explosión de estas en 1945, así como la tecnología, dieron paso a una conformación de la conciencia ambiental, que percibe ya, el riesgo de una catástrofe ecológica global en la cual se encuentra en peligro la existencia misma del ser humano en el planeta, y que puso en tela de juicio las concepciones tradicionales sobre el desarrollo.

## **1.2 1972-1987: la politización del tema ambiental, el surgimiento de diversas corrientes de pensamiento y el reconocimiento de la crisis estructural**

---

<sup>11</sup> Véase Pierri, Naína, “Historia del concepto de desarrollo sustentable”, en Guillermo Foladori y Naína Pierri (Coords). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad Autónoma de Zacatecas- Miguel Ángel Porrúa. México, 2005, p. 29-32.

<sup>12</sup> Man Yu Chang, “La economía ambiental”, en Guillermo Foladori y Naína Pierri (Coords). op. cit., p. 178,

La conciencia sobre estos riesgos abrió cause para que a partir de 1972 el tema del medio ambiente y la crisis ambiental se politizaran, logrando su emergencia en la arena política a nivel internacional.

El tema pasó a ser del interés público en diversos ámbitos, dando como resultado una respuesta amplia: por parte de la sociedad civil, la respuesta se vio reflejada en la creación de ONG's relacionadas con el tema; por parte de la comunidad internacional, en la creación de instituciones internacionales para atender diversos aspectos ambientales; en los ámbitos nacionales, con la aparición de los primeros "partidos verdes" que incluyeron en sus plataformas políticas al medio ambiente, así como con la creación en muchos países de las primeras leyes e instancias gubernamentales relacionadas con el tema, tal fue el caso de México, como veremos en su momento.

Es importante también destacar el interés que la comunidad científica y académica manifestó en relación al tema, lo cual se vio reflejado en diversos estudios y análisis que contribuyeron con valiosas aportaciones.

Por otra parte, a partir de entonces se distingue en el debate la manifestación de tres corrientes de pensamiento, que figuran como posturas o perspectivas respecto a la problemática ambiental y del desarrollo, estas son: la corriente ecologista conservacionista, el ambientalismo moderado y la corriente humanista crítica<sup>13</sup>; que fundamentadas en diversas teorías, ideas y conceptos, lograron expresarse en el ámbito político mediante el Primer Informe al Club de Roma, la Conferencia de Estocolmo y la propuesta de ecodesarrollo de los países latinoamericanos, respectivamente<sup>14</sup>.

En el cuadro-resumen que anexamos al final de este capítulo, se observan las características principales de estas tres corrientes y los elementos que las sustentan. Asimismo, se observa que tanto el *ecologismo conservacionista* ó *sustentabilidad*

---

<sup>13</sup> Hoy en día se reconoce la existencia de diversas corrientes como es el "cornucopiano" o ultraneoliberales, el cual vendría a ser una posición extrema del ambientalismo moderado, o bien el ecologismo político o ambientalismo maximalista que en 2002 Andrew Dobson describe, en la cual vemos características tanto del ecologismo conservacionista y su perspectiva ecocentrista al reconocer el valor intrínseco a la naturaleza, como de la corriente humanista crítica cuando propone un nuevo orden para la sociedad; o bien el ecofeminismo que vendría a ser una fusión con otra corriente de pensamiento.

<sup>14</sup> Véase Pierri, Naína, op. cit., p. 38

*fuerte*, como la *corriente humanista crítica* representan una postura radical en relación al *ambientalismo moderado o sustentabilidad débil*. El primero cuestionándole su carácter antropocéntrico y desarrollista; en tanto que el humanismo crítico le critica la dinámica económica y la organización social del trabajo en que se basa, así como también que la primera otorga privilegio a la sustentabilidad ambiental en tanto que la segunda se inclina hacia la social. De manera que el ambientalismo moderado será la corriente que representa la perspectiva del Desarrollo Sustentable cuando propugna por un crecimiento económico pero con márgenes de conservación ambiental, toma como eje articulador y finalidad de su acción al ser humano, para lo que considera como sus objetivos el logro de la sustentabilidad en los ámbitos económico, social, y ambiental en interacción.

### **1.2.1 Ecologismo conservacionista o sustentabilidad fuerte.**

#### **a) El paradigma del *crecimiento cero***

La formulación inicial de la crisis ambiental fue determinantemente ecocéntrica, en la que se postuló la idea de que crecimiento económico y conservación ambiental son incompatibles. A raíz de esta crítica se buscó alguna alternativa para hacer frente al modelo *crecientista* vigente durante los años 50's y 60's, y se llega al planteamiento del *paradigma del crecimiento cero*, cuya propuesta se enfocaba a frenar el crecimiento económico y poblacional para evitar la presión sobre los recursos naturales. Siendo este crecimiento cero un estado deseado y un objetivo con el fin de conservar la naturaleza y las condiciones de sobrevivencia de la humanidad.

A esta visión contribuyeron biólogos y ecólogos, quienes sustentaron la tesis de los límites físicos absolutos, y se apoyó en algunos de los planteamientos realizados por la teoría económica clásica de autores como Thomas Malthus y David Ricardo<sup>15</sup>, aunque

---

<sup>15</sup> Thomas Robert Malthus, planteó en 1798, que la población se desarrolla en progresión exponencial y la producción de alimentos en progresión lineal, por lo que, en un determinado momento, los alimentos resultarían insuficientes y los salarios estarían por debajo del nivel de subsistencia. Su propuesta era reducir la natalidad o un aumento de mortandad a través de las pestes, epidemias, guerras, etcétera. Por su parte, en 1817, David Ricardo, partía del carácter limitado que la Tierra tiene y la ley de rendimientos decrecientes. Planteaba que cada vez se requeriría mas cantidad de trabajo y capital, lo que significaba que para mantener la tasa de beneficio que asegurara reinversión, ocasionaría una menor retribución del trabajo llevándolo a niveles de subsistencia, por lo que también planteó disminuir la población. Véase, Pierri, op. cit., p. 38-39

ambos coincidían en que el Estado estacionario era una situación no deseada pero inevitable de la dinámica económica capitalista.

Debemos mencionar que la postura que tomaron Estados Unidos y Europa respecto del planteamiento del crecimiento cero fue de rechazo, puesto que la consideraban como estancamiento y recesión, argumentando que la tendencia de toda sociedad humana era lograr cada vez mayores cantidades de bienestar material. En tanto que los gobiernos y los teóricos de los países subdesarrollados señalaron que el paradigma suponía negar a sus pueblos el derecho al crecimiento, que les acercara al nivel de vida de los países industrializados. Es decir, el paradigma servía para acentuar y consolidar el subdesarrollo.

Adicionalmente, se ha dicho que el concepto no solo estaba referido al freno de la producción, sino también al freno demográfico, lo cual obstaculizaba su aplicación desde el punto de vista pragmático y ético, crítica a la que contribuyeron los predicamentos de la iglesia católica. Tal como lo señaló Herman Daly, “el planteamiento del estado estacionario significaría una enorme presión sobre los valores éticos más que para los recursos naturales”<sup>16</sup>.

#### **b) Primer Informe al Club de Roma “Los Límites al Crecimiento” y las críticas a éste**

La tesis del crecimiento cero se vio apoyada por el Primer Informe al Club de Roma, el cual contribuyó además para establecer el debate de lo ambiental en círculos más amplios y en el ámbito político.

El Informe contiene el primer modelo que reproduce la estructura y dinámica de una economía global y sus interacciones con el medio ambiente y los recursos naturales (modelo LAC, o *World 2*), se trata del primer modelo de simulación que muestra las interacciones existentes entre el crecimiento de la población, la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de ésta, la extracción de recursos naturales no renovables y el crecimiento económico a escala mundial. Su principal conclusión fue que de continuar la tendencia observada en 1972 de crecimiento en población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y agotamiento de

---

<sup>16</sup> Véase Rivas, David M. (Coord) *Sustentabilidad, desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*, Ed. Parteluz, Madrid, España. 1997. p. 42- 43

los recursos naturales, los límites del crecimiento serían alcanzados en algún momento durante los siguientes cien años, produciéndose un colapso en los niveles absolutos de población y producción industrial por el agotamiento de los recursos naturales, en todo caso, se puede observar que para el modelo LAC no existe la posibilidad de crecer infinitamente.

Sin embargo, el modelo fue criticado de ser un lineal o plano, que no contemplaba la complejidad y diferencias entre la población mundial y tomaba en cuenta solo un tipo de contaminantes del medio ambiente; de manera que las diferencias entre las regiones del mundo eran ignoradas, en tanto que sólo tomaba en cuenta indicadores y variables agregadas a nivel global. Entonces “el sistema alcanzará y rebasará los límites en un sólo momento y el colapso ocurrirá a un mismo tiempo para todo el mundo”.<sup>17</sup> Se dijo también que el análisis no tomaba en cuenta las desigualdades entre países y al interior de los países mismos. Y que no consideraba los factores económicos, políticos y éticos que determinan el uso de los recursos naturales y su distribución<sup>18</sup>. Otra de las críticas estaba referida a que llegaba a las mismas conclusiones que Thomas Malthus y David Ricardo, los cuales ya habían sido bastante cuestionados tanto teórica como factualmente.

### **c) El concepto de *ecología profunda***

Otra de las ideas que sustentan la corriente conservacionista o sustentabilidad fuerte, es la *ecología profunda*, la cual tiene un referente filosófico-político. Sus antecedentes lo constituyen las ideas de Aldo Leopold que en 1949 planteó: “Toda la ética que ha evolucionado hasta ahora descansa sobre una sola premisa: que el individuo es un miembro de una comunidad de partes interdependientes. Sus instintos lo incitan a competir por su lugar en esa comunidad, pero su ética lo incita también a cooperar (tal vez para que haya un lugar por el cual competir). La ética de la tierra sólo amplía los

---

<sup>17</sup> Véase, Nadal, Alejandro. “De los límites del crecimiento al desarrollo sustentable”. En: Urquidi, Víctor L. *Desarrollo Sustentable y cambio global*. México D.F. El Colegio de México. 2007

<sup>18</sup> Véase, Pierri, Naína, op. cit., p. 43

límites de la comunidad para incluir suelos, aguas, plantas y animales, o colectivamente: la tierra".<sup>19</sup>

La *ecología profunda* (término acuñado por Arne Naess en 1973), se trata de una ecofilosofía que atribuye valores intrínsecos a la naturaleza. Se refiere a un enfoque profundo y espiritual sobre esta, el cual se deriva de una apertura más sensitiva hacia nosotros mismos y la vida que nos rodea. Más que ser una aproximación fragmentaria a los problemas medioambientales, se trata de una aproximación que intenta articular una visión religiosa y filosófica comprehensiva sobre el mundo.

Establece el concepto de igualdad biocéntrica, el cual está estrechamente relacionado con la noción de autorrealización omni-inclusiva en el sentido de que, si dañamos a la naturaleza, en realidad nos estamos dañando a nosotros mismos. En la medida en que percibimos las cosas, en tanto que entidades u organismos individuales, esta intuición nos conduce a respetar a todos los individuos -humanos y no humanos- como parte de la totalidad, sin sentir la necesidad de establecer un orden jerárquico entre las distintas especies y coronado por el ser humano.<sup>20</sup>

#### **d) La economía ecológica o bioeconomía: la economía como subsistema de un ecosistema finito**

Otra de las teorías en las cuales se sustenta el ecologismo conservacionista y sobre todo en la que basa su idea de sustentabilidad fuerte es la llamada economía ecológica o bioeconomía que se consolidó durante los años setenta y ochenta del siglo XX como respuesta a la crisis ambiental, y como una crítica a la economía neoclásica-keynesiana ambiental y su marco analítico e instrumental.

Tal como nos la explica Guillermo Foladori, la economía ecológica propone construir desde la interdisciplinariedad una base conceptual nueva para tratar los problemas referentes al medio ambiente, esto con la finalidad de dar cabida a los aspectos que tradicionalmente han quedado fuera del ámbito económico, como es el caso de la disponibilidad de recursos y energía y la generación de residuos, es decir, el antes y el

---

<sup>19</sup> Foladori, Guillermo, "Una tipología del pensamiento ambientalista", en: Foladori Guillermo y Pierri, Naína (Coords), op. cit., p. 94,

<sup>20</sup> Walsh, Roger & Vaughan, Frances, *Trascender el ego*, Editorial Kairos, Barcelona, 1994, 460 pp. extractado por Farid Azael, en: [http://www.alcione.cl/nuevo/index.php?object\\_id=202](http://www.alcione.cl/nuevo/index.php?object_id=202)

después de los procesos de producción y consumo. En este sentido, la teoría económica ecológica pretende “abrirse” para incorporar otras disciplinas, lo que corresponde mejor con el carácter multidisciplinario que la problemática ambiental exige.

El hecho de que la naturaleza tenga valor por sí misma, es uno de sus fundamentos, enfatiza la finitud de los recursos naturales en las propuestas de política de gestión ambiental y se basa en las leyes de la termodinámica y los grandes ciclos biogeoquímicos de los ecosistemas de la biósfera.

En términos generales son dos las críticas que hace a la economía neoclásica-keynesiana ambiental: la primera esta relacionada con el concepto que tiene de la economía como un sistema cerrado, que no considera las entradas ni salidas del mismo. Bajo ésta lógica, los materiales de la naturaleza, la energía solar, o los desperdicios, son considerados como externos al sistema económico -de ahí que proponga internalizarlos y asignarles precio.

Contrariamente a este planteamiento, la economía ecológica considera el sistema económico como un proceso abierto dentro de un sistema mayor (el ecosistema Tierra), y reconoce que recibe de afuera energía solar y materiales, y al mismo tiempo disipa calor y emite desperdicios al medio ambiente.<sup>21</sup> Por ello, plantea que la economía no debería ser analizada en sí misma, sino en su interrelación con los ciclos biogeoquímicos.

La segunda crítica que la economía ecológica plantea a la economía ambiental, es contra el supuesto de que materia y precio son convertibles. De manera que la contabilidad económica neoclásica-keynesiana pierde de vista que no todos los procesos económicos pueden ser recomenzados a partir del dinero. Pues señala que en el caso de los recursos naturales no renovables, si llegan a su agotamiento, no existe la posibilidad de transformar el precio en materia aún cuando teóricamente sean equivalentes. Así, el PIB contabiliza la venta de esos recursos como ingresos

---

<sup>21</sup> Con ello, destaca las causas humanas de la crisis ambiental, esto es, la depredación de la naturaleza a través de la utilización de recursos naturales a un ritmo no recuperable, o bien, la degradación de la naturaleza lanzando contaminantes a un ritmo incapaz de ser reciclado por los ecosistemas.



positivos, aun cuando los países pudieran estar extinguiendo sus reservas de estos recursos, erosionando sus suelos a través de prácticas agrícolas degradantes, o bien contaminando la atmósfera, los cursos de agua, y a la vez manifestar resultados económicos positivos.

Reconoce también que el medio natural no sólo es una fuente de recursos para la actividad económica, sino que cumple una amplia gama de funciones para el ser humano y las actividades que éste desempeña, tales como, funciones regulatorias, productivas, de soporte, o bien de información; por lo que es necesario que las actividades humanas tengan en cuenta sus posibles impactos sobre todas esas funciones.

Una de las preocupaciones centrales para este enfoque es el determinar la capacidad de la ecósfera para sostener la economía humana y mantener al mismo tiempo sus funciones de soporte de la vida en general.<sup>22</sup>

En función de lo anterior, propone establecer políticas económicas que orienten hacia la utilización más eficiente de los recursos, la sustitución de recursos no renovables por renovables y la reducción de contaminantes que alteran los ciclos biogeoquímicos.

De manera que se reconoce que en términos de política económica termina forzosamente convirtiendo ciertos recursos naturales, o residuos contaminantes en mercancías con precio, al igual que la economía ambiental, o en la propuesta de mecanismos políticos de control (normas legales) que prohíban o limiten el uso de ciertos recursos o determinados niveles de contaminación. Por tanto, cabe aclarar que la economía ecológica no cuestiona el capitalismo en sí mismo, sino sólo en lo que tiene que ver con su tendencia al crecimiento ilimitado y a la utilización indistinta de recursos finitos o renovables.

Si en teoría, las distancias que separan a la economía ecológica de la economía ambiental son en apariencia grandes, en la práctica no lo son tanto y hasta pueden confundirse en una misma propuesta.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Véase, Saldívar, Américo, "Algunas reflexiones sobre el desarrollo sustentable, su medición y el decrecimiento", en: Héctor Zamitiz (Coord.) *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, México, INAP, 2009, p. 139

### **e) El concepto de sustentabilidad fuerte**

El concepto de sustentabilidad fuerte se basa en la idea de conservar el capital natural constante a lo largo del tiempo, y asume que este es insustituible pues provee de funciones que no son reemplazables por el capital hecho por los humanos, además de que resulta sumamente complicado asignarle un valor adecuado. A estas funciones se les denomina “Capital Natural Crítico”, por lo cual, la noción de sustentabilidad fuerte se define como la capacidad de la economía humana de mantener el Capital Natural Crítico.<sup>24</sup>

Bajo esta perspectiva de la sustentabilidad fuerte, Pearce y Turner proponen que para mantener los servicios ecológicos y la calidad ambiental del capital natural a lo largo del tiempo implica aceptar las siguientes reglas: a) Extraer los recursos renovables a una tasa menor o igual a la tasa de regeneración natural de los mismos, y b) Optimizar la eficiencia con la cual se utilizan los recursos no renovables, sujeta a la factibilidad de sustitución entre capital natural y progreso tecnológico.

#### **1.2.2 Ambientalismo moderado o sustentabilidad débil.**

La segunda corriente de pensamiento que hemos hecho referencia es el ambientalismo moderado o sustentabilidad débil, la cual tuvo su expresión en el ámbito político internacional a través de la Declaración sobre el Medio Humano, aprobada por la ONU en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, y es precisamente esta Declaración, el antecedente inmediato de la formulación de DS que más tarde consolidará la ONU en 1987.

#### **a) La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) y sus contribuciones**

- **El papel del Tercer Mundo en la Conferencia: la incorporación de la problemática social en las concepciones de Naciones Unidas sobre medio ambiente**

---

<sup>23</sup> Véase Foladori, Guillermo, “La economía ecológica”, en: Guillermo Foladori y Naína Pierrri (Coords), op. cit., p. 189- 195

<sup>24</sup> Algunos ejemplos de este capital natural crítico son: las especies vivas (consideradas como stocks de capital natural de autoproducción propia), ó la capa de ozono (considerada como capital natural). Véase, Saldívar, op. cit. p. 140

El contexto socio-económico mundial al inicio de la década de los 70, y en el cual se llevan acabo los preparativos de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano estaba caracterizado por marcadas desigualdades, intereses en conflicto, así como distintos grados de desarrollo entre países, hechos que significaban que los problemas ambientales poseían distintos grados de relevancia entre unos y otros países.

Entre los puntos centrales que se pretendían abordar en la Conferencia, estaba el relativo a la contaminación ambiental, producto de una acelerada urbanización e industrialización, y el agotamiento de los recursos por una creciente población, por lo que se proponía la generación y utilización de tecnología limpia, así como frenar y/o reducir el crecimiento poblacional y económico.

Por lo que los países en desarrollo hicieron patente su desaprobación ante estas propuestas, y su negativa a participar en el evento, ellos argumentaban que los problemas ambientales por los cuales se convocaba a dicha conferencia eran producto de los excesos de producción y consumo de los países desarrollados, y que sus precarios niveles de crecimiento económico y desarrollo no podían ni debían ser frenados y, más aún, no se encontraban en condiciones de invertir en tecnología cuando sus necesidades básicas ni siquiera estaban cubiertas; ellos consideraban que aceptar estas propuestas significaba aceptar otro punto más de presión.

Señalaban que, el problema más urgente que debía atenderse era que dos tercios de la humanidad se encontraba en situación de pobreza, malnutrición, enfermedades y miseria, y condicionaron su participación al reconocimiento de que el verdadero problema “ambiental” de los países en desarrollo era la pobreza.

El delegado canadiense Maurice Strong, en aras de salvar la reunión, y con la finalidad de integrar los aspectos sociales al concepto de medio ambiente, formó un grupo de expertos de varios países que elaboraron el Informe Founex en junio de 1971, en el que se recogieron las principales preocupaciones económico-ecológicas de los países en desarrollo. De tal manera que durante la tercera (septiembre de 1971) y cuarta (marzo de 1972) reuniones preparatorias se logró ampliar el concepto de medio ambiente a Medio Humano, en el cual quedaron incluidas tanto las cuestiones ecológicas como las sociales.

Así, la Conferencia dio inicio el día 5 de junio<sup>25</sup> de 1972 y contó con la asistencia de representantes de 113 países. La Conferencia es reconocida por la literatura especializada como un parte aguas en la problematización política del tema ambiental, ya que por un lado, introdujo el tema en la arena política internacional, fue el primer intento por conciliar los objetivos tradicionales del desarrollo con la protección de la naturaleza, así como contempló los intereses de los diferentes países de la comunidad internacional, y por otro lado, el tema se jerarquizó mediante la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).<sup>26</sup>

- **La Declaración sobre el Medio Ambiente Humano: énfasis en el crecimiento económico.**

La Declaración Sobre el Medio Ambiente Humano fue uno de los productos de la Conferencia, en ella se incluyeron un conjunto de principios, un plan de acción, recomendaciones, disposiciones institucionales y financieras, entre otras resoluciones. En términos generales, en la Declaración se plantea que la pobreza y la población son causantes de problemas ecológicos pues generan destrucción al medio ambiente, por ello el crecimiento es necesario tanto para el cuidado de los recursos naturales como para superar la pobreza. Se reconoce las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, y considera necesario que los países desarrollados apoyen a los que están en desarrollo; en relación a la tecnología, afirma que los países desarrollados deben avanzar en la creación de tecnología que favorezca el medio ambiente.

Se ha señalado de igual forma que la Declaración tuvo una perspectiva más global al contemplar los problemas de ambos tipos de países; fue un intento de carta magna sobre ecología y desarrollo, en la que por primera vez se vincularon los elementos sociales, económicos y ambientales del desarrollo; así como también significó cambiar el énfasis ecocentrista del debate hacia uno antropocentrista, pues planteó que el

---

<sup>25</sup> El día 15 de septiembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas, estableció en su Resolución 2997 (XXVII) el día 5 de junio de cada año para celebrar en todo el mundo el Día Mundial del Medio Ambiente. También ese mismo día la Asamblea General de la ONU aprobó la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

<sup>26</sup> Véase Pierri, Naína, op. cit., p. 36-37

cuidado de los recursos naturales no constituía un fin en sí mismo, sino un medio para favorecer el desarrollo y las condiciones de vida de la sociedad.<sup>27</sup>

- **La creación del PNUMA: la institucionalización y jerarquización del tema ambiental**

Una de las contribuciones más importantes a raíz de esta conferencia es la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el cual se crea con la misión de dirigir y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y dando a las naciones y a los pueblos los medios para mejorar la calidad de vida sin poner en riesgo las de las futuras generaciones.<sup>28</sup>

El Programa inicia sus actividades en 1974, y sus trabajos dieron resultados concretos inmediatos en Europa, debido a que en esta parte del mundo ya existía una cierta tendencia hacia la corrección de los efectos provocados por la contaminación, además de que ya contaban con organismos de cooperación regional, tales como la Comunidad Económica Europea (CEE, hoy Unión Europea) y la OCDE. Asimismo, el PNUMA apoyó a las regiones en vías de desarrollo con la elaboración de programas nacionales para mejorar el medio ambiente.

La importancia que constituye el PNUMA es que, entre sus investigaciones, dio inicio la consideración de temas de carácter global o mundial –tales como el Protocolo de Montreal de 1987-, ha publicado valiosos estudios sobre los temas ambientales más significativos, así como sus más recientes informes anuales han demostrado ser ejemplares tratamientos de la problemática global y regional con un enfoque multidisciplinario.<sup>29</sup>

**b) La economía ambiental: la incorporación del medio ambiente al sistema económico**

Tal como afirmamos en páginas anteriores, la corriente ecológica conservacionista se apoya en la economía ecológica para explicar algunos de sus planteamientos e ideas

---

<sup>27</sup> Véase Pierrri, Naína, op. cit., p. 43-45

<sup>28</sup> <http://www.pnuma.org/>

<sup>29</sup> Véase Urquidi, Víctor, “Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana”, en: Urquidi, Víctor L. op. cit., p. 64-65

de sustentabilidad fuerte; por su parte, el ambientalismo moderado o sustentabilidad débil lo hace a través de la llamada economía ambiental.

De acuerdo con autores como Ramos Gorostiza (2000) y Man Yu Chang (2005), en la década de los setenta, la economía neoclásica extendió su ámbito de estudio hacia los recursos naturales y el medio ambiente, naciendo así la llamada *economía ambiental*, como una especialidad de la ciencia económica; y actualmente, la mayoría de los economistas que trabajan sobre temas del medio ambiente y gestión de recursos naturales, generalmente lo hace con este enfoque.

Para la economía ambiental el medio ambiente tiene valor porque tiene *valor de uso* para los individuos, este valor depende de la utilidad que presenta delante de quien lo examina. Sin embargo, esta utilidad es subjetiva y dependiente de variables como el gusto, el ingreso y las circunstancias, etcétera, es lo que motiva a los consumidores a pagar por él (“propensión a pagar”). De igual manera, el medio ambiente natural podría ser sustituido por otro bien artificial.

La economía ambiental concentra su análisis sobre la escasez, bajo esta premisa, cuando los bienes son escasos, se consideran bienes económicos, y cuando son abundantes, se trata de bienes no económicos. De esta manera afirma que los bienes naturales poseen ambas características, es decir, las de bienes económicos, pues algunos recursos como el agua y algunas fuentes de energía no renovable comienzan a ser escasos; pero también, poseen características de bienes no económicos, porque muchos no poseen precio, ni dueño.

Por ello es necesario realizar valoraciones monetarias de los bienes y servicios ambientales, es decir atribuirles un valor ó más precisamente un precio que permitan internalizarlo al mercado, una vez internalizado, puede gestionarse como cualquier otro recurso económico escaso. En todo caso, lo que pretende es crear las condiciones para que pueda llevarse a cabo el intercambio mercantil donde no ocurre. Bajo esta perspectiva, interpreta los problemas ambientales como externalidades del sistema, y atribuye su origen a la ausencia de reglas claras a ser aplicadas sobre el medio ambiente.

Para internalizar las externalidades toma como base las teorías de Pigou (1920) y Coase (1960). Partiendo de las bases fijadas por Pigou, precursor de la economía del bienestar, las tres líneas principales de investigación de la economía ambiental se centran en la corrección de externalidades ambientales, la gestión de recursos renovables y no renovables, así como la valoración económica de bienes ambientales o valoración de intangibles.

De igual forma, retoma de este autor la concepción utilitarista que tiene sobre el Estado como ente encargado de maximizar el bienestar colectivo, cuya intervención en la economía debe ser la menor posible, y solo intervendrá a efecto de corregir fallas existentes en el mercado y para reglamentar y disciplinar los efectos externos.

Por ejemplo en la tradición pigouviana se identifica un fallo del mercado en comparación con un modelo teórico ideal, y se busca la intervención del Estado para restaurar el óptimo. Así, el trabajo del economista queda reducido a utilizar de la manera más perfecta posible el bagaje técnico e instrumental analítico formal de la economía, pero ignora los problemas políticos, por esta razón se critica que la economía ambiental no considera aspectos como los costes de transacción o el proceso político.

En esta tradición se inserta el principio “el que contamina, paga” donde la intervención del Estado se hace a través de un impuesto que corresponde con el valor del costo social infringido a la colectividad. Así los efectos externos son internalizados, y el medio ambiente es incorporado al mercado.

Contrariamente, en el enfoque de Coase se le otorga mucho mas peso a los costos de transacción y a los arreglos entre privados, y mostró que no siempre la internalización por parte del agente causante de la externalidad significa el menor costo social. Asimismo, señala que un efecto externo no enfrenta un interés privado a un interés público, sino un interés privado frente a otro interés privado.

En este sentido, Coase habla de la necesidad de satisfacer de manera simultánea diversos objetivos y que es aquí donde entra el conflicto, cuando al existir no un óptimo, sino un conjunto de soluciones eficientes; en este caso se deberá acudir a las

preferencias del decisor, y en todo caso, si este no es único, al orden de preferencia de criterios establecidos en un proceso negociador entre las partes implicadas.

Coase reduce la cuestión del costo social a una cuestión de negociación privada entre las partes en disputa. Donde las partes pueden ser un individuo o una colectividad en la cual, lo que importa es tener claro el derecho de propiedad sobre el recurso en cuestión, después se llega a una solución negociada. En el que el interés del conjunto de la sociedad debe prevalecer sobre el de las víctimas directas. Para Coase, el criterio conveniente para resolver una externalidad es la maximización del producto colectivo. Lo que importa es la eficiencia de la solución y no la justicia.

Cuando se logra la existencia de arreglos sociales alternativos, la intervención del Estado puede ser de tres maneras: 1) El Estado puede gestionar directamente controlando por completo; por ejemplo la extracción de algún recurso; 2) Puede limitarse a intervenir en la gestión privada, ya sea mediante regulaciones, definición de derechos de utilización, extracción, etc, fijación de estándares, normas de tecnología utilizable, etc; 3) Simplemente puede no hacer nada y dejar la explotación del recurso en manos de forma de gestión colectiva o individualizada. Cada una de estas opciones supone un contenido diferente de los derechos de propiedad y plantea problemas diferentes: costes de administración y vigilancia, costes de transacción, problemas ligados al proceso político, etcétera.

Coase defiende la propiedad privada, ya que solo ésta es exclusiva y transmisible, volviéndose pasible de negociación. Tal como puede observarse, este enfoque sugiere la privatización extrema del medio ambiente que da lugar a una "ecología de mercado".

En la representación del mercado de Coase se acentúa el derecho de propiedad, y en el de Pigou, el precio.

Algunas de las críticas para ambas interpretaciones son: las políticas de gestión ambiental centralizadas de Pigou son muy onerosas y tienen eficacia relativa, dependiendo de las instituciones del Estado. Por su parte las políticas liberales de Coase, habilitan por ejemplo, mercados de derechos de contaminar, lo que en lugar de reducir la contaminación, la legitima y refuerza. En Coase puede señalarse la



imposibilidad de definir claramente el derecho de propiedad de muchos bienes ambientales. Y finalmente el problema que se presenta con la negociación privada se refiere a que esta suele ser desequilibrada, por llegar a darse entre partes y con una correlación de fuerzas muy desigual.

En cuanto a las limitaciones de ambos modelos se señala la falta de información. Se presenta la dificultad y el carácter subjetivo de atribuir un valor monetario para un costo social.<sup>30</sup>

### **c) El concepto de sustentabilidad débil y su medición**

El concepto de *sustentabilidad débil* surge con base en los planteamientos y supuestos que la economía ambiental realiza. En este sentido, autores como Américo Saldívar nos señala que este concepto se basa en la convicción de que: a) es posible sustituir los bienes ambientales (Capital Natural), por el capital manufacturado ó hecho por los humanos, lo que importa es el mantenimiento de la suma del “capital natural” y del “capital hecho por los humanos” (stock constante de capital); b) se pueden dar valores monetarios actualizados a los recursos y servicios ambientales; y se puede estimar el desgaste del “Capital Natural” en términos monetarios, así, los ahorros serían capaces de compensar la depreciación del capital natural.

De igual forma, señala que se puede establecer un método de medición de la sustentabilidad débil (Índice de sustentabilidad débil ISD), el cual le permite a la contabilidad nacional la incorporación de las cuentas ecológicas a efecto de valorar y sustraer las pérdidas del stock de capital natural por degradación, contaminación o por agotamiento. Así, un país puede conocer lo que hay que restar al PIB por pérdidas del bosque, petróleo, agua, suelos y por contaminación atmosférica. Éste índice se define como *el coeficiente que resulta de la suma del ahorro nacional, menos la suma total del coeficiente amortización del capital, hecho por el hombre, más la depreciación total del capital natural. Todo como porcentaje del Ingreso Nacional o del PIB.* Así, entre menor sea el índice, peor será el grado de sustentabilidad de un país.

---

<sup>30</sup> Véase Ramos Gorostiza, José Luis. *Economía, marco institucional y medio ambiente. La economía de los recursos naturales desde la perspectiva institucional.* Madrid, España. Editorial Complutense, 2000, p. 1-10; y, Man Yu Chang, “La economía ambiental”, en: Foladori Guillermo, Pierri Naína (Coords), op. cit., p. 175-188

De ahí que el *Producto Interno Neto Ecológico (PINE)* o producto interno ecológico, sea por excelencia el indicador de la sustentabilidad débil y de ajuste de las cuentas nacionales.<sup>31</sup>

**d) La curva ambiental de Kuznets: el mito de la ecuación, desarrollo económico=bienestar del medio ambiente**

Un instrumento que contribuyó para reafirmar la idea de que el crecimiento económico contribuye al bienestar del medio ambiente es lo que se conoce como la Curva Ambiental de Kuznets.

En 1955 y 1963, Simón Kuznets, al estudiar la experiencia de los países después de la Segunda Guerra Mundial, concluyó que en las primeras fases de desarrollo de una economía, la desigualdad social podría incrementarse, esto debido a la concentración del ingreso, pero al continuar ese crecimiento económico, la desigualdad social disminuye.

Posteriormente, en la década de los noventa Panayotou (1993) introdujo en la literatura la expresión de la hipótesis de la “curva de Kuznets ambiental” a partir de estudios sobre el efecto del crecimiento económico en una serie de indicadores ambientales de aire y tierra.<sup>32</sup> De manera general, la hipótesis de la curva ambiental de Kuznets se resume de la siguiente manera: *en las primeras fases de crecimiento, aumenta el deterioro ambiental. Sin embargo, al alcanzarse cierto estándar en el ingreso per cápita, el crecimiento sostenido llevará a una reducción en el deterioro y mejora ambiental.*

A diferencia de lo que planteaba el modelo *Límites al Crecimiento*, en el sentido de que el crecimiento era la causa de la degradación ambiental, motivo por el cual debía ser frenado, en la Curva Ambiental de Kuznets el crecimiento económico es visto como algo positivo para el medio ambiente; es decir, el crecimiento económico es el camino para lograr la conservación y bienestar ambiental. Cuando se inicia el proceso de

---

<sup>31</sup> Véase Saldívar Valdéz, Américo, op. cit., p. 138-139

<sup>32</sup> Gitli, Eduardo y Hernández, Greivin, *La existencia de la curva de kuznets ambiental (cka) y su impacto sobre las negociaciones internacionales*. Serie Documentos de Trabajo 009- 2002, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica, 2002, p. 1, versión electrónica en: <http://www.fondominkachorlavi.org/php/doc/documentos/curvakuznetsambiental.pdf>

crecimiento, la economía pasa por un proceso de transformación estructural, tal como puede ser el reemplazo y cambio de tecnologías que podrían conducir a detener y revertir el daño ambiental<sup>33</sup>.

### **1.2.3 Humanismo crítico. La propuesta de Ecodesarrollo.**

La tercera corriente a la que hacemos referencia, se trata del humanismo crítico, la cual tuvo su expresión en el ámbito político a través de la propuesta de ecodesarrollo, cuyo planteamiento (aún cuando no se hiciera referencia explícita al término), se fue conformando y divulgando en diversas reuniones internacionales conformadas mayormente por países en desarrollo en la década de los setenta, éstas reuniones son: el Seminario Founex (Suiza, 1971), Conferencia de Cocoyoc (México, 1974), y el seminario organizado por la Fundación Dag Hammars Kjöld (1975).

La propuesta del ecodesarrollo emerge en la lucha política por definir un nuevo orden mundial. Se reconoce a su favor, su compromiso con valores democráticos y con los países y sectores pobres y desplazados en el ámbito internacional y nacional.

De igual manera, se trata de una respuesta en contra de las visiones catastrofistas que promovían frenar el crecimiento económico y poblacional (tales como la del Primer Informe al Club de Roma), es decir, rechaza la idea de limitar el crecimiento, por el contrario, lo reivindica como un elemento necesario para el desarrollo, pero a diferencia del ambientalismo moderado, lo reivindica desde una óptica comunitaria y tercermundista.

El ecodesarrollo plantea promover “nuevos estilos de desarrollo” aprovechando el potencial ecológico de cada región y las capacidades específicas de los países en desarrollo. La idea general era hacer compatible la economía con la ecología pero poniendo énfasis en modelos o estilos de desarrollo alternativos, autodeterminados y autocentrados, contruidos desde la perspectiva de los países dominados y desplazados en el orden mundial, para atender la situación de pobreza y marginación social, cultural y política.

Recoge las críticas al concepto de desarrollo como equivalente de crecimiento económico, tales como, las críticas a los patrones de consumo dominantes, a los

---

<sup>33</sup> Véase Nadal, Alejandro, en Víctor Urquidi, op. cit. p. 27-28

sistemas y escalas de producción, a los estilos tecnológicos que suponían una actitud depredadora sobre el medio ambiente. Es por esto, que retoma ideas como la autodeterminación (*self reliance*), escalas de producción reducidas, preferencias por el uso de recursos renovables en lugar de los no renovables, y el uso de tecnologías adecuadas o blandas, para favorecer al medio natural.

La Declaración de Cocoyoc sobre Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo, emitida por el PNUMA y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en la citada conferencia, estuvo inspirada en el concepto de ecodesarrollo. En ésta se destacaba el carácter estructural de los problemas ambientales y la crisis global, se insistió en que las desigualdades socioeconómicas en el deterioro ambiental son consecuencia de los modelos de desarrollo y las formas de vida vigentes, y por ello, que se señalaba la necesidad de estilos de desarrollo alternativos y de un nuevo orden internacional. Asimismo, planteó que la pobreza genera crecimiento poblacional y degradación y contaminación y de ahí la necesidad de superarla.

Pero sin duda alguna, el aporte particular de esta declaración es que responsabilizó a los países desarrollados del subdesarrollo de los países de la periferia y por ende, de la dinámica de pobreza y deterioro ambiental que éste –el subdesarrollo- genera. Por lo que se afirma, que en estas formulaciones puede reconocerse la interpretación del subdesarrollo que planteó la llamada “teoría de la dependencia” elaborada en América Latina.

En el seminario organizado por la Fundación Dag Hammars Kjöld en 1975, en el que participaron investigadores y políticos de 48 países, con contribuciones del PNUMA y otras organizaciones de la ONU, se emitió un reporte en el cual se criticó el sistema colonial y de concentración de la tierra, por lo cual, exigía cambios en la estructura de propiedad de la misma, criticaba la devastación de los paisajes, y reivindicaba la *self reliance* o capacidad de autodefensa frente a cambios externos basada en la autoconfianza.

Si bien se reconoce que la propuesta del ecodesarrollo es humanista y es crítica, también se reconoce que su crítica tiene límites, en el sentido de que en el mismo

momento que anima movimientos sociales en pos de ciertos cambios, limita el horizonte ideológico de esas luchas, planteando que las soluciones pueden darse dentro de la operativa del mercado, el que pretende desconcentrar incentivando las pequeñas empresas y reduciendo las escalas de producción, así como “civilizar” con regulaciones basadas en acuerdos entre empresas, Estado y sociedad civil que atiendan los imperativos ecológicos y las necesidades sociales de las mayorías.

Asimismo, desde un punto de vista marxista, la crítica a éstas ideas diría que “la autogestión de los recursos y la apropiación de la riqueza parecen depender más de la autoconfianza (self-reliance) de la comunidad, que de las formas que asume la propiedad de los medios de producción y el acceso a los recursos; de esta manera, las condiciones materiales y sociopolíticas de existencia de los pueblos quedan reducidas a una cuestión de carácter psicológico”<sup>34</sup>

#### **1.2.4 Otros informes y elementos que contribuyeron en el debate:**

- **El Segundo Informe al Club de Roma (1974) y otros.**

Como hemos observado, la comunidad científica y académica ha jugado un papel decisivo en el debate sobre medio ambiente y desarrollo. En principio, como detonador de la conciencia ambiental que lo origina, y a partir de la década de los setenta, como actor clave de éste.

En este apartado queremos destacar algunos otros estudios y análisis realizados en la década de los setenta, cuyos resultados también contribuyeron al debate sobre medio ambiente y desarrollo, y a la conceptualización de Desarrollo sustentable que años más tarde presentaría la Comisión Brundtland. Tal es el caso del estudio realizado por Mesarovic y Pestel con el que se preparó el *Segundo Informe del Club de Roma* en el año 1974, titulado *Mankind at the Turning Point* (La humanidad al punto de retorno), en el cual, desarrollaron el modelo *World Interdependence Model*, WIM, (Modelo de Interdependencia Mundial) que considera el mundo dividido en regiones. Así, a diferencia del *Modelo Límites al Crecimiento* (LAC) del Primer Informe al Club de Roma, cuyas críticas lo señalaban como un modelo “lineal”, la contribución del Modelo WIM es que presentaba una desagregación del modelo LAC en diez regiones del mundo.

---

<sup>34</sup> Véase, Pierri, Naína, op. cit., p. 45-52

El Modelo WIM señalaba que el único curso de acción es el crecimiento orgánico, donde ese tipo de crecimiento estaba referido a un proceso en el que “un plan maestro imprime una coordinación general para todos los componentes del sistema”. Dicho crecimiento orgánico se asemeja a lo que hoy se conoce como Desarrollo Sustentable.

Los escenarios que planteaba este modelo, estaban regidos por los conflictos que podrían surgir, derivados de las desigualdades socio-económicas y la lucha por el acceso a los recursos naturales de los cuales depende el crecimiento. Como podemos observar, en este modelo ya se contempla la existencia de diferencias y conflictos. Se menciona que entre las conclusiones más importantes arrojadas por el modelo es que hacía previsible el aumento de la brecha entre ingreso *per cápita* entre países desarrollados y subdesarrollados, por lo que la única solución a este problema se daría a través de un aumento considerable en la ayuda oficial a los países en desarrollo.<sup>35</sup>

De igual manera, es importante mencionar las contribuciones hechas por los diversos estudios, informes y modelos que autores como Gribbin, Odum, Emmel, Ophuls y Hayes realizaron en esa época, los cuales más allá de las críticas recibidas, se ha señalado que sus conclusiones además de reforzar los resultados a los que se había llegado con los modelos descritos (LAC y WIM), contribuyeron al debate trazando un programa de investigación que continúa vigente, abriendo la discusión sobre la sustentabilidad, y contribuyeron a la conceptualización de lo que hoy se conoce con el nombre de Desarrollo Sustentable, más aún, varias de sus conclusiones siguen siendo válidas, ellos veían como raíz del problema: el crecimiento demográfico, agotamiento de los recursos, así como de las profundas desigualdades que existen en el mundo.

Las principales conclusiones que estos estudios obtuvieron fueron las siguientes:

- La población y los recursos no pueden crecer indefinidamente en un planeta finito.
- No se sabe exactamente cuál es el límite de los recursos, pero una reducción de la tasa de consumo de los mismos reduciría la probabilidad de un desastre.

---

<sup>35</sup> Véase Nadal, Alejandro, Op. Cit. p. 17

- El avance tecnológico es vital, pero de igual manera lo son los cambios sociales, económicos y políticos.
- Eliminación de las grandes diferencias entre ricos y pobres.
- La cooperación es mejor que la competencia.
- Las mejores decisiones son las globales.
- Cuanto antes se tomen las medidas correctoras, mas baratas y eficaces serán.<sup>36</sup>

### **1.2.5 El avance de la crisis ambiental y la crisis del modelo capitalista: los indicios y el reconocimiento de una crisis estructural.**

En el transcurso de la década de los setenta y ochenta, se presentaron ciertos hechos y acontecimientos que por su magnitud y los impactos económicos que provocan propiciaron una mayor conciencia sobre la crisis ambiental, y pusieron en evidencia su dimensión global y los niveles de riesgo de que se produjeran catástrofes locales, regionales y planetarias. Nos referimos por ejemplo a la advertencia que en 1981 los científicos británicos hicieron en relación a la existencia de un agujero en la capa de ozono<sup>37</sup> o bien, la explosión de la central nuclear de Chernobyl que liberó una nube de agentes radioactivos en 1986.

Por otra parte, la desinversión productiva, estancamiento, desempleo, bajas remuneraciones, y el consiguiente aumento de la desigualdad y la pobreza, aunado al nuevo fenómeno de la inflación que se presentaron desde mediados de la década de los setenta, y que más tarde desembocarían en la década de los ochenta en la desestructuración del llamado Estado de Bienestar, pusieron en evidencia que el modelo capitalista se encontraba en crisis.

Particularmente en América Latina los impactos de la crisis se manifestaron sobre todo en los sectores populares, sin embargo, los regímenes dictatoriales que dominaban la región se encargaron de reprimir y destruir las organizaciones populares y políticas.

---

<sup>36</sup> Rivas, David M. op. cit., p. 59.

<sup>37</sup> Es necesario destacar que a raíz de esta advertencia y los trabajos que el PNUMA venía realizando desde años anteriores en la consideración de temas de carácter global, se firma el Protocolo de Montreal en 1987, cuyo objetivo era eliminar la producción, comercio y utilización de los clorofluorocarburos (CFC), sustancia empleada en diversos procesos industriales envasada para su aplicación mediante aerosoles. Debido a que se había demostrado los efectos nocivos de esta sustancia en la capa de ozono que envuelve al planeta.

Así, tanto la crisis económica, la represión a la que fueron sometidos estos grupos, y una mayor conciencia sobre la crisis ambiental, hicieron que poco a poco fuera cambiando el tipo de reivindicaciones sociales, las cuales pasaron a centrarse en otro tipo de objetivos, tales como son las causas feministas o bien, las ecologistas.<sup>38</sup>

Así, durante la década de los ochentas, con el avance de la crisis ambiental por un lado, y la profundización de los problemas económicos y sociales para la mayor parte de las naciones por otro, quedaba claro que mas allá de tratarse de acontecimientos fragmentarios, estos hechos evidenciaban la presencia de una crisis estructural, lo que incentivó la necesidad de adoptar enfoques integradores para un nuevo modelo que retomara el objetivo del crecimiento económico con alternativas tecnológicas y energéticas, pero sin que éste se constituyera un fin en sí mismo, sino el desarrollo.

### **1.3 El Desarrollo Sustentable**

#### **1.3.1 El Informe *Nuestro Futuro Común* o *Informe Brundtland* (1987)**

Conciente de este contexto, la Asamblea General de la ONU encomendó en 1984 a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente (CMMAD), elaborar “un programa global para el cambio”, y en 1987, después de haber revisado en conjunción con el PNUMA el documento titulado *Nuestro Futuro Común* ó *Informe Brundtland* que la CMMAD elaboró para dar cumplimiento a la tarea encomendada, decide aprobarlo.

El Informe constituye un parteaguas en el debate sobre medio ambiente y desarrollo, debido entre otras cosas a que en él quedaría formalizado por primera vez el concepto de Desarrollo Sustentable, el cual definió como: "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Y entre cuyas principales novedades destacan justamente el hecho de que se presenta como un enfoque en el que se integran las diversas perspectivas sobre el medio ambiente y los problemas del desarrollo, pero sobre todo, señala la dirección de los cambios que se requiere realizar al actual sistema para lograr un desarrollo sustentable tomando como base la interacción entre los ámbitos económico, social y ambiental.

---

<sup>38</sup> Véase Pierri Naína, op. cit., p. 53-55



Aunque bien, dichas características, por una parte, hicieron al concepto tan amplio, ambiguo e interpretable desde diferentes puntos de vista, que suscitó en la década de los noventa un intenso debate en el cual se analizaron las ideas contenidas en él, se disputaron las interpretaciones del concepto y las orientaciones concretas de su instrumentación, lo cual contribuyó para avanzar en la acotación de elementos parciales contenidos en la idea de DS, aunque no en su definición acabada.

Tal como la propia Comisión llegó a admitir cuando señalaba que las ideas contenidas en el informe eran el resultado de una gran variedad de puntos de vista, perspectivas y diferentes opiniones, valores y creencias, y señalaba en alguna parte sobre las dificultades que como comisión habían enfrentado para integrarlos en una visión unánime,<sup>39</sup> y posteriormente señalaba que “las interpretaciones pueden variar pero deben compartir ciertas características generales y resultar en un consenso básico de DS y sobre un marco estratégico amplio para lograrlo”<sup>40</sup>.

Por otra parte, también fue sujeto de las más variadas críticas entre las que destacan aquellas que rechazan su propuesta de continuar promoviendo un mayor crecimiento económico como la solución a los problemas sociales y ambientales.

Lo que sigue de este apartado señalamos algunos de los principales planteamientos del Informe, en los que se ilustra su visión integradora de las dimensiones del desarrollo, la variedad de perspectivas que engloba, así como los requerimientos que plantea para un desarrollo sustentable; y en el siguiente apartado presentamos algunos de los análisis e interpretaciones sobre el concepto que formaron parte en dicho debate.

El Informe reconocía que:

- Tanto la crisis del medio ambiente, la crisis del desarrollo, y la crisis de la energía, no se trataban de crisis separadas sino de una sola crisis.”<sup>41</sup>
- El sistema vigente a) estaba generando impactos sociales negativos, cuando señalaba que “...el decenio actual se encuentra caracterizado por un retraimiento

---

<sup>39</sup> Véase, *Nuestro Futuro Común*, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 17

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 67

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 24

de las preocupaciones sociales...”; b) que sus instituciones están incapacitadas para enfrentar los problemas ambientales: “...a pesar de las evidencias científicas sobre la complejidad y gravedad de los problemas ambientales globales y regionales, las respuestas gubernamentales se reducen asignando su tratamiento a instituciones que carecen de las capacidades para resolverlos...”; c) que los principales afectados por este sistema son los países más pobres, cuando señala “...es necesario reconocer que los problemas ambientales se han convertido en una cuestión de supervivencia para las naciones en desarrollo...”<sup>42</sup>; y d) que los estilos de crecimiento de las grandes potencias no podían mantenerse indefinidamente, dado que estos incidían directamente sobre las posibilidades de progreso de las futuras generaciones.

– Los estilos y pautas vigentes generan mayor pobreza, desigualdad y crecimiento poblacional y un círculo vicioso entre estas y degradación ambiental.

– Los conceptos de medio ambiente y desarrollo debían ser vistos con una perspectiva más amplia e interdependiente, ya que considerar el medio ambiente como algo aislado del desarrollo había significado que el tema fuera considerado como algo no prioritario dentro de las agendas políticas. En tanto que el desarrollo debía ser concebido como algo más que crecimiento económico, pues reducirlo a esto lo alejaba de las preocupaciones de los países desarrollados: ambas cosas son inseparables.<sup>43</sup>

– La finitud de los recursos naturales y la relación que existe entre éstos y el ser humano, cuando señalaba que: “Nuestro mundo de cinco mil millones de seres humanos debe dar cabida en un medio ambiente finito a otro mundo de seres humanos”.<sup>44</sup> Idea que retoma del ecologismo conservacionista.

– la pobreza es causa y efecto de los problemas ambientales y del crecimiento demográfico.

---

<sup>42</sup> Ibid, p. 15

<sup>43</sup> Ibid, Cfr, p. 16

<sup>44</sup> Ibid, p. 24

Por ello, “había llegado a la convicción de que eran necesarios cambios fundamentales, tanto en las actitudes como en la manera en que las sociedades están organizadas”<sup>45</sup>.

Idea que retoma del humanismo crítico.

No obstante, su recomendación se enfocaba a promover una nueva era de poderoso crecimiento económico a la par que sostenible social y medioambientalmente como la solución a todas estas cuestiones<sup>46</sup>. Característica que se inscribe en el ambientalismo moderado.

Así, el documento propone una reconciliación entre crecimiento y medio ambiente; y reconoce la necesidad del crecimiento económico para poder superar la pobreza e invertir en tecnología, ya que estos dos factores ayudarán a contener y revertir los problemas ambientales.

Además de superar la pobreza, el crecimiento permitirá atender las necesidades básicas en los países pobres, y establece que se requiere un nivel mínimo de crecimiento para causar algún impacto sobre la pobreza absoluta. Para el caso de América Latina sería necesario un crecimiento del 5.5% anual *per cápita*, lo que aún así no se garantizaría la disminución de ésta. Para atender las necesidades básicas en los países pobres, además de crecimiento, es necesaria la equidad social, lo que garantizaría que esa población recibiría una parte justa de los recursos necesarios para mantener ese crecimiento.<sup>47</sup>

Para la conservación de los recursos naturales, el Informe señala que “los gobiernos pueden frenar la destrucción de las selvas tropicales y otros depósitos de diversidad biológica desarrollándolos desde el punto de vista de la economía. La reforma de los sistemas de ingresos procedentes de los bosques y las condiciones de las concesiones podría dar origen a miles de millones de dólares de rentas adicionales, promover una utilización más eficiente y a largo plazo de los recursos forestales y disminuir la deforestación”<sup>48</sup>, lo que no deja lugar a dudas que promueve una “ecología de mercado” como la economía ambiental del ambientalismo moderado lo señala.

---

<sup>45</sup> Ibid, p. 17

<sup>46</sup> Ibid, p. 16

<sup>47</sup> Véase pierrri, Naína, op. cit. p. 62

<sup>48</sup> Nuestro Futuro Común, op. cit., p. 34

Todo lo anterior, requiere contar con sistemas políticos que aseguren la participación social en la toma de decisiones nacionales, y mayor democracia en el sistema internacional como medio para alcanzar el objetivo de la equidad social.

En cuanto al tamaño de la población, establece que deben tomarse medidas tales como políticas poblacionales y la superación de la pobreza para evitar que ésta siga en crecimiento, en razón de que “sólo se puede buscar el DS si el tamaño y el aumento de la población estuvieran en armonía con el potencial productivo cambiante del ecosistema”.<sup>49</sup> La idea del tamaño de la población es retomada del *paradigma de crecimiento cero* que sustenta la corriente ecologista conservacionista, no obstante, para no dar paso a las críticas que refutaron en su tiempo este planteamiento el Informe añade: “...no se trata solamente de una cuestión demográfica; proporcionar a la gente los servicios y la instrucción que le permitan determinar el tamaño de sus familias es una mera de asegurar, en especial para las mujeres el derecho humano básico de la libre determinación”.

De igual manera, recomendaba desarrollar los recursos humanos, “Los conocimientos compartidos a nivel mundial asegurarán una mejor comprensión mutua y acelerarán el equitativo disfrute común de los recursos mundiales”. Entendemos que con estas afirmaciones pretende acentuar la tendencia a globalizar los conocimientos y la cultura, afirmación que concuerda con y enfatiza las tendencias del sistema vigente, o de acuerdo a las corrientes de pensamiento, la idea se apega a los planteamientos del ambientalismo moderado.

Sin embargo, reconocía que “las poblaciones tribales e indígenas exigirán una atención especial, ya que las fuerzas del desarrollo económico trastornan sus modos de vida tradicionales –modos de vida que pueden ofrecer a las sociedades modernas muchas lecciones en la administración de los recursos en los complejos ecosistemas de los bosques, montañas y suelos... se deberían reconocer sus derechos tradicionales y se les debería conceder intervención decisiva en la formulación de las políticas acerca del desarrollo de los recursos en sus regiones”,<sup>50</sup> tal como lo plantea el humanismo crítico.

---

<sup>49</sup> Véase, Pierri, Naína, op. cit., p. 60-66

<sup>50</sup> Nuestro Futuro Común, op. cit., p. 32

Propone retomar el multilateralismo, es decir, la búsqueda de consenso y soluciones multilaterales y un sistema económico internacional de cooperación con el fin de encontrar rumbos para el DS.

El Informe se refiere a impulsar un desarrollo que respete la conservación de la naturaleza, reduzca las contaminaciones y los deterioros existentes y estimule una transición ordenada y fundamental del empleo de fuentes energéticas de origen fósil (carbón, petróleo) a un uso mayor de fuentes renovables (viento, rayos solares, biomasa, etc, exceptuando la energía nuclear). Se debía impulsar también procesos de producción “limpios” en la agricultura, la industria y los servicios, con las necesarias adaptaciones del transporte, el crecimiento urbano y el industrial para hacer viables los propósitos de un desarrollo que se llamaría Sustentable y Equitativo como legado indispensable a las generaciones futuras para su supervivencia.

El Informe parte del principio de que el Desarrollo Sustentable sólo puede entenderse como proceso y que sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional. Asume además, que su cumplimiento supone crecimiento económico, el cual debe enfatizar sus aspectos cualitativos, principalmente los relacionados con la equidad. Hace énfasis también en que el desarrollo debe enfocarse a la superación de los déficits sociales en necesidades básicas. También coloca en un lugar destacado, el imperativo de modificar patrones de consumo sobre todo en países desarrollados, así como también enfatiza el rediseño de políticas, instituciones, leyes y normas para realizar el desarrollo.<sup>51</sup>

En el contexto específico de la crisis del desarrollo y del medio ambiente, surgidas en los años ochenta, la búsqueda del DS requería de los siguientes elementos, los cuales incluían los temas centrales de las discusiones que sobre el desarrollo y el ambiente ya se habían presentado. Es necesario resaltar que estos temas fueron detonador de un intenso debate:

- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones;

---

<sup>51</sup> Véase, Pierri, Naína Op. cit., p. 60-66

- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante;
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado;
- Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente;
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones;
- Un sistema internacional que promueva sistemas duraderos de comercio y finanzas;
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma”<sup>52</sup>.

### **1.3.2 Algunos análisis, críticas e interpretaciones sobre el concepto de Desarrollo Sustentable y la sustentabilidad.**

Pierri señala que el Informe Brundtland cambió el énfasis del debate inicial, centrándolo en objetivos económicos y sociales; en tanto que la solución de los problemas del medio natural constituían un medio para alcanzar estos objetivos. Así, la óptica ecocentrista es superada al plantear una perspectiva desarrollista y antropocentrista, cuando el Informe señala que lo que hay que evitar, es que los problemas del medio ambiente limiten el desarrollo y, los objetivos de éste, deben estar encaminados al bienestar humano.

Pierri, concibe la propuesta del Informe Brundtland como un cambio drástico que tiene por objetivo mantener la estabilidad social, es decir, llevar a cabo un cambio en el sistema para asegurar su mantenimiento y estabilidad.<sup>53</sup>

Sin embargo, señala que ésta se topó con una serie de situaciones reales que se tornaron en obstáculos para la viabilidad de su implementación, cuando se comprendió la verdadera magnitud y amenaza real que supone el problema, cuando se percatan por una parte de los costos financieros y materiales que implica, y por otro lado, el tamaño de la conflictividad socioambiental y sus costos políticos.

---

<sup>52</sup> Nuestro Futuro Común, op. cit., p. 91-92

<sup>53</sup> Cfr. Pierri, Naína, op. cit., p. 60, 61

Entre las críticas al concepto, Pierri, siguiendo a Lélé, nos dice que existen errores al momento de definir y combinar algunos de los conceptos clave planteados en la propuesta, por ejemplo: 1) si bien es cierto que crecimiento y sustentabilidad no son necesariamente excluyentes, eso no implica que el primero favorezca necesariamente el segundo, lo que lo cuestiona lógicamente como objetivo operacional del DS; 2) con la relación crecimiento- pobreza sucede otro tanto, ya que el primero no garantiza la remoción de la segunda, por lo que tampoco por ese lado se justifica como objetivo operacional; 3) en cuanto al concepto, sustentabilidad, éste no responde preguntas fundamentales como: ¿qué debe ser sustentado?, ¿para quienes? y ¿cuanto tiempo?, quedándose en una definición superficial por soslayar los intereses diferentes que responderían esas preguntas de manera diferente.

De igual forma señala que la participación aparece como la llave para lograr la equidad y la sustentabilidad ecológica, lo que no está en ningún sentido probado, pues la desigualdad económica limita las posibilidades y capacidades de participación, por lo que no se puede pensar a ésta como variable independiente, y menos adjudicarle la capacidad de determinante. Por lo que respecta al supuesto de que la equidad garantizaría un manejo sustentable de los recursos, tampoco está probado en la práctica y más bien resulta claro que ese planteamiento necesita una voluntad política específica y capacidades económicas y técnicas, que no son derivados necesarios de la equidad.<sup>54</sup>

Por su parte, Provencio analiza la definición de DS que la comisión Brundtland planteó ("aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"), y nos dice que en ella se trataba de integrar tres elementos: cobertura de necesidades básicas de la actual generación, capacidad natural para lograrlo y la cobertura de necesidades de las generaciones futuras.

Que el concepto de DS heredó de los debates sobre el desarrollo los elementos vinculados a la equidad, al "estilo" tecnológico del crecimiento económico y al patrón de consumo asociado al modelo de desarrollo; y del discurso ambientalista los

---

<sup>54</sup> Ibid. p. 65

aspectos relacionados con los efectos transgeneracionales de la actividad productiva actual y los vinculados a la racionalidad ecológica del desarrollo. No obstante, su novedad reside en el intento de reformular una concepción de la propia idea de civilización material, aunque se incida sobre todo en aspectos económico-ambientales. Se refiere deliberadamente al DS como “perspectiva” y no como teoría o método porque en el breve periodo en el que ha surgido y estado en debate, más bien ha ido acumulando elementos en el intento de articular propuestas y, en el mejor de los casos, de configurar un enfoque para reorientar procesos socio políticos y económicos en el intento de aminorar y de ser posible revertir los impactos de la actividad humana sobre los ecosistemas. Se ha abordado mas como “idea de trabajo” que como teoría. Además, afirma que la perspectiva del DS se colocó entre el rechazo al crecimiento y el crecimiento como prioridad, por lo que en tanto supone crecimiento, se convirtió en objeto de rechazo de los críticos del crecimiento; y en tanto éste queda supeditado a lógicas distintas a las meramente productivas, es visto con recelo por la visión económica predominante.

La perspectiva del DS tal como ha sido formulada, viene a condicionar aún más un proceso y una aspiración social que no ha podido ser resuelta de manera satisfactoria, aún si se consideran solamente los componentes económicos.

Finalmente señala que las propuestas que más se han difundido sobre el DS no han abordado de manera suficiente las complejidades que supone articular una política eficaz, y tampoco han contemplado las dificultades para que de forma espontánea pueda asegurarse la sustentabilidad.<sup>55</sup>

Rivas por su parte reconoce que, a pesar de que se ha reiterado que el DS o la sustentabilidad son conceptos vacíos que constituyen un simple anhelo del cual nadie puede estar en desacuerdo, y en cuya crítica subyace cierto grado de realismo, por cuanto que los conceptos referidos surgen como una simple superación consensuada de planteamientos anteriores; y porque sería un sinsentido entender el desarrollo

---

<sup>55</sup> Véase, Provencio, Enrique, “El desarrollo en los noventa: posibles implicaciones ambientales”, en: Azuela, Antonio. Carabias, Julia. Quadri, Gabriel. Provencio, Enrique (Coords). *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*. UNAM. México. 1993. p. 61-62 y 64



sostenible desde una óptica estrictamente física, dado que cualquier tipo de desarrollo por muy respetuoso que sea con el medio, produce una degradación energética que es irreversible.

Sin embargo, señala que el DS no es un concepto sino un metaconcepto, cuya virtualidad de la idea radica en algo que es evidente: el consenso que provoca en torno a sí. Desde este momento, la protección del medio deja de ser un problema para pasar a ser el problema por excelencia y requiere un acuerdo general, encontrándose íntimamente ligado a la implementación de un nuevo orden económico mundial y a la democratización de las organizaciones internacionales.

Pero además señala que se tiende a pensar que lo ambiguo es el concepto de sostenible, no obstante, no menos controvertido ha sido el concepto de desarrollo; y solo si se asume que los conceptos de la economía son absoluta y científicamente unívocos, mientras que los no económicos son ideológicos metafísicos, afirmaremos que la ambigüedad del DS se debe a un calificativo epistemológicamente incorrecto. Pero frente a esta posición, las corrientes críticas de la economía –ecológicas, políticas, sistémicas, estructurales, históricas, institucionales- muestran que es el concepto de desarrollo el controvertido e impreciso. Y en este sentido, el adjetivo sustentable aporta un consenso que permite que cuando se invoca, todos sepamos de qué estamos hablando.

En resumen, considera que el concepto de DS goza de cuatro ventajas sobre sus precentes más o menos directos: 1) se basa en un acuerdo general en torno a la definición de una serie de problemas interrelacionados, y en torno al contexto en el que hay que buscar soluciones comunes, respondiendo a las interrogantes básicas ¿Qué planeta *deseamos* tener? ¿Qué planeta *podemos* tener?; 2) Es un concepto de aplicabilidad universal; es decir, aplica a todas las regiones del planeta; 3) Sobre este concepto se ha conseguido una cierta unificación de intereses tradicionalmente contrapuestos; 4) abre una senda de reconciliación entre la economía y la ecología, reforzando la estrategia de crecimiento económico.

Por otra parte señala que para la Comisión Brundtland, el DS descansa sobre dos conceptos básicos en la relación sistémica entre desarrollo y medio ambiente: el de

necesidad y el de limitación, ya que por un lado reconoce la prioridad de satisfacer las necesidades humanas, en especial la de los sectores mas pobres de la Tierra, y por otra, es consciente de las limitaciones que imponen el desarrollo de la tecnología y de la organización social, el medio ambiente y la capacidad de la biósfera para absorber los efectos negativos de las actividades humanas. De manera que el DS queda comprendido como un continuo cambio en el que la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.

En resumen, señala que el DS se trata de un proceso dinámico de crecimiento en el que los sistemas naturales dejan de soportar los niveles entrópicos actualmente generados, y en el que el sistema económico y el ecosistema se complementan, introduciéndose aquel en éste, tanto desde el punto de vista técnico- político como metodológico.

Finalmente, señala que cuando se habla de DS se está hablando de una estrategia planetaria en la que todos los grupos sociales y todas las naciones se encuentran comprometidas. Sin embargo, esta cuestión nos lleva al debate de la desigualdad de presiones que ejercen sobre el medio natural los países desarrollados y los subdesarrollados, y por lo tanto, a los distintos grados de responsabilidades. Pero además, ¿cómo sentar bases equitativas en un mundo que es profundamente desigual?, si se aplicara el principio de equidad, los países desarrollados tendrían que reducir su consumo en un 70%, lo que además de ser poco probable su aceptación, generaría también problemas y rechazo en los países en desarrollo<sup>56</sup>.

Por su parte Alejandro Encinas en su análisis e interpretación sobre el concepto de DS, nos dice desde una perspectiva de la economía ambiental que el concepto evoca viejas polémicas de la disciplina económica, tales como: a) el crecimiento económico y la distribución del ingreso; b) las externalidades y su internalización pigouviana; c) la internalización de los costos sociales y de transacción a la Coase; d) el desarrollo económico nacional y sus desequilibrios regionales y sectoriales; e) los límites del crecimiento y sus costos económicos, sociales y ambientales.

---

<sup>56</sup> Véase Rivas, David M, op. cit., p. 41-42, 46-48, 51, 53-54

Discutir acerca de la sustentabilidad del desarrollo y de sus vínculos con las políticas públicas, evidencia nuestra preocupación por los costos sociales crecientes del desarrollo, por los límites ambientales de las actividades productivas y por los problemas asociados al bienestar social. Pues hoy se sabe que con las diversas actividades económicas, además de generar bienes, servicios, riqueza nueva, es decir, valor agregado, de manera simultánea y creciente estamos produciendo impactos adversos; los cuales se deben atender, remediar y prevenir deduciendo parte del valor agregado, o sea, asignando parte de la riqueza generada a la corrección de estos problemas, o lo que es lo mismo, reduciendo parcialmente el bienestar social.

Cuando se dice que el DS implica la satisfacción de las necesidades de las sociedades presentes pero sin poner en riesgo la de las generaciones futuras, lo que en verdad se está diciendo es que tenemos que preocuparnos ya no solo por asignar racional y eficientemente los recursos escasos ante diferentes opciones de utilización, sino que lo tenemos que hacer sin degradar la base biofísica sobre la cual se erige el circuito económico. Apelamos así a la eficiencia y a la equidad, no solo entre los agentes sociales presentes que tienen voz, voto, capacidad de presión y negociación y diferentes formas de representación y decisión, sino también entre los individuos y agentes sociales del futuro.

La sustentabilidad del desarrollo económico se refiere al mantenimiento en buen estado de las funciones básicas que cumplen los ecosistemas, sus recursos naturales y servicios ambientales relacionados con el circuito económico, al tiempo que se generan circuitos expansivos inter e intrasectoriales y empleos cada vez mejor remunerados. La sustentabilidad en una sociedad como la nuestra, entonces, implica recuperar la senda del crecimiento económico sostenido, que permita la creación suficiente de puestos de trabajo bien remunerados, para poder abatir las graves magnitudes en la pobreza actual y reducir las grandes desigualdades regionales.

Así, la dimensión institucional de la sustentabilidad del desarrollo tiene que ver al menos con: 1) los regímenes de propiedad de los ecosistemas y de los recursos naturales; 2) las reglas de acceso y uso de los mismos; 3) los agentes sociales y

económicos organizados; 4) el funcionamiento de los mercados, y 5) la capacidad regulatoria del Estado.<sup>57</sup>

De igual forma presentamos la definición que Víctor L. Urquidi nos ofrece sobre el desarrollo sustentable:

- Por DS y equitativo debe entenderse una estrategia en los ámbitos global, regional y nacional, que permita entregar en forma progresiva a las generaciones venideras la posibilidad de mejorar su calidad de vida sin destrucción de los recursos naturales renovables del planeta y con protección de la biodiversidad.
- El DS deberá proseguirse en condiciones de creciente eficiencia tanto económica como ambiental en el uso de los recursos naturales y en la producción de bienes y servicios. El saber científico y tecnológico deberá emplearse para proteger los recursos tanto renovables como los no renovables, con transiciones hacia métodos de producción que descansen en el empleo de insumos materiales menos contaminantes de los suelos, las aguas, la atmósfera y el hábitat rural y urbano de la especie humana.
- Se deberá tender a una producción cada vez más limpia en el uso de materiales y en sus procesos y transformaciones. En particular, la energía generada con insumos de origen fósil deberá ser reemplazada con el tiempo por otras fuentes y formas de energía, menos contaminantes o aún enteramente limpias.
- El DS habrá de ser equitativo, es decir, deberá comprender la idea tradicionalmente aceptada de contribuir, mediante políticas y programas económicos y sociales articulados, a reducir las gruesas desigualdades que se han manifestado durante el siglo XX, que hoy alcanzan extremos... El desempleo y la miseria no tienen cabida en un DS y equitativo.
- No se trata de hacer mas de lo mismo, sino de emprender un proceso que además de considerar la inversión real productiva para lograr índices de bienestar económico mas elevados, tenga en cuenta de manera simultánea la inversión ambiental requerida y lo que ahora se llama ecoeficiencia, así como construir el bienestar social sobre bases

---

<sup>57</sup> Véase Encinas, Alejandro, "La sustentabilidad del desarrollo y la integración de políticas", en: Muñoz Villarreal, Carlos. González, Ana Citlalic (Comp). *Economía, Sociedad y Medio Ambiente. Reflexiones y avances hacia un Desarrollo Sustentable en México*. INE- SEMARNAP. México. 2000, p. 25-30

equitativas. La formación de recursos humanos vía la educación y la capacitación deberá constituir uno de los pilares del DS y equitativo.<sup>58</sup>

Finalmente, queremos enfatizar algunos aspectos en torno al concepto de sustentabilidad que el desarrollo sustentable implica:

Por una parte, en la definición que el Informe Brundtland ofrece, la sustentabilidad hace referencia a la equidad intergeneracional, de ahí la forma en que Robert Solow la define como “la exigencia de dejar a la próxima generación lo que sea necesario para lograr un nivel de vida por lo menos tan bueno como el nuestro y que les permita igualmente proveer en forma similar a la generación siguiente”<sup>59</sup>. En este sentido, autores como Howarth y Noordgard afirman que para garantizarla es requisito que cada generación asuma verdaderamente el compromiso de transferir los recursos naturales suficientes a las siguientes generaciones<sup>60</sup>.

Por otra parte, desde el punto de vista del desarrollo sustentable los ámbitos económico, social y medioambiental tienen el mismo peso, por lo que se termina con la primacía del ámbito económico sobre los restantes que había predominado en el pensamiento económico hasta años recientes. Así, el DS plantea el desafío de obtener al mismo tiempo, la sustentabilidad económica, la ecológica y la social.

En este sentido, la *sustentabilidad económica* en el DS cumple con el requerimiento de crecimiento económico fuerte y durable, el cual implica la estabilidad financiera, un régimen de baja inflación, así como la creación de capacidades para invertir e innovar.

En tanto que la *sustentabilidad ecológica* se centra en mantener la integridad, productividad y resistencia de sistemas biológicos y físicos y en preservar el acceso a un ambiente saludable.<sup>61</sup> Por ello, es definida por Gligo como la capacidad que posee un sistema o un ecosistema para mantener invariables los parámetros de volumen, tasas de cambio y circulación o haciéndolos fluctuar cíclicamente en torno a valores promedio. En este sentido, el DS sería la mejora cualitativa de una base económica

---

<sup>58</sup> Urquidi, Víctor, “Los desafíos del desarrollo sustentable en América Latina”, en: Urquidi, Víctor L. *op. cit.*, p. 78.

<sup>59</sup> Citado por Máttar y Romero, “El enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable”, en: Héctor Zamitiz, *op. cit.*, p. 35

<sup>60</sup> Citado por Rivas, David, *op. cit.*, p. 49

<sup>61</sup> OECD, 2001

física que se mantiene en un estado determinado mediante un rendimiento de la materia-energía compatible con la capacidad regeneradora y asimilativa del ecosistema. Desde este punto de vista, Daly afirma que para que una sociedad sea físicamente sustentable, sus insumos globales materiales y energéticos deben cumplir tres condiciones: que sus tasas de utilización de recursos renovables no excedan a sus tasas de regeneración; que sus tasas de utilización de recursos no renovables no excedan a la tasa a la que los sustitutivos renovables se desarrollan; y que sus tasas de emisión de agentes contaminantes sean acordes con la capacidad de asimilación del medio ambiente<sup>62</sup>.

Por su parte, la *sustentabilidad social* enfatiza la importancia de un alto nivel de empleo, redes de seguridad capaces de adaptarse a cambios estructurales y demográficos importantes, así como la importancia de la equidad y la participación democrática en la toma de decisiones.<sup>63</sup> Y desde el punto de vista de la teoría de sistemas, Randers y Meadows explican que una sociedad sustentable es aquella que tiene en marcha mecanismos de información, sociales e institucionales para mantener bajo control los bucles positivos de retroalimentación que generan el crecimiento exponencial de la población y el capital.<sup>64</sup>

Finalmente, la *sustentabilidad del desarrollo* plantea la necesidad de revisar y reformular elementos estructurales, tales como la forma misma de medir el desarrollo de un país o una región y la consideración de elementos cualitativos o con mayor complejidad para diferenciar categorías que tradicionalmente se habían venido manejando genéricamente o cuya diferenciación se hacía de manera marginal: la renovabilidad o no renovabilidad de los recursos naturales; la vocación productiva del territorio; las capacidades máximas de carga y asimilación de los ecosistemas sobre los que tienen lugar asentamientos y aprovechamientos humanos; la distribución espacial del ingreso; la calidad y estabilidad de los empleos generados; la interacción entre intereses públicos y privados; los derechos de propiedad colectiva, etc. pero además

---

<sup>62</sup> Véase Rivas, David, Op. cit. p. 50

<sup>63</sup> OECD, 2001.

<sup>64</sup> Rivas, David, op. cit., p. 51

los costos sociales presentes y futuros que deriven del uso de bienes y servicios ambientales<sup>65</sup>.

#### **1.4 El Decrecimiento**

De igual forma, como parte del debate sobre desarrollo y medio ambiente que emerge en la década de los setenta, y tras los planteamientos de diversos pensadores, teóricos y científicos provenientes de diversas disciplinas, tales como Nicolás Georgescu Roegen, Ivan Illich, Cornelius Castoridis, Karl Polanyi, entre otros, quienes promovían una visión crítica sobre la estructura del sistema, el modelo económico, la sociedad actual y la forma de vida predominante, comenzó a gestarse una corriente de pensamiento conocida con el nombre de *Decrecimiento*, cuya crítica se enfoca principalmente en el crecimiento como objetivo de las sociedades y plantea construir una mediante un cambio profundo en cuanto a valores y concepciones, la forma en la organización económica y social y las estructuras del sistema que permitan experimentar el buen vivir. Cabe resaltar que en la década de los noventa, el Decrecimiento emergería como movimiento social y proyecto político en algunos países europeos como Francia, Italia y España.

Por ello, su perspectiva y propuestas pueden considerarse como antagónicas a la del DS por cuanto precisan que el único curso de acción para enfrentar la crisis sistémica es un cambio radical que abarca desde los valores del ser humano hasta la forma en que está organizado el sistema económico. De igual forma, incorpora ideas de las corrientes de pensamiento que describimos al comienzo, particularmente del ecologismo conservacionista y el humanismo crítico.

##### **1.4.1 Fundamentos teóricos:**

- **La economía ecológica o bioeconomía de Nicolás Georgescu-Roegen,**

El decrecimiento se basa en los planteamientos de Georgescu-Roegen, fundador de la economía ecológica o bioeconomía –que hemos explicado más arriba-, y reconocido como fundador del Decrecimiento, quien en su libro *La ley de la entropía y el proceso económico* publicado en 1971, señala que el error central del pensamiento económico occidental, tanto del capitalismo como del comunismo, es la concepción mecanicista

---

<sup>65</sup> Muñoz Villarreal, Carlos. et. al. op. cit. p. 5-6

que tiene para analizar el proceso económico, ya que no incluye los factores naturales. En este sentido, rompió con los fundamentos de la economía clásica que considera el flujo del proceso económico circular, sin entradas ni salidas de ese sistema de circuito cerrado y sin ninguna intervención de otros factores que están fuera del sistema.

Georgescu-Roegen considera el flujo del proceso económico de una manera absolutamente distinta, pues señala que éste es un proceso abierto y dependiente del entorno natural y del medio ambiente, y por ello está sujeto a la segunda ley de la termodinámica que establece que la energía se conserva en cantidad, pero se degrada en calidad, cumpliendo así el fenómeno de la entropía o del desorden progresivo.

Al aplicar los conceptos de la termodinámica, descubrió que no puede haber un crecimiento infinito en un planeta finito, y que la concepción mecanicista constituye la fuente principal de la crisis ecológica, social y política de las expectativas de crecimiento ilimitado.<sup>66</sup>

- **La *contraproductividad*, el *monopolio radical* y la *sociedad convivencial* de Ivan Illich.**

De Iván Illich retoma conceptos tales como el de *contraproductividad* y *monopolio radical* que señalan una crítica a las instituciones que rigen nuestro sistema en tanto que éstas producen resultados opuestos para los cuales fueron creadas; así como a los objetos materiales que se han convertido en objeto de culto y sentido del ser humano, limitando su autonomía personal. Así como la idea una *sociedad convivencial* como aquella que ofrece autonomía al ser humano sin subordinarlo a la herramienta, basada en valores éticos.

En el concepto de *contraproductividad*, Illich señala que una herramienta en el sentido más amplio posible, es un instrumento o un medio para realizar una tarea específica, es decir, para ser puesto al servicio de una intencionalidad, es pues el proveedor de los objetos y servicios. Sin embargo, cuando de ser un medio se convierte en un fin la

---

<sup>66</sup> Véase Álvarez G, Osvaldo, "La economía ecológica de Nicolás Georgescu-Roegen", en: Olmedo Carranza, Raúl (Comp), Para Comprender a México I. ¿Crecer o decrecer? Megatendencias. UNAM. México, 2009, p. 113- 116.



herramienta se pervierte.<sup>67</sup> Podemos reconocer que una herramienta se ha convertido en un fin cuando, pese a la *contraproductividad* (cuando una herramienta comienza a provocar efectos no deseados al ser utilizada, cuando en lugar de traer un beneficio causa un malestar) que provoca, seguimos utilizándola y haciéndola crecer. Así, cuando la herramienta es contraproductiva se convierte en una amenaza en contra de la humanidad, convirtiendo al hombre en piezas de un sistema eléctrico o mecánico, despersonalizadas, fácilmente reemplazables, pero sobre todo, utilizables como medios. Así el hombre se ve amenazado por sus herramientas en tanto éstas le convierten en un medio a él para volverse, ellas mismas, un fin.

Por otra parte, el *monopolio radical* se trata de un tipo de dominación por un tipo de producto y/o herramienta, el cual instauro su consumo obligatorio y limita al individuo de su posibilidad de hacer, es decir, la autonomía de la persona.<sup>68</sup> Es un tipo particular de control social, reforzado por el consumo obligatorio de una producción en masa que solo las grandes industrias pueden garantizar. El monopolio radical refleja la industrialización de los valores. La respuesta personal la sustituye por el objeto estandarizado; e instala a la gente dentro de la dependencia.

Illich planteaba la idea de una *sociedad convivencial*: bajo convivencialidad entiendo lo inverso de la productividad industrial, es la libertad individual, realizada dentro del proceso de producción, en el seno de una sociedad equipada con herramientas eficaces. La productividad se conjuga en términos de tener, la convivencialidad en términos de ser. Trasladarse de la productividad a la convivencialidad es sustituir un valor técnico por un valor ético, un valor material por un valor realizado. Degradados esencialmente al rango de meros consumidores-usuarios, el hombre se ve privado de la convivencialidad. La relación convivencial, siempre nueva es acción de personas que participan en la creación de la vida social.

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, cuando la medicina ya no es el medio que restablece el equilibrio -la salud- sino el fin en sí misma, esa herramienta llamada institución médica ha comenzado a pervertirse

<sup>68</sup> Por ejemplo, el automóvil pueden ejercer el monopolio de la circulación eliminando prácticamente el desplazamiento a pie o en bicicleta, haciendo puramente nominal el derecho a caminar

La herramienta convivencial es la que deja la mayor latitud y el mayor poder para modificar el mundo en la medida de la intención. El uso que cada cual haga de ella no invade la libertad del otro para hacer lo mismo.

Una sociedad convivencial es pues, la que ofrece al hombre la posibilidad de ejercer la acción más autónoma y más creativa, con ayuda de las herramientas menos controlables por los otros, fundamentada en valores tales como: sobrevivencia, equidad, autonomía creadora, cada uno de los cuales limita a su manera la herramienta. En dicha sociedad se deben invertir radicalmente las instituciones industriales y reconstruir la sociedad completamente. Para poder ser eficiente y poder cubrir las necesidades humanas que determina, un nuevo sistema de producción debe también reencontrar nuevamente la dimensión personal y comunitaria.<sup>69</sup>

- **La crítica a la sociedad moderna de Cornelius Castoriadis.**

De Cornelius Castoriadis retoma la crítica que desarrolló en torno a la sociedad moderna, quien además nunca dejó de probar la inexistencia del “mercado libre” y de cuestionar las ideas de “Desarrollo”, “racionalidad económica” o la supuesta neutralidad y omnipotencia de la técnica. Su crítica económica además reveló el verdadero carácter subversivo de los movimientos ecologistas.

Una de las críticas más profundas que desarrolló Castoriadis apunta a la crisis de significaciones imaginarias de la propia sociedad moderna, incapaz de proporcionar un sentido a la vida (individual y social), de sostener valores o normas sin contradecirlos y erosionarlos, o de proporcionar identidad y proyectos de futuro.

En ese sentido, Castoriadis cuestiona una sociedad dominada por el individualismo, la apatía y el cinismo, que sólo parece valorar al dinero, la fugaz notoriedad y el poder; un mundo moderno uniformado por el consumismo y los massmedia, en el que la educación se ha vuelto obligación molesta o carga laboral, al mismo tiempo que ha transformado a la cultura en un museo de obras muertas y a crítica filosófica en mera

---

<sup>69</sup> Véase Illich, Ivan, *La convivencialidad*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1985, p. 27- 32, 43-46, 80-85; Márquez Muñoz Jorge, *La obra de Iván Illich como un paradigma para el estudio de la sociedad internacional*. Tesis para obtener el grado de licenciados en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM 191 pp. versión electrónica en: <http://www.ivanillich.org.mx/Principal.htm>

“interpretación” o moda posmoderna. Puso en entredicho una sociedad que ha perdido su impulso crítico y creativo, en el que el proyecto libertario de la autonomía se ha eclipsado, abriéndose “la época del conformismo generalizado”.

Castoriadis critica un mundo de humanos privatizados, heterónomos y enajenados, carentes de identidad o de proyectos, hundidos en las trivialidades televisivas, ganados por la insignificancia. Un mundo, en suma, que hace más necesaria que nunca la defensa y la práctica de la filosofía como pensamiento reflexivo y crítico que elucide los caminos de la autonomía.<sup>70</sup>

- **La reivindicación de una sociedad moderna no subordinada a la economía de Karl Polanyi.**

Karl Polanyi es considerado como un pensador interdisciplinario, cuya característica era una exigencia de la complejidad de su proyecto moral y político. La reivindicación de una sociedad moderna en la que lo social y lo político marcaran la pauta de lo económico le llevaron a mostrar: a) cómo la economía de mercado es su antítesis, ya que supone la sumisión de toda la sociedad a la misma; b) cómo la economía política, clásica y neoclásica, es su sostén ideológico y c) cómo sólo es posible recuperar el predominio de lo social y lo político por medio de una superación de aquella economía y de su forma de pensarla.<sup>71</sup>

- **El pensamiento complejo de Edgar Morin.**

El sustento teórico-metodológico del Decrecimiento es el pensamiento complejo, del cual es considerado como padre fundador Edgar Morin. El pensamiento complejo con su particular interpretación de lo que se ha dado en llamar transdisciplinariedad son, en la actualidad, asideros epistemológicos que nos ayudan a comprender los fenómenos inéditos de esta nueva visión de la humanidad, la vida, la existencia, el conocimiento y las disciplinas, el desarrollo humano, la sustentabilidad de la especie humana, la educación y las reformas profundas que deben abordarse para suscitar nuevas esperanzas.

---

<sup>70</sup> Lund, Andrés, “Cornelius Castoriadis: ¿el último filósofo?”, versión electrónica en: <http://www.fundanin.org/lund.htm>

<sup>71</sup> Véase, Prieto, Carlos, “Karl Polanyi: crítica del mercado, crítica de la economía”, en: <http://www.ucm.es/info/socio1/prietokp.html>

Basado en las teorías de la información y de los sistemas, la cibernética y en los procesos de autoorganización biológica; así como en los principios de recursividad organizacional, el principio dialógico y el principio hologramático, Morin construye un método que intenta estar a la altura del desafío de la complejidad, este es: el paradigma de la complejidad. Según Morin estamos en la prehistoria del espíritu humano y solo el pensamiento complejo nos permitirá civilizar nuestro conocimiento.<sup>72</sup>

#### **1.4.2 Las aportaciones de Serge Latouche**

##### **- Crítica a la sociedad del crecimiento y sus conceptos de crecimiento y desarrollo**

En los últimos años, uno de los principales teóricos del Decrecimiento y exponente del llamado movimiento decrecentista ha sido sin duda alguna el economista francés Serge Latouche, quien entre sus diversas aportaciones nos muestra su perspectiva crítica hacia la que denomina “sociedad del crecimiento” que en efecto se trata de la actual sociedad en la que el crecimiento se ha convertido en objetivo, así como a las concepciones que rigen el imaginario de esta, particularmente los conceptos de crecimiento y desarrollo; y por ello su propuesta se enfoca a desmitificar el desarrollismo, descolonizar el imaginario y construir una sociedad basada en los principios del decrecimiento que le permitirá a la gente experimentar el buen vivir, esta es: la sociedad del decrecimiento.

Latouche señala que en la sociedad actual el crecimiento ha dejado de ser una manera de satisfacer las necesidades reales para convertirse en finalidad en sí mismo, mientras genera necesidades ficticias. Así, el crecimiento ha devorado a la economía y hemos pasado de ser una sociedad con crecimiento a una sociedad de crecimiento.

La sociedad de crecimiento es aquella dominada precisamente por una economía de crecimiento y que tiende a dejarse absorber en ella. El crecimiento por el crecimiento se convierte así no en el objetivo primordial, sino el único de la vida. Los fundamentos de la sociedad del crecimiento son la publicidad, la obsolescencia programada (es decir, una caducidad programada de los productos de consumo), y el crédito.

---

<sup>72</sup> Véase: <http://www.edgarmorin.com/Default.aspx?tabid=61>

Latouche enfatiza que este tipo de sociedad no es deseable al menos por tres razones: porque genera un aumento de las desigualdades e injusticias, crea un bienestar ampliamente ilusorio, y a los mismos “ricos” no les asegura una sociedad amigable, sino una anti-sociedad enferma de su riqueza; y no es sostenible, pues se topa con los límites de la biósfera. Si se toma como índice “la huella” ecológica del modo de vida de este tipo de sociedad, en superficie terrestre necesaria, se obtienen resultados insostenibles tanto desde el punto de vista de la equidad en los derechos de absorción de la naturaleza, como desde el punto de vista de la capacidad de regeneración de la biósfera.

En este sentido, Latouche considera que el crecimiento es un mito, porque lo que crece por un lado decrece más fuertemente por el otro, en otras palabras, la elevación del nivel de vida del que creen beneficiarse la mayoría de los ciudadanos del norte es cada vez más una ilusión, si bien gastan más en términos de bienes y servicios comerciales, olvidan deducir de ello la elevación superior de los costes comerciales y no comerciales: degradación de la calidad de vida (aire, agua, medio ambiente), gastos de “compensación” y reparación (medicamentos, transportes, entretenimiento), elevación de los precios de productos que escasean (agua embotellada, energía, espacios vitales), etcétera.

Otro tanto ocurre con el concepto de desarrollo, pues bien éste destruye el entorno, la esencia humana y engendra injusticia social, por cuanto que aunque sea cínico, la mayoría de los modelos de desarrollo se plantea que la desigualdad es una condición previa a la acumulación, algo consustancial al desarrollo. De esta manera, el Desarrollo Humano impulsado por la ONU es un eufemismo que tampoco escapa al imperialismo cultural ni al etnocentrismo.

En este sentido, señala que el DS no es sino un oxímoron, una figura literaria que consiste en yuxtaponer dos palabras contradictorias y quedarse tan feliz. A pesar de que se define como un desarrollo ecológicamente sostenible y socialmente equitativo, la realidad es que las prácticas tras este concepto son puramente incompatibles porque no es posible que sobreviva la industria tal y como la conocemos y a la vez reduzcamos el efecto invernadero.

Por ello, propone desmitificar el desarrollismo y apunta a la necesidad de luchar contra él, ya que éste solo conduce al pensamiento único, a la dictadura y a la mercantilización del mundo. Abrazados al desarrollo solo podemos seguir en la senda de la destrucción como seres humanos a la par que lo hace con nuestro entorno. No solo hace falta moderar las tendencias actuales, es absolutamente necesario salir del desarrollo y del economicismo.<sup>73</sup>

- **El decrecimiento y la sociedad del decrecimiento.**

En este sentido, propone construir una sociedad con una sobriedad asumida, trabajar menos, tener mejores vidas, consumir menos, pero de mejor calidad, producir menos basura y reciclar más, esto significa recuperar el sentido de la medida y una huella sostenible desde el punto de vista ecológico, y encontrar la felicidad en la convivencia con los demás y no en la acumulación desesperada de aparatos, esta es: la sociedad del decrecimiento.

La necesidad de crear una sociedad de decrecimiento deriva de la certeza de que los recursos de la Tierra y los ciclos naturales no pueden sostener el crecimiento económico. Así mismo, la idea del decrecimiento ha cobrado fuerza en los últimos años, y se comprende que así sea porque treinta años después de las primeras denuncias de la crisis ecológica, la sucesión de catástrofes medioambientales que se han producido desde entonces y el análisis de los efectos predecibles del cambio climático y del calentamiento global han llevado a que algunas personalidades próximas a las instituciones no han dejado de insistir en que el peligro de crisis ecológica global aumenta, por lo que ya no caben parches calientes.

El decrecimiento no se refiere a un crecimiento negativo o retroceso en las tasas de crecimiento, pues sabemos que la simple desaceleración del crecimiento hunde a las sociedades en la desesperación a causa del desempleo y el abandono de los programas sociales, culturales y ecológicos que aseguren un mínimo de calidad de vida. De igual forma, el decrecimiento no es una alternativa al crecimiento, sino una matriz de

---

<sup>73</sup> Véase, Olmedo Carranza, Raúl (Comp), Para Comprender a México I. ¿Crecer o decrecer? Megatendencias. UNAM. México, 2009, p. 144-148, 152, 153 y 160.

alternativas que permitirán reabrir el espacio a la creatividad humana una vez eliminado el yeso del totalitarismo económico.

El decrecimiento significa expulsar de la economía prácticas tales como la propiedad privada, los medios de producción y la acumulación ilimitada del capital. Por ese motivo, el decrecimiento solo se puede plantear en una “sociedad de decrecimiento”, lo cual supone una organización absolutamente diferente en la que se replantea el lugar central del trabajo productivo en nuestra vida, en la que las relaciones sociales sean más importantes que la producción y el consumo de productos desechables e inútiles.

Para Latouche el decrecimiento es una posibilidad de atreverse a pensar un mundo diferente, es una utopía, pero es absolutamente necesario para provocar un cambio. El decrecimiento dice es una necesidad, no un principio, un ideal, ni el objetivo único de una sociedad del post-desarrollo. La consigna del decrecimiento tiene por objeto sobre todo marcar con fuerza el abandono del objetivo insensato del crecimiento por el crecimiento. Literalmente eso querría decir: avanzar retrocediendo.<sup>74</sup>

- **Algunas estrategias**

Algunos valores que habría que priorizar y deberían prevalecer sobre los valores dominantes actuales son: el altruismo que debería anteponerse al egoísmo; la cooperación a la competencia desenfrenada; el placer del ocio a la obsesión por el trabajo; la importancia de la vida social al consumo ilimitado, el gusto por el trabajo bien hecho a la eficiencia productiva, lo razonable a lo racional, etcétera. El problema es que los valores actuales son sistémicos, esto significa que son suscitados y estimulados por el sistema y contribuyen a su vez a fortalecerlo.

Por ello, es necesario poner en marcha una clase de círculo virtuoso. La llave de ese círculo sería el cambio de valores sobre el significado de riqueza, pobreza y bienestar que comportaría la emergencia de nuevos conceptos y una reestructuración de la economía actual que exigiría “salir del capitalismo aunque manteniendo el mercado”. Esto llevaría a relocalizar la producción, y en consecuencia se frenaría la globalización, y el consumo de recursos a su vez, se moderaría, y esto, con la reutilización y el

---

<sup>74</sup> Ibid, p. 145, 149, 154, 157, 165.

reciclaje como culminación, conduciría de nuevo al inicio: en este caso a retroalimentar los nuevos valores.

Así, si bien el mercado y la ganancia pueden persistir, ya no como incitadores, ya no como fundamentos del sistema. Podemos concebir medidas progresivas que constituyan etapas, pero es imposible decir si serán aceptadas pasivamente por los “privilegiados” que serían sus víctimas, ni por las actuales víctimas del sistema, que están mental ó físicamente drogadas por él. Así, para realizar la necesaria descolonización del imaginario, podemos contar muy ampliamente en el futuro con la pedagogía de las catástrofes.

De igual forma, la elección de una ética personal diferente, como la sencillez voluntaria, puede modificar la tendencia, y socavar las bases imaginarias del sistema, pero sin un cuestionamiento radical del mismo el cambio corre el riesgo de ser limitado.

Hace falta un cambio de paradigma para una nueva economía con un enfoque completamente diferente al actual y con nuevas herramientas de medida.

Una política de decrecimiento podría consistir en primer lugar en reducir e incluso suprimir el peso sobre el medio ambiente de las cargas que no aportan ninguna satisfacción. El importante volumen de hombres y mercancías desplazadas por todo el planeta con el correspondiente impacto negativo, la publicidad, y la caducidad aclarada de productos y aparatos desechables constituyen importantes reservas de decrecimiento en el consumo material. Una condición previa es la feroz reducción del tiempo de trabajo impuesto para asegurar a todos un empleo satisfactorio.

Podemos sintetizar todo esto en un programa de ocho etapas (“8 erres”) que inician con reevaluar, reconceptualizar, reestructurar, relocalizar, redistribuir, reutilizar, reciclar y reducir. Esos ocho objetivos interdependientes ponen en marcha un círculo virtuoso de decrecimiento sereno, amigable y sustentable. Podríamos incluso alargar la lista con: reeducar, reconvertir, redefinir, remodelar, repensar, etcétera, pero todas esas están más o menos incluidas en las primeras; y diez grandes objetivos que le van a permitir a la gente experimentar el buen vivir: 1. Encontrar la huella ecológica sustentable de cada país; 2. reducir los transportes a las necesidades sociales y que los



sistemas de transportación contemplen los eco-impuestos; 3. Relocalizar las actividades y los circuitos financieros; 4. Restaurar la agricultura campesina; 5. Reducir los tiempos de trabajo; 6. Relanzar la producción de bienes relacionales y que causan placer (el ocio, la plática entre personas, etcétera); 7. Reducir el desperdicio en energía; 8. Restringir el espacio publicitario; 9. Reorientar la medicina herbolaria y, 10. Re apropiarse del dinero (controlar los bancos hacia una economía social).

La viabilidad de esta utopía podría traducirse en un programa político en el que se encontraran medidas tales como: interiorizar las externalidades; hacer pagar el verdadero precio del transporte; fomentar la agricultura biológica y local; aprovechar el aumento de la productividad para reducir el tiempo de trabajo; promover el ahorro energético establecer una moratoria en la búsqueda científico-técnica y penalizar la publicidad.

Sin embargo, la sociedad de decrecimiento no será la misma en Texas que en el sureño estado mexicano de Chiapas, ni en Senegal, ni en Portugal. El decrecimiento volverá a lanzar la aventura humana hacia una pluralidad de destinos posibles. Lo primero, es tener claro que el decrecimiento en el Norte es una condición necesaria para poder abrir alternativas en el Sur.

El decrecimiento en el Sur significa iniciar un círculo virtuoso que implica romper la dependencia económica y cultural con el Norte, reconectar una línea histórica interrumpida por la colonización, reintroducir productos específicos que fueron abandonados y olvidados, así como valores “anti-económicos” relacionados con el pasado de esos países, y recuperar técnicas y conocimientos tradicionales.

Las experiencias alternativas y los grupos disidentes, como cooperativas, sindicatos, asociaciones para preservar la agricultura campesina, algunas organizaciones no gubernamentales, sistemas de permuta local, redes de intercambio de conocimiento, son laboratorios pedagógicos para la creación del “nuevo ser humano” que requiere la sociedad. Son universidades populares que promueven la resistencia y contribuyen a descolonizar el imaginario.

Para el decrecimiento es más importante el proceso de autotransformación de la sociedad y de los ciudadanos que la política electoral. Debido a que todos los

gobiernos, son funcionarios del capitalismo, que en el mejor de los casos pueden como mucho, disminuir o suavizar procesos sobre los cuales ya no tienen ningún control. En este contexto, ni los proyectos de izquierda pueden hacer mucho, pues la izquierda se quedó también atrapada al comprometerse con la sociedad del crecimiento.<sup>75</sup>

- **Algunas experiencias donde se han incorporado los principios del decrecimiento.**

Se pueden encontrar los principios del decrecimiento en propuestas teóricas e iniciativas desarrolladas en el Norte y en el Sur. Por ejemplo, el intento de los neozapatistas de Chiapas de crear una región autónoma. También hay experiencias en América del Sur, con indígenas entre otros, como lo que ocurrió en Ecuador, donde se incorporó a la Constitución el objetivo del Sumak Kausay (buen vivir).

En el Norte también empiezan a propagarse iniciativas que promueven el decrecimiento y la solidaridad. Las AMAP (Asociaciones para el Mantenimiento de una Agricultura Campesina, en francés, así como entre grupos de consumidores y granjas locales con el fin de abastecerse) son ejemplos de autoproducción como el PADES (Programa de Autoproducción y Desarrollo Social, que implica asumir todas las actividades de producción de bienes y servicios, para sí y para la comunidad, sin contrapartida monetaria).

El movimiento de Ciudades en Transición comenzó en Irlanda y su propagación al resto del mundo puede ser una forma de producción desde abajo, que se asemeja mucho a la sociedad del decrecimiento. Las localidades tratan, primero, de lograr la autosuficiencia energética dado el agotamiento de recursos, y en general promueven la búsqueda de la resiliencia (la capacidad de adaptarse a los cambios del ambiente).<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Ibidem, p. 149-150, 154-156, 158-160.

<sup>76</sup> Ibidem, p. 158

## Esquema sobre la evolución del debate sobre el medio ambiente: teoría, instrumentos normativos y jurídicos. Influencia de los grandes acontecimientos mundiales. (1972-2010)

<p style="text-align: center;"><b>Antes de 1972</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Antecedentes</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Conferencia de Estocolmo (1972)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Debate inicial</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Propuesta de DS de la Comisión Brundtland (1987)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Se invierte el debate inicial</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Conferencia de Río de Janeiro (1992)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Avances en los consensos en general y retrocesos en la implementación y en los resultados</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (2002)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Viejos y nuevos problemas económicos, sociales y ambientales: el cambio climático, un reto a la gobernabilidad</b></p>
<p>Escenario inicial de la discusión ambiental</p> <p>Corrientes antecesoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crítica naturalista</li> <li>- Crítica social</li> </ul> <p>derivadas de las primeras percepciones del daño de la industrialización</p> <p><b>1945</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Explosión de las primeras bombas atómicas</li> <li>- Generalización del taylorismo-fordismo que dio paso a un enorme desarrollo económico.</li> <li>- Creación de la ONU</li> </ul> <p>Proceso de conformación de la conciencia ambiental</p> <p><b>1947.</b> La UNESCO crea la Unión Internacional Provisional para la</p>	<p>Ambientalismo contemporáneo</p> <p>Se manifiestan 3 corrientes de pensamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ecologismo conservacionista,</li> <li>• ambientalismo moderado,</li> <li>• crítica humanista.</li> </ul> <p>Se considera la existencia de límites físicos al crecimiento económico y poblacional.</p> <p>Nuevo escenario económico, social, político y ecológico</p> <p>Politización del tema ambiental</p> <p>Introducción de la crisis ambiental en la arena política internacional</p>	<p><b>1981.</b> Alerta sobre un agujero en la capa de ozono.</p> <p><b>1986.</b> Explosión de la central nuclear de Chernobyl</p> <p>Contexto en el que se presenta la propuesta: crisis del sistema capitalista, el fenómeno de la inflación.</p> <p>Desestructuración del Estado de bienestar.</p> <p>Regímenes dictatoriales en América Latina.</p> <p>Cambio en las reivindicaciones sociales, pasan a ser objetivos parciales específicos como el feminismo o las causas ambientales.</p>	<p>Productos de la Cumbre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda 21</li> <li>• Convención Marco sobre Cambio Climático</li> <li>• Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo</li> <li>• Convención sobre diversidad biológica</li> <li>• Declaración de principios sobre el manejo, conservación y desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques.</li> </ul> <p>Paralelamente a la Conferencia se llevó a cabo un foro de ONG's</p> <p>Etapa marcada por un proceso de globalización de los mercados</p> <p>Firma de tratados</p>	<p>Para esas fechas ninguna nación ha iniciado un proceso integral político-económico, social y ambiental que se asemeje al DS.</p> <p>Se ha hablado y escrito mucho acerca del DS pero ha faltado que lo escrito ejerza influencia.</p> <p>Pocas contribuciones de esta Cumbre</p> <p>Reiteración de lo establecido en Río de Janeiro</p> <p>El debilitamiento de los Estados-nación como resultado del proceso de globalización es ya notorio</p> <p><b>2000.</b> Se firma la Declaración del Milenio de la ONU.</p>

## Esquema sobre la evolución del debate sobre el medio ambiente: teoría, instrumentos normativos y jurídicos. Influencia de los grandes acontecimientos mundiales. (1972-2010)

<p>Protección de la Naturaleza.</p> <p>– Se constituye la red mas extensa de organizaciones conservacionistas (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN)</p> <p><b>1961.</b> Se crea el World Wide Fund for Nature (WWF), organización internacional independiente de carácter conservacionista</p> <p><b>1948.</b> Se crea la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL)</p> <p>Percepción de los peligros de una catástrofe ecológica global</p> <p><b>1950-1973.</b> Crecimiento vertiginoso de la producción a nivel mundial, llamado “edad de oro”</p>	<p><b>1972.</b> La ONU declara el 5 de junio como el día Mundial del Medio Ambiente.</p> <p>Publicación de informes científicos con proyecciones hacia el futuro de las tendencias actuales. Entre otros: el <i>Primer Informe al Club de Roma ó Los límites al crecimiento</i>, 1972; <i>Segundo Informe al Club de Roma</i> 1974</p> <p>Creación de instituciones internacionales para abordar la problemática</p> <p><b>1973.</b> Crisis del petróleo</p> <p><b>1974.</b> Creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)</p> <p>Creación de las primeras ONG´s ambientalistas, tales como: Greenpeace (1971)</p> <p>Creación de los primeros “Partidos Verdes”</p> <p>Emergen propuestas de modelos de desarrollo, ecodesarrollo, Fundación Bariloche</p>	<p><b>1987.</b> Formalización del concepto de Desarrollo Sustentable mediante la publicación del Informe <i>Nuestro Futuro Común</i></p> <p>Se invierte el debate inicial: consenso sobre la necesidad de crecimiento económico</p> <p>Surgimiento de la idea de conciliar el cuidado del medio natural con los objetivos tradicionales del desarrollo</p> <p><b>1987.</b> Se suscribe el Protocolo de Montreal para eliminar la producción, comercio y utilización de clorofluorocarburos</p> <p><b>1988.</b> Creación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) por la Organización Meteorológica Mundial y el PNUMA</p> <p><b>1990.</b> Publicación del documento “Nuestra Propia Agenda”.(BID-PNUD)</p> <p><b>1990.</b> El Panel Intergubernamental de Cambio Climático emite su Primer Informe de Evaluación</p>	<p>comerciales multilaterales y de integración regional (p. ej., TLCAN)</p> <p><b>1992.</b> Creación de la Unión Europea</p> <p>Esta era de cooperación le dio un papel mas activo al sector privado en relación al medio ambiente</p> <p>La Conferencia evidenció la existencia de consensos pero también los verdaderos límites a los que se enfrenta el DS</p> <p>A raíz de la Conferencia, mayor institucionalidad internacional, aunque poco eficaz. Creación de fondos de financiamiento.</p> <p>Emerge el tema del cambio climático global</p> <p><b>1995.</b> Celebración de la Primera Conferencia de las Partes en Berlín (COP1)</p> <p><b>1997.</b> Se suscribe el Protocolo de Kyoto en la Tercera Conferencia de las Partes (COP3, Kyoto)</p> <p>Desigualdad de avances entre países en materia de política ambiental</p>	<p><b>2001.</b> miembros de la red yihadista <i>Al-Qaeda</i> llevan a cabo atentado suicida contra E.E.U.U</p> <p>Nueva realidad geopolítica y de seguridad</p> <p>Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico</p> <p>Catástrofes locales como resultado del cambio climático global (p. ej. Huracán <i>Katrina</i>, E.U., 2005)</p> <p><b>2005.</b> Reino Unido emite la primer Estrategia de Desarrollo Sustentable</p> <p><b>2005.</b> Entra en vigor el Protocolo de Kyoto</p> <p><b>2006.</b> Publicación del Informe Stern: <i>La economía del cambio climático</i></p> <p><b>2007.</b> Crisis alimentaria y de los energéticos a nivel mundial</p> <p><b>2007.</b> El Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático es galardonado con el Premio Nobel de la Paz.</p>
---	---	---	--	--

## Esquema sobre la evolución del debate sobre el medio ambiente: teoría, instrumentos normativos y jurídicos. Influencia de los grandes acontecimientos mundiales. (1972-2010)

	<p>A nivel local: creación de las primeras leyes e instancias gubernamentales relacionadas con el tema</p> <p>Se constituyen las llamadas economía ecológica (que enfatiza la finitud de los recursos naturales) y economía ambiental (que se basa en la internalización del medio ambiente al mercado)</p> <p><b>1979.</b> La Organización Meteorológica Mundial crea el Programa Mundial del Clima</p>		<p>Avances y retrocesos institucionales en la gestión ambiental en A.L.</p> <p>La protección al medio ambiente da como resultado la creación de nuevos mercados</p> <p>Crecientes demandas ciudadanas por un ambiente mejor</p> <p>Mayor difusión del tema en medios masivos de comunicación</p> <p>Diseño de proyectos de educación ambiental</p> <p>El tema ambiental adquiere considerable relevancia en los informes de principales organismos internacionales (BM, BID) y de investigación científica de las primeras potencias mundiales.</p>	<p><b>2007.</b> El Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático publica su 4º Informe de Evaluación AR4</p> <p><b>2008.</b> Crisis financiera internacional</p> <p><b>2009.</b> XV Conferencias de las Partes en Copenhague (COP15)</p> <p><b>2010.</b> XVI Conferencia de las Partes en Cancún, México (COP16)</p>
--	--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

# Corrientes de pensamiento del ambientalismo presentes a lo largo del debate

*Inicialmente expresada en el Primer Informe al Club de Roma*

**Corriente ecologista conservacionista o sustentabilidad fuerte**

- Es ecocentrista
- Tiene raíces en el conservacionismo naturalista del S. XIX
- Toma como punto de referencia la existencia de límites físicos absolutos
- Tomó forma mediante la propuesta de Crecimiento económico y poblacional Cero

Se apoya en las teorías de:

- Malthus (1798)
- David Ricardo (1817)

Leopold (1949):

- Estética de la conservación
- Ética de la Tierra o Bioética
- Tiene referente filosófico-político en la ecología profunda de Arne Naess (1973)
- Se apoya de la llamada Economía ecológica
- Privilegia el eje de la sustentabilidad ecológica

*Inicialmente expresada en la Declaración sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972)*

**Ambientalismo moderado o sustentabilidad débil**

- Antropocéntrica
- Desarrollista
- Acepta ciertos límites naturales a la economía
- Se apoya de la llamada Economía ambiental (neoclásica keynesiana)
- Se expresa políticamente en la propuesta de DS con crecimiento económico y márgenes de conservación
- Sus voceros: organismos internacionales como la ONU
- También llamado por algunos autores como ecologismo minimalista\*
- Considera que el crecimiento económico favorece el cuidado del medio ambiente (Curva Ambiental de Kuznets)

\* Tal es el caso de Andrew Dobson, 2002

*Inicialmente expresada en la propuesta de Ecodesarrollo*

**Corriente humanista crítica**

- Se apoya en las ideas y movimientos anarquistas y socialistas
- Privilegian el eje de la sustentabilidad social
- Se coloca del lado de los países y sectores pobres y subordinados
- Apoya algunas de sus ideas en la Teoría de la Dependencia
- Posteriormente asume el objetivo del DS pero añade el elemento de que se requiere un cambio social radical
- Propone atender las necesidades y calidad de vida con uso responsable de los recursos naturales

**Dos subcorrientes:**

**Anarquista:**

- \* Su base teórica es la ecología social
- \* En menor medida la economía ecológica
- \* Con ella comparte la referencia en la ecología y críticas a las concepciones económicas dominantes
- \* No cree en los límites físicos absolutos
- \* Rechaza el crecimiento cero
- \* Su propuesta es promover una "sociedad ecológica" mediante la expansión de la vida y valores comunitarios para achicar gradualmente el mercado, sustituyendo su lógica y la dominación estatal
- \* "ecologismo de los pobres"
- \* Preservar las culturas tradicionales que son portadoras de una sabiduría ambiental perdida

**Marxista:**

- \* Sustento teórico en Enzesberger (1979), O'Connor (1991), Foster (1994)
- \* El problema ambiental no está dado por los límites físicos sino en la organización social del trabajo que determina que recursos usar y su forma y ritmo de uso
- \* El capitalismo es el causante de la contaminación y depredación
- \* Plantea otra forma de organización social del trabajo basada en la propiedad social de los medios de producción naturales y artificiales

# El Desarrollo Sustentable

**Formalizado mediante el Informe de la Comisión Brundtland de la ONU, "Nuestro Futuro Común" en 1987**

***"aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".***

**Incorpora planteamientos de las tres corrientes, sin embargo, su propuesta se enfoca principalmente hacia el ambientalismo moderado**

- Reconoce que las crisis (ambiental, del desarrollo, energía, etc) están interrelacionadas: son una sola crisis.
- El DS no es una meta o un objetivo, sino un proceso de cambio que tome como referencia el concepto de sustentabilidad
- Emerge como un enfoque interdisciplinario e integrador de las variables económicas, sociales y ambientales del desarrollo.
- Aunque con ciertos matices, su propuesta se enfoca en promover el crecimiento económico
- Reconoce que algunas formas de desarrollo causan deterioro ambiental, y el deterioro ambiental socava el desarrollo económico. En tanto que la pobreza es causa y efecto de los problemas ambientales.
- Se basa en los principios éticos de: equidad inter e intra generacional, justicia social, suficiencia y sustentabilidad, distribución de la riqueza y el ingreso, calidad de vida.
- Propone aprovechar las ventajas y oportunidades que brinda la globalización.
- Propone una transición energética (energías de origen fósil-energías renovables, exceptuando energía nuclear)
- Propone la construcción de indicadores integrados (p. ej. Indicadores económicos que incluyan variables sociales y ambientales)
- Para lograr un DS, se requiere contar con:
  - Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones;
  - Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante;
  - Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo desequilibrado;
  - Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el medio ambiente;
  - Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones;
  - Un sistema internacional que promueva sistemas duraderos de comercio y finanzas;
  - Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse de manera autónoma .
- Los lineamientos para su instrumentación quedaron definidos en la AGENDA 21, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro 1992)
- En última instancia el DS promueve llevar a cabo un cambio en el sistema para asegurar su mantenimiento y estabilidad.

# El Decrecimiento

**El Decrecimiento establece que el crecimiento ha rebasado los límites físicos de la naturaleza, creando con ello una serie de dificultades, en la búsqueda del bienestar de las sociedades será necesario iniciar un proceso inverso, es decir: decrecer**

## La lógica del caracol

El caracol construye la delicada arquitectura de su concha añadiendo una tras otra las espiras cada vez más amplias; después cesa bruscamente y comienza a enroscarse esta vez en decrecimiento, ya que una sola espira más daría a la concha una dimensión dieciséis veces más grande, lo que en lugar de contribuir al bienestar del animal, lo sobrecargaría. Y desde entonces, cualquier aumento de su productividad serviría solo para paliar las dificultades creadas por esta ampliación de la concha, fuera de los límites fijados por su finalidad. Pasado el punto límite de la ampliación de las espiras, los problemas del sobrecrecimiento se multiplican en progresión geométrica, mientras que la capacidad biológica del caracol sólo puede, en el mejor de los casos, seguir una progresión aritmética. (Ivan Illich)

**Incorpora planteamientos del ecologismo conservacionista y del humanismo crítico**

**Se origina como corriente de pensamiento en la década de los 70, se expresa como movimiento social en la década de los 90**

- Multidisciplinar (Economía, Filosofía, Física, Biología, Ecología Política.
- Precursor: Nicolás Georgescu-Roegen (*La ley de la entropía y el proceso económico*, 1971)
- Otros antecedentes teóricos: Jacques Grinevald, Karl Polanyi, Marcel Mauss, Edgar Morin, Gilbert Rist, Cornelius Castoriadis, André Gorz..
- Toma de Ivan Illich los conceptos de “contra-productividad” y “monopolio radical”
- Aportaciones teóricas actuales: Serge Latouche, Vincent Cheynet, Françoise Schneider (Francia); Mauro Bonaiuti, Maurizio Pallante, (Italia).
- Parte del reconocimiento de la insostenibilidad global y estructural de nuestro sistema, es decir, que vivimos en un *mundo imposible*.
- Surge como la necesidad de romper con el *mundo imposible*.
- Toma como indicador de este *mundo imposible* la *Huella Ecológica* de nuestro modelo de crecimiento
- Su propuesta:
  1. Descolonización del imaginario:
    - Redefinir los conceptos de riqueza y valor.
    - Nuevos principios éticos y políticos no fundamentados en la mercantilización de todas las esferas de la vida sino en el reconocimiento de los límites físicos del planeta y en la justicia social. Revolución cultural y de los valores dominantes
  2. Agroecología
  3. Relocalización de las sociedades y economías
  4. Reducción del consumo de energía (cambios en los estilos de vida, en los modelos industriales, agrícolas y de transporte) y un modelo energético basado en la radiación solar.
  5. Producción y consumo:
    - Reducción del consumo de materia (producción de bienes durables, de uso colectivo o público, social y ecológicamente sostenibles, etc
    - Consumir solo lo imprescindible
    - Autoproducción
    - Sistemas de intercambio no mercantilizado





## Capítulo 2

Las estrategias institucionales para la instrumentación del Desarrollo Sustentable en el ámbito internacional y la realidad (1992-2010).



**Introducción.**

El presente capítulo se enfoca al ámbito internacional, en el cual señalamos algunas de las acciones más destacadas relacionadas con el desarrollo sustentable llevadas a cabo en el periodo que va de 1992 a 2010 en éste ámbito, de igual forma, ponemos énfasis en señalar las limitaciones reales a las que se ha enfrentado la búsqueda por instrumentar algunas de ellas, pero sobre todo la urgente necesidad que la situación actual demanda de emprender un proceso que tenga como objetivo un desarrollo que sea sustentable.

Por ello lo hemos dividido en tres apartados. En los dos primeros, tomamos como referencia las conferencias organizadas en el seno de la ONU, celebradas en los años de 1992 y 2002, y cuya propósito se ha enfocado en la búsqueda de instrumentos y mecanismos que mediante el consenso entre la comunidad internacional permitan avanzar hacia un desarrollo sustentable. El tercero se refiere al actual contexto mundial.

El primero de ellos parte de la conferencia celebrada en Río de Janeiro en 1992, sin embargo, señalamos que en la víspera de la conferencia acontecieron dos hechos de la mayor relevancia: la incorporación del planteamiento del DS en las concepciones de la instancia regional (Latinoamérica y el Caribe) de la ONU, y la publicación del Primer Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático. Posteriormente señalamos los resultados principales obtenidos con la celebración de la Cumbre, pero también las críticas sobre sus alcances y limitaciones. Señalamos también los avances que en materia de política e instituciones ambientales se registraron en América Latina en los años posteriores a la Conferencia, y el contexto social, económico y ambiental en el cual tienen lugar estos avances. Asimismo, destacamos la notable labor que durante esos años emprendieron las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado desarrollando investigación sobre temas ambientales y fomentando su cuidado. Posteriormente nos enfocamos en los avances en la instrumentación de algunos de los acuerdos de la Cumbre de Río, particularmente la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Agenda 21, y el trabajo de la Comisión de Desarrollo Sustentable (institución creada en la Cumbre).

En el segundo apartado tomamos como referencia la Cumbre celebrada en Johannesburgo Sudáfrica en el año 2002, de la cual señalamos de igual forma sus principales resultados y las críticas sobre sus alcances y limitaciones. Señalamos también los avances y contribuciones del gobierno británico en relación al desarrollo sustentable y cambio climático. Posteriormente nos enfocamos en los avances y retrocesos en la instrumentación de los acuerdos internacionales sobre cambio climático en el periodo de 2004 a 2007. Presentamos las principales conclusiones del 4º Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático publicado en el 2007, y concluimos el apartado con el debate y las negociaciones en las Conferencias de la Partes 15 y 16 celebradas en Copenhague y Cancún respectivamente en los años 2009 y 2010, lo cual consideramos también como avances y retrocesos en la instrumentación de los acuerdos internacionales sobre cambio climático.

Finalmente, el tercer apartado se refiere al actual contexto mundial, del cual señalamos sus características y la urgente necesidad de emprender cambios a fondo y de largo plazo.

### **2.1 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río. 1992-2002: Avances y retrocesos en torno al DS.**

Una vez que en 1987 quedara formalizado el concepto de DS y contara con el aval de la ONU, lo que se buscaría sería su instrumentación, por ello se puede considerar como un periodo más en el debate sobre el medio ambiente y el desarrollo el que inicia en 1992 con la celebración de la Conferencia organizada por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, titulada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, debido a que con ella se buscaría consolidar instrumentos y mecanismos que contribuyeran para una estrategia que tuviera como objetivo un desarrollo sustentable, concluyendo dicho periodo en el año 2002.

De igual forma, durante este periodo se registran avances significativos en la región latinoamericana dado que el DS logra su incorporación en las concepciones de los

organismos regionales, y a raíz de la Conferencia se presentan avances en materia de políticas e instituciones ambientales en los países de la región.

Otro de los rasgos más significativos lo constituye la emergencia del tema del cambio climático en la escena internacional el cual se perfilará en los años venideros como uno de los temas ambientales globales que mayor atención ha recibido y al que se han orientado los mayores esfuerzos globales para lograr acuerdos.

Es importante también destacar el creciente interés y protagonismo en los temas ambientales manifestado por parte de la sociedad civil y el sector privado en la década de los noventa, nos referimos por ejemplo a organizaciones no gubernamentales, ciudadanía, medios de comunicación e instituciones educativas y de investigación quienes a partir de entonces comienzan a fungir como actores, ejerciendo presión y promoviendo acciones a favor del medio ambiente en todo el mundo.

Sin embargo, si bien podemos considerar el periodo 1992-2002 como de avances en torno al DS, también lo señalamos como de retrocesos, pues bien se pondrá en evidencia tanto en ocasión de la propia Cumbre de Río como de las negociaciones en torno al Protocolo de Kioto de 1997 que los verdaderos límites y obstáculos a los que se enfrenta el DS son económicos y políticos. Sin pasar por alto también la poca comprensión con la que el concepto y sus implicaciones son incorporadas en América Latina y de que los avances en materia de política e instituciones ambientales se presentan en un contexto de estrategias económicas contradictorias e incompatibles con un verdadero proceso de DS.

### **2.1.1 La incorporación del DS en las concepciones de instancias regionales y la emergencia del cambio climático en la agenda internacional.**

En 1990, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe buscó llevar el planteamiento del DS a una perspectiva regional, y emitió conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas (PNUD) el documento titulado, *Nuestra Propia Agenda*, al cual se le reconoció haber sido la más notable iniciativa para dar forma a un estructuralismo actualizado a las condiciones de los noventa.

Sin embargo, el documento recibió diversas críticas, entre las que se señala: a) el dejar de lado la problemática ambiental, en tanto que solo se daba un tratamiento a los recursos naturales a partir de su nuevo papel en la competencia internacional; b) el esfuerzo de fusión con el DS redundaba mas bien en una adaptación del marco general incluido en *Nuestro Futuro Común* a los temas mas importantes para América Latina, de manera que la propuesta estaba lejos de traducirse en una articulación efectiva que avanzara en una concepción integrada de la dimensión económica y social con lo ambiental: c) la regionalización de la agenda se realizó en el marco de un análisis muy pobre de los problemas estructurales enfrentados por América Latina; d) la posición "conservadora" que el documento asumía al evitar mencionar los actores relevantes.

Otro tanto ocurriría años después con la CEPAL, quien en su Informe correspondiente al año 2001 se observa que empezaba a asumir en forma segmentada la noción de DS, pues bien abordaba diversos aspectos del DS aunque sin tratarlos en su conjunto. Es por eso que se dijo que la CEPAL quedaba muy atrás todavía de los planteamientos de la Agenda 21 que se estableciera en 1992 en Río, de los escritos mas recientes del mundo académico y aún de los del PNUMA.

Por otra parte, dos importantes elementos que con anterioridad se habían venido gestando, contribuirían decisivamente para que el tema del cambio climático<sup>77</sup> emergiera en la década de los noventa con gran fuerza en la agenda política internacional y en la opinión pública, y particularmente fuera incluido en la agenda de trabajo de la Conferencia de Río.

Nos referimos por una parte, al problema del adelgazamiento y perforación de la capa de ozono sobre el que los científicos habían alertado, motivando la aprobación en 1985 de la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono y la firma del Protocolo de Montreal en 1987 para regular la reducción y posterior prohibición de

---

<sup>77</sup> Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. *Convención Marco sobre Cambio Climático*, p. 3, versión electrónica en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

emisiones de compuestos que destruyen la capa de ozono, en especial los compuestos clorofluorocarbonados.<sup>78</sup>

Así como también a la publicación en 1990 del *Primer Informe de Evaluación* del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC)<sup>79</sup>, el cual afirmaba con bases científicas que el cambio climático se trataba de un problema muy serio de proporciones mundiales, y por lo tanto, un problema como este exigía un esfuerzo también de escala mundial para hacerle frente.

El Informe señalaba que en los últimos 100 años la cantidad de bióxido de carbono en el planeta había aumentado en un 30%, elevando la temperatura en 0.74 grados centígrados durante el periodo, cifra que rebasaba por mucho a la registrada en los últimos 10 000 años.

---

<sup>78</sup> Alicia Rivera nos dice que a pesar de que el problema del adelgazamiento de la capa de ozono está relacionado con el cambio climático en tanto que los gases sustitutos de los dañinos clorofluorocarbonos son gases de efecto invernadero, no obstante, la relación entre ambos fenómenos no es tan estrecha como se puede imaginar tratándose ambos de problemas atmosféricos. Sin embargo, estas cuestiones contribuyeron a crear las condiciones propicias para que el tema del cambio climático emergiera con gran fuerza en la escena internacional algunos años después. Véase, Rivera, Alicia, *El cambio climático: el calentamiento de la tierra*, Editorial Debate, Madrid, 2000, p. 70-71

<sup>79</sup> El Programa Mundial del Clima, creado en 1979 por la Organización Meteorológica Mundial, creó conjuntamente con el PNUMA en 1988 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), que es un organismo científico consultivo internacional, al cual se le encomendó la función de analizar la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo. Entre sus principales actividades se encuentra la de evaluar periódicamente los conocimientos sobre el cambio climático, además de elaborar Informes Especiales y Documentos Técnicos sobre temas en los que se consideran necesarios la información y el asesoramiento científicos e independientes, aunque cabe señalar que el IPCC no realiza investigaciones, ni controla datos relativos al clima u otros parámetros pertinentes, sino que basa su evaluación en la literatura científica y técnica revisada por homólogos y publicada. Tras la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC), el IPCC se encargará también de proporcionarle respaldo a los 170 países miembros mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero. El IPCC se conforma por tres Grupos de trabajo y un Equipo especial: el Grupo I evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático; el Grupo II evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo; el Grupo III evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático; en tanto que el [equipo especial denominado Task Force se encarga de los inventarios nacionales de las emisiones de gases de efecto invernadero](#). Estos grupos están integrados por expertos provenientes de más de 120 países, entre los que se encuentran profesores universitarios, investigadores de centros públicos y privados, especialistas de organizaciones no gubernamentales y de sectores industriales. Véase, página electrónica del IPCC: <http://www.ipcc.ch/>

Presentaba escenarios de futuro de lo que sucedería con el clima de continuar las emisiones de gases de efecto invernadero a los ritmos actuales: el planeta llegaría en el año 2100 a elevar su temperatura entre 1.8 y 4.0 grados centígrados, incrementándose con ello el nivel del mar, los eventos climáticos como las ondas de calor, las lluvias torrenciales y las sequías, y cambiando los patrones de lluvia, aunque no se descartaban aumentos de hasta 6.4 grados<sup>80</sup>, sin embargo, reconocía que estas previsiones encerraban incertidumbres respecto al momento, magnitud y estructuras regionales de los cambios climáticos.

Por ello, recomendaba reducir inmediatamente en más de 60% las emisiones de gases de larga presencia en la atmósfera originadas por actividades humanas, para estabilizar sus concentraciones a los niveles actuales.

Reconocía a los países industrializados, como responsables de las mayores emisiones presentes y pasadas, aunque advertía que las emisiones de los países en desarrollo iban en aumento, y les pedía a los primeros tomar medidas para contener las mismas, así como apoyo financiero y tecnológico para el mundo en desarrollo.

Respecto a los impactos y repercusiones socioeconómicas asociadas al calentamiento, señalaba que los efectos del cambio climático se sentirían con la máxima gravedad en las regiones ya bajo presión, principalmente en los países en vías de desarrollo. Los asentamientos humanos más vulnerables son los que están especialmente expuestos a los riesgos naturales.

El gran aumento proyectado de la población mundial sería un factor fundamental causante del aumento previsto de los gases de efecto invernadero en el mundo, por ello, era esencial que las estrategias relativas al cambio climático contengan estrategias y medidas para hacer frente a las tasas de crecimiento de la población mundial.<sup>81</sup>

La alarma había sido activada, el riesgo era demasiado alto como para ignorarlo, coincidían nuevamente la comunidad científica, la conciencia pública, y la comunidad

---

<sup>80</sup> Cifras tomadas de: Conde, Cecilia, *México y el cambio climático global. Rumbo a la COP 16*, SEMARNAT-UNAM, México, 2010, p. 22.

<sup>81</sup> Véase, Rivera, Alicia, *El cambio climático...* op. cit., p. 72-76.



internacional. A partir de esos momentos el tema comenzó su arribo hasta las más altas esferas internacionales, en ocasión de la Cumbre de Río programada para celebrarse en 1992 el tema sería incluido en la agenda de trabajo.

### **2.1.2 La Cumbre de Río de Janeiro y sus alcances.**

La Cumbre de Río, fue llevada a cabo del 2 al 13 de junio de 1992, y contó con la participación de 178 países representados al más alto nivel, 10,000 asistentes, un seguimiento de los medios de comunicación desconocido hasta ese entonces en una conferencia de medio ambiente, así como con un intenso protagonismo por parte de las organizaciones no gubernamentales.

El objetivo de la Conferencia estuvo centrado en instrumentar globalmente el DS mediante compromisos jurídicamente vinculantes entre los gobiernos, que se establecieran plazos de tiempo, así como recursos para llevar a cabo las estrategias definidas.

En la Conferencia se aprobaron 5 documentos principales, los cuales significaron lograr avances en los consensos, ya que se les reconoce haber constituido la respuesta política más universal y articulada para establecer un régimen internacional de cooperación con la plena incorporación de la dimensión ambiental. Asimismo, la conciencia mundial sobre la interdependencia entre países respecto a los problemas ambientales propició que estos acuerdos fueran aceptados con mayor facilidad. Los documentos fueron:

- *La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.* La cual es un conjunto de principios en los que se definieron los derechos civiles y obligaciones de los Estados sobre el medio ambiente y el desarrollo. En ella quedaron incluidas ideas tales como la del derecho soberano que tienen los Estados para aprovechar sus propios recursos, pero sin causar daños al medio ambiente de otros Estados; la eliminación de la pobreza, la reducción de las disparidades sociales y la plena participación de la mujer como elementos indispensables para el DS.<sup>82</sup>
- *La Agenda 21.* Contiene propuestas concretas en cuestiones sociales y económicas como: la lucha contra la pobreza, la evolución de las modalidades de producción y

---

<sup>82</sup> Véase, <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

de consumo, la dinámica demográfica, la conservación y ordenación de nuestros recursos naturales, la protección de la atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible. Y recomienda maneras de fortalecer el papel de los grupos principales (mujeres, sindicatos, agricultores, niños y jóvenes, indígenas, comunidad científica, autoridades locales, comercio, industria y ONG's) con miras al DS.

El programa establecía como meta el año 2002 para que todos los países formularan su estrategia de DS, y estableció el acuerdo para que los países ricos se comprometieran a destinar un 0.7% de su PIB para ayudar al Tercer Mundo.

- La *Convención Marco sobre Cambio Climático*. Dicha Convención se propuso el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impidiera interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, el cual debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adaptaran naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se viera amenazada y permita que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.<sup>83</sup>
- El *Acuerdo sobre diversidad biológica*. Estableció el objetivo de proteger las variedades de especies animales, vegetales, microorganismos y los sistemas que les permiten sobrevivir.
- La *Declaración de principios sobre el manejo, conservación y desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques*.

De igual manera, la Conferencia logró que se registraran avances en la institucionalidad internacional, por una parte con la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) que examinaría la aplicación de los acuerdos alcanzados en la Cumbre (en especial la Agenda 21), impartiría orientación normativa a los gobiernos y a los grupos que realizan actividades relacionadas con el DS; y fortalecería la Agenda 21 elaborando nuevas estrategias en caso necesario.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Artículo 2. Convención Marco sobre Cambio Climático, versión electrónica en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

<sup>84</sup> Véase: <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

Asimismo, se formalizó el Fondo Mundial para el Medio Ambiente para brindar financiamiento para la instrumentación de actividades y políticas acordadas por las Conferencias de las Partes con respecto a temas globales como el caso del cambio climático, biodiversidad, aguas internacionales, capa de ozono, entre otros.<sup>85</sup>

De manera que entre los alcances de la Cumbre se ha señalado:

- el haber reactivado con fuerza el movimiento ambientalista que estaba en declive desde la Conferencia de Estocolmo;
- haber contribuido a incrementar la conciencia social y ambiental, hecho que se manifestó en expresiones positivas tales como: crecientes demandas ciudadanas por un ambiente mejor, mayor aparición del tema en los medios de comunicación masiva, y numerosos proyectos de educación ambiental entre otros;
- la nueva era de cooperación generada propició un papel mas activo del sector privado en el diseño e implementación de algunos de los acuerdos ambientales multilaterales, tales como la Convención Marco de Cambio Climático o el Protocolo de Kyoto que mas adelante abordaremos;
- el tiempo se encargaría de demostrar que el “plato fuerte” de la Cumbre, es decir, el tema que salió mas fortalecido para ir conquistando una existencia real y práctica fue el clima.<sup>86</sup>

#### **2.1.2.1 Críticas y limitaciones**

Sin embargo, las críticas a los documentos y en general a la Cumbre no se hicieron esperar. En relación al *Acuerdo sobre diversidad biológica* se señaló que éste solo estableció una política mecánica y limitada de protección de especies, pues bien siguió una línea de declaración de reservas naturales que abrió la posibilidad a una eventual destrucción de las zonas no protegidas, y persigue inútilmente la existencia de islas de diversidad biológica dentro de un entorno altamente degradado y contaminado, lo cual no sirve para llenar de contenido el concepto de DS. Asimismo, el Acuerdo acarrea un problema de difícil solución, este es el relativo a las patentes biológicas:

---

<sup>85</sup> Véase, Urquidi, Víctor, en: Nadal, Alejandro (Editor), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidi. Desarrollo Sustentable y cambio global*, El Colegio de México, México, 2007.

<sup>86</sup> Véase, Rivera, Alicia, op. cit., p. 82

¿Cómo repartir los beneficios que puedan derivarse de la explotación de especies naturales de unos países y explotadas por empresas de otros? El hecho de que la mayor diversidad esté en países tropicales en vías de desarrollo, mientras que las empresas interesadas en su explotación pertenezcan al norte industrializado, dificulta enormemente un acuerdo al respecto. Aún firmado por suficientes países, el Acuerdo de biodiversidad, carecía de un protocolo que lo desarrollara e hiciera eficaz.<sup>87</sup>

Sobre la Agenda 21 se argumentó que no prestaba suficiente atención a la gran contribución de los países desarrollados a la crisis ambiental, pues bien parecía pensada para aplicarse en los países subdesarrollados, lo cual condujo a la discusión sobre la desigualdad de responsabilidades y a la de quiénes debían acometer tales políticas.

Para algunos autores como Pierri, Río significó un retroceso respecto a Estocolmo, en primer lugar al haberle otorgado una función activa al Banco Mundial en la gestión de los fondos destinados al ambiente, y porque quedaron fuera temas tan importantes como empresas transnacionales, deuda externa de países pobres, desechos tóxicos, energía nuclear, libre comercio, y deuda ecológica del Primer Mundo con el Tercer Mundo.

No obstante lo anterior, se ha señalado que la Conferencia sirvió para evidenciar que los verdaderos límites y obstáculos a los que se enfrenta la sustentabilidad son económicos y políticos, cuando por ejemplo los países desarrollados manifestaron estar en desacuerdo en pagar por los daños causados al ambiente; cuando se manifestaron no estar dispuestos a financiar la reconversión ambiental de los países en desarrollo por otra vía que no fuera el endeudamiento; o bien, cuando declararon como patrimonio universal los recursos naturales de los países en desarrollo, lo que significaba que los países industrializados obtendrían derechos sobre su uso y limitaban el uso de los países en desarrollo. Un hecho que es importante destacar a

---

<sup>87</sup>Ibid., p. 81

este respecto, es la participación de Estados Unidos, el cual dejó sin contenido o sin fondos las medidas que se pretendía aprobar.<sup>88</sup>

### **2.1.3 Avances en la política e instituciones ambientales en América Latina.**

En los años posteriores a la Conferencia, durante la década de los noventa se registraron significativos avances en materia de políticas e instituciones ambientales en América Latina, tales como:

- dieciocho países de la región constitucionalizaron la protección ambiental, y en algunos casos el DS;
- se otorgó *mas alta jerarquía a las autoridades ambientales* dentro de la administración pública: creación de ministerios, secretarías de medio ambiente ó consejos ambientales;
- *ampliación de la agenda ambiental*. Entre los nuevos temas incluidos se mencionan: biodiversidad y manejo sostenible de los bosques, cambio climático, desertización, bioseguridad, fuentes terrestres de contaminación marina y contaminantes orgánicos existentes;
- en algunos países, *incremento de la inversión ambiental* como porcentaje del PIB;
- se actualizaron ó *crearon nuevas legislaciones* y normas ambientales;
- se avanzó en la formulación de políticas ambientales y *se otorgó más alta jerarquía al tema ambiental* en las políticas gubernamentales;
- *Actualización de instrumentos de política* existentes basados en el comando y control: mecanismos de regulación directa (normas de calidad ambiental y estándares más adecuados al medio); instrumentos administrativos (licencias, permisos y demás formas para adquirir derechos de uso sobre recursos naturales y el medio ambiente, y evaluaciones de impacto ambiental); avances en los planes de ordenamiento territorial;

---

<sup>88</sup> Véase Véase Pierrri, Naína, "Historia del concepto de desarrollo sustentable", en Guillermo Foladori y Naína Pierrri (Coords). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad Autónoma de Zacatecas- Miguel Ángel Porrúa. México, 2005, p. 66.

- Introducción de *nuevos instrumentos económicos* y actualización de los existentes (pago por los servicios ambientales, cargos por contaminación, certificación, etc.)
- introducción de *nuevos instrumentos de gestión* (sistemas de autoevaluación);
- aplicación de *nuevas formas de descentralización* de la gestión ambiental;
- incorporación de *nuevos modelos organizacionales e instrumentos* dirigidos a buscar una mayor integración de la dimensión ambiental en la gestión de los sectores (por ejemplo, agrícola, energético, salud);
- fortalecimiento de los *sistemas de información ambiental* y de la capacidad de investigación en relación con algunos aspectos particulares (biodiversidad por ejemplo);
- otorgamiento o aclaración de *títulos de propiedad sobre bienes ambientales críticos*: creciente reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre los territorios que han ocupado ancestralmente;
- incorporación de diversos *mecanismos para la participación de la sociedad civil y el sector privado* en la gestión ambiental;
- fortalecimiento de la *educación ambiental a todos niveles*;
- iniciación o fortalecimiento de *planes y programas para impulsar la protección ambiental en algunos de los sectores críticos de la actividad productiva y de servicios* (programas de producción limpia en la industria manufacturera y en actividades extractivas a gran escala, planes para la generación de energía alternativa, programas de agricultura orgánica);
- *desarrollo e instrumentación de planes y programas para la conservación de ecosistemas estratégicos* (planes de manejo de los parques nacionales, planes de vida en los resguardos indígenas);
- desarrollo de *programas de restauración de ecosistemas críticos* (reforestación de microcuencas, restauración de humedales, programas de descontaminación);
- *énfasis en programas ambientales urbanos* (saneamiento básico y tratamiento de aguas residuales, disposición de desechos, descontaminación del aire,

sistemas masivos de transporte, mejora del espacio público, conservación y restauración de ecosistemas en el perímetro urbano)<sup>89</sup>.

### **2.1.3.1 Contexto social, económico y ambiental latinoamericano en la década de los noventa.**

Sin embargo, pese a estos avances en materia ambiental, es preciso tener en cuenta que durante la década de los noventa, el contexto en la región latinoamericana estuvo caracterizado por estilos de desarrollo y una serie de procesos y estrategias económicas que más que favorecer un proceso de desarrollo sustentable resultaron contradictorios con este y significaron un retroceso debido a los impactos sociales y ambientales negativos que como veremos provocaron.

Desde principios de los años noventa, los países latinoamericanos se enfrentaron a una etapa de reformas económicas centradas en una mayor apertura comercial y de liberalización de los mercados financieros nacionales. A pesar del incremento en las exportaciones, la reducción de la inflación y el establecimiento de mecanismos de integración regional, el crecimiento fue inestable, los ritmos de crecimiento siguieron siendo inferiores a las décadas anteriores a la crisis de la deuda, además de que estaban estrechamente vinculados a los ciclos internacionales de capital, lo que le dio un carácter volátil al crecimiento.

En el ámbito social, hubo un insuficiente dinamismo en la generación de empleos, relativa disminución de la pobreza y aumento de la desigualdad, así como la realización de importantes reformas en las políticas sociales que le otorgaron un papel activo a la iniciativa privada en la producción de bienes y servicios públicos y prestaciones sociales.

Por su parte, los problemas del medio ambiente en general empeoraban, producto del crecimiento económico, la densidad demográfica, profundización de patrones de producción y consumo, pero sobre todo por un proceso de urbanización no planificada que se encontraba en expansión. De igual forma, muchos gobiernos de la región

---

<sup>89</sup> Véase Gabaldón, Arnoldo y Rodríguez, Manuel, "Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?", en: Leff Enrique, Ezcurra Exequiel, Pisanty Irene y Romero Lankao Patricia (Coords). *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. SEMARNAT-INE-UAM-PNUMA. México 2002, p. 35- 58

efectuaron recortes presupuestales en el rubro ambiental para afrontar las dificultades económicas por las que atravesaban.

Asimismo, el impacto de los avances en materia ambiental ha sido aminorado o anulado por las tendencias hacia el centralismo, producto del autoritarismo que prevalece en los países de la región, lo cual suele constituir un obstáculo a los procesos de redistribución del poder y de responsabilidades administrativas en el ámbito geográfico.

Otro punto es que los avances resultan insuficientes si se miden en relación con las nuevas presiones ambientales generadas por los procesos de integración, en los que lo ambiental se ubicó una vez más como tema secundario frente a la prioridad de crecimiento económico regional. Así como a la existencia de políticas gubernamentales denominadas *implícitas* que en su afán de lograr objetivos económicos aminoran o incluso anulan los efectos de las políticas ambientales, un ejemplo lo constituyen los procesos de ajuste económicos adelantados bajo los auspicios del llamado “Consenso de Washington” dirigidos a reducir los déficits fiscales de muchos países de la región.

De igual forma se confirmaba una vez más que los gobiernos y tomadores de decisiones públicos y privados seguían tomando el tema del medio ambiente como un asunto de baja prioridad al momento de tomar decisiones estratégicas para buscar el crecimiento económico.<sup>90</sup>

#### **2.1.4 La participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.**

Para el año 2000, además de que organismos internacionales como el Banco Mundial ó el Banco Interamericano de Desarrollo se habían encargado ya de verificar y explicar el deterioro ambiental global en sus informes, dicha labor era desarrollada también por institutos científicos, centros educativos y en un creciente número de ONG’s en todo el mundo, en tanto que generaba respuestas activas y propuestas por parte de instituciones universitarias y ONG’s.

En Estados Unidos destacan por la amplitud de sus respectivos ámbitos el World Resources Institute y el World Watch Institute, En Gran Bretaña el International Institute for Environment and Development; en Canadá, el International Institute for

---

<sup>90</sup> Ibid.



Sustainable Development. Una importante organización empresarial de carácter mundial que ha impulsado a su vez a las empresas transnacionales para que mejoren sus políticas proambientales y ha emprendido importantes estudios, este es el Consejo Empresarial Mundial sobre el DS (WBCSD, por sus siglas en inglés). De igual manera es de considerarse que los medios de comunicación en los últimos años destinaban espacio casi diario a los temas ambientales y promovían reportajes especiales.

### **2.1.5 Instrumentación de los acuerdos de Río.**

#### **a) el Protocolo de Kyoto y las negociaciones en las Conferencias de las Partes (COP) 1995-2001**

Por otra parte, en el ámbito internacional algunos de los acuerdos como la Convención Marco sobre Cambio Climático, aprobados en la Cumbre, comenzaron a registrar avances en su instrumentación en los años posteriores, lo cual reflejaba que la atención comenzaba a centrarse en el tema del cambio climático y éste iba adquiriendo cada vez mayor relevancia.

La Convención estableció en su artículo 7 las facultades que la *Conferencia de las Partes* ó *COP* (por sus siglas en inglés) en su calidad de órgano supremo posee para examinar regularmente la aplicación de la Convención, el cumplimiento de los compromisos de las Partes y de todo instrumento jurídico conexo que adoptara para el logro de sus objetivos, así como también para tomar las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención.<sup>91</sup> En este sentido, a partir de 1995 la COP comenzó a celebrar reuniones anuales, en la sede de la Secretaría en Bonn, Alemania o en alguno de los países “Partes” que voluntariamente se ofrecen como anfitriones de la sesión.

Cuando los gobiernos adoptaron la Convención en 1992, sabían que sus compromisos no serían suficientes para abordar los problemas del cambio climático, de manera que en la COP1 (Berlín 1995), en una decisión conocida con el nombre de *Mandato de Berlín*, las Partes pusieron en marcha una nueva ronda de conversaciones para decidir

---

<sup>91</sup> Convención Marco sobre Cambio Climático, versión electrónica en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

la adopción de compromisos más firmes y más detallados para los países industrializados.

Después de dos años y medio de negociaciones intensas, adoptaron el *Protocolo de Kyoto* en la COP3 (Japón 1997), el cual es un instrumento que tiene los mismos objetivos, principios e instituciones de la Convención, pero la refuerza de manera significativa, ya que a través de él las Partes incluidas en el anexo I se comprometieron a lograr objetivos individuales y jurídicamente vinculantes para limitar o reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero.

Sólo las Partes a la Convención que sean también Partes al Protocolo, es decir, que lo ratifiquen, acepten, aprueben o adhieran a él se ven obligadas por los compromisos de éste. Los objetivos individuales para las Partes incluidas en el anexo I se enumeran en el anexo B del Protocolo. Entre todos suman un total de recorte de las emisiones de gases de efecto invernadero de al menos el 5% con respecto a los niveles de 1990 en el periodo de compromiso de 2008-2012.<sup>92</sup>

Es decir, si la contaminación de estos gases en el año 1990 alcanzaba el 100%, al término del año 2012 debería ser al menos del 95%, lo cual no significaba que cada país debiera reducir sus emisiones de gases regulados en un 5% como mínimo, sino que este es un porcentaje a nivel global, por el contrario, cada país obligado por Kyoto tenía sus propios porcentajes de emisión que debía disminuir.

No obstante, dada la complejidad de las negociaciones, quedaron “pendientes” muchas cuestiones después de la adopción del Protocolo, por ejemplo, se esbozaron los rasgos básicos de sus mecanismos y el sistema de cumplimiento, pero no se especificaban las normas que regulaban su funcionamiento. Por ello, se inició una nueva ronda de negociaciones para especificarlas, la cual se organizó en paralelo con las negociaciones sobre las cuestiones pendientes en el marco de la convención.

El Protocolo se abrió a la firma entre el 16 de marzo de 1998 y el 15 de marzo de 1999 en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York. En esa fecha, el Protocolo había recibido 84 firmas. Las Partes que no habían firmado todavía podían adherirse a él en cualquier momento. Para que el Protocolo entrara en vigor, tenía que ser ratificado por un

---

<sup>92</sup> Véase, [http://unfccc.int/portal\\_espanol/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/3329.php](http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/kyoto_protocol/items/3329.php)

número suficiente de países desarrollados, que en conjunto fueran responsables del 55% de las emisiones.

A pesar de que 84 países lo habían firmado, lo que significaba que tenían intención de ratificarlo, muchos se resistían a dar ese paso y hacer que el Protocolo entrara en vigor, antes de tener una idea clara sobre las normas del tratado. Siguió varios años de incertidumbre sobre si suficientes países ratificarían el tratado.

En relación al cumplimiento de los compromisos, en el artículo 18 de este se pedía a la Conferencia de las Partes, aprobar en su primera sesión, “procedimientos y mecanismos” para determinar y abordar los casos de incumplimiento del Protocolo. De tal manera que en la COP 4 (Buenos Aires 1998), las Partes establecieron un grupo de trabajo conjunto sobre el cumplimiento, cuya misión era formular un sistema de cumplimiento en el marco del Protocolo, a fin de adoptar una decisión sobre este tema en la COP 6 (La Haya 2000). El “Plan de Acción de Buenos Aires” pedía que se trabajara, entre otras cosas, en los preparativos para la Primera Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP 1), en particular en lo que respecta a los elementos del Protocolo relacionados con el cumplimiento.

No obstante, en la COP 6 de la Haya, las Partes no pudieron llegar a un acuerdo sobre el conjunto de decisiones enmarcadas en el Plan de Acción de Buenos Aires. En este caso, las cuestiones pendientes más importantes eran las relativas a las consecuencias (sanciones) del incumplimiento y los miembros integrantes del Comité Encargado del Cumplimiento.

Asimismo, la conferencia se vio marcada inmediatamente por debates políticos muy vehementes sobre una proposición de EE.UU. para que se permitiera que áreas agrícolas y forestales se convirtieran en sumideros de dióxido de carbono. Si la proposición se hubiera aprobado, al mismo tiempo hubiera satisfecho en gran parte la obligación de EE.UU. de reducción de emisiones de GEI. La reunión se terminó cuando los países de la UE rechazaron una propuesta de compromiso y las negociaciones

fracasaron. Se acordó que las negociaciones se reanudarían en una conferencia extraordinaria en julio de 2001 a celebrarse en Bonn, Alemania.<sup>93</sup>

Para esos momentos, el gobierno de Estados Unidos había firmado el acuerdo, sin embargo, aún no lo había ratificado, por lo que su adhesión sólo había sido simbólica. De tal manera que en la sesión extraordinaria del 2001, el gobierno de Bush anunció la decisión de retirarse del protocolo, según su declaración, no porque no compartiese su idea de fondo de reducir las emisiones, sino porque consideraba que la aplicación del Protocolo era ineficiente e injusta al involucrar sólo a los países industrializados y excluir de las restricciones a algunos de los mayores emisores de gases en vías de desarrollo (China e India en particular), lo cual consideraba, perjudicaría gravemente la economía estadounidense.

La participación de EE.UU. en el protocolo era pieza clave, dado que como mencionamos más arriba, el protocolo solo entraría en vigor una vez que fuera ratificado por los países industrializados que en conjunto fueran responsables del 55% de las emisiones. En este sentido, EE.UU., aportaba el 36,1% de las emisiones en 1990 de los países del Anexo I, por lo cual, casi tenía poder de veto.

Por su parte la Unión Europea, como agente especialmente activo en la concreción del Protocolo, lo ratificó el 31 de mayo de 2002, comprometiéndose a reducir sus emisiones totales medias durante el periodo 2008-2012 en un 8% respecto de las de 1990. No obstante, a cada país se le otorgó un margen distinto en función de diversas variables económicas y medioambientales según el principio de «reparto de la carga», de manera que dicho reparto se acordó de la siguiente manera: Alemania (-21%), Austria (-13%), Bélgica (-7,5%), Dinamarca (-21%), Italia (-6,5%), Luxemburgo (-28%), Países Bajos (-6%), Reino Unido (-12,5%), Finlandia (-2,6%), Francia (-1,9%), España (+15%), Grecia (+25%), Irlanda (+13%), Portugal (+27%) y Suecia (+4%).

Por ello es que se señala que hasta esos momentos los avances habían sido tenues. La Conferencia de la Haya puso en evidencia el derrumbe en la voluntad de algunos

---

<sup>93</sup> Véase, “Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP’s)”, versión electrónica en: <http://www.cambioclimatico-pnud.org.bo/paginas/admin/uploaded/Cop.pdf>

gobiernos importantes para seguir adelante oportunamente. Por su parte, los países en desarrollo habían optado por esperar a que los países desarrollados iniciaran para después seguir su ejemplo.

La séptima Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech en 2001 (COP 7), se vio marcada por los ataques del 11 de septiembre. En esta reunión se culminó finalmente con la ronda de negociaciones para especificar las normas de funcionamiento del Protocolo con la adopción de los *Acuerdos de Marrakech*, en los que se establecieron normas detalladas para la aplicación del Protocolo; asimismo, estos acuerdos adoptaron también algunas medidas importantes para la aplicación de la Convención. Asimismo, las Partes adoptaron una decisión sobre el régimen de cumplimiento del Protocolo, la cual es una de las más completas y rigurosas de todo el panorama internacional. Se trata del componente ejecutivo del Protocolo de Kyoto, que facilita, promueve y exige el cumplimiento de los compromisos.

El régimen de cumplimiento quedó integrado por un Comité Encargado del Cumplimiento, que tiene una doble subdivisión: la subdivisión de facilitación y la subdivisión de control del cumplimiento. Como indican sus nombres, la primera ofrece asesoramiento y asistencia a las Partes con el fin de promover el cumplimiento, mientras que la segunda tiene facultades para determinar las consecuencias que se derivarán para las Partes si no cumplen sus compromisos. Ambas subdivisiones tienen 10 miembros, a saber, un representante de cada una de las cinco regiones oficiales de las Naciones Unidas (África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa central y oriental y Europa occidental y Otros Estados), uno de los pequeños Estados insulares en desarrollo, dos de las Partes incluidas en el anexo I y otros dos de las no incluidas en el mismo. Las decisiones de la subdivisión de facilitación pueden ser adoptadas por mayoría de tres cuartas partes, pero las de la subdivisión de control del cumplimiento requieren, además, la mayoría tanto de las Partes incluidas como de las no incluidas en el anexo I. El Comité se reúne también en sesión plenaria integrada por los miembros

de ambas subdivisiones. Su labor cuenta con el apoyo de la Mesa, formada por el Presidente y Vicepresidente de cada subdivisión.<sup>94</sup>

#### **b) La Comisión de Desarrollo Sustentable y la Agenda 21**

Por otra parte, en relación a la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) ó el “órgano custodio del espíritu de Río” y del desarrollo sostenible -como lo ha dado en llamar la propia ONU- las fuentes oficiales señalaban que la Comisión no sólo había logrado movilizar el interés y la participación activa de los gobiernos y del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los bancos de desarrollo, sino que también había captado la atención de grupos no gubernamentales y del público en general.<sup>95</sup>

No obstante, los especialistas afirmaban que para esos momentos solo había contribuido a definir programas generales para abordar algunos de los principales problemas globales del medio ambiente. Y en su IX sesión celebrada en Nueva York en abril del 2001, varias delegaciones mostraron insatisfacción por los escasos avances y hasta se puso en duda la utilidad de dicho mecanismo.

Cabe señalar también que el X período de sesiones de la Comisión, conocido como CDS10, se constituyó en el Comité Preparatorio de la Cumbre de Johannesburgo, dado que Naciones Unidas asignó a esta institución como la organizadora central de la Cumbre. Así, la CDS10 celebró cuatro reuniones preparatorias para la Cumbre, llamadas PrepComs entre los meses de abril de 2001 y junio de 2002.

En relación a la Agenda 21, donde se plantearon las líneas de acción o estrategias nacionales a seguir por los distintos gobiernos para el logro del desarrollo sustentable, y el programa establecía como meta el año 2002 para que todos los países formularan su estrategia. En realidad pocos fueron los que así lo hicieron. A partir de estas dificultades, mucho se dijo sobre lo complicado que resulta integrar en un solo programa el logro de los objetivos en el ámbito económico, social y ambiental, pues es posible que en el largo plazo sean compatibles, pero en el corto ciertamente pueden surgir incompatibilidades sobre todo en los países en desarrollo.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Véase, [http://unfccc.int/portal\\_espanol/essential\\_background/kyoto\\_protocol/items/3329.php](http://unfccc.int/portal_espanol/essential_background/kyoto_protocol/items/3329.php)

<sup>95</sup> Véase, <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>

<sup>96</sup> Véase, Urquidi, Víctor, op. cit.

## **2.2. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. 2002-2010: Las realidades del desarrollo sustentable, el cambio climático y la gobernabilidad.**

### **2.2.1 La Cumbre de Johannesburgo 2002: un segundo y protocolario intento por instrumentar el DS.**

En vísperas de la Cumbre de Johannesburgo, el DS seguía sin evolucionar en su implementación, ya que en ninguna nación se había iniciado aún un proceso integral político-económico, social y ambiental que se asemejara a lo recomendado por la Comisión Brundtland; por mas que los planteamientos sobre el DS se mencionaban en documentos y en declaraciones tanto nacionales como en el ámbito regional y el hemisférico o continental, no había logrado penetrar en el complejo proceso de formulación de políticas públicas en los países. Solo existían casos excepcionales de algunos países del norte de Europa donde se pretendía iniciar una estrategia de tales características, peor aún, el medio ambiente que es una pieza importante de éste, tampoco había logrado verse como tema prioritario dentro de las agendas de los gobiernos. Por estos motivos, la idea de DS se encontraba debilitada al llegar la Cumbre de Johannesburgo.

Precisamente, uno de los objetivos que se pretendían con la cumbre, tal como lo señaló Maurice Strong quien fuera secretario general de las conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro, era reactivar la voluntad política y el interés público, los cuales estaban en esos momentos centrados en otros asuntos como el terrorismo, debido entre otras cosas a actos tales como los atentados suicida del 11 de septiembre. Asimismo, la ONU señalaba que a diez años de Río, la Cumbre de Johannesburgo presentaba una oportunidad magnífica para que los dirigentes adoptaran medidas concretas e identificaran objetivos cuantificables para una mejor ejecución del Programa 21.<sup>97</sup> Por este motivo consideramos como un periodo más, -el último de nuestra investigación- en el debate sobre medio ambiente y desarrollo, el que inicia con la celebración de la Cumbre de Johannesburgo en 2002 y concluye en el año 2010,

---

<sup>97</sup> Véase, <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>

periodo en el cual quedará claro los obstáculos y límites reales de un desarrollo sustentable, pero también la urgente necesidad de emprender este proceso.

Asimismo, con la Cumbre de Johannesburgo se pretendía la ratificación de varios tratados internacionales tales como el Protocolo de Kioto, Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para la Alimentación y la Agricultura, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos y Persistentes (COP), el Convenio de Rotterdam sobre consentimiento previo informado antes de exportar ciertos productos químicos peligrosos y plaguicidas, el acuerdo de la ONU sobre recursos pesqueros que incluye varios planes de la FAO, el Convenio de Basilea sobre el transporte de residuos tóxicos y el Convenio europeo de Aarhus sobre el acceso a la información, que debería globalizarse. No obstante, a excepción del Protocolo de Kioto y el acuerdo de recursos pesqueros, los avances fueron escasos.<sup>98</sup>

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible ó Cumbre de Johannesburgo, se llevó a cabo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 en la Ciudad de Johannesburgo, Sudáfrica, y contó con la asistencia de más de un centenar de Jefes de Estado y alrededor de 60 000 personas, incluidos los delegados, los representantes de [ONG](#), periodistas y empresas.

Los productos que se obtuvieron de esta Cumbre fueron:

- Una Declaración política de 32 puntos, en la cual queda establecido el compromiso colectivo de alcanzar el DS y equitativo, objetivo ya establecido en la Cumbre de Río de Janeiro.
- Un Plan de Implementación, cuyo contenido se señala es básicamente lo ya establecido en la Agenda 21, así como nuevas recomendaciones, en las que en algunos temas<sup>99</sup> se establecieron plazos de tiempo, y otros tantos<sup>100</sup> no. Cabe

---

<sup>98</sup> Véase, Santamarta, José, "Balance de la Cumbre de Johannesburgo", 2002, versión electrónica en: <http://www.inisoc.org/66jsanta.htm>

<sup>99</sup> como infraestructura y servicios sociales, condiciones de vida, transición a patrones de consumo sustentables, productos químicos, administración del agua, administración pesquera, seguridad alimentaria, mortalidad infantil y materna, y educación básica.



señalar que entre estas nuevas recomendaciones encontramos dos que queremos destacar: el “apoyar a los países en vías de desarrollo para que logren mayores beneficios derivados de la globalización, con referencia a la liberalización del comercio internacional en forma equitativa y no discriminatoria”(cláusula V-45, 45 bis y siguientes); y que se promueve “incrementar el volumen de recursos de cooperación financiera para los países en vías de desarrollo, mejorar las condiciones del financiamiento internacional y estimular el flujo de financiamientos y asistencia técnica de los sectores privados; incrementar las disponibilidades del Fondo Global del Ambiente” (GEF por sus siglas en inglés) (cláusula IX-80 y 81).

#### **2.2.1.1 Críticas a la Cumbre: ausencia de una estrategia, falta de voluntad y compromiso político.**

Sin embargo, en términos generales se señala que la Cumbre no parece haberse ocupado de todos los aspectos que contribuyen al DS, ni a la elaboración de una estrategia adecuada a mediano y a largo plazos. De manera que se perdió de vista el conjunto interrelacionado de las políticas ambientales, sociales y económicas, y de reformas políticas y estructurales, que pueden dar lugar a que se generen los procesos de DS.

El Plan de Implementación fue criticado por considerarse un compendio desordenado de diversos temas y niveles de importancia. En los aspectos ambientales se le dio mucho peso a algunos pero no a otros, por ejemplo, un tema que no fue tratado adecuadamente fue el relativo a la disposición de desechos peligrosos y tóxicos, mientras que los desechos radiactivos no lograron la menor mención. Otro tema que quedó fuera de las consideraciones es el de la expansión demográfica.

Se menciona que el vínculo que existe entre pobreza y DS no quedó claro, pues bien no se sabe si el objetivo de la cumbre fue impulsar las políticas económicas y sociales destinadas a reducir la pobreza de los países en desarrollo, o bien, mas limitadamente

---

<sup>100</sup> como tecnología en materia de energéticos, transporte, prevención de desastres, ecoturismo sustentable, plomo en gasolinas y pinturas, protección ambiental de estados isleños, apoyo a la región de África, participación de organismos públicos y privados, países megadiversos, entre otros.

se pretendía mejorar las políticas ambientales como parte del proceso de DS, no obstante en cualquier caso no se logró conciliarlos y ambos quedaron a medias.

En general, se señala que en Johannesburgo quedó sin definir cómo integrar las políticas ambientales en las políticas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Pero sobretodo, se hizo patente la falta de compromiso y cohesión en los grandes problemas globales y regionales, y estuvo ausente la voluntad política para iniciar la estrategia que proteja las condiciones de vida de las generaciones venideras.<sup>101</sup>

### **2.2.2 Las contribuciones de Reino Unido al DS: la Estrategia de Desarrollo Sustentable y el Informe Stern**

Pese a las vicisitudes y lo complejo que resulta articular una estrategia para el DS, Reino Unido fue uno de los países que decidieron emprender el liderazgo en materia de DS al lanzar en 2005 su *Estrategia de Desarrollo Sustentable del Reino Unido*; así como también al mostrar su decidido apoyo para abordar la cuestión del cambio climático, alertando a través del *Informe Stern* de 2006 sobre la magnitud del costo que, de no hacerse nada, implicará el cambio climático para la economía mundial.

La *Estrategia de Desarrollo Sustentable del Reino Unido* tuvo lugar en marzo de 2005, cuya presentación estuvo a cargo del Primer Ministro Tony Blair, lo cual mostró la importancia que se le dio al tema al ser presentada al más alto nivel gubernamental.

La estrategia se fijó la meta de facilitar a todo el mundo la satisfacción de sus necesidades básicas y disfrutar una mejor calidad de vida, sin comprometer la calidad de las generaciones futuras, contemplando el balance entre los tres pilares básicos: medio ambiente, sociedad y economía, a lo que los británicos le aumentaron dos principios más: promover una buena gobernanza, y buscar utilizar responsablemente la ciencia.

El documento figura como un verdadero plan de acción, ya que se enfoca en la transición de palabras y deseos, hacia acciones y hechos, y fue desarrollado en conjunto por el gobierno central, los gobiernos regionales y locales, lo que le dio mayor legitimidad y aumentó sus posibilidades de ser instrumentado con cabalidad.

---

<sup>101</sup> Urquidí, Víctor, op. cit., p.57

Algunos objetivos que la Estrategia se fijó son: hacer neutrales las emisiones de CO<sub>2</sub> en las instalaciones del Gobierno Central, y reducir las emisiones de carbono en 30% para 2012; reciclar el 75% de todos los desechos generados y reducir el consumo de agua en un 25% para el año 2020.

Un ejemplo de la transversalidad del desarrollo sustentable en las políticas es la creación y fortalecimiento de la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS), la cual, mediante defensa (*advocacy*), asesoría y evaluación, trabaja para poner el tema de desarrollo sustentable en el centro de las políticas del gobierno. La Comisión funge como organismo asesor independiente del gobierno en desarrollo sustentable. Reporta al Primer Ministro, a los Primeros Ministros de Escocia, Gales y al Primer y Vice Primer Ministros de Irlanda del Norte. Sus áreas de acción son: Cambio climático, compromiso, consumo, salud, economía, vivienda, educación, gobiernos regionales y locales, energía, y transporte. Está formada por un Consejo de 18 comisionados de diferentes perfiles (académicos, científicos, empresarios y ONGs), y un staff de 46 personas. Los comisionados deciden los proyectos a realizar tomando en cuenta los vacíos de información en el gobierno, así como las nuevas iniciativas de políticas, los asuntos contenciosos y las innovaciones tecnológicas.

La CDS recibe recursos de diversas fuentes para su financiamiento, entre ellas el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Defra), el Gobierno Escocés, la Asamblea del Gobierno Galés y el Departamento de Negocios y Reforma Regulatoria (BERR), así como World Wildlife Fund - Reino Unido (WWF-UK), la Oficina del Primer Ministro y del Vice Primer Ministro de Irlanda del Norte, el Departamento de Comunidades y Gobiernos Locales, el Departamento de Niños, Escuelas y Familias, el Departamento de Salud, y el Ministerio central de la Tesorería, quien fue el responsable de solicitar también la elaboración del Reporte Stern en 2006.<sup>102</sup>

El informe Stern estuvo bajo la dirección de Sir Nicholas Stern quien es un antiguo miembro del Banco Mundial. El Informe se refiere a los costos económicos del cambio

---

<sup>102</sup> Véase, Castro, Antonieta, "Gobernabilidad para el desarrollo sustentable en el Reino Unido", en: Zamitz, Héctor (Coord) *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, México, 2009, p. 61-65

climático a nivel mundial, donde se muestra que de no actuar rápidamente para frenar el cambio climático se puede llegar a perder hasta el 20% del PIB mundial anual de forma indefinida, en tanto que el costo por evitar esa pérdida se sitúa en torno al 1% del PIB generado cada año.

Más que un informe científico en sentido riguroso, es un informe político, esta característica es a su vez su mayor debilidad y fortaleza, en el sentido de que alerta a los gobiernos sobre los riesgos que representa a la economía el cambio climático y los exhorta a actuar de manera inmediata.<sup>103</sup>

### **2.2.3 La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y las negociaciones en las Conferencias de las Partes (COP) 2004- 2007**

Las normas para la aplicación y los acuerdos sobre el régimen de cumplimiento del Protocolo de Kioto quedaron establecidas en los *Acuerdos de Marrakech* en 2001. Sin embargo, junto con la decisión manifestada por el gobierno de Estados Unidos en ese mismo año de retirarse del Protocolo, creció la incertidumbre sobre su entrada en vigor.

Si bien para 2002 los países de la Unión Europea lo ratifican, aun faltaban muchos por hacerlo y junto con ello garantizar que entrara en funcionamiento, por ello, uno de los propósitos de la Cumbre de Johannesburgo era instar a los gobiernos a que lo ratificaran, a partir de esto 41 países más firmaron el documento, ya sea aceptándolo, aprobándolo, adhiriéndose a él o bien ratificándolo. De manera que en noviembre de 2004, después de recibir la ratificación al Protocolo por parte del gobierno de Rusia, la Convención Marco sobre Cambio Climático anuncia la entrada en vigor de éste a partir de febrero de 2005, fecha en la que comenzaría a ser jurídicamente obligatorio para sus 128 Partes.

Asimismo, señalaba en su comunicado que sólo cuatro países industrializados faltaban de ratificarlo: Australia, Liechtenstein, Mónaco y los Estados Unidos, de los cuales, Australia y Estados Unidos habían manifestado no tener la intención de hacerlo, aun considerando que juntos representan más de un tercio de los GEI emitidos por los

---

<sup>103</sup> Véase, Caparrós Gass, A., "El informe Stern sobre la Economía del Cambio Climático", Madrid, 2006, versión electrónica en: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/7695/1/ECO\\_16\(1\)\\_15.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/7695/1/ECO_16(1)_15.pdf)

países industrializados. En relación a los países en desarrollo señalaba que Brasil, China, India e Indonesia, también Partes en el Protocolo, carecían aún de objetivos de reducción de sus emisiones.

La entrada en vigor del Protocolo significaba que a partir del 16 de febrero de 2005:

- 1) Treinta países industrializados estarían obligados jurídicamente a cumplir los objetivos cuantitativos para reducir o limitar sus emisiones de gases de efecto invernadero.
- 2) El mercado internacional del carbono pasaría a ser una realidad jurídica y práctica. El régimen de "comercio de derechos de emisión" del Protocolo permite a los países industrializados comprar y vender mutuamente créditos de emisión; este planteamiento basado en el mercado mejorará la eficiencia y rentabilidad de los recortes de emisiones.
- 3) El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), pasará de la fase inicial a la plena operatividad. El MDL alentará las inversiones en proyectos en países en desarrollo que limiten las emisiones al mismo tiempo que promuevan un desarrollo sostenible.
- 4) El Fondo para la Adaptación, establecido en 2001 comenzará a prepararse para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los efectos negativos del cambio climático.<sup>104</sup>

Sin embargo, los países comenzaron a cuestionarse sobre lo que sucedería una vez que el Protocolo concluyera en 2012. Por ello, en la décima sesión de la Conferencia de las Partes celebrada en la ciudad de Buenos Aires, COP 10 (Buenos Aires 2004) las Partes iniciaron una serie de debates sobre el tema, los cuales se extendieron hasta la undécima sesión (COP 11, Montreal 2005) que fue la primera tras la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, por lo cual se celebró en conjunción con la Primera Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP 1), en esta última, los países que no habían ratificado el Protocolo solo

---

<sup>104</sup> Véase, Comunicado de Prensa de la Convención Marco sobre Cambio Climático, 18 de noviembre de 2004, versión electrónica en: [http://unfccc.int/files/press/news\\_room/press\\_releases\\_and\\_advisories/application/pdf/press041118\\_esp.pdf](http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/press041118_esp.pdf)

participaron en calidad de observador. Ambas conferencias se centraron en lo que debería suceder tras la finalización del Protocolo de Kyoto en 2012, sin embargo, los intentos de llegar a un acuerdo para el periodo posterior a Kyoto se extendieron a la COP 12 (Nairobi 2006); y no fue sino hasta la COP 13 (Bali 2007) que se dio un paso adelante para llegar a un acuerdo sobre la sustitución del Protocolo una vez que finalizara.

Primeramente, en la COP 13 se hizo un reconocimiento del informe más reciente del IPCC y sus conclusiones, en las que se señalaba que los signos de calentamiento global eran inequívocos. En segundo lugar se formuló el texto denominado *Hoja de Ruta de Bali* en el que las Partes acordaron aumentar sus esfuerzos para combatir el cambio climático; dicha Hoja incluyó el *Plan de Acción de Bali*.<sup>105</sup>

El *Plan de Acción de Bali* trazó el curso de un nuevo proceso de negociación dentro de la Convención Marco, con el objetivo de completarlo hacia 2009 en la COP15 en Copenhague, también se incluyeron las negociaciones actuales dentro del Protocolo de Kyoto, así como negociaciones sobre el trabajo en curso relacionado con temas claves que incluyen la tecnología, la adaptación, y la reducción de emisiones provenientes de la deforestación.

El *Plan de Acción de Bali* lanzó un proceso detallado para permitir la puesta en práctica completa, eficaz y sostenida de la Convención mediante acción de cooperación a largo plazo, ahora, hasta 2012 y después de esa fecha. La COP decidió que ese proceso se realizaría a través de un nuevo órgano subsidiario, el *Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP)* que concluiría su trabajo en 2009.<sup>106</sup>

Para llevar a cabo las negociaciones formales que habrían de dar como resultado un documento para sustituir al Protocolo a partir de 2012 también se creó un *Grupo de*

---

<sup>105</sup> Véase, Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP's), versión electrónica en: <http://www.cambioclimatico-pnud.org.bo/paginas/admin/uploaded/Cop.pdf>

<sup>106</sup> Véase, Carpenter, Chad, La Hoja de Ruta de Bali: Los temas claves en negociación, PNUD, 2008, p. 6, versión electrónica en: [http://www.undp.org/climatechange/docs/Spanish/La%20Hoja%20de%20Ruta%20de%20Bali\\_Los%20Temas%20Claves%20en%20Negociacion.pdf](http://www.undp.org/climatechange/docs/Spanish/La%20Hoja%20de%20Ruta%20de%20Bali_Los%20Temas%20Claves%20en%20Negociacion.pdf)

*Trabajo Especial (GTE-PK)*, en el cual se agrupó a todos los países firmantes de la Convención, dicho documento sería presentado también en 2009 en la COP de Copenhague.

Asimismo, otro de los acontecimientos relevantes de esta reunión lo constituye la ratificación al Protocolo por parte del gobierno australiano, cuya firma fue recibida en la primera sesión de la Conferencia, así como la decisión de Estados Unidos de adherirse al Protocolo, manifestada a través de su representante, cuyas palabras fueron las siguientes: “Hemos recorrido un largo camino hasta aquí. Estamos comprometidos y sólo queremos asegurarnos de que todos actuamos juntos. Queremos ser parte de este nuevo marco y estamos dispuestos a reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero”.<sup>107</sup>

#### **2.2.4 Conclusiones del 4º Informe de Evaluación del IPCC (2007)**

Hemos referido como un elemento importante de la COP de Bali al 4º Informe emitido en 2007 por el IPCC, cuyas conclusiones contribuyeron al establecimiento de acuerdos en la reunión, ya que estas aseguran con toda firmeza que el calentamiento global por efecto de actividades humanas es “inequívoco”, que éste junto con el aumento del nivel del mar proseguirán durante siglos incluso aunque se estabilizasen las concentraciones de GEI, se tiene un grado de confianza superior al del Tercer Informe de Evaluación respecto a las proyecciones sobre el calentamiento y de otros aspectos, por lo cual es urgente poner en marcha soluciones tangibles.

Antes de señalar las principales conclusiones del *Resumen para responsables de políticas* (RRP) que el Informe estableció, es preciso destacar que un mes antes de su publicación, el Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz 2007, con el cual se reconoció la labor desarrollada por la institución en casi dos décadas de reunir y difundir conocimientos sobre el cambio climático provocado por el hombre, mismos que sientan las bases de las medidas necesarias en la lucha contra estos cambios. Asimismo se reconoció que

---

<sup>107</sup> Véase, “13 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático, LA HOJA DE RUTA DE BALI”, Revista Ambienta, número 73, Madrid, 2008, p. 18-19. versión electrónica en: [http://www.mma.es/secciones/biblioteca\\_publicacion/publicaciones/revista\\_ambienta/n73/pdf/18cop\\_bali732008.pdf](http://www.mma.es/secciones/biblioteca_publicacion/publicaciones/revista_ambienta/n73/pdf/18cop_bali732008.pdf)

sus informes han creado un amplio consenso sobre la conexión entre las actividades humanas y el calentamiento, afirmaba el presidente del Comité Nobel, Ole Danbolt Mjoes.<sup>108</sup>

Las principales conclusiones del Informe se agruparon en cinco categorías: la primera se refiere a los cambios observados en el clima y sus efectos; la segunda a las causas de estos cambios, en tanto que la tercera señala las proyecciones del cambio climático para el siglo XXI y sus impactos; la cuarta nos señala las opciones de adaptación y de mitigación; en tanto que la quinta aborda la perspectiva a largo plazo.

1) *Cambios observados en el clima, y sus efectos sobre los sistemas naturales y la sociedad humana:*

- El calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian los aumentos del promedio mundial de temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar.
- numerosos sistemas naturales están siendo afectados por cambios del clima regional, particularmente por el aumento de la temperatura.
- comienzan a manifestarse otros efectos del cambio climático regional sobre el medio ambiente natural y humano, aunque muchos de ellos son difíciles de identificar.

2) *Causas del cambio*

- Las emisiones mundiales de Gases de Efecto Invernadero por efecto de actividades humanas han aumentado, desde la era preindustrial, en un 70% entre 1970 y 2004.
- Las concentraciones atmosféricas mundiales de CO<sub>2</sub>, metano (CH<sub>4</sub>) y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) han aumentado notablemente por efecto de las actividades humanas desde 1750. Las de CO<sub>2</sub> se deben principalmente a la utilización de combustibles de origen fósil y, en menor medida a los cambios de uso de la tierra. Las de CH<sub>4</sub> predominantemente a la agricultura y a la utilización de combustibles de origen fósil, en tanto que las de N<sub>2</sub>O proceden principalmente de la agricultura.

3) *El cambio climático proyectado y sus impactos*

---

<sup>108</sup> Swissinfo, “Premio Nobel de la Paz para Al Gore”, 12 de octubre de 2007:

[http://www.swissinfo.ch/spa/Premio\\_Nobel\\_de\\_la\\_Paz\\_para\\_Al\\_Gore.html?cid=6191808](http://www.swissinfo.ch/spa/Premio_Nobel_de_la_Paz_para_Al_Gore.html?cid=6191808)



- De proseguir las emisiones de GEI a una tasa igual o superior a la actual, el calentamiento aumentaría y el sistema climático mundial experimentaría durante el siglo XXI cambios mayores que los observados durante el siglo XX.
- Algunos cambios a escala regional abarcan: un calentamiento máximo sobre tierra firme y en la mayoría de las latitudes septentrionales altas; la contracción de la superficie de las cubiertas de nieve, en algunas proyecciones los hielos marinos de la región ártica desaparecerían casi completamente en los últimos años del siglo XXI; aumentará la frecuencia de las olas de calor y de las precipitaciones intensas y disminuirán en la mayoría de las regiones terrestres subtropicales; aumentará la intensidad de los ciclones tropicales.
- Algunos sistemas, sectores y regiones resultarán especialmente afectados por el cambio climático:
  - Sistemas y sectores. a) Ecosistemas: terrestres (tundra, bosques boreales y regiones montañosas; ecosistemas de tipo Mediterráneo; y bosques pluviales tropicales); costeros (manglares y marismas); marinos (arrecifes de coral, el bioma de los hielos marinos); b) los recursos hídricos de ciertas regiones secas de latitudes medias y en los trópicos secos; c) la agricultura en latitudes medias, debido a una menor disponibilidad de agua; d) los sistemas costeros bajos, debido al peligro de aumento del nivel del mar y al mayor riesgo de fenómenos meteorológicos extremos; e) la salud humana en poblaciones con escasa capacidad adaptativa.
  - Regiones. América Latina: a) una sustitución gradual de los bosques tropicales por las sabanas en el este de la Amazonia; b) pérdidas de diversidad biológica importantes con la extinción de especies en muchas áreas de la América Latina tropical; c) la productividad de algunos cultivos importantes disminuiría, y con ella la productividad pecuaria, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria; d) los cambios en las pautas de precipitación y la desaparición de los glaciares afectarían notablemente a la disponibilidad de agua

#### 4) *Opciones de adaptación y de mitigación*

- Se dispone de una gran diversidad de opciones de adaptación, pero será necesaria una adaptación aun mayor para reducir la vulnerabilidad al cambio climático.
- La capacidad adaptativa está íntimamente relacionada con el desarrollo social y económico, aunque se halla desigualmente distribuida tanto entre las sociedades como en el seno de estas.
- Los gobiernos disponen de una gran diversidad de políticas e instrumentos para crear incentivos que primen las medidas de mitigación. Su aplicabilidad dependerá de las circunstancias nacionales y del contexto sectorial.
- Se reconocen como logros de la CMCC y su Protocolo de Kyoto: el establecimiento de una respuesta mundial al cambio climático, el estímulo de toda una serie de políticas nacionales y la creación de un mercado internacional del carbono y nuevos mecanismos institucionales, los cuales podrían sentar las bases de los futuros esfuerzos de mitigación. Se ha avanzado también en el tratamiento de la adaptación en el marco de la CMCC.
- Las decisiones sobre políticas macroeconómicas y otras políticas no climáticas pueden afectar notablemente las emisiones, la capacidad adaptativa y la vulnerabilidad.

##### 5) *La perspectiva a largo plazo*

- En el presente trabajo los ‘cinco aspectos preocupantes’ señalados en el Tercer Informe siguen constituyendo un marco viable para el estudio de las vulnerabilidades clave, sin embargo se consideran más preocupantes.
- Ni la adaptación ni la mitigación conseguirán evitar, por sí solas, todos los impactos del cambio climático; pueden, sin embargo, complementarse entre sí y, conjuntamente, reducir de manera notable los riesgos de cambio climático.
- Los esfuerzos e inversiones en mitigación de los próximos dos o tres decenios determinarán en gran medida las oportunidades de alcanzar unos niveles de estabilización inferiores. El retardo en la reducción de emisiones reducirá notablemente esas oportunidades, e incrementará el riesgo de agravamiento de las repercusiones del cambio climático.

- Pueden alcanzarse todos los niveles de estabilización estudiados si se implementa una serie de tecnologías actualmente disponibles o que previsiblemente se comercializarán en los próximos decenios, suponiendo que haya incentivos apropiados y eficaces para su desarrollo, adquisición, implantación y difusión, y para hacer frente a los obstáculos correspondientes.
- Los costos macroeconómicos de la mitigación suelen aumentar a la par que el carácter restrictivo del objetivo de estabilización.<sup>109</sup>

### **2.2.5 El debate y las negociaciones en la COP 15 (Copenhague) y COP 16 (Cancún)**

A finales de 2009, los ojos del mundo se centrarían en la décimo quinta Conferencia de las Partes a celebrarse en Copenhague (COP 15, Copenhague) donde se esperaba culminar con el proceso emprendido por la Hoja de Ruta de Bali en 2007, a fin de establecer acuerdos sobre el futuro de la Convención Marco y el Protocolo de Kyoto, en concreto, la obtención de un tratado con carácter obligatorio y fiscalizable que permita la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero a partir de 2012, es decir, un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el clima válido en todo el mundo.

En este sentido, se señala que el objetivo general de la Cumbre era ofrecer una «visión compartida» de acciones de cooperación a largo plazo «que se puedan medir y comprobar», entre las que se incluyen la reducción de emisiones, las cuales debían alcanzar una reducción de CO<sub>2</sub> de al menos un 50% en 2050 respecto a 1990. En el caso de los países desarrollados se debían fijar objetivos de obligado cumplimiento, no así para los países en vías de desarrollo. Los países industrializados deberían marcarse objetivos intermedios y reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero entre un 25% y un 40% en 2020 respecto a los niveles de 1990, y alcanzar una reducción entre el 80% y el 95% para 2050.

Las actitudes positivas de muchas naciones y su disposición a contribuir en la solución del problema del cambio climático hacían preveer que en la COP 15 podría lograrse un

---

<sup>109</sup> IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 p.

buen resultado. Por ejemplo, en 2007 la Unión Europea anunció un plan de reducción de sus emisiones de CO<sub>2</sub> de un 20% para el 2020, el cual fue adoptado en 2008.

En marzo de 2009, México fue el primer país en desarrollo en proponer una meta para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, con el objetivo de disminuirlas en un 50% para 2050.

Asimismo, un hecho relevante fue que a principios de 2009, una vez elegido, el nuevo Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, se comprometió por primera vez a reducir las emisiones de su país a los niveles de 1990, y anunció su intención de buscar una reducción del 80% para 2050. El Presidente Obama prometió también que realizaría fuertes inversiones en fuentes renovables de energía. En tanto que China, en septiembre de 2009, dos meses antes de la Cumbre anunció un plan en el que propuso reducir la *intensidad* de sus emisiones.<sup>110</sup>

Por su parte, durante la primera mitad de 2009, el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) se centró en el desarrollo de un nuevo texto de negociación. Este proceso produjo como resultado un documento que cubría los elementos principales del Plan de Acción de Bali, sin embargo era demasiado extenso. Debido a su longitud, los delegados comenzaron a producir documentos no oficiales, con el fin de hacer que el texto de negociación fuera más manejable, los cuales fueron enviados a Copenhague como anexos al informe de la reunión. Muchos sintieron que el GTE-CLP había logrado avances satisfactorios en algunas cuestiones tales como la adaptación, la tecnología y la creación de capacidades, pero que persistían “profundas divisiones” sobre la mitigación y ciertos aspectos del financiamiento.

En tanto que la atención del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Kyoto (GTE-PK) estuvo centrada en los números, es decir, las reducciones de emisiones conjuntas e individuales una vez que concluyera el primer período de compromisos del Protocolo en 2012. Asimismo, continuó discutiendo otras cuestiones del programa de trabajo del

---

<sup>110</sup> Véase, “COPENHAGE: La reunión de los sordos.”, Nota de Prensa, Concejalía de Medio Ambiente, Ayuntamiento de Granada, 22 de diciembre de 2009, versión electrónica en: [http://www.granada.org/inet/agenda21.nsf/cff91acc5fede7f9c125727500305ef9/6339f35fcae0a014c12576ac004002c3/\\$FILE/Nota%20de%20prensa%20-%20Copenhague%202009.pdf](http://www.granada.org/inet/agenda21.nsf/cff91acc5fede7f9c125727500305ef9/6339f35fcae0a014c12576ac004002c3/$FILE/Nota%20de%20prensa%20-%20Copenhague%202009.pdf)

GTE-PK, entre las que se incluyeron: los mecanismos de flexibilidad; el uso de la tierra, cambio en el uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS); y las potenciales consecuencias de las medidas de respuesta. No obstante, para muchos quedaba la sensación de que no se había logrado ningún avance significativo sobre las metas conjuntas e individuales. De igual manera, pudieron observarse diferencias entre países desarrollados y en desarrollo sobre si el resultado de Copenhague debería ser únicamente una enmienda al Protocolo de Kyoto o bien, un nuevo acuerdo individual bajo ambos Grupos de Trabajo.<sup>111</sup>

De igual manera, se ha señalado que en relación al Fondo de Adaptación, creado por la ONU, el cual se trata de un paquete financiero diseñado para ayudar a los países en desarrollo a proteger sus economías contra el impacto potencial del cambio climático, se enfrentaba con la negativa de los países desarrollados para su financiamiento. Sin un paquete financiero potente, es imposible lograr el consenso para alcanzar un acuerdo mundial sobre cambio climático.<sup>112</sup>

Estas situaciones daban un adelanto de que a pesar de las loables intenciones manifestadas por diversos países, existían desacuerdos de considerable magnitud que ponían en serio riesgo el logro de los objetivos principales de la Conferencia. El objetivo de establecer nuevos acuerdos, pero sobre todo compromisos sólidos que contribuyan efectivamente en la solución al problema del cambio climático no se lograría fácilmente, una vez más se demostraría que las viejas controversias aún no han sido resueltas ni superadas, las decisiones globales continúan sujetas a los intereses económicos, el divisionismo Norte-Sur y aún entre países del mismo bloque dificulta la toma de decisiones y el establecimiento de consensos.

En efecto, a tan sólo un mes de que diera inicio la COP 15, los presidentes de EEUU y China, los dos países más contaminantes del mundo, declaraban durante una reunión celebrada en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Singapur, que en Copenhague no sería posible lograr un nuevo tratado mundial que

---

<sup>111</sup> Véase, International Institute for Sustainable Development, *Conversaciones de Bonn sobre el clima, Boletín de Negociaciones de la Tierra*, Volumen 12 Número 473 - Lunes, 2 de agosto de 2010, versión electrónica en: <http://www.iisd.ca/vol12/enb12473s.html>

<sup>112</sup> Véase, Copenhague: La reunión de los sordos", op. cit.,

sea legalmente vinculante y de cumplimiento obligatorio para todos los firmantes, que reemplace al actual Protocolo de Kyoto.

Según se señala estos países no estaban dispuestos a asumir las consecuencias de un tratado obligatorio tanto por razones económicas, como por asuntos internos, tal era el caso de Estados Unidos, ya que existía la posibilidad de que el acuerdo que el presidente estadounidense firmara no fuera refrendado posteriormente por el Congreso, cuestión que sería evaluada por el mandatario para poder en un futuro regular las emisiones de gases contaminantes sin su aprobación. Por ello, el gobierno estadounidense solo manifestaba una leve propuesta para una reducción de las emisiones de su país en un 17% para el año 2020 pero frente a los niveles de 2005.<sup>113</sup>

Ante tales circunstancias, y con el fin de evitar el fracaso de la Conferencia, el gobierno de Dinamarca propuso que en la COP se aprobara un acuerdo político sobre las principales cuestiones, y aplazar la firma de un tratado para más adelante.<sup>114</sup> La propuesta significaba que en la capital de Dinamarca se haría una mera declaración de intenciones, postergando los compromisos obligatorios quizás para la siguiente Conferencia en 2010 en Cancún México. Es preciso señalar que dicha propuesta fue vista con buenos ojos por parte del gobierno estadounidense y contó con el respaldo de la ONU.

Para esos momentos, la Unión Europea era el frente más comprometido, la cual se señala ofrecería reducir sus emisiones un 20% ampliable al 30% si el resto de países hacen compromisos similares.<sup>115</sup>

Por su parte, Brasil y Francia adoptaban un texto común que llevarían a la capital danesa, en el cual se incluían metas y compromisos para combatir el fenómeno del cambio climático, y estipulaba que esta lucha es un imperativo que debe ser

---

<sup>113</sup> Véase, Chiani, Ana María, “Conferencia de Copenhague: hacia un fracaso anunciado”, 19 de noviembre de 2009, versión electrónica en: <http://www.observanto.com/site/notas/221/Conferencia-de-Copenhague-hacia-un-fracaso-anunciado.html>

<sup>114</sup> Véase “ONU y Gobierno danés rebajan las expectativas sobre la cumbre de Copenhague”, 17 de noviembre de 2009, en: <http://noticias.terra.es/espana/2009/1117/actualidad/onu-y-gobierno-danes-rebajan-las-expectativas-sobre-la-cumbre-de-copenhague.aspx>

<sup>115</sup> Véase, Delgado Valor, D., “Copenhague busca el compromiso global y efectivo contra el cambio climático”, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, versión electrónica en: [http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias\\_147.htm](http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias_147.htm)

íntegramente compatible con un crecimiento económico duradero y con la erradicación de la pobreza. El documento establecía entre otras cosas, la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente como parte de una reforma de la ONU. Dicho texto había sido elaborado por el gobierno francés, quien señalaba su intención de reunir el mayor número de países para que se unieran al documento. La asociación entre Brasil y Francia se había llevado a cabo luego de que el mandatario brasileño manifestara su descontento con la posición de EE.UU. y China respecto a la falta de compromiso para reducir sus emisiones y a su vez anunciara que la meta de su país era reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> entre 36,1% y 38,9% para el 2020, principalmente a través de la disminución de la deforestación en el Amazonas, responsabilidad que expresaría en Copenhague.<sup>116</sup>

No obstante, más allá de estas iniciativas y los esfuerzos del gobierno danés por evitar que la Conferencia naufragara, todos los indicios parecían demostrar lo contrario. Lamentablemente, Copenhague dependía del compromiso de los mayores contaminantes del planeta: EE.UU y China.

Tal como se señala, el evento estuvo marcado por diversas disputas, entre las cuales estuvieron las relacionadas con la transparencia y el proceso. En especial, surgieron diferencias sobre si el trabajo debería ser realizado en el formato de un pequeño grupo de “Amigos del Presidente” o de grupos de contacto abiertos. También generó divisiones la propuesta de la presidencia danesa de la COP, la cual propuso presentar dos textos que reflejaran el trabajo hecho por los Grupos de Trabajo Especiales, no obstante, varias Partes rechazaron el texto danés, sosteniendo que sólo deberían utilizarse los textos desarrollados en los GTE.

La Conferencia estaba solo en su segundo día de trabajo cuando estalló la controversia, un borrador de trabajo elaborado por la presidencia danesa en poder de varias delegaciones desde hacía dos semanas comenzó a circular por los pasillos de la

---

<sup>116</sup> Véase, Chiani, Ana María, “Conferencia de Copenhague: hacia un fracaso anunciado”, 19 de noviembre de 2009, versión electrónica en: <http://www.observanto.com/site/notas/221/Conferencia-de-Copenhague-hacia-un-fracaso-anunciado.html>

reunión, provocando la indignación de los países en vías de desarrollo, las organizaciones ecologistas y los defensores de la ayuda internacional.

La representante de la Asociación de Pequeños Estados Insulares, altamente vulnerables a los efectos del calentamiento global, señalaba que la propuesta carecía de relevancia y enfatizaba que lo que verdaderamente se necesitaba era un acuerdo jurídicamente vinculante que preservara al planeta y protegiera a los más vulnerables.

Por su parte, el jefe de la delegación de Sudán, que lidera el G77 (bloque que reúne alrededor de 130 países en vías de desarrollo) señalaba que el borrador propuesto por Dinamarca se trataba de una seria violación que amenazaba el éxito del proceso de negociación de Copenhague. "Los miembros del G77 no abandonarán la negociación en este estadio tan avanzado porque no podemos permitirnos un fracaso en Copenhague, sin embargo, no firmaremos un acuerdo injusto. No podemos aceptar un acuerdo que condena al 80% de la población mundial a más sufrimientos e injusticias" agregó.

Según se señala, el documento en cuestión no hacía ninguna referencia al Protocolo de Kyoto, único instrumento jurídico que existe actualmente para luchar contra el calentamiento y al que los países en desarrollo tienen especial apego, ya que impone obligaciones a los países ricos al tiempo que protege a los pobres.<sup>117</sup>

Durante el segmento de alto nivel, hubo negociaciones informales en un grupo conformado por las principales economías y representantes de los grupos regionales y otros grupos de negociación. Al final de la jornada del viernes 18 de diciembre, estas conversaciones produjeron un acuerdo político titulado "Acuerdo de Copenhague". Luego de que el Acuerdo fue aceptado por este grupo, los delegados de todas las Partes se reunirían en el plenario de cierre de la COP, donde sería presentado para su aprobación<sup>118</sup>.

A las tres de la madrugada del 19, cuando ya muchos Jefes de Estado se habían marchado y los representantes de los países esperaban el reinicio de las sesiones y la

---

<sup>117</sup> "Cumbre Copenhague: negociadores buscan superar tensiones por la propuesta danesa", 9 de diciembre de 2009, en: <http://images.180.com.uy/articulo/Copenhague-buscan-superar-tensiones>

<sup>118</sup> Véase, International Institute for Sustainable Development, Conversaciones de Bonn sobre el clima, *op. cit.*



clausura del evento, el Primer Ministro de Dinamarca convocó una reunión para la clausura de la Cumbre. Quedaban representando a sus países ministros, funcionarios, embajadores y personal técnico.

El “Acuerdo de Copenhague” presentado en dicha sesión, se trataba de un documento de doce puntos, en los cuales quedó establecido lo siguiente:

1. ...Para alcanzar el objetivo último de la Convención...y teniendo en cuenta la opinión científica de que el aumento de la temperatura mundial debería permanecer por debajo de 2°C... intensificaremos nuestra cooperación a largo plazo para luchar contra el cambio climático... y destacamos la necesidad de establecer un programa de adaptación global que comprenda apoyo internacional;
2. Convenimos en que se requieren fuertes reducciones de las emisiones mundiales, a la luz de la ciencia y de la información recogida en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC...Deberíamos cooperar para lograr que las emisiones mundiales y nacionales alcancen su punto máximo lo antes posible, reconociendo que el plazo para ello será más largo en el caso de los países en desarrollo, y teniendo presente que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de esos países y que para lograr el desarrollo sostenible es indispensable una estrategia de desarrollo con bajas emisiones;
3. ...los países desarrollados aportarán tecnología, asistencia para el fomento de la capacidad y recursos financieros adecuados, previsibles y sostenibles para apoyar la aplicación de medidas de adaptación en los países en desarrollo;
4. Las Partes del anexo I se comprometen a aplicar, individual o colectivamente, las metas cuantificadas de reducción de las emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020 que presentarán a la secretaría... a más tardar el 31 de enero de 2010...Las Partes del anexo I que son Partes en el Protocolo de Kyoto reforzarán así las reducciones de las emisiones que se iniciaron en virtud de dicho Protocolo. El cumplimiento de los compromisos de reducción y financiación por los países desarrollados se medirá, notificará y verificará de conformidad con las directrices ya existentes y con las que apruebe la Conferencia de las Partes, y con ello se

- asegurará que la contabilización de esas metas y esa financiación sea rigurosa, robusta y transparente;
5. Las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención aplicarán medidas de mitigación, entre ellas las que presenten a la secretaría... a más tardar el 31 de enero de 2010... Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán adoptar medidas con carácter voluntario y sobre la base del apoyo que reciban... Las medidas de mitigación que adopten las Partes no incluidas en el anexo I serán objeto de medición, notificación y verificación a nivel nacional, y los resultados se consignarán en las comunicaciones nacionales cada dos años... Las medidas de mitigación apropiadas para cada país respecto de las cuales se solicite apoyo internacional se inscribirán en un registro... Esas medidas de mitigación beneficiarias de apoyo serán objeto de medición, notificación y verificación a nivel internacional de conformidad con las directrices que apruebe la Conferencia de las Partes;
  6. Somos conscientes de la importancia fundamental de reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y de la necesidad de aumentar la absorción de gases de efecto invernadero por los bosques, y convenimos en la necesidad de ofrecer incentivos positivos para esas actividades mediante el establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya actividades de REDD-plus con el fin de hacer posible la movilización de recursos financieros de los países desarrollados;
  7. Decidimos adoptar diversos enfoques, incluidas las oportunidades de utilizar los mercados, para mejorar la eficacia en función de los costos de las medidas de mitigación y promover esas medidas. Los países en desarrollo, en particular los que tengan economías con bajas emisiones, deberían recibir incentivos para mantener una trayectoria de desarrollo con bajas emisiones;
  8. Los países en desarrollo recibirán una financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella... Los países desarrollados se comprometen colectivamente a suministrar recursos nuevos y adicionales, que incluyan la silvicultura y las inversiones por conducto de instituciones

internacionales, por un valor de aproximadamente 30.000 millones de dólares de los EE.UU. para el período de 2010-2012... Se dará prioridad a la financiación para la adaptación destinada a los países en desarrollo más vulnerables, como los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África... los países desarrollados se comprometen al objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales para el año 2020 con el fin de atender a las necesidades de los países en desarrollo. Esta financiación procederá de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas las fuentes alternativas de financiación. Se suministrarán nuevos recursos multilaterales para la adaptación mediante mecanismos de financiación eficaces y eficientes, con una estructura de gobernanza que permita una representación igualitaria de países desarrollados y en desarrollo. Una parte considerable de estos recursos debería proporcionarse por conducto del Fondo Verde de Copenhague para el Clima;

9. Con este fin se establecerá un Grupo de Alto Nivel, que estará sujeto a la orientación de la Conferencia de las Partes y responderá ante ella, para estudiar la contribución de las posibles fuentes de ingresos, incluidas las fuentes alternativas de financiación, al cumplimiento de este objetivo;
10. Decidimos que se establecerá el Fondo Verde de Copenhague para el Clima como una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, al objeto de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, incluidas las actividades de REDDplus, y la adaptación, el fomento de la capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología;
11. ...decidimos establecer un Mecanismo Tecnológico para acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnología en apoyo de la labor de adaptación y mitigación, que estará dirigida por los países y será acorde a las circunstancias y las prioridades nacionales;
12. Pedimos que para 2015 se lleve a cabo un examen de la aplicación del presente Acuerdo, a la luz, entre otras cosas, del objetivo último de la Convención. En el

marco de dicho examen se consideraría la posibilidad de reforzar el objetivo a largo plazo en referencia a diversos elementos planteados por la ciencia, particularmente en relación con el aumento de la temperatura en 1,5 °C.<sup>119</sup>

Durante las trece horas siguientes, las Partes discutieron acerca de la transparencia del proceso y si la COP debería adoptar el Acuerdo. Muchos apoyaban su adopción como una decisión de la COP para operativizarla como un paso hacia “un mejor” acuerdo futuro. Sin embargo, algunos países en desarrollo se opusieron al Acuerdo que según ellos fue alcanzado durante un proceso “no transparente” y “no democrático”.<sup>120</sup>

De igual manera, se realizaron diversos tipos de señalamientos al documento, tales como los emitidos por el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, quien señaló que el texto presentado era insuficiente, ya que no contenía compromiso alguno de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, señalaba que todo planteamiento sobre la continuación de las negociaciones para adoptar en el futuro acuerdos de reducción de emisiones, debía incluir el concepto de la vigencia del Protocolo de Kyoto, no obstante, el documento presentado significaba el acta de defunción del Protocolo de Kyoto. El proyecto de declaración omite compromisos concretos de financiamiento y transferencia de tecnologías hacia los países en desarrollo como parte del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los países desarrollados bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Después de larga y extremadamente tensa discusión, prevaleció la posición de los países del ALBA y de Sudán como Presidente del Grupo de los 77, de que el documento en cuestión era inaceptable para ser adoptado por la Conferencia. Ante la evidente falta de consenso, la Conferencia se limitó a “tomar nota” de la existencia de ese documento,<sup>121</sup> y se estableció un procedimiento a través del cual los países que

---

<sup>119</sup> Véase, Naciones Unidas, Convención Marco sobre el Cambio Climático, “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009”, 30 de marzo de 2010, versión electrónica en:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf#page=48>

<sup>120</sup> Véase, International Institute for Sustainable Development, op. cit.

<sup>121</sup> Véase, Castro Ruz, Fidel, “La verdad de lo ocurrido en la Cumbre”, 19 de diciembre de 2009, versión electrónica en:

apoyaran el Acuerdo de Copenhague podrían expresar su acuerdo. Asimismo, se acordó extender los mandatos del GTE-CLP y el GTE-PK, para que continuaran con sus trabajos y se les solicitó presentar sus respectivos resultados en la COP 16 que se llevaría a cabo en Cancún.

Para el 29 de julio de 2010, 137 ya habían señalado su apoyo al Acuerdo de Copenhague, y para el mes de agosto, más de 80 países habían brindado información acerca de sus metas de reducción de emisiones y otras acciones de mitigación, como fue pactado en el Acuerdo.<sup>122</sup>

Las metas que algunos de los principales países desarrollados y en desarrollo manifestaron en su adhesión al Acuerdo de Copenhague fueron las siguientes, por parte de los países en desarrollo: Estados Unidos se comprometió a reducir 17% sus emisiones tomando como base el año 2005, no obstante, esta meta quedó sujeta a la aprobación de su legislación; la Unión Europea señaló una reducción del 30% con base en el año de 1990; Rusia señaló que su meta dependería de las metas de los demás países; Japón por su parte se comprometió a reducir en 25% sus emisiones tomando como base el año de 1990, sin embargo, condicionó su cumplimiento a la participación de todos los países; Canadá manifestó que reduciría 17% sus emisiones no obstante su compromiso quedaba dependiente de la decisión que tomara Estados Unidos; Australia se comprometió a reducirlas en 25% tomando como base el año 2000 siempre y cuando existiera acuerdo global; en tanto que Noruega señaló que su reducción versaría entre el 30 y el 40% respecto a 1990.

Por su parte, algunos países en desarrollo se comprometieron a cumplir con las siguientes metas: China señaló una reducción de 40- 45% por unidad de su PIB, tomando como año base 2005; Indonesia se comprometió a reducirlas en 26%, sin embargo no señaló el año de referencia; India se comprometió a disminuir la intensidad de sus emisiones de 20- 25% en relación a 2005; México señaló una reducción de hasta un 30% si existía apoyo financiero y tecnológico; Corea del Sur 30%;

---

[http://www.jornada.unam.mx/cobertura/reflexiones/index.php?section=reflexiones&sub=historico&article=20091220\\_025a1mun](http://www.jornada.unam.mx/cobertura/reflexiones/index.php?section=reflexiones&sub=historico&article=20091220_025a1mun)

<sup>122</sup> Véase, International Institute for Sustainable Development, op. cit.

Brasil comprometió una reducción del 36.1 a 38.9%; finalmente Sudáfrica señaló una reducción del 34%.<sup>123</sup>

Entre los retos que la COP16 de Cancún enfrentaría estaban: recuperar la confianza a través de un proceso inclusivo, la toma de decisiones en materia de financiamiento, consolidar una participación activa y clara de los grandes emisores mundiales (EU, China, India), así como el predominio de la política de “sígueme” en vez de “después de usted”.<sup>124</sup>

La décimo sexta reunión de la Conferencia de las Partes (COP 16) se llevó a cabo en Cancún, México del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, en la cual se contó con la participación de 194 delegaciones. No obstante, se señala que la Conferencia nacía en un ambiente de malos presagios, a lo más que se aspiraba en México era fortalecer el Acuerdo de Copenhague, o bien, una suerte de pacto político no vinculante mediante el cual las naciones se comprometieran de manera voluntaria y de acuerdo a sus realidades concretas, a alcanzar metas viables en términos de reducción de emisiones. En todo caso, si fuera posible establecer acuerdos vinculantes, nadie tendría los mecanismos coercitivos para obligar a los países a cumplir lo pactado.<sup>125</sup>

A su paso por la sede de la COP16, el presidente de Bolivia, Evo Morales, proclamó un discurso en el cual dio a conocer las conclusiones de la Primera Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, celebrada del 20 al 22 de abril en la ciudad de Cochabamba, e hizo un llamado a las diversas Partes ahí reunidas y organizaciones a reconocer que el tema estructural es el capitalismo como causante del calentamiento global. Señaló que desde hace un par de años se ha venido debatiendo sobre la crisis que el capitalismo enfrenta, la cual ha mostrado su expresión en cuatro aspectos centrales: crisis financiera, crisis climática, crisis energética y la más importante la crisis alimentaria. En este sentido, para enfrentar la responsabilidad tanto con las generaciones presentes como con las

---

<sup>123</sup> Ávila Akerberg, Andrés, “Las negociaciones internacionales de cambio climático: el camino hacia Cancún 2010”, ponencia presentada el 26 de agosto de 2010 en el Seminario Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable, FCPyS-UNAM.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Véase, Lezama, José Luis, “Pacto político climático”, Periódico Reforma, 13 de marzo de 2010.

futuras, como gobiernos estamos obligados a cambiar las políticas, y las causas del calentamiento global.

Asimismo, señaló que en esta Conferencia se tenía de frente la obligación de garantizar el cumplimiento del segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kyoto, por tanto, descartar dicho protocolo significaría un genocidio en el entendido de que se está atentando contra la humanidad en su conjunto.

Otro de los puntos importantes que el mandatario señaló fue que este nuevo milenio era para debatir y aprobar desde las Naciones Unidas los Derechos de la Madre Tierra, entre los cuales debían reconocerse los derechos que posee para regenerar su biocapacidad, derechos a tener una vida limpia sin contaminación, derecho al equilibrio, y proponía la creación de un Tribunal Internacional sobre la Justicia Climática, dado que todo aquel que no respete los derechos de la Madre Tierra debía ser juzgado. Una de las funciones que dicho tribunal estaría encargado de realizar es la de hacer cumplir el Protocolo de Kioto u otras normas.<sup>126</sup>

A pesar de que a lo largo de las dos semanas de la Conferencia, países como Estados Unidos, Japón, China, India y Venezuela presentaron diferentes argumentos que obstaculizaban las negociaciones, en una reunión informal llevada a cabo antes de la sesión de clausura, mostraron su apoyo al documento base del acuerdo. Casi todos los países expresaron que el documento no era “perfecto”, pero sí bueno y suficiente para fijar los cimientos de un acuerdo jurídicamente vinculante rumbo a la COP 17 de Durban, Sudáfrica, a celebrarse en 2011.<sup>127</sup>

La sesión plenaria de clausura de la Conferencia dio inicio a las 6 de la tarde del viernes 10 de diciembre y concluyó a las 6 de la madrugada del sábado 11, cuando el gobierno de México aprobó por mayoría, y no por consenso, los llamados *“Acuerdos de Cancún: Una nueva era de cooperación internacional en el cambio climático”*, que contó con la aprobación de 193 países de los 194 que se encontraban presentes. El único país que

---

<sup>126</sup> Véase, “Intervención de Evo Morales en la COP 16”, Agencia Latinoamericana de Información, 9 de diciembre de 2010, versión electrónica en: <http://alainet.org/active/42924&lang=es>

<sup>127</sup> Véase, Montalvo, T., “Se aprueban los Acuerdos de Cancún pese al rechazo de Bolivia”, 11 de diciembre de 2010, en: <http://www.cnn.mx/planetacnn/2010/12/11/se-aprueban-los-acuerdos-de-cancun-pese-al-rechazo-de-bolivia>

manifestó su desacuerdo y rechazo hacia el documento y la decisión tomada por la COP fue Bolivia.

Según se señala, los Acuerdos de Cancún son un "paquete equilibrado" de propuestas en mitigación, adaptación, financiamiento y transferencia de tecnología, y sentarán las bases para la lucha contra el cambio climático después de que expire el Protocolo de Kyoto.

En ellos se acordó un primer paquete de 30 mil millones de dólares para usarse a partir de 2012 para tomar acciones inmediatas contra los efectos del cambio climático. Asimismo, se aseguró el financiamiento a largo plazo de los proyectos de protección a la naturaleza mediante el establecimiento del llamado Fondo Verde, que compromete a países desarrollados a aportar 100 millones de dólares anuales para apoyar a los países en desarrollo -los más vulnerables al cambio climático- que trabajen en medidas de mitigación y adaptación contra el cambio climático hasta el 2020, para lo cual se menciona que intervendrá el Banco Mundial

Otro punto destacado es la creación del Programa para Reducir Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+), que permitirá transmitir recursos a las comunidades dedicadas a la conservación de bosques. Lo cual significa que se transferirán recursos a los países en desarrollo por no talar sus bosques, por lo que países de América Latina con recursos forestales podrían verse beneficiados con este acuerdo.<sup>128</sup>

No obstante, Bolivia manifestó su desacuerdo con la decisión, precisando que en ese momento, en que estaban por aprobarse acuerdos, el documento de las promesas de reducciones de emisiones de los países desarrollados y al que se buscaba dar luz verde, no existía. Cuestión que fue confirmada por la secretaria del grupo de trabajo del citado protocolo. Es preciso señalar que Bolivia, tanto en la plenaria como en las sesiones de los dos grupos de trabajo había presentado los razonamientos técnicos y científicos por los que no apoyaba los textos de discusión.

---

<sup>128</sup> Véase, Conferencia de las Partes aprueba Acuerdos de Cancún. Documentos incluyen creación de fondo verde, 12 de diciembre de 2010, en: [http://cc2010.mx/es/sala-de-prensa/noticias/news-interviews\\_2010121153615.htm](http://cc2010.mx/es/sala-de-prensa/noticias/news-interviews_2010121153615.htm)



De cualquier forma, a diferencia de su antecesora, la COP 16 fue reconocida por diversos países de haber devuelto la confianza al proceso de negociación multilateral, luego que el año anterior el sistema de Naciones Unidas quedó cuestionado por no haber alcanzado un acuerdo vinculante, y un grupo de naciones impuso un texto con metas voluntarias de reducción de emisiones de países desarrollados y en desarrollo.<sup>129</sup>

Sin embargo y pese a los consensos, quedaba claro que algunos de los temas más importantes como la definición del segundo periodo de compromisos de reducción de emisiones del Protocolo de Kyoto, la obligatoriedad de las acciones, los esquemas para la canalización de los recursos y la definición del rango del calentamiento del planeta por debajo de los dos grados centígrados se seguirían negociando, y las decisiones sobre ellos se posponían una vez más para la siguiente COP, a celebrarse en 2011 en Durban, Sudáfrica.

Tal como los especialistas lo sugieren, en la COP 16 no se lograron avances en compromisos y acciones que comprometan a las partes a disminuir efectivamente sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que reconozcan la responsabilidad diferenciada e histórica de los países industrializados, y por tanto que busque la justicia climática, y que estimulen esquemas de emisiones netas evitadas como lo había propuesto Ecuador; menos se puede hablar siquiera de un planteamiento sobre la deuda ecológica que tiene el mundo industrializado con el periférico ni del reconocimiento de los “derechos de la madre Tierra”, como Bolivia lo sugería.

En los hechos, el “éxito” de la cumbre fue fabricado, ya que se evitó el rompimiento de Kyoto al tiempo que se alcanzaron acuerdos mínimos, posponiendo los más importantes. Todo compromiso vinculante fue echado por la borda asumiendo en cambio un esquema voluntario. Se acordó mantener la meta de 2º centígrados como incremento máximo y se pactaron los objetivos climáticos, como en el caso de EU, no obstante ambas cuestiones se tornan mero discurso en ausencia de compromisos

---

<sup>129</sup> Véase, Enciso A, Saldierna G. y Martínez F. “Culmina COP 16 con Acuerdos de Cancún”, Periódico La Jornada, 12 de diciembre de 2010, versión electrónica en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/12/12/index.php?section=sociedad&article=040n1soc>

jurídicos. Aun más, se aceptó que EU definiera el año de referencia de sus metas, de manera que no fuese 1990 como lo precisa el Protocolo de Kyoto y en cambio pudiera ser 2005 como lo expuso en la COP 15.

Si bien se logró afianzar la creación del Fondo verde que será administrado por el Banco Mundial, no obstante los recursos que se pretende reunir significan solamente poco más de la mitad de los que hoy se estiman necesarios para los países pobres.

Por su parte, los instrumentos tales como el mercado de bonos de carbono, los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) o los de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) se mantienen como esquemas posibles de acción para anotar a favor de quienes los financien una reducción de emisiones, dejando de lado todo llamamiento a que en el mejor de los casos, tales mecanismos, deberían ser considerados como eventuales opciones sólo si se cumplen las metas señaladas de reducción netas de emisiones.

En todo caso, el “éxito” de la cumbre se sostiene en que se consintieron o impusieron esquemas de negociación inaceptables, evitando todo compromiso vinculante y trasladando al mercado el grueso de medidas, puesto que ello permite evitar la reducción real de emisiones en casa. Es decir, se normaliza el pago por un derecho a contaminar gracias a que otros se limitan o dejan de hacerlo, esquema que beneficia principalmente a los países más contaminantes, quienes tienen además mejores condiciones para enfrentar los impactos del cambio climático.<sup>130</sup>

### **2.3 La situación actual.**

Veinte años han transcurrido desde 1992, desde entonces, la situación del mundo ha cambiado considerablemente. Las recientes crisis del sistema económico y financiero iniciadas en 2008 en Estados Unidos, y en 2010 en la eurozona junto con sus dramáticos impactos sociales, han demostrado una vez más las imperfecciones y debilidades de los mercados, pero sobre todo lo potencialmente destructivas de estas características dadas las interdependencias del sistema económico mundial.

---

<sup>130</sup> Véase, Delgado Ramos, Gian Carlo, “COP 16, “éxito” sin compromisos y metas fijas”, 13 de diciembre de 2010, en: <http://www.giandelgado.net/2010/12/cop-16-exito-sin-compromisos-y-metas.html>

Asimismo, se acepta que en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, la población en precariedad económica se ha elevado; en el mundo actual de tecnologías de la información y de grandes avances tecnológicos, existen millones de personas que no tienen acceso a salud, educación, servicios básicos, entre otros, y parecen condenadas a ser pobres y a heredar pobreza; la distribución del ingreso empeora y la equidad e igualdad de oportunidades parecen ser metas inalcanzables. El medio ambiente también continúa su deterioro, muchas especies han desaparecido o están en peligro de extinción, habitantes de grandes ciudades sufren de niveles crecientes de contaminación y los desastres naturales se han hecho más frecuentes.<sup>131</sup>

Por otra parte, factores como el crecimiento de la desigualdad, el terrorismo internacional, el cambio climático, y los levantamientos populares del mundo árabe seguirán rediseñando profundamente el equilibrio geopolítico mundial. Además de que dichos factores se han tornado radicalmente sistémicos y solidarios entre sí, convirtiendo los enfoques sectoriales y exclusivos en un elemento con todas las letras de los obstáculos a superar.

Ante estos acontecimientos, el llamado por el desarrollo sustentable se hace cada vez más urgente como una alternativa para la superación de todos estos desafíos. Sin embargo, los avances han sido muy parciales e insuficientes respecto de los objetivos de sustentabilidad, tal como la ONU reconoce: los procesos de negociación internacional están estancados desde hace más de diez años, ya sean las negociaciones comerciales con la suspensión del ciclo de Doha, las negociaciones sobre el clima con el fracaso de Copenhague o incluso la incapacidad para reformar profundamente el sistema de Naciones Unidas concebido tras la Segunda Guerra Mundial. Sólo el G-20 puede aparecer hoy como un reconocimiento, tímido y ambiguo, del hecho de que los países más ricos se erigen en el directorio del mundo, de la necesidad de una gobernanza mundial y multipolar.

Resulta imperioso que las partes interesadas del proceso reflejen la diversidad de sociedades, que la mayoría no sea relegada una vez más a la categoría de

---

<sup>131</sup> Véase, Máttar, Jorge y Romero, Indira, "El enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable", en: Zamitiz, Héctor (Coord.) op. cit., p 33-36

espectadores, pues es imposible que exista una gestión efectiva de las interdependencias, a la altura de las necesidades, sin una amplia convergencia y un verdadero diálogo entre todos los pueblos y los ciudadanos del planeta, sin que los Estados abandonen su soberanía, sin establecer colectivamente los cimientos de una gobernanza mundial legítima, democrática y eficaz.

Todo ello supone, previamente, la consciencia de un destino común y la creación progresiva de una comunidad mundial, que aprenda a descubrirse y gestionarse por sí misma, afirmando sus identidades locales y regionales.

Se necesita diseñar una estrategia de cambio con perspectivas claras y sólidas, organizadas en torno a un pequeño número de grandes transformaciones que son objeto de una identificación colectiva. Ni la suma de cientos de problemas, todos reales pero desconectados unos de otros, ni la búsqueda de un chivo expiatorio y de una causa única, tal como “la globalización”, nuevo avatar del “capitalismo”, responden a esta necesidad estratégica.

Desde luego, aún es largo el camino entre la conciencia de las alternativas y la capacidad de nuestras sociedades, en particular de nuestras instituciones y nuestros gobiernos nacionales, para evaluar la dimensión de estas transformaciones y ponerlas en práctica. Es necesario además evitar que esta toma de conciencia se traduzca en un repliegue separatista o identitario, que aliente a oponer los intereses nacionales de unos y otros. La historia nos ha mostrado que dicho repliegue sólo puede conducir finalmente a callejones sin salida y a la guerra.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Véase, Página de la Cumbre de los Pueblos Río+ 20: <http://rio20.net/en-camino-a-rio>



# Capítulo 3

Los problemas económicos, sociales y ambientales de México en el periodo de 1970-2012, sus determinantes y las políticas estatales.

**Introducción.**

El presente capítulo se enfoca al caso de México, en el cual se analizan las tres dimensiones fundamentales para el desarrollo sustentable, estas son: la económica, la social y la ambiental en el periodo de 1970 a 2010. Señalamos los principales problemas en los tres ámbitos, algunas de sus principales causas y determinantes, y las consiguientes políticas gubernamentales. Por ello lo hemos dividido en tres grandes apartados que corresponden a cada una de estas dimensiones.

El primero de ellos se refiere a la dimensión económica. Este primer apartado, a diferencia del social y el ambiental lo hemos estructurado de una manera distinta. Lo anterior se debe a que la dinámica de la problemática económica es distinta de la social y la ambiental, es decir, a pesar de que la mayoría de los problemas que señalaremos han estado presentes a lo largo de todo el lapso que abarca nuestra investigación, el énfasis entre unos y otros ha cambiado en periodos más breves. Iniciamos tomando como referencia o antecedente para nuestro análisis el periodo de 1940 a 1970, en el cual el Estado promovió con amplia participación en la economía, un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Posteriormente dividimos en cinco subperiodos nuestro periodo en estudio, en los cuales señalamos los principales problemas presentes en la economía y ofrecemos una descripción sobre la política económica y el manejo de sus instrumentos en cada uno de ellos. Señalamos como un primer subperiodo el que parte de 1970 y hasta 1982, el segundo de ellos de 1982 a 1988, el tercero de 1988 a 1994, el cuarto de 1994 al 2000 y el último de 2000 a 2012.

El segundo apartado corresponde a la dimensión social. En el cual ofrecemos un diagnóstico sobre la situación social de nuestro país al finalizar la primera década del siglo XXI, los principales problemas, rezagos y sus magnitudes, su ubicación geográfica, los grupos mayormente afectados, pero sobre todo alertamos sobre los peligros que la existencia de la problemática social supone para la gobernabilidad y la democracia. Posteriormente señalamos los factores económicos que mayormente han contribuido para agudizar la pobreza y la desigualdad en el periodo de 1970 a 2010. Posteriormente abordamos la política social, sus características y alcances. Señalamos

la existencia de dos periodos, el primero de ellos que abarca de 1940 a 1982 y cuyos lineamientos se enmarcan en el denominado Estado de bienestar, aunque bien se considera como un subperiodo el que va de 1973 a 1982 debido a que se enfatiza en el sector rural. El segundo es aquel que abarca hasta la actualidad y cuyos lineamientos se redefinen en función del modelo económico neoliberal. Asimismo, abordamos los programas de combate a la pobreza instrumentados entre 1970 y 2010, sus características principales, mecanismos de acción, etc. Finalmente nos enfocamos en el gasto en desarrollo social, del cual señalamos las tendencias que éste ha seguido así como algunos elementos que han influido para su incremento ó reducción.

Finalmente, el tercer apartado corresponde a la dimensión ambiental. En el cual de igual manera ofrecemos un diagnóstico sobre el estado actual en la materia. Destacamos la riqueza natural que nuestro país posee y la importancia que tienen los recursos naturales. Señalamos los principales problemas ambientales de nuestro país de acuerdo a su ubicación geográfica, sus magnitudes pero sobre todo debido a sus carencias y deficiencias institucionales y explicamos todo ello. Señalamos de igual forma las principales deficiencias que se han detectado en la gestión ambiental y la carencia de criterios ambientales en otros sectores. Y finalmente nos referimos a la política, legislación e instituciones ambientales en el periodo de 1970 a 2012, en donde distinguimos tres etapas: la primera de 1970 a 1982, que se caracteriza por su enfoque sanitario, en los asentamientos urbanos y la contaminación ambiental; la segunda de 1982 a 1994 en la cual la política, legislación e instituciones ambientales se amplían y fortalecen; y una tercera etapa de 1994 a la actualidad, en donde se observa una mayor sintonía con la economía ambiental y simbólicamente se incorpora el concepto del desarrollo sustentable.

### 3.1 Dimensión Económica

#### 3.1.1 Antecedentes: 1940-1970 la industrialización, la intervención del Estado en la economía y la política económica.

El modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones<sup>133</sup> promovido y apoyado por el gobierno de México desde la década de los 40, dio como resultado un crecimiento económico sostenido que pudo mantenerse durante algunas décadas, así en el periodo de 1940- 1970 el crecimiento promedio del PIB fue de 6.2%, motivo por el cual el desarrollo mexicano de esa época, ha sido definido por diversos autores como *el milagro mexicano*.

Los resultados de las acciones emprendidas a partir de 1940 demostraron que en efecto, si la producción industrial aportaba en 1935 el 28% del PIB, para 1970 aportaba el 40%, en tanto que en el caso de la producción primaria los términos se invierten, del 28% en 1935, a sólo el 13% en 1970.

Desde los años treinta el desarrollo mexicano se había sustentado en una *economía de mercado con un relevante* (pero prudente, excepto a partir de los años setenta) *intervencionismo del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico*, como regulador del comercio exterior y de los mercados internos de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como *promotor del bienestar social* mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos.<sup>134</sup>

La intervención del Estado en la economía fue bastante amplia, pues no sólo se limitó a ser un proveedor de la infraestructura necesaria para la industrialización, se trataba de un Estado que promovía el desarrollo industrial mediante el apoyo al sector y capital privado, nacional y extranjero, pero sin estar sometido a él.

---

<sup>133</sup> La cual consistía en que el país produjera lo que anteriormente compraba (importaba) del exterior, particularmente manufacturas. El modelo se fundamentaba en la idea de que se podría alcanzar el desarrollo reemplazando a la agricultura y las actividades primarias por la industria nacional como el motor de la economía nacional, tal como lo señala Marco Antonio González, en: González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, Ediciones Quinto Sol, 2ª Edición, México, 2009, p. 31

<sup>134</sup> Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza & Janés Editores, México, 2000, p. 21-22.



De acuerdo a las características prevalecientes en la política económica, el periodo de 1940-1970 ha sido dividido en dos subperiodos: de 1940-1955, el *periodo de desarrollo con inflación*; y de 1955-1970, el *periodo del desarrollo estabilizador*.

En el periodo de desarrollo con inflación, como parte del proyecto de promoción de la industrialización, el gobierno otorgó facilidades y exenciones sobre pago de algunos impuestos a muchas empresas del sector privado, cuestión que contribuyó a una baja recaudación fiscal. Asimismo, el gobierno realizó grandes inversiones en infraestructura y en empresas paraestatales<sup>135</sup> que demandaban grandes cantidades de dinero, considerando que la recaudación fiscal era baja, el gobierno optó por financiar el gasto del sector público vía emisión de moneda, por este motivo, el periodo ha sido llamado así, debido a que el principal instrumento utilizado por el Estado para promover el desarrollo económico fue la inflación.

Cabe resaltar que durante este periodo, el sector agrícola jugó un papel estratégico en el desarrollo, apoyando a la industrialización, por ello se realizaron grandes inversiones en irrigación e incorporación de tierras. Las contribuciones del sector al desarrollo nacional fueron las siguientes: 1) la expansión de la producción de alimentos permitió al país la autosuficiencia alimentaria, así como la mejora en el consumo y dieta de los mexicanos; 2) proveer a la industria con materias primas baratas; 3) las exportaciones agrícolas trajeron divisas al país, las cuales contribuyeron a financiar las importaciones para la industrialización; 4) la fuerza de trabajo liberada de la agricultura creó una migración interna que benefició a la industria; 5) el sector agrícola transfirió una parte de sus ahorros a otros sectores de la economía; y 6) el poder de consumo creciente del México rural representó una ampliación del mercado para los productores de la industria mexicana.

Por su parte, el periodo de desarrollo estabilizador se caracterizó por una tasa estable de crecimiento del PIB, estabilidad de precios, estabilidad de la balanza de pagos y un tipo de cambio estable del peso frente al dólar. Sin embargo, es importante resaltar

---

<sup>135</sup> Tales como creación de presas, caminos, carreteras, fundiciones de acero, electricidad, petróleo, irrigación y en general, en todos los ámbitos de infraestructura necesarios para la industrialización.

que desde la década de los 60 el apoyo gubernamental hacia el sector agropecuario declinó.

### **3.1.2 1970- 1982. Las manifestaciones de una crisis estructural, la rectoría del Estado en la economía y la política económica expansionista.**

Podemos reconocer como una etapa en el análisis de los problemas económicos y la política económica de México la que va de 1970 a 1982 debido a que los problemas que desde el inicio de la década comenzaron a hacerse presentes en la economía, -los cuales desembocaron durante este lapso en dos episodios críticos, el primero de ellos en 1976 y el segundo en 1982- constituyeron las manifestaciones del agotamiento del modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones seguido por nuestro país desde la década de los 40, o bien de lo que se reconocería más ampliamente como una crisis estructural. Paralelamente, en materia de política económica, esta etapa constituyó el último periodo en que los instrumentos estuvieron basados en el modelo neoclásico keynesiano. Pero también destacamos que a partir de entonces “el Estado perdería cada vez más el papel protagónico en asuntos económicos, papel que durante varias décadas desempeñó bajo el esquema de economía mixta”.<sup>136</sup>

Los especialistas nos han señalado que los actores centrales en la escena económica a partir de de 1970 fueron el estancamiento productivo, la inflación, el desequilibrio externo y el déficit fiscal<sup>137</sup>, que podemos sintetizar en una gran vertiente: el modelo de desarrollo promovido por el Estado basado en la industrialización y el consiguiente abandono del sector agropecuario, y nos explican sus raíces estructurales.

#### **– El estancamiento productivo.**

La industrialización de México se vio acompañada casi desde el principio por la instalación de plantas productivas de grandes dimensiones que pronto configuraron una situación de predominio oligopólico, el cual ha exigido para tener lugar, una elevada concentración del ingreso que ha propiciado patrones de consumo que

---

<sup>136</sup> González Gómez, Marco Antonio, op. cit., p. 43

<sup>137</sup> Véase Cordera, Labra, Knockenhauer, et. al., “La crisis actual”. En: González Casanova Pablo, Florescano Enrique (Coords), *México, hoy*, Siglo XXI editores, 3ª edición, México, 1979, p. 48.

implican fuertes límites cuantitativos al desarrollo extensivo de la inversión y, consecuentemente, la adopción de lo que podría llamarse una “vía estrecha” del desarrollo.

La adopción de esta vía se expresó en el abandono, en términos de explotación productiva, de los recursos naturales abundantes de México, y determinó, la necesidad de depender en gran medida de la importación de bienes de capital para concretar y reproducir el proceso económico.

Estos dos fenómenos convergieron en la constitución de circuitos productivos restringidos y concentrados que acentuaron la dependencia y limitaron progresivamente el efecto multiplicador de la inversión sobre el empleo y sobre la expansión posterior de la propia estructura industrial. La combinación señalada desembocó en la existencia permanente de márgenes considerables de capacidad ociosa, que fue uno de los principales causantes del estancamiento y la inestabilidad de la inversión productiva privada.

Por su parte, la creciente penetración de capital monopolista extranjero contribuyó también a restarle dinamismo al crecimiento de la inversión productiva. Al establecerse en las ramas industriales de mayor grado de concentración, la gran empresa transnacional reforzó este fenómeno, acentuó las tendencias a generar márgenes elevados de capacidad ociosa y en consecuencia produjo efectos desfavorables sobre el ritmo de inversión.

– **La inflación.**

Fue impulsada originalmente por el estancamiento de la producción agrícola que se inició desde mediados de la década de los 60. A esto se sumó y combinó, durante los 70, el estancamiento productivo del sector industrial, en particular sus ramas manufactureras, y así el fenómeno se generaliza.

El estancamiento en la producción agropecuaria fue el resultado de largos años de abandono de este sector por parte del Estado, pero además, operó como un factor de aceleración del déficit externo. De hecho, la inflación y el desequilibrio externo iniciaron su desbordamiento reforzándose la una al otro, por la vía del derrumbe agrícola.

Por otra parte, al desatarse la inflación en los países desarrollados, la presión sobre los costos internos se redobló sustancialmente, por ello, el gran capital respondió por la vía de aumentar todavía más los precios, es decir, a medida que la recesión económica se desplegaba, la acción sobre los precios se hacía mayor y se convertía de hecho en la única vía para sostener e incluso aumentar la tasa de ganancia. Al actuar de esta forma, la gran empresa jaló tras de sí al conjunto de los capitalistas e instauró una situación de mutuo refuerzo entre la inflación y el estancamiento productivo.

– **El desequilibrio externo.**

A medida que avanzaron los años 60, las divisas por concepto de exportaciones agrícolas o turismo extranjero fueron insuficientes para cubrir el volumen creciente de importaciones que exigía la industrialización (bienes de capital para reponer y aumentar la base productiva, así como un sinnúmero de materias primas). Éstas fueron cubiertas con deuda pública externa y con inversión extranjera directa. De manera que la forma en que el déficit externo era financiado, forzosamente ahondaba el propio desequilibrio externo.

El servicio de una deuda externa cada vez mayor y la remisión de utilidades al exterior por parte de un capital externo en constante expansión, ampliaron la brecha financiera producida en su origen por el movimiento de mercancías y le otorgaron a la deuda “vida propia”: en medida creciente, las divisas captadas a través de los préstamos se dedicaron a pagar créditos anteriores.

A partir de 1973 -1974, la crisis en la producción de alimentos agrícolas y la insuficiencia petrolera provocaron la necesidad de importar estos bienes, situación que junto con el desorden financiero internacional, impulsaron al alza los niveles de los precios y de las tasas de interés, desencadenando la especulación con divisas y la fuga de capitales. México entró en esos años en un auténtico callejón sin salida en lo tocante al financiamiento externo del desarrollo. Hasta el momento en que se decidió la devaluación monetaria, esas tendencias se tradujeron en un abultamiento sin precedentes de la deuda externa, la cual sirvió para apenas afrontar la inflación internacional.

A la insuficiencia productiva se añadió la voracidad financiera y el desequilibrio externo desembocó en la devaluación de los últimos meses de 1976. Se trató sin embargo, solo de un alto en un camino férreamente acotado por la insuficiencia productiva y la subordinación económica y financiera de México a los vaivenes de la economía internacional. En esas condiciones, un repunte del crecimiento interno, pone de nuevo en movimiento a las fuerzas motrices del desequilibrio externo.

– **El déficit fiscal.**

La escasamente desarrollada base con que contaba el crecimiento industrial, le impuso al Estado la tarea de crear la infraestructura material, a esta exigencia y a la de expansión de los servicios públicos se aunó una estrategia tributaria orientada explícitamente a estimular la formación de capital; el resultado fue una estructura fiscal débil, que al financiarse con endeudamiento interno y externo creciente, reprodujo de manera ampliada su deterioro.

En la misma dirección operó la política de precios y tarifas de las empresas estatales. La operación de dos fuerzas (precios concesionarios y producción en continua ampliación), necesariamente condujo a las empresas estatales a una situación financiera desequilibrada que repercutió sobre el monto del endeudamiento, reforzándose así las cargas financieras (y por tanto no productivas) del sector público en su conjunto.

Desde esta óptica, la crítica situación financiera del Estado no fue sino la exacerbación de un desequilibrio que acompañó desde el principio a la industrialización y que, en la etapa llamada estabilizadora, se consolidó y aceleró su ritmo. Por ello, se afirma la crisis fiscal de los 70 ha sido, por su origen, un producto del estancamiento productivo y de la inflación, y no a la inversa.

Sin embargo, lo grave de la cuestión fiscal se encuentra en la vulnerabilidad que incorpora en las finanzas públicas la dependencia de éstas respecto al capital financiero nacional e internacional.

**3.1.2.1 1971-1976: La política económica de freno y arranque y la crisis de 1976**

A partir de 1971 el gobierno instrumentó lo que ha sido llamado como *política económica de freno y arranque*. La cual consistió en someter a la economía a un ciclo

de desaceleración/aceleración de la tasa de crecimiento del PIB, entre otras cosas, mediante políticas fiscales y monetarias restrictivas y posteriormente expansivas, es decir, contracción/incremento de la inversión y el gasto público y la oferta monetaria. Debido a que se pensaba que con el descenso en la tasa del PIB las importaciones no aumentarían, y se frenaría el crecimiento del desequilibrio externo y del déficit fiscal, al mismo tiempo que se controlaban las presiones inflacionarias.

Tal como lo ilustran los años de 1971 y 1974 en los que se observaron una contracción de la inversión pública, y el PIB. En 1971 la inversión pública disminuyó en 9.4% en términos reales, y el PIB fue de 3.4%; en tanto que en 1974 el crecimiento del PIB fue de 5.9%, mientras que la inversión pública observó un marcado retroceso.

Y los años de 1972 en que el gasto público se incrementó en 24.6% en términos reales, mientras el PIB fue de 7.3%. En 1973, el PIB registra 7.6% en su tasa de crecimiento y la de inversión pública fue de 22.9%. En 1975 aumenta la inversión pública, aunque bien dicho aumento no logró superar el de los años anteriores, por su parte el PIB solo fue de 4.1%.

Sin embargo, es preciso señalar que a partir de 1974 comenzó a presentarse la especulación en contra del peso y por consiguiente una constante fuga de capitales. Además debido a la persistencia del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el registrado desnivel de los precios internos respecto de los externos, la moneda comenzó a sobrevaluarse paulatinamente. En 1975 era cada vez más evidente que la forma como se pretendía mantener la paridad cambiaria era insostenible. De modo que, concomitantemente a los esfuerzos gubernamentales por sostener el tipo de cambio, la especulación contra el peso arreciaba y la fuga de capitales al exterior aumentaba aceleradamente, por lo cual era preciso que el Estado se endeudara cada vez más aceleradamente con el exterior, impulsando así el desequilibrio externo y la tormenta financiera contra el peso.

No obstante los esfuerzos gubernamentales por tratar de controlar los desequilibrios en la economía, en 1976 la crisis se expresó con toda su fuerza: lo que debería haber aumentado disminuyó (el PIB cayó hasta 1.7%), y lo que debería haber disminuido, aumentó. El gobierno se declaró derrotado, cesó primero en su esfuerzo por sostener

el ritmo de actividad económica y renunció finalmente a sostener el tipo de cambio, el 31 de agosto el secretario de hacienda anunció que el gobierno mexicano había decidido modificar la paridad del peso respecto al dólar norteamericano en una proporción cercana al 100%.

Es por ello que los especialistas han señalado que la política económica aplicada por el gobierno federal funcionó en los hechos como una política de profundización de la crisis. Es decir, las tendencias estructurales de la crisis se vieron acentuadas por el predominio de los criterios monetaristas de estabilización en las decisiones fundamentales de la política económica, que al ser aplicados en un marco dominado por tendencias abiertamente depresivas de la actividad productiva, no hicieron otra cosa que exacerbarla, sin que por lo demás la inflación o el desequilibrio externo fueran contenidos en lo más mínimo.<sup>138</sup>

### **3.1.2.2 1976-1982: La continuación de la política expansionista de gasto y la dependencia externa.**

En estas circunstancias, la administración entrante de José López Portillo (1976-1982) debía enfrentar retos de grandes magnitudes, tales como encausar nuevamente la economía por la vía del crecimiento, controlar la inflación, hacer frente al servicio de una deuda pública acrecentada,<sup>139</sup> entre otros. Paralelamente, es preciso señalar que en esta ocasión se siguió manteniendo la idea de que la presencia gubernamental en la economía era la clave de la estrategia de desarrollo y el dinamismo de la acumulación estuvo en manos del Estado.

Gracias al descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en el sureste del país, a la evolución favorable de los precios de las exportaciones petroleras, y el acceso a considerables cantidades de crédito externo, la economía logró recuperarse en los años siguientes.

---

<sup>138</sup> Véase Cordera, Labra, Knockenhauer, et. al., op. Cit., p. 48.71

<sup>139</sup> Por ello, entre las 22 políticas básicas que integraban la estrategia del Plan Global de Desarrollo en 1980 que el gobierno planteó, la política número 4 se refería a: consolidar la recuperación económica, logrando por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8% durante los próximos tres años; la 19: Controlar y reducir el ritmo de la inflación; y la 20: Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo. *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, p. 8.

Sin embargo, se continuó aplicando el criterio de expansión en materia de política de gasto público.<sup>140</sup> Según fuentes oficiales, en esta ocasión la inversión pública estuvo orientada a dos prioridades básicas: el sector agropecuario y energético.<sup>141</sup>

Sin embargo, el crecimiento económico al estar sujeto a la evolución de los mercados internacionales y el financiamiento externo, acentuaba la dependencia del país hacia el exterior, en tanto que los desequilibrios financieros y la balanza de pagos continuaron agravando su situación.

Por otra parte, la recuperación de la economía llevó a un crecimiento de la demanda, el cual fue superior a la capacidad de oferta del aparato productivo interno, por tanto dichos requerimientos obligaron a incrementar el nivel de las importaciones, éstas, junto con el estancamiento de las exportaciones no petroleras llevaron a un incremento de los precios y por tanto de la inflación, sin pasar por alto las presiones que ejercieron sobre la balanza de pagos y que eran cubiertas, en efecto, con endeudamiento externo.

Podemos afirmar entonces que el crecimiento económico de este periodo tuvo una parte real atribuible al petróleo, y otra que en cierta medida fue un logro artificial, que a su vez generó un “circulo vicioso” que acentuaba los desequilibrios existentes.

En 1981-1982, la inestabilidad financiera internacional trajo consigo la cancelación de créditos que las instituciones financieras internacionales otorgaban a los países subdesarrollados (entre ellos México), el incremento de las tasas de interés, así como una baja en los precios del petróleo. No obstante, el gobierno continuó aplicando su política de gasto, incrementando consecuentemente el nivel de déficit público, el cual se financió básicamente con emisión de dinero, de modo que la oferta monetaria aumentó junto con el nivel de inflación.

---

<sup>140</sup> Entre 1977 y 1981 el gasto público programable creció 180%, Véase Hernández Laos, Enrique “Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México”, en: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI editores, México, 2000, p. 119*

<sup>141</sup> Al agropecuario, para satisfacer a demanda de alimentos y recuperar el dinamismo y fortaleza que había perdido; y al energético, en cuanto que, al pertenecer al Estado y tener una capacidad de respuesta inmediata a los esfuerzos de inversión, significaban un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para imprimir transformaciones profundas al aparato productivo, Véase *PGD 80-82, p-44*.



Sin embargo, la inflación que desde ese momento se desarrollaría a ritmos cada vez más vertiginosos tuvo entre sus causas principales el alza la inflación internacional, la cual tuvo un impacto significativo en las tasas de interés internas (subieron del 17.73% en 1979 al 34.30% en 1981), encareciendo el crédito, y condujo a una mayor alza de los ya elevados precios de los productos nacionales. Pues bien, las materias e insumos importados con los que trabajaban las empresas monopólicas mexicanas (la gran mayoría de ellas filiales de las transnacionales norteamericanas) y el resto de la planta industrial subieron considerablemente, éstas para no modificar sus tasas de ganancia las transmitieron a los precios, si a esto se le agrega el impacto inflacionario del Impuesto al Valor Agregado que se implantó para incrementar los ingresos destinados al gasto público y los aumentos mensuales de mas o menos un punto en promedio a las tasas internas de interés desde 1980, para controlar indirectamente la fuga de divisas, alentada por la libertad cambiaria, se puede afirmar que los costos financieros de las empresas sobre todo de las medianas y pequeñas, mayoritarias en el país no fueron sensiblemente afectados por la coyuntura internacional; en todo caso, moderaron su expansión, y trasladaron estos costos a los precios de los productos; con lo que la inflación se tornó en el mal endémico de México.<sup>142</sup>

### **3.1.3 1982-1988: La crisis y las medidas de estabilización y cambio estructural**

Para el año de 1982 el panorama económico que se presentaba era aquel en que todos los textos y especialistas en el tema han coincidido cifras más o menos: la inflación había alcanzado niveles alarmantes, la unidad monetaria se había devaluado, el crecimiento del PIB se contrajo abruptamente, los pagos del servicio de la deuda externa absorbían una buena proporción del presupuesto nacional y el país se encontraba en virtual suspensión de pagos al exterior.

De ahí que el gobierno tomara la decisión en 1982 de nacionalizar la banca, como una medida para contener la fuga de capitales que la devaluación generó, y estableciera un estricto control de cambios. Sin embargo, las dificultades de implementar las medidas

---

<sup>142</sup> Dávila Aldás, "De la crisis económica a la crisis de la deuda, 1982-1987", en: *Del milagro a la crisis, la ilusión... el miedo... y la nueva esperanza. Análisis de la política económica mexicana 1954- 1994*, Fontamara, México, 1995, CSES-CTM, p. 172

de política económica en un entorno internacional adverso, y la debilidad política del gobierno saliente contribuyeron al aceleramiento de los mecanismos inflacionarios y a la huída masiva de capitales en busca de refugios más seguros.

Es por ello, que se ha puesto énfasis en señalar que la crisis del 82 no fue una coyuntura, sino la manifestación estructural de desequilibrios y resquebrajaduras anteriores que dentro del contexto más amplio de la crisis generalizada del capitalismo a nivel mundial nos manifiesta el colapso definitivo del proyecto nacional de modernización basado en la industrialización sustitutiva,<sup>143</sup> y puso de manifiesto la falta de viabilidad de una fórmula de crecimiento fincada en la explotación de un recurso natural no renovable, en el marco de una economía ineficaz.<sup>144</sup>

Ante estas circunstancias, la entrante administración de Miguel de la Madrid se vio obligado a solicitar el apoyo del Fondo Monetario Internacional con el cual firmó en 1982 la *Carta de Intensión*, con la cual el gobierno obtendría recursos para hacer frente a los compromisos de corto plazo y financiar importaciones indispensables así como una reestructuración de las deudas contraídas con los bancos comerciales extranjeros, por su parte, el gobierno se comprometía a aplicar en los tres años siguientes un programa de estabilización económica a través de una serie de políticas que deberían cumplirse estrictamente, e iniciar las reformas pertinentes que sentaran las bases de un cambio estructural.

Tal es el caso de la política salarial la cual debería estar en función de la inflación esperada y la productividad; la política comercial, que estaría en función de reducir aranceles y desaparecerlos rápidamente; la de privatizaciones que debería vender poco a poco las empresas de participación estatal; la de cambio estructural, etcétera, que no es otra cosa sino la materialización del proyecto neoliberal en México,<sup>145</sup> con el

---

<sup>143</sup> Ibid, p. 169

<sup>144</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 39

<sup>145</sup> Posteriormente en 1989, estos lineamientos quedarían sintetizados en los diez acuerdos básicos del Consenso de Washington: liberalización del comercio, liberalización de los mercados financieros; privatización de las empresas públicas, desregulación de las actividades económicas, y liberalización de la inversión extranjera. Además incluye la disciplina fiscal (equilibrio ingreso/gasto público), reducción de la inversión y el gasto públicos, reforma fiscal regresiva que reduzca las tasas marginales a los ingresos mayores, ampliando la base de contribuyentes, una política cambiaria que fomente las

cual la estrategia de desarrollo daría un giro radical, en tanto que el Estado redefinía su papel en la actividad económica, cediendo paulatinamente su soberanía a las fuerzas del mercado.

Estas medidas gubernamentales fueron complementadas con la firma de un acuerdo que autorizaba la venta del 34% de las acciones de la Banca nacionalizada al público, con lo cual se daba marcha atrás con una de las medidas más drásticas implementadas a finales del sexenio anterior, lo cual significaba otorgar a los antiguos banqueros parte significativa de su influencia y control sobre el sistema financiero.<sup>146</sup>

Además de ésta Carta de Intención, México firmó durante el sexenio 1982-1988 otras dos cartas con el Fondo en los años de 1984 y 1985, cuyos objetivos tuvieron una gran similitud y continuidad en el mediano plazo.

Convenios de México con el FMI de 1982- 1985- PIRE, 1987- PSE

	1982	1984	1985	1987
<b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b>				
<b>Objetivos Globales</b>				
PIB	No mayor al 1%	3%	Mantener crecimiento	Positivo y moderado 3,0%
Inflación	Disminuir al 80%	Reducir al 40%	Rápida reducción	Abatimiento
Política fiscal	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas
Deuda	No mayor a 5.000 mdd	No mayor a 4.000 mdd	No mayor a 1.000 mdd	Disminución
Impuestos	Menor evasión	Fortalecer Admon Tributaria	Impuestos mayores	Menor evasión
Ingresos	Revisión PyTSP	PyTSP del 1,5% del PIB	Revisión PyTSP	
Gastos	Menor a 8,5% del PIB	Menor a 5,5% del PIB	Menor a 3,5 del PIB	Dism. 20% del PIB
Política Monetario–Financiera	Mantener act. Productiva	Apoyar producción	Apoyar objetivos crecimiento	Mantener act. Productiva
Política Cambiaria	Flexible TC dual	Flexible	Flexible	Flexible
Política Salarial	En función productividad	Incrementos negociados	Incr. en función productividad	Protec. Poder adquisitivo
<b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>				
Política Comercial (apertura)	Sistema Protec. Racional		Dism. permisos previos de importación y dism. arancelaria	Dism. Aranc. y Sust. Perm. Imp, Gatt
Privatización			236 emp. desincorporadas	Prosigue desincorporación
Ambiente			Ley de Protección Ambiental	

Fuente: Manrique Campos Irma, "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural, versión electrónica en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap01.pdf>

En efecto, el país requería de un cambio profundo en la conducción de su desarrollo económico, uno que actuara sobre las causas estructurales que habían conducido a las

---

exportaciones, y un adecuado marco legislativo e institucional para resguardar los derechos de propiedad. Calva, José Luis, op. cit., p. 21

<sup>146</sup> Dávila Aldás, F, op. cit., p. 184-185

crisis que hasta el momento se habían presentado, amén de actuar simultáneamente sobre los efectos ocasionados por la última de ellas. Situación que supo aprovechar muy bien la administración de De la Madrid para justificar la puesta en marcha del proyecto que derivaba de los acuerdos firmados con el FMI.

De tal manera que dichos lineamientos constituyeron la base de los programas que a lo largo del sexenio se instrumentaron. Nos referimos al Programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) en 1983, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986, y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en 1988. En estos programas, las áreas consideradas cruciales son las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial, en tanto que los programas de ajuste estructural destacan la apertura comercial, la privatización y la desregulación de la actividad económica.<sup>147</sup>

El PIRE tenía como propósito corregir los desequilibrios en las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana en el mediano plazo. Las acciones contempladas dentro de los diez puntos que el PIRE estableció, según el PND 1983-1988, se agrupaban en dos tipos. Las primeras correspondían a un esfuerzo de estabilización encaminado a corregir los desequilibrios económicos y financieros, entre ellas se incluyeron la austeridad, disciplina, honestidad y mayor productividad en el gasto público; el fortalecimiento de los ingresos públicos, la moderación de las utilidades y salarios, el fomento del ahorro, de patrones de vida más sobrios, y un nuevo esquema cambiario y de comercio exterior. Las segundas respondían a la decisión de lograr equidad en la distribución de los costos sociales del ajuste y hacer posible una recuperación más rápida de la actividad económica, sobre bases más firmes justas y perdurables, las cuales incluyeron la reestructuración de la administración pública y la reordenación de las prioridades del gasto y la inversión pública, la profundización del proceso de reforma tributaria, la protección del empleo, el abasto popular y la planta productiva, y la reestructuración del sistema financiero.

---

<sup>147</sup> Manrique Campos Irma, "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural, versión electrónica en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap01.pdf>, consultado el 20 de diciembre de 2010.

El PAC de 1986 tuvo como objetivo fundamental recobrar la tasa de crecimiento moderado y el control de la inflación, así como la protección de la empresa productiva y la generación de empleos. Entonces se insistió en la necesidad de introducir cambios estructurales orientados a la oferta. Lo novedoso de este programa fue que la forma de abatir el déficit presupuestal se haría mediante los ingresos que le proporcionara al gobierno la venta de las empresas paraestatales no estratégicas, eliminando subsidios y adecuando los precios de tarifas y bienes ofrecidos por el sector público<sup>148</sup>. En ese año se aplicarían los siguientes criterios en materia de finanzas públicas: a) mantener un nivel de finanzas compatible con el abatimiento de la inflación, b) atender a las necesidades básicas de la reestructuración y c) avanzar en la reconversión industrial del sector paraestatal.

Por su parte, en el PSE de 1988 se combinaron medidas de tipo ortodoxo como la eliminación del déficit vía emisión de moneda, con medidas de tipo heterodoxo como la concertación de precios y salarios. Es decir, el pacto “concertaba” los intereses de los tres sectores -gobierno, empresas y trabajadores- comprometiéndose a las metas que aparecen en el cuadro que más arriba se señala. El sector gobierno se dedicaría a controlar el gasto público: a mantener una restricción monetaria y del crédito vía elevación de la tasa de interés y aceleración de la privatización de las empresas públicas. La tarea de los empresarios fue aceptar la apertura comercial regulada y moderar los incrementos de precios de sus productos, aunque contaron enseguida con la liberalización de los precios. Los asalariados, vía sindicatos de la CTM, no solicitaron aumentos salariales que pudieran acelerar el crecimiento de la tasa de inflación, objetivo de la concertación.<sup>149</sup>

En efecto, tanto los instrumentos económicos utilizados durante este periodo, como el proceso de apertura y liberalización comercial iniciado en 1984 y su punto culminante hasta ese momento con la incorporación de México al GATT en 1986, respondieron a los compromisos establecidos en los acuerdos firmados con las instancias internacionales.

---

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid

Sin embargo, los principales saldos y resultados de la aplicación de tales políticas nos señalan que si bien se logró el saneamiento de las finanzas públicas, y el superávit comercial y de cuenta corriente de la balanza de pagos, fue a costa del nulo crecimiento económico al abatir la producción y las importaciones (el PIB registró una tasa de crecimiento de -1.3% promedio anual que se mantuvo estancada durante el periodo de 1982 -1991, de ahí que sea común denominar a la década de los 80 como “la década perdida”) y de la permanente inestabilidad de precios, pues bien la inflación tuvo una tasa de crecimiento señalada en 92% en promedio anual.<sup>150</sup>

Entre los factores que contribuyeron a mantener y acentuar los desequilibrios de la economía durante todo el periodo se encuentran: la notable caída de la inversión pública y privada, la falta de recursos financieros externos para importar los requerimientos de la planta industrial, la aguda contracción del mercado interno y el compromiso de pagar puntualmente a nuestros acreedores externos e internos el enorme costo de la deuda pública<sup>151</sup>. Además, otros factores que incidieron negativamente en la economía fueron los sismos de la Ciudad de México en 1985, la caída del precio del petróleo en 1986, y la crisis financiera de 1987 que se desató en parte como consecuencia de la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York y los principales centros financieros internacionales, que junto con la inflación mensual interna de 6% provocaron una gran fuga de capitales, y consecuentemente otra gran devaluación a finales de ese año.

La histórica caída del poder de compra de cada trabajador fue la expresión inmediata del grave deterioro socioeconómico alcanzado durante el periodo de crisis (1982-1988). En esos seis años el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra (51%), las remuneraciones medias industriales más de la tercera parte (36%) y las remuneraciones pagadas en el sector público cerca de la mitad (48%). Más aún, la reducción del gasto destinado a desarrollo social per cápita (parte del salario indirecto) se deterioró en términos reales en proporciones superiores al 50%. La drástica

---

<sup>150</sup> Véase Valle Gabriela, García Alejandro y Orozco Miguel, “Situación salarial en México durante 1988-1993”, p. 58

<sup>151</sup> Ibid.

reducción de los puestos de trabajo también erosionaron los niveles de vida de la población; Canacintra estimó que entre 1981-1988 el desempleo aumentó de 1.787 millones de personas a 8.037 millones<sup>152</sup>

Merece mención especial la política de apertura comercial como parte del ajuste estructural del PIRE. Se puso en práctica una revisión completa de la estructura arancelaria y la disminución de los controles a la importación (permisos previos), proceso que se consolidó hacia 1985 y 1986, año en que se inicia un esquema de desgravación arancelaria que llegó al 50% en 1987.

El otro aspecto fundamental del ajuste estructural del período es la redefinición del papel del Estado, iniciándose la privatización de las empresas del sector paraestatal. A partir de 1983, las empresas de ese sector fueron desincorporadas por la vía de la liquidación, fusión y venta, aunque de manera lenta, por lo que su contribución al mejoramiento del desequilibrio fiscal fue insignificante.<sup>153</sup> Para aquilatar la magnitud de la reducción del Estado, González nos señala que en diciembre de 1982, una vez que toma posesión como presidente Miguel de la Madrid, el Estado contaba con 1155 empresas paraestatales. De las cuales, sólo quedaban 412 en 1988, es decir, 52.5% de las empresas se habían vendido. Perteneciendo estas a diversos sectores económicos, entre estas empresas se encontraban: ingenios azucareros, minería, pesca, petroquímica, química, hoteles, aerolíneas, textiles, automotriz y varios más<sup>154</sup>.

En conclusión, la política económica del tipo ortodoxo auspiciada por el FMI funcionó como generador de nuevos desequilibrios y acentuó los ya existentes, favoreciendo al capital privado especialmente de origen extranjero, y cuya factura fue pagada por las clases sociales más vulnerables, particularmente la clase trabajadora y asalariada. Por ello, el gobierno se vio obligado hacia finales de su administración a instrumentar una combinación de medidas ortodoxas con las de tipo heterodoxo, que le permitieran a través del consenso social continuar aplicando en el siguiente sexenio, las recetas ortodoxas para salir de la crisis y profundizarlas para avanzar hacia el crecimiento y la

---

<sup>152</sup> Ibid, p. 59

<sup>153</sup> Véase Manrique Campos, op. cit.

<sup>154</sup> Véase González Gómez, Marco A. op. cit., p. 50

“modernización”. Empero, los desequilibrios estructurales de la economía continuarían sin subsanarse en tanto que por nuevas vías se profundizaban y generaban nuevos desequilibrios.

#### **3.1.4 1988-1994: La profundización del ajuste estructural, y los efectos de la liberalización financiera.**

El contexto en el cual toma posesión como presidente de la República Carlos Salinas de Gortari a finales de 1988 puede sintetizarse así: un Estado que poco a poco va reduciendo su tamaño y funciones, de hecho “con el presidente Salinas, el carácter intervencionista del Estado mexicano en asuntos económicos, llegó a un nivel mínimo”<sup>155</sup>, un Estado cuya estabilidad política y gobernabilidad corrían el riesgo de desbordarse a todas luces, dadas las condiciones prevalecientes de descontento social y ruptura con las organizaciones corporativas, sociales y sindicales más importantes del país, manifiestas en las propias elecciones presidenciales de ese año. Con una economía debilitada a causa de las fuertes convulsiones provocadas por las crisis económica y de la deuda, que se había mantenido estancada durante un largo periodo de tiempo, enormemente vulnerable y dependiente y cuya tendencia se vería remarcada dadas las bases asentadas en lo inmediato.

Sin embargo, la administración de Salinas de Gortari se encargaría de dar continuidad y profundidad al proyecto neoliberal iniciado por su antecesor Miguel de la Madrid. En esta ocasión con el fin último de insertar al país en el proceso de integración mundial de las economías. Por ello, la política económica definida para el periodo 1989-1994, estuvo centrada en tres lineamientos que fueron sus ejes fundamentales: a) la reestructuración del Estado, b) la modernización de la planta productiva, y c) el crecimiento económico con estabilidad.

Asimismo, el gobierno optó por continuar instrumentando una política económica en la cual se involucrara e hiciera corresponsable de las acciones a los sectores social, privado y gubernamental, es decir, una política económica combinada de instrumentos de tipo heterodoxo con los de tipo ortodoxo (monetarista).

---

<sup>155</sup> Ibid. p.54



En este sentido, se firmó entre el gobierno, las organizaciones obreras campesinas y empresariales, el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, el cual funcionaría a partir de enero de 1989. Se trataba de la continuación del pacto anterior (del Pacto de Solidaridad Económica) y el instrumento para terminar el programa de estabilización y emprender el crecimiento. Por ello, su objetivo fue reiniciar el crecimiento sin inflación. No debemos olvidar que estos pactos “tienen en común el contenido de aspiraciones pragmáticas del FMI tanto en las políticas de estabilización como en las políticas de ajuste estructural.”<sup>156</sup> En el siguiente cuadro podemos observar los objetivos que el gobierno se comprometió a cumplir con dicha instancia mediante la aplicación de los Pactos de Estabilidad y Crecimiento Económico y el Pacto para el Bienestar, Estabilidad y el Crecimiento en el periodo de 1988 a 1995.

Convenios de México con el FMI de 1988- 1995

	1988	1993	1994-1995
	PECE		PABEC
<b>POLITICAS DE ESTABILIZACION</b>			
<b>Objetivos Globales</b>			
PIB	Positivo y moderado	Positivo y moderado	Icr. Real del doble de 1987
Inflación	Consolidación	Un dígito	4%
Política fiscal	Finanzas Públicas sanas	Finanzas Públicas sanas	
Deuda	Reestructuración y Reneg.	No mayor a 1.000 mdd	
Impuestos	Ajuste PyTSP	Moderados	Imp. al Act. y Est. Fiscal a Emp.
Gastos	Superávit Prim. 8% PIB		Incremento Gasto Educación
Política Monetario–Financiera	Tasa de interés flexible	Apoyo obj. De crecimiento	Apoyo obj. De crecimiento
Política Cambiaria	Flexible	Deslizamiento	Deslizamiento
Política Salarial	Incrementos 15%	Salario mínimo +8%	Incremento 4% sal. mínimo
<b>POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL</b>			
Política Comercial (apertura)	Nva. Estructura Arancelaria. Desincorporación. Y S. Finan	TLCAN Ap. Comercial Apertura Serv. Fin. Priv. Banca y Telmex	
Privatización			Nva. Ley Inversión Extranjera**
Desregulación	Transp. Comunic. Ind. Autom.	Servicios Financieros	Servicios Financieros
Liberalización financiera	1ª Etapa	2ª Etapa Ley Agrup. Finan.	
Reforma Leyes Financieras*	1ª Etapa	Autonomía Banco Central 1990 SAR Afores 1991 Agr. Financieras	Nuevas Reformas a Ley GF
Ambiente	Sria. Medio Amb. y Rec. Nat. Nueva Regulación Verificación Vehicular		
Combate a la pobreza	PRONASOL	PROCAMPO	PROGRESA

\* Se hace hincapié en la desincorporación. \*\* Cambios a la Ley de Inversión Extranjera en 1994. PECE = Pacto fde. Estabilidad y Crecimiento Económico. PABEC = Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento.

Fuente: Manrique Campos Irma, “México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural, versión electrónica en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap01.pdf>

Con el PECE se reforzarían los ajustes anteriores para consolidar el saneamiento de las finanzas públicas, controlar los precios y salarios para el abatimiento de la inflación e instrumentaría un programa económico de transición para fortalecer la capacidad

<sup>156</sup> Véase Manrique Campos, Op. Cit.

negociadora del país y poder así concertar con los acreedores internacionales mejores condiciones para pagar la deuda, ello garantizaría la estabilidad futura del país. Se soltaría también paulatinamente el anclaje de tipo de cambio para recuperar el nivel de subvaluación del peso e impulsar las exportaciones que se habían rezagado; otro tanto se haría con los precios para flexibilizar el ajuste. Para cumplir con estas metas, se anunciaba una devaluación diaria de un peso en el lapso de siete meses, y se aumentarían los precios de bienes y servicios del sector público para evitar los subsidios de “dudosa justificación social y económica” y se mantendrían fijos los de la gasolina, la electricidad y el gas doméstico. Continuaría acelerándose la política de apertura comercial mediante la baja arancelaria, la desregulación estatal. Por su lado, se recomendaba a los empresarios absorber el aumento salarial del 8% al salario mínimo, el ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios y tarifas del sector público, prometiéndoles la revisión de los más rezagados. Además el propio gobierno ratificaba a los sindicatos de trabajadores el derecho de realizar las revisiones del contrato colectivo de trabajo para fijar los incrementos salariales (que no rebasarían el tope del 10% acordado a los salarios mínimos) y a los campesinos se les ofrecía la revisión de los precios de garantía, estímulos para que incrementen su productividad y comercialicen sus productos así como el mantener el precio invariable de los fertilizantes, del diesel y de la energía eléctrica que se utilizarían para el bombeo del agua de riego.<sup>157</sup>

No obstante, en 1990 se observó que la eficiencia del esquema de concertación social iniciado en 1988 para administrar el movimiento de los precios internos disminuyó. Fueron varios los factores que hicieron difícil el cumplimiento de las metas establecidas para dicho año. Por ejemplo, la necesidad de corregir los rezagos de algunos precios básicos de la economía repercutió en una mayor tasa de inflación (29.9% para 1990). Posteriormente la inflación volvió a ser controlada y entraría en un gradual proceso de disminución.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Véase, Dávila Aldás, F., op. cit., p. 263-266

<sup>158</sup> Véase, Hernández Laos, op. cit., p. 151

Tal como se desprende del cuadro que hemos presentado anteriormente, en las políticas de cambio estructural, el gobierno se comprometió a continuar el proceso de privatización, desregulación, liberalización y apertura de la economía. En esta ocasión, el énfasis debería ponerse en la apertura al capital privado y desregulación de los sectores comunicaciones y transportes y servicios financieros. Tal como lo ilustran los casos de la construcción de las carreteras México- Toluca, México- Acapulco ó Monterrey- Nuevo Laredo, o bien el caso de Teléfonos de México (Telmex), la privatización más espectacular del periodo (1990), y que proporcionó al Estado el ingreso más alto de todas las empresas privatizadas (3923.5 millones de dólares)

Por otra parte, en el sector financiero se observa otra de las privatizaciones más trascendentes realizadas en este sexenio: la del sector bancario. La cual se inició en mayo de 1991 con la venta de 18 bancos comerciales. Debemos recordar que éste sector había sido nacionalizado por la administración de López Portillo y posteriormente abierto el 34% al sector privado en el periodo de De la Madrid. Es así que Carlos Salinas privatiza nuevamente este sector, proporcionándole con ello un considerable ingreso al Estado.

Durante los años posteriores al proceso de privatización, la banca se volvió más competitiva y generó utilidades de operación. Al mismo tiempo, la expansión de los créditos otorgados por esta, ocurrió con demasiada rapidez y frecuentemente sin las evaluaciones de riesgo necesarias, en parte debido a la falta de experiencia de los banqueros pero también a la debilidad en la supervisión gubernamental.<sup>159</sup>

Asimismo y dado el compromiso de establecer un proceso de apertura comercial que llevara a la firma de un acuerdo entre México, Estados Unidos y Canadá (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN), el sector financiero debía ser liberalizado y desregulado, por ello, “a partir de 1988 las tasas de interés se incrementaron considerablemente con el fin de estimular y mantener los flujos de capital externo”<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Véase, Werner A, Barros R, Ursúa J, “La economía mexicana: transformación y desafíos”, en: Laura Randall, *Reinventar México*. Estructuras en proceso de cambio, Perspectiva política, social y económica, Siglo XXI editores, México, 2006, p. 93

<sup>160</sup> Manrique, Irma, op. cit.

En efecto, a partir de estas circunstancias el capital externo comenzó a fluir al país a manera de Inversión Extranjera de Cartera, la cual se caracteriza por ser inversión especulativa, atraída por las altas tasas de ganancia obtenidas en el mercado mexicano de valores. El siguiente cuadro nos muestra el incremento significativo que experimentó este tipo de inversión a partir de 1989:

**México: composición de la inversión extranjera, 1989-1995**

	IED	IEC
1989	86%	13.9%
1990	56.9%	43%
1991	32.5%	67.4%
1992	19.6%	80.3%
1993	14.7%	85.2%
1994	57.3%	42.7%

*Fuente: González, Marco Antonio, La política económica neoliberal en México (1982-2006), p, 70.*

Si bien el país necesitaba hacer fluir recursos externos que le permitieran reiniciar su proceso de crecimiento económico y financiar su desarrollo por otra vía que no fuera el endeudamiento, no obstante, el nuevo mecanismo financiero basado en la atracción de inversión externa mediante un ambiente liberalizado y renovado para el capital extranjero, creó una situación muy peligrosa para México, la cual tuvo efectos altamente perniciosos para la cuenta corriente de la balanza de pagos y en general para la economía mexicana.

Las consecuencias de esta transformación en la estructura de la inversión extranjera se explican por el hecho de que la IEC era extremadamente volátil y la dependencia y vulnerabilidad de México tendía a incrementarse con este factor. Asimismo, la IEC no es una inversión productiva, es capital meramente especulativo que no crea empleos, ni tiene otro vínculo con la economía que la ganancia obtenida mientras está ahí, pero cuando las condiciones cambian y no son buenas para ese tipo de capital, simplemente se va del país, como sucedería en México en 1994. Mientras que la IED es una inversión más benéfica porque está directamente ligada a la creación de empleos y a

una mayor permanencia en el país huésped, a pesar del hecho de que está vinculada a la repatriación de utilidades y a otros mecanismos de flujo de capital al exterior.

De tal manera que la IEC jugaría un papel destacado en la crisis que se presentó en diciembre de 1994, dado que el flujo de IEC que salió del país y la enorme dependencia generada en esta coyuntura por este tipo de inversión, creó una situación incontrolable para el gobierno.

Tenemos entonces que el efecto de la liberalización financiera y la integración económica sobre el sector externo de la economía mexicana consistió en que el financiamiento del desequilibrio de la balanza de pagos dependió cada vez más de las divisas extranjeras bajo la forma de inversión extranjera de cartera a diferencia del modelo anterior, que era a través de deuda e inversión extranjera directa.<sup>161</sup> En cualquiera de los tres casos, la dependencia sobre los recursos externos han mantenido a la economía mexicana en un estado de vulnerabilidad ante cualquier tipo de fluctuación en el sistema económico mundial.

El discurso gubernamental se congratulaba de haber superado los estragos de la crisis de la década de los ochenta, y en efecto, muchos de los objetivos de la política económica del sexenio se cumplieron, por ejemplo se logró controlar la inflación gracias a una política cambiaria de sobrevaluación (cerrando el sexenio con una inflación de un dígito: 7.1% anual) y se logró el festinado superávit en las finanzas públicas (0.98% del PIB como superávit operacional), pero paradójicamente, algunos de estos instrumentos fueron creando las condiciones para que a finales de 1994 la economía entrara nuevamente en un periodo de crisis acompañado por una macrodevaluación, además, el crecimiento económico global del sexenio no logró superar los niveles de las décadas anteriores (el PIB per cápita solo creció 9.8% durante todo el sexenio), y su principal generador fue el aumento de las exportaciones no petroleras, especialmente las manufactureras.

Por su parte el proceso de privatización que partió de la reforma iniciada durante la administración anterior, marcaba una tendencia hacia el fortalecimiento de los conglomerados empresariales, y con ello acentuaba las desigualdades sociales ya de

---

<sup>161</sup> Véase González Gómez, op. cit., p. 69-72

por si enormes. De tal manera que, mientras una pequeña élite obtenía grandes sumas de dinero, la mayoría de la población mexicana veía cómo sus condiciones de vida se iban deteriorando cada vez más, el censo de 1990 demostraba que el 63.2% de la PEA activa percibía entre .5 y 2 salarios mínimos mensuales. Por ello, la privatización en vez de crear mecanismos para alcanzar un desarrollo más igualitario y democrático, profundizó las desigualdades y polarizó a la sociedad mexicana de una manera evidente e incluso peligrosa para el mantenimiento de la gobernabilidad.<sup>162</sup>

### **3.1.5 1994-2000: La quiebra del sistema bancario y su rescate; y los efectos de la apertura comercial sobre el sector externo de la economía**

De nueva cuenta, la entrante administración debería pagar los costos de los errores y omisiones en el manejo de la economía cometidos por su antecesor. Es cierto que la administración de Carlos Salinas había logrado estabilizar la economía entre otras cosas mediante el uso de una política monetaria con la cual se mantuvo la paridad peso-dólar dentro de una banda de flotación flexible que mantuvo sobrevaluado el peso al menos durante los últimos años de su gobierno. No obstante las recomendaciones de algunos analistas internacionales quienes a finales de 1993 advertían al gobierno que “la apreciación del peso había llegado a tal nivel que dados los indicadores de cuenta corriente, podía generar presiones especulativas devaluatorias”, y le recomendaban “devaluar la moneda puesto que México experimentaba una pérdida de competitividad por la sobrevaluación del peso”. El gobierno decidió continuar aplicando sin modificaciones esta política.

Paralelamente ante la fuga de capitales especulativos que se presentó con mayor fuerza desde 1994, el gobierno salinista respondió aumentando desde el mes de abril de este año las tasas de interés con el fin de hacer más atractivos los rendimientos para los inversionistas. No obstante la medida fue insuficiente. De igual forma intentó retener el ahorro en el mercado financiero mediante la emisión de tesobonos –las preferencias de los inversionistas se enfocaban hacia estos, ya que proporcionaban un seguro contra posibles devaluaciones- aumentando con ello abruptamente los niveles de deuda pública de corto plazo -la deuda en tesobonos subió más de 10, 000% en el

---

<sup>162</sup> Ibid, p. 58

periodo de marzo del 92 a diciembre de 94- lo cual representó un gravísimo problema para el gobierno mexicano, ya que de esta manera se incrementó la vulnerabilidad del sistema bancario que ya de por sí tenía un elevado nivel de cartera vencida, debido a la gran cantidad de créditos otorgados durante el sexenio por los bancos privatizados. Ambas situaciones se tornaron insostenibles, a pocos días de iniciado el periodo presidencial de Ernesto Zedillo, con precisión el 19 de diciembre de 1994, “las autoridades decidieron ajustar la paridad cambiaria en 15%. Dicha medida fue tomada como respuesta a la baja de la Bolsa Mexicana de Valores de 4.15%, y también porque la paridad peso-dólar se situaba en el tope máximo de la banda de flotación por segundo día consecutivo”,<sup>163</sup> el peso sufrió una repentina devaluación del 40%, en efecto, la decisión dio como resultado el retiro de más capitales del país, y simultáneamente la quiebra del sistema bancario.

De la herencia recibida por Zedillo se podían aprender muchas lecciones, pero también se debía actuar con efectividad. Entre las primeras, podemos señalar que la falta de regulación y supervisión por parte del Estado con las instituciones financieras privatizadas y los excesos cometidos por éste en el intento de atraer y sujetar a cualquier costo la inversión extranjera y colocar al país dentro del mercado financiero internacional llevaron al sistema financiero y a la economía en su conjunto a una situación incontrolable y sumamente peligrosa en el corto plazo, y cuyos costos serían saldados por las actuales y futuras generaciones, particularmente las consecuencias serían desfavorables para los segmentos más vulnerables.

Entre las segundas, el presidente Zedillo daba a conocer el 29 de diciembre de 1994 el Programa de Emergencia Económica para enfrentar y controlar la crisis, el cual tendría tres objetivos fundamentales: primero, reducir el déficit en la cuenta corriente a un nivel sanamente financiable en el corto plazo; segundo, crear las condiciones para una pronta y sana recuperación de la actividad económica y el empleo; tercero, hacer que

---

<sup>163</sup> Véase, Banda, H., Chacón, S., “La crisis financiera de 1994: una visión política-económica”, p. 448-453, versión electrónica en: [http://codex.colmex.mx:8991/F/?func=service&doc\\_library=ECM01&doc\\_number=000570674&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-BRIEF&service\\_type=MEDIA](http://codex.colmex.mx:8991/F/?func=service&doc_library=ECM01&doc_number=000570674&line_number=0001&func_code=WEB-BRIEF&service_type=MEDIA)

el efecto inflacionario de la devaluación fuera lo más reducido y breve posible, y evitar que la economía cayera en una espiral inflacionaria.

Para cumplir con estos objetivos, el Programa se basaría en los siguientes elementos:

1) un acuerdo entre los sectores productivos que con todo realismo económico impidiera caer en una carrera entre devaluación e inflación; 2) un ajuste fiscal que complementara el efecto de la devaluación sobre la reducción del déficit en cuenta corriente, entre otras acciones el ajuste fiscal comprendería una necesaria reducción en el gasto público respecto de lo programado hasta el momento para 1995; 3) un conjunto de medidas para profundizar en el cambio estructural, en particular en aquellos sectores que requirieran modernizarse rápidamente para alentar la productividad y la competitividad de la economía, se estimularía el concurso de la inversión privada en la modernización de la infraestructura para el desarrollo; y 4) la integración de un fondo de apoyo financiero con recursos internacionales en un monto que permitiera la estabilización financiera en el más corto plazo posible; este fondo podría integrarse a la brevedad gracias a la buena disposición y confianza expresada por las autoridades financieras de nuestros principales socios comerciales, por los organismos financieros internacionales y por la banca privada internacional.<sup>164</sup>

Sobre este último elemento, queremos señalar que a diferencia de su antecesor, quien se había negado a recibir el apoyo financiero de Estados Unidos, Zedillo no dudó en aceptar el apoyo que su principal socio comercial, pero también otros organismos financieros internacionales le ofrecieron para enfrentar la crítica situación por la que atravesaba el país. Por supuesto que nuevamente los créditos quedarían respaldados por las reservas petroleras y condicionados a la aplicación de un conjunto de drásticas medidas.<sup>165</sup> Tal como se señala, la condición más extrema y dolorosa que le impuso Washington al Estado mexicano a cambio de la gigantesca contingencia crediticia fue el depósito como garantía de pago en un banco estadounidense de los 7.000 millones

---

<sup>164</sup> Véase, Ernesto Zedillo, "1994 Plan de Emergencia Económica", 29 de diciembre de 1994, en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1994PEE.html>

<sup>165</sup> Banda, H., Chacón, S., op. cit., p. 458



de dólares ingresados anualmente por las ventas petroleras, toda una hipoteca sobre el florón de la producción nacional.<sup>166</sup>

De manera que las acciones en materia económica emprendidas por el gobierno a partir de 1995 se llevaron a cabo bajo los lineamientos establecidos en el Programa de Emergencia Económica. Así, el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) de enero de 1995 otorgó un aumento a los salarios mínimos de 7% e impuso un tope de 12 mil millones de pesos al crédito del Banco Central para 1995. En el mes de marzo se adoptó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), que aumentó el IVA de 10% a 15%, redujo el gasto en 10%, redujo el límite al crédito del Banco Central a 10 mil millones de pesos para 1995, y otorgó un nuevo aumento a los salarios mínimos del 12%.

Sin embargo, el anuncio a finales de agosto de una cifra de crecimiento del PIB menor a la esperada y las presiones cambiarias de septiembre de 1995 hicieron necesario reforzar las medidas mencionadas. En octubre, se anunció la Alianza para la Recuperación Económica (ARE), en la que se planeó un incremento gradual de las tarifas de la gasolina, de otros energéticos y de bienes públicos. Además, se planeó una reducción del gasto público y un aumento del 10% adicional para los salarios mínimos.<sup>167</sup>

En materia de política monetaria, para enfrentar la crisis, se adoptó un régimen cambiario de libre flotación debido al agotamiento de las reservas internacionales, para posteriormente iniciar una convergencia gradual hacia un esquema de objetivos de inflación. Esquema que, como se señala, se caracteriza por un reconocimiento explícito de la estabilidad de precios como el objetivo principal del banco central, la adopción de metas de inflación explícitas y la aplicación de una estrategia para mejorar la comunicación con el público. Bajo este esquema, se fijó como objetivo que la inflación alcanzara a la larga un nivel de 3% para 2003, con una banda de tolerancia de

---

<sup>166</sup> Véase, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), Sección Biografía Líderes Políticos, Ernesto Zedillo, en: [http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_norte/mexico/ernest\\_o\\_zedillo\\_ponce\\_de\\_leon](http://www.cidob.org/es/documentacio/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/ernest_o_zedillo_ponce_de_leon)

<sup>167</sup> Véase, Esquivel, J., Viquez, G., "Crisis de México de 1994-1995", 2006, en: <http://www.auladeeconomia.com/articulosot-11.htm>

+/-1%. En el largo plazo, este marco de política resultó ser muy eficaz: ya que a finales del sexenio la inflación anual alcanzaba los niveles más bajos en los últimos años.<sup>168</sup>

Por otra parte, la quiebra del sistema bancario en 1994 llevó a que en los años posteriores el gobierno emprendiera una serie de acciones y reformas que permitieran recuperar al sector de la bancarrota en la que se encontraba y corregir los errores que propiciaron esta situación.

Un primer grupo de reformas tuvo por objeto reordenar el sistema en el corto plazo; un segundo grupo fue diseñado para corregir las deficiencias que condujeron a la crisis y evitar episodios similares en el futuro; un tercer grupo estuvo dirigido a reactivar el mercado crediticio de manera ordenada. Se aprobaron varias leyes para mejorar la vigilancia por parte de las autoridades y de los buroes de crédito, así como para establecer nuevos requisitos de capitalización y procedimientos de rendición de cuentas con el fin de acelerar la ejecución de garantías y colaterales. Otras de las reformas emprendidas estuvieron dirigidas a proteger a los accionistas minoritarios, incrementar el ahorro popular y rediseñar el seguro de depósito.

Entre los cambios realizados a la reglamentación y operación de la banca se estableció que se redujeran los límites a la inversión y propiedad de capital a las que tenían acceso los extranjeros. Para 1998 habían quedado eliminadas todas las restricciones al capital extranjero, lo que permitió que los grandes grupos financieros del mundo adquirieran bancos mexicanos durante los años siguientes. Este hecho dio como resultado notables cambios en la estructura de propiedad y control de la banca en manos de extranjeros, cuyo capital representó casi el 80% del total en 2003.

Pero indudablemente el acontecimiento relacionado con el sector financiero y bancario con mayor trascendencia por la magnitud de sus implicaciones económicas y sociales, fue el rescate que el gobierno hizo de los bancos a través de la legislación aprobada en diciembre de 1998.

Como hemos mencionado, durante el sexenio anterior, los bancos otorgaron una cantidad desproporcionada de créditos, acumulando con ello una enorme cantidad de cartera vencida. Posteriormente, a raíz de la crisis de finales de 1994 y la inflación que

---

<sup>168</sup> Werner, A., Barros, R., Urzúa, J., op. cit., p. 88

se desató con la devaluación de la moneda, las tasas de interés alcanzaron niveles altísimos, en estas circunstancias, una gran cantidad de deudores de la banca se vieron imposibilitados de seguir pagando y con ello la cartera vencida bancaria logró alcanzar niveles alarmantes. Ante esta grave situación el gobierno trató de ofrecer una solución vía el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)<sup>169</sup>, el cual daría garantía a prácticamente la totalidad de los pasivos asumidos por los bancos.

Al saberse respaldados por el Fondo, los banqueros aprovecharon la oportunidad para tomar mayores riesgos de los que hubieran estado dispuestos a afrontar en situaciones normales, ya que en todo caso no se arriesgaban sus propios recursos en caso de un quebranto financiero. Por otra parte, debido a la poca claridad de las normas legales existentes, resultado de una desregulación mal planeada y dado el carácter prácticamente ilimitado de garantías que daba el gobierno a los bancos contribuyó a que se cometieran abusos en este sentido, incorporándose al Fobaproa una serie de operaciones que aunque no fueron estrictamente ilegales, se podían clasificar como operaciones irregulares. Así, entre 1995 y 1998, las deudas de los bancos que el gobierno adquirió a través del Fobaproa crecieron de manera descomunal.

La solución que el Estado optó por ofrecer ante estas circunstancias, fue convertir los pasivos del Fobaproa en deuda pública, lo cual se logró el 12 de diciembre de 1998 con la aprobación de la ley que creaba el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y se convertían los pasivos del Fobaproa (552, 300 mdp) en deuda pública.

Tal como se señala, con la aprobación de esta ley se condenaba a los contribuyentes mexicanos a pagar una deuda de la que no tenían mayores nociones, pero que afectaría al presupuesto nacional por lo menos durante las dos siguientes generaciones y al desarrollo socioeconómico nacional por décadas, en tanto que se privilegiaban los ingresos de los sectores poderosos del país y extranjeros.<sup>170</sup>

Otro de los aspectos económicos más relevantes del sexenio se refiere a las exportaciones, las cuales desempeñaron un papel central en la estrategia de

---

<sup>169</sup> El Fobaproa se creó en la administración de Salinas en 1990 como un instrumento dirigido a cubrir los recursos faltantes en los bancos por préstamos incobrables y para garantizar los depósitos de los ahorradores.

<sup>170</sup> Véase, Gonzáles Gómez, op. cit., p. 153-159

recuperación ante la crisis que el gobierno desarrolló. Durante todo el periodo, las exportaciones presentaron un importante nivel de crecimiento, de hecho, se señala que se puede afirmar que este fue el gran orgullo de esa administración en materia de política económica. En 1994, el monto sobre estas ascendía a 60.9 mil mdd y en el 2000 llegaron a 166.4, es decir, durante el sexenio crecieron 173%.

Sin embargo, al realizar un análisis sobre la composición de éstas se observó que una gran proporción correspondió a las exportaciones manufactureras, lo que le dio al país una apariencia de país “exportador manufacturero”, lo cual no fue cierto, ya que debe de considerarse que desde 1992 las exportaciones maquiladoras comenzaron a contabilizarse como exportaciones manufactureras lo que comenzó a provocar un engrosamiento en las cifras del rubro manufacturero.

Es cierto que durante la administración zedillista, el número de maquiladoras se incrementó sustancialmente, de 2085 establecimientos existentes en 1994 a 3297 en 1999, es decir, se observó un incremento de 58%. No obstante, lo que la industria maquiladora hace es básicamente ensamblar los productos que han sido producidos en otros países, sin realizar una verdadera transformación de la materia, que es la característica central de la industria manufacturera. Además, la industria maquiladora y el resto de la industria mexicana no se encuentran integradas, ya que el proceso de la maquila no se han logrado incorporar productos de origen nacional en proporciones importantes (solo el 3% de los productos que se utilizan en el proceso maquilador son de origen nacional; en tanto que las compras exteriores de la industria maquiladora en 1999 ascendieron a más de 50 mil millones de dólares).

De manera que la vía de la maquilización de la industria no parece ser ninguna panacea para el desarrollo mexicano ya que es dudoso que un país se pueda desarrollar si en vez de invertir en su propia ciencia y tecnología, solo ensambla los bienes producidos por otros países con ciencia y tecnología avanzadas, aceptando así un papel subordinado en la división internacional del trabajo.

Por otra parte, la dependencia sobre los productos importados para llevar a cabo el proceso maquilador significa impactos sobre las variables macroeconómicas externas relacionadas directamente con las importaciones, es decir, la balanza comercial y la

balanza de pagos. Si bien durante la administración de Zedillo después de la crisis inicial, se tuvo un respiro en la balanza comercial y una leve mejoría en cuenta corriente al lograr déficits pequeños, una vez que los efectos competitivos para las mercancías mexicanas, producto de la devaluación desaparecieron, los altos déficits regresaron.

De hecho, lo que se sucede en el campo de las maquiladoras es un reflejo de la situación del resto de la industria nacional en la cual se exportan grandes cantidades, pero para realizar esa exportación se lleva a cabo una gran cantidad de importaciones de maquinaria e insumos que la industria nacional no provee.

En el fondo, la cuestión responde al hecho de que en México no existe una política para desarrollar el sector de bienes de capital, ni existe tampoco una política industrial clara. Desde hace varios años se carece de una política industrial estructurada, que promueva la modernización e integración del sector, además, las últimas administraciones han apoyado básicamente a los exportadores, en tanto que se ha descuidado a las pequeñas y medianas empresas que producen para el mercado interno, situación que coloca al país en un estado de vulnerabilidad y desventaja en el proceso de globalización. En tanto que gran parte de los déficits en el sector externo de la economía son un resultado de estas carencias, ya que al no producirse los bienes de capital, maquinaria, alta tecnología, etcétera, existe la necesidad de importarlos, incrementándose con ello todas las variables del sector externo que hemos señalado.<sup>171</sup>

Por otra parte, como resultado de la apertura comercial, y particularmente del funcionamiento en pleno del TLCAN, se observó durante el periodo una sintonización de la economía mexicana con la Estados Unidos, la cual pudo apreciarse claramente en la vinculación de las tendencias de crecimiento económico, los ciclos económicos, la producción industrial y la actividad económica en general. En este sentido, la economía mexicana a pesar de la magnitud de la crisis, en los años posteriores registró las tasas de crecimiento económico más altas de la década: de 5.4% en promedio de

---

<sup>171</sup> Ibid, p. 142-153

1996 a 2000, no obstante, este crecimiento se ubicó por debajo de un nivel plenamente satisfactorio.<sup>172</sup>

Durante los cinco primeros años de la administración de Ernesto Zedillo, se logró reducir la inflación desencadenada por la macrodevaluación decembrina de 1994 (de 52% en 1995, la tasa inflacionaria bajó al 12.3% en 1999), pero el equilibrio inicialmente conseguido en la cuenta corriente de la balanza de pagos (déficit de apenas 0.55% en 1995 y de 0.70% en 1996) desapareció, enfilándose el país hacia un nuevo ciclo de desequilibrios externos (en 1998 el déficit corriente alcanzó los 15 726.4 millones de dólares y en 1999, no obstante la desaceleración económica, alcanzó los 14 012.8). Además el déficit fiscal operacional ascendió a 3.01% en promedio anual (si se incluyen como debe hacerse los pasivos netos del Fobaproa-IPAB contraídos para rescatar a los bancos).<sup>173</sup>

Es por ello que se señalaba que hasta entonces las estrategias macroeconómicas desplegadas durante casi dos décadas de experimentación neoliberal no habían logrado conciliar los cuatro grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento económico), amén de haber provocado- como resultado intrínseco de los instrumentos de política económica aplicados- efectos tremendamente negativos sobre las cadenas productivas, la distribución del ingreso y el bienestar social.<sup>174</sup>

### **3.1.6 2000-2012: La estabilidad sin crecimiento y el desencanto de la apertura comercial.**

En el año 2000 con el arribo a la presidencia del candidato del partido opositor, - partido que se ha mantenido en el poder durante los últimos doce años- el país vislumbro la posibilidad de un cambio real en los más altos niveles de la política nacional, cambio que nunca llegó. El modelo neoliberal instrumentado por los gobiernos anteriores encontró su continuación en el nuevo, quien siguiendo las líneas de política económica perseveró en la estabilidad de las variables macroeconómicas: la

---

<sup>172</sup> Werner, A., Barros, R., Urzúa, J., op. cit., p.95-96

<sup>173</sup> Calva, José Luis, op. cit., p. 47

<sup>174</sup> Ibid, p. 46

inflación y déficit fiscal bajos y enfatizar como una de las preocupaciones principales el evitar una devaluación abrupta del peso. Se planteaban como objetivos principales alcanzar un crecimiento económico de 7%, con una inflación de 5%, se buscaba también un equilibrio económico con superávit fiscal y financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos con inversión extranjera.

Algunos de estos objetivos se lograron, la inflación fue de 4.4% en 2001 y en 2007 fue de 3,71%, con ligeras variaciones, el índice mas alto fue de 5.7% en el 2002. Las finanzas públicas en el campo del gasto, mantuvieron también la disciplina. En 2001 el déficit de las finanzas públicas como porcentaje del PIB fue de -0.7 y en 2006 se obtuvo un superávit de 0.1. En lo tocante a la paridad del peso respecto del dólar, si bien es cierto que no hubo una devaluación abrupta como en transiciones sexenales anteriores, sin embargo, no quiere decir que el peso no se haya devaluado, a fines de 2001 la paridad estaba a 9.1 pesos por dólar y a fines de 2006 se situaba en 10.88.<sup>175</sup>

Sin embargo, la variable que durante los últimos doce años se ha mantenido constante en su bajo desempeño ha sido la del crecimiento económico (1.9% en promedio de 2001-2012) el cual ha sido incluso inferior al de la década anterior (3.7% de 1989-2000) el PIB per cápita ha sido de 0.5% y 1.8% respectivamente. Sobre todo en un comparativo internacional se observa que nuestro crecimiento acumulado de 2000-2012 fue de 7%, mientras que en el mundo desarrollado fue de 14%, en América Latina, de 28%, y en el mundo emergente, de 60%.<sup>176</sup> Debido a ello la política económica de los gobiernos de la alternancia puede denominarse de "estancamiento estabilizador".

Según se señala, este bajo desempeño puede explicarse en gran parte debido a que las condiciones externas tanto coyunturales como estructurales se han tornado particularmente difíciles en los años de la alternancia.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Véase Gonzáles Marco Antonio, op. cit., p. 173, 176-177.

<sup>176</sup> Véase Gómez Alcalá, Alberto, "La economía en los gobiernos de la alternancia democrática", Mayo 2012, en: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/la-economia-en-los-gobiernos-de-la-alternancia-democratica?page=0,1>

<sup>177</sup> Ibid.

Entre las coyunturales, y considerando la sincronización que existe entre nuestra economía y la estadounidense, se señala la desaceleración de la economía de Estados Unidos durante los primeros tres años de la década<sup>178</sup>, a lo que cabe agregarse su crisis en 2008 (la peor crisis financiera desde la Gran Depresión), “lo cual reitera también la dependencia de nuestra economía y exhibe la incapacidad de la política económica para generar un crecimiento auto céntrico e independiente de las variaciones externas.”<sup>179</sup>

En un tono más estructural, se señala que la alternancia democrática ha coincidido con cambios de la mayor relevancia en la economía mundial: un cambio sectorial y regional en su crecimiento, una revolución tecnológica y la entrada de China a la OMC. En estas circunstancias, el bajo crecimiento de nuestra economía se debe a que no estamos expuestos ni a los sectores (alta tecnología, commodities) ni a las regiones que actualmente explican la expansión mundial. El resultado es que tenemos una economía anclada en los motores del pasado, hoy debilitados. La economía mexicana ha sido incapaz de reaccionar a los nuevos y profundos cambios en la economía global.<sup>180</sup>

Sin embargo, en el ámbito interno, los malos resultados en términos de crecimiento no son ajenos a las variables que definen la estabilidad macroeconómica en la política económica, por el contrario la combinación de los objetivos macroeconómicos de baja inflación y bajo déficit de las finanzas públicas a toda costa ha sido la fórmula que ha inhibido el crecimiento económico nacional de los últimos 25 años.<sup>181</sup>

Además, otro factor que ha afectado a México en los últimos años ha sido la fuerte declinación del crecimiento de las exportaciones totales, el cual observó una reducción de más del 50% respecto a los últimos años del siglo pasado: entre 1995 y 2000 el crecimiento anual fue de 18.4%, mientras que entre 2001 y 2006 fue de 7.2%.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Véase, Werner, Barros y Urzúa, op. cit., p. 96

<sup>179</sup> González, Marco A. op. cit., p. 182.

<sup>180</sup> Gómez Alcalá, op. cit.

<sup>181</sup> González, Marco A. op. cit., p. 183.

<sup>182</sup> Ibid, p. 178.



En particular se observó una pérdida de penetración de las exportaciones en el mercado estadounidense. Durante el periodo 2001-2003, la participación de México en las importaciones de EU disminuyó aproximadamente 0.5% mientras que China incrementó su participación en tres puntos porcentuales.<sup>183</sup>

Diversos analistas veían que el TLCAN ya estaba funcionando menos bien que en sus principios y se erosionaban para México los beneficios por ser socio comercial de Canadá y EU. Los crecimientos espectaculares de las exportaciones a esos mercados menguaban y con la expansión de tratados de libre comercio firmados por EU con otras naciones las ventajas comerciales y financieras que el TLCAN había representado para México, se habían perdido por su escasa competitividad en otras regiones del mundo, las que sí aumentaron su productividad y competitividad, desplazando a los productos mexicanos de los mercados y succionando las ganancias que este había obtenido gracias al TLCAN.

De hecho el estancamiento de la competitividad, había tenido un efecto acumulativo, ya que en la clasificación del Foro Económico Mundial de 2005, México cayó 7 lugares para ubicarse en la posición 55 debido a una menor capacidad de competencia económica. Con ello quedaba claro que México carece de una estrategia de desarrollo que le permita elevar su competitividad a nivel internacional, y que la estabilidad macroeconómica era por lo tanto insuficiente para hacer de México un país mas competitivo en la era de la economía globalizada.<sup>184</sup>

Si bien es cierto que la dinámica exportadora repuntó a partir de 2004, esta mejoría estuvo basada en el aumento de las exportaciones petroleras lo cual se debió al fuerte aumento de los precios del petróleo en los mercados internacionales, lo cual, junto con el aumento significativo en las remesas enviadas por los mexicanos trabajando en EU, aportaron al país un flujo abundante de divisas en esos años.

Los ingresos petroleros que habían sido de 14.8 mil en 2002, subieron a 18 mil en 2003, a 23 mil en 2004, a 31 mil en 2005 y 39 mil en 2006. En tanto que las remesas de los inmigrantes mexicanos en EU, pasaron de 8 895 mdd en 2001 a 23 053 mdd en

---

<sup>183</sup> Werner, Barros y Urzúa, op. cit., p. 98

<sup>184</sup> González, Marco A. op. cit., p. 179, 180 y 224

2006. Sin embargo como sucedió en los gobiernos de bonanza petrolera, esos ingresos fueron utilizados nuevamente para mantener la estabilidad de las finanzas estatales.<sup>185</sup> Mientras que los factores que contribuyen al crecimiento de la economía como son el financiamiento y la inversión permanecieron estancados o tuvieron serios retrocesos. De acuerdo con Información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000 la tasa de financiamiento como porcentaje del PIB era de 17.3%, en tanto que en el 2005 apenas representó el 13%.<sup>186</sup> El rubro de gasto de capital observó un insignificante crecimiento 1.8% entre 2001 y 2006. En tanto que la inversión en obra pública observó un grave retroceso, representando 3.8% en 2001, cayendo a 3.3% en 2002, a 3.3% en 2003, a 1.7% en 2004, 1.8% en 2005, y a 2.4% en 2006.

En esta misma sintonía, al igual que en las pasadas décadas persistió la incapacidad para articular una política industrial que desarrollara las fuerzas productivas nacionales y que permitiera vislumbrar una alternativa de desarrollo autogenerado basado en el mercado interno. Por ello, el crecimiento de la industria manufacturera tuvo un exiguo aumento de 0.5% como promedio anual los primeros seis años del siglo, lo que tiene como contraparte el acrecentamiento del dominio de la empresa transnacional en la estructura económica y de mercado nacionales.<sup>187</sup>

Sin embargo una de las cuestiones más preocupantes es que tampoco se hizo nada para reestructurar seriamente a PEMEX ni para establecer mecanismo tendientes a reducir la dependencia financiera del gobierno respecto a los ingresos petroleros.

Un problema central es que la carga fiscal que el gobierno impone a PEMEX ha reducido la capacidad de la paraestatal para reinvertir y desplegar diversas actividades necesarias para el desarrollo de la misma, lo que ha mermado la exploración con la consiguiente caída de las reservas y producción. Por ello también la capacidad de refinación de PEMEX es muy poca, lo que ha provocado una importación creciente de

---

<sup>185</sup> Ibid, p. 214 y 217

<sup>186</sup> Véase Camacho, Zósimo, "Sexenio perdido: saldo de la política económica", septiembre de 2006, en: [http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Fox\\_saldo\\_politica\\_economica.htm](http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2006/septiembre/htm/Fox_saldo_politica_economica.htm)

<sup>187</sup> Véase Gonzáles, Marco A. op. cit., p. 209, 210.

petrolíferos, con el consiguiente deterioro financiero del país, pues mientras el barril de crudo Maya se vendió en 60 dólares promedio en EU en 2007, PEMEX compró el barril de gasolina entre 80 y 90 dólares. No obstante, en los últimos 20 años los impuestos, derechos y aprovechamientos asociados a los hidrocarburos han representado entre 27 y 39% de los ingresos federales y en los últimos años la contribución se ha acentuado. En la actualidad es de 40%.

En parte por ello el gobierno federal no se ha ocupado por mejorar la administración tributaria ni tampoco por aumentar la recaudación e introducir verdaderas reformas fiscales.<sup>188</sup> Somos el país de la OCDE con menor recaudación fiscal, en tanto que la evasión fiscal es muy alta, equivalente al 27% de la captación total de impuestos. La evasión fiscal alcanza el 50% para empresas y 70% para personas físicas respecto al ISR, en lo tocante al IVA es alrededor de 40%.<sup>189</sup>

Estos hechos, junto con el aumento desmedido de 51.5% de la deuda pública total (que incluye la deuda pública interna, externa y las partidas adicionales como IPAB y otros) agravaron las finanzas públicas, lo que significa el no haber cumplido con el supuesto de política económica de saneamiento de las finanzas, que no se reduce a la variable macroeconómica de mantener el déficit de gasto público en niveles menores al 1% del PIB como el gobierno hizo.

El déficit comercial de México seguía presente debido a que la relación comercial de México con otras regiones observaba altos déficit y hacía permanecer los saldos negativos de la balanza comercial mexicana. El déficit con la Unión europea era en 2006 de más de 20,500 mdd y con China el déficit comercial había crecido rápida y alarmantemente al pasar de 3800 mdd en el 2000 a 22750 mdd en el 2006. De nuevo México se descapitalizaba vía balanza comercial, cambiando solo el destino del dinero mexicano, antes iba a EU, ahora los capitales se enfilaban hacia Europa y Asia.

En esta ocasión los tradicionales déficits de la balanza comercial y de pagos permanecieron ahí, aunque con algunos cambios. La cuenta corriente de la balanza de pagos tendió a una disminución de sus montos, al pasar de -17,682 mdd en 2001 a -

---

<sup>188</sup> Ibid, p. 215-216

<sup>189</sup> Ibid, p. 188

1,770 en el 2006. La balanza comercial observó déficit con menos variaciones aunque también tendieron a ser menores al final del sexenio, en 2001 el déficit fue de 9617 mdd y en 2006 fue 6133 mdd, y en todo caso la disminución de los montos de los déficit en balanza comercial y de pagos se explican en buena parte por la utilización de excedentes petroleros.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Ibid, p. 222, 232

### **3.2 Dimensión Social:**

#### **3.2.1 Las múltiples dimensiones de la pobreza y la desigualdad al finalizar la primera década del siglo XXI: desafíos para la democracia y la gobernabilidad.**

La pobreza y la desigualdad han sido elementos principales del cuadro nacional y signos distintivos de la sociedad mexicana desde que nuestro país emergió como nación independiente. Sin embargo, hoy en día, al finalizar la primera década del siglo XXI, y después de más de un cuarto de siglo de cambio estructural para la globalización México no es sólo un país con altos índices de pobreza y de profundas desigualdades sociales, es más bien un país de grandes abismos y asimetrías:

La desigualdad y la pobreza son conceptos que van de la mano, constituyen manifestaciones de una misma problemática, pero que es preciso diferenciar: la desigualdad se concibe como un principio ético y de justicia derivado de políticas que promueven la escandalosa concentración de la riqueza (problema de justicia distributiva); la pobreza se explica desde una posición ética y moral, que la viven y padecen directamente las personas y las familias.

La pobreza es una manifestación o condición de la sociedad derivada de muchos factores: carencia de ingresos, falta de mecanismos de protección social, políticas económicas concentradoras del ingreso y excluyentes de amplios sectores, deficiencia institucional en la prestación de servicios fundamentales (calidad) de educación, salud, alimentación y vivienda, entre las más importantes, y se manifiesta en desnutrición, analfabetismo, hacinamiento, contaminación, etcétera, que les ocasiona problemas en su desarrollo físico y mental y limita las posibilidades de desarrollo de capacidades (problema de escasez de satisfactores básicos para vivir).<sup>191</sup>

#### **–Pobreza**

Según el CONEVAL entre 2008 y 2010, la población en pobreza en el país aumentó de 44.5% a 46.2%, que corresponde a un incremento de 48.8 a 52 millones de personas.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> Gonzáles E., y Ávila Martínez Á., “La pobreza en México y en el mundo: una perspectiva global”, en: Cordera R. y Cabrera C. (Coords), Superación de la pobreza y universalización de la política social. Facultad de economía- UNAM, México, 2005, p. 122-124

<sup>192</sup> [http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza\\_2010.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/pobreza_2010.es.do)

En tanto que de 2006 a 2010 la población en pobreza alimentaria pasó de 14.4 a 19.4 millones de personas; la de capacidades de 21.7 a 26.8 millones y la de patrimonio se incrementó de 44.7 a 50.6 millones, es decir un incremento de 5, 5.1 y 5.9 millones en cada dimensión respectivamente.

#### **–Desigualdad**

La situación de los pobres frente a los más ricos sigue siendo abismal, el 20% más pobre percibe tan solo el 4.5% del ingreso total, mientras que el 20% más rico concentra el 52% del ingreso. De tal forma que el restante 43.5% del ingreso se reparte entre el 70% de la población. Esta es una de las cifras más altas de desigualdad en América Latina.<sup>193</sup>

#### **–Ingresos**

Sin embargo, la situación actual en México con respecto a la pobreza, ha experimentado importantes avances en términos de bienestar en algunas dimensiones, sobre todo en lo relacionado con el acceso a los servicios básicos y menos en otras, como por ejemplo en los ingresos de los pobres.<sup>194</sup>

Tal como lo demuestran los resultados de la ENIGH de 2010, en los cuales se señala que de 2008 a 2010 el ingreso corriente monetario total de los hogares a nivel nacional tuvo una disminución del 6.8%, y la tendencia en la disminución del ingreso se mantiene en cifras negativas, por ejemplo, el ingreso por remuneraciones tuvo una disminución del 2.2% y el ingreso por trabajo independiente tuvo una disminución del 35.1%.

Según la ENIGH de 2010 los hogares mexicanos registraron un ingreso promedio de 34,936 pesos trimestral, (este nivel es el mas bajo registrado en la década), considerando que en 2008 el ingreso trimestral era de 39,823 pesos es decir, 13,247 pesos mensuales.

#### **–Empleo y salarios**

---

<sup>193</sup> Proyecto PAPIIT IN30451109, *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable*, Documento de trabajo, Versión preliminar, agosto de 2011, FCPyS-UNAM, p. 47

<sup>194</sup> Véase Cordera Rolando, "Alternancia política, desigualdad y pobreza", versión electrónica en: <http://www.rolandocordera.org.mx/textos/alternancia.pdf>

Pero además, relacionado a esta cuestión están el empleo y los salarios, en los cuales la situación no se ha tornado mejor, pues bien la tasa de desempleo se mantiene constante, predomina la informalidad, se observa una continua transformación regresiva en la distribución de los salarios y pérdida de poder adquisitivo de estos:

Según datos del INEGI, la tasa de desempleo en 2010 ascendía a 5.29% de la población en edad de trabajar; para junio de 2011 la tasa de desocupación a nivel nacional se incrementó a 5.42%, lo cual indica que en nuestro país hay poco más de 2.5 millones de personas sin trabajo.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, al primer trimestre de 2011 señalaron que 28.5% de la población ocupada se encontraba en el sector informal lo cual implica que no cuentan con seguridad social y ninguna prestación laboral. Al mismo tiempo, los micronegocios junto con los pequeños establecimientos concentran una tercera parte de la población ocupada, en cambio, las grandes empresas tan solo contribuyen con el 9% del empleo.

Por su parte, en el sector formal se observa un mayor crecimiento de los empleos eventuales frente a los permanentes, ya que mientras los empleos permanentes han crecido a una tasa anual promedio de 0.14% (desde octubre de 2008), los empleos eventuales lo hacen a un ritmo promedio de 6.43% anual, es decir, que como resultado de la crisis económica se ha presentado un desplazamiento paulatino de la contratación permanente frente a la eventual.

De igual forma, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo reveló que entre 2008 y 2010 hubo una transformación regresiva en la distribución de los salarios. Esto se debe a que el número de trabajadores que percibieron remuneraciones superiores a 5 salarios mínimos disminuyó 22.8%; mientras que los que ganan como máximo 3 salarios mínimos se incrementaron 4.65%. También se destaca que el número de personas que reciben ingresos de menos de un salario mínimo creció en 656 mil personas.

De manera que para marzo de 2011, según la ENOE, los trabajadores que ganan uno y hasta dos salarios mínimos representan el 23.23% de la población ocupada, lo que significa que alrededor de 10.5 millones de personas se encontraron en ese rango

salarial, es decir, 1.8 millones de empleados más de los que tuvieron ese nivel de remuneraciones al cierre del sexenio de Vicente Fox.

Finalmente, de acuerdo con la STPyS, el salario promedio de cotización al IMSS ha registrado tasas de crecimiento real anual negativas a partir de diciembre de 2008. Es decir, desde inicios de la crisis, y hasta septiembre de 2010, el salario en el sector formal ha perdido en términos reales 4.26 pesos diarios equivalentes a 129.45 pesos mensuales. Esta misma pérdida de poder adquisitivo del salario se ha observado también en los distintos sectores de la actividad económica: la Encuesta Industrial Mensual mostró que entre agosto de 2008 y agosto de 2010 los sueldos y salarios promedio del sector disminuyeron en términos reales 3.79 pesos diarios lo cual equivale a 115.30 pesos mensuales.<sup>195</sup>

#### –Servicios básicos

Por otra parte, en materia de servicios básicos si bien se han observado avances significativos, como lo señaló el Banco Mundial, lo cierto es que aún persisten grandes rezagos.<sup>196</sup> Tal como en el caso de la *educación*, en el que se ha logrado la cobertura casi universal en educación básica y en la evaluación de los resultados. Sin embargo, algunos de los retos principales se centran en torno a su calidad, promedio de escolaridad de los mexicanos, grado de deserción de los estudiantes, así como el gasto público destinado a la educación superior.

Por una parte, las deficiencias en la calidad de la educación se ven reflejadas por ejemplo cuando se compara a los estudiantes mexicanos con sus pares en otros países de desarrollo medio, en este sentido se observa que la brecha entre ambos es enorme. De igual forma, la escolaridad promedio de la población mexicana es de 8.5 años de educación formal, cuando en los países miembros de la OCDE es de 12 años. Esto obedece a que muchos niños, niñas y jóvenes se ven obligados a incorporarse tempranamente a actividades productivas, a labores domésticas e inclusive la

---

<sup>195</sup> Proyecto PAPIIT IN30451109, *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable*, op. Cit., p. 47-48

<sup>196</sup> Véase Cordera Rolando, "Alternancia política, desigualdad y pobreza", op. Cit.



maternidad, privándolos de hacer efectivo su derecho de acceder a una educación de calidad.

En las últimas estadísticas de 2010 se muestra que la proporción de personas con título de nivel preparatoria han aumentado mostrando una tasa de graduación del 44%, sin embargo esta cifra sigue siendo muy baja en comparación a los países miembros de la OCDE en donde el porcentaje es de 80%. En la educación superior la tasa de crecimiento de graduación en México alcanza el 1.8% pero permanece inferior al promedio de la OCDE (3.4%).

La deserción es otro de los grandes retos que enfrenta el sistema educativo ya que 7 de cada 100 estudiantes abandonan las actividades escolares antes de concluir la secundaria y 16 de cada 100 no concluyen la educación media superior.

En el caso de la educación pública, en el nivel superior, según la OCDE México tenía en 2006 un gasto anual por estudiante equivalente a 6462 dólares. Esta cifra es muy inferior a la de países como EU donde se invierten 25,109 dólares por alumno, pero también bastante menor que la que invierten Brasil con más de 10 mil dólares, o España que destina más de 11 mil dólares.<sup>197</sup>

En materia de *salud y seguridad social*, continúa existiendo un rezago muy importante en cuanto a su cobertura, con especial énfasis en los trabajadores por cuenta propia y la población en pobreza extrema, ya que según datos del INEGI, en 2010 el total de la población sin derechohabencia a las instituciones de salud fue de 33.8%. En tanto que sólo aproximadamente 40% de la población ocupada esta protegida por algún esquema de seguridad social.

Además, el contexto actual del país ha producido dinámicas de incertidumbre y desesperanza que son terreno fértil para la manifestación de otro tipo de enfermedades como la depresión, la angustia y diversos psicotranstornos. Sin embargo, en México la salud mental es un tema relegado e insuficientemente reconocido por el Estado, por ello, las políticas de salud privilegian la atención de

---

<sup>197</sup> Proyecto PAPIIT IN30451109, *Evaluación del Plan Nacional...* op. Cit., p. 53-54

problemas de salud física. En la actualidad se observa la desatención del problema y un retroceso en su abordaje.

Finalmente, en relación a la vivienda se presentan problemas en cuanto a su calidad y el acceso por parte de los trabajadores del sector informal a este bien: la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en su diagnóstico anual, mostró que en 2009 alrededor de 36.7 millones de personas habitaban viviendas con algún tipo de rezago y las viviendas con hacinamiento ascendían a 551,801. Por su parte, las personas enroladas a actividades económicas informales, no tienen derechos propios para la adquisición de vivienda, y por lo tanto tienen que cubrir con sus ingresos esta necesidad básica, lo cual se obtiene a tasas muy amplias, con lo cual ven mermado de igual manera su poder adquisitivo.<sup>198</sup>

**–La geografía de la pobreza y la desigualdad y los grupos vulnerables (indígenas, mujeres, niños y jóvenes)**

Otros elementos que debemos considerar al hacer un acercamiento a los fenómenos de pobreza y desigualdad en México en la actualidad, son su ubicación geográfica y los grupos que están siendo mayormente afectados por estos fenómenos.

Durante los años 60 y 70 alrededor de la mitad de la población pobre se encontraba ubicada en el sector rural.<sup>199</sup> Sin embargo, conforme los países se modernizan la pobreza urbana aumenta, tal como sucedió en México, donde a mediados de los ochenta la importancia de la pobreza urbana se había incrementado para representar el 60% del total de la población pobre del país; y al finalizar la primera década del siglo XXI, la pobreza en general es un fenómeno que vincula a todos y cada uno de los municipios del país, es decir, se extiende a lo ancho y largo de todo el territorio nacional, aunque bien, en su versión más extrema la pobreza se concentra en el medio rural y en los municipios indígenas y sureños.

---

<sup>198</sup> Ibid. P. 54-56

<sup>199</sup> De Gortari Hira, Ziccardi Alicia, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en: Casas R., Castillo H., Constantino M., Cordera R., García B., Ziccardi A., De Gortari H., et. al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, p. 225

Tal como lo confirma el documento Panorama Social en América Latina 2009, el cual señala que en México, de los 27 millones de personas que no tienen nada que comer ni acceso a los servicios básicos de salud y educación, y tampoco tienen vivienda digna, es decir, que viven en condiciones de pobreza extrema, la mayor parte es indígena y vive en las zonas rurales del país. Asimismo, el 62.8% del total de personas con pobreza alimentaria en el país se encuentran ubicadas en el medio rural.

El 90% de la población indígena vive por debajo del umbral de la pobreza, comparado con el 47% de los no indígenas. Es decir, son los pobres, los más pobres entre los pobres.

En 2008 Chiapas es el estado que presenta la mayor incidencia de pobreza multidimensional con el 76.7% de su población en esa situación y un número promedio de carencias de 3.1, le siguen Guerrero con 68.1% y 3.4 en carencias en promedio, Puebla con 64% y 3 carencias y Oaxaca con 62% y 3.5 carencias en promedio, señala el CONEVAL.

No obstante, en la geografía rural de la economía campesina, se observa una fuerte tendencia hacia la minifundización el campo mexicano: en 2007 el 66.3% de las unidades de producción agrícola tenían menos de 5 hectáreas; en el 2009 la cifra se elevó a 72.6%. En ese mismo lapso la superficie promedio de las unidades de producción se redujo de 8 a 7.3 hectáreas. Lo cual significa un fuerte deterioro de la calidad de vida rural que se expresa en el éxodo masivo a los polos urbanos y en el casi medio millón de campesinos que cada año emigraba hacia EU, en busca de oportunidades sin importarles los riesgos a su propia vida. Este flujo migratorio está compuesto fundamentalmente por hombres y mujeres en edad productiva que tienen en promedio 28 años.

Por otra parte, como resultado del abandono, migración y divorcios, existe cada vez mayor presencia de hogares monoparentales, toda vez que de acuerdo con el CONAPO, en 2010 existían 28 millones de familias, de las cuales 6.65 millones la madre es la responsable, lo que significa que 23% de los hogares está a cargo de mujeres, además de que siguen existiendo diferencias importantes en los sueldos cobrados por

la mujer y el hombre por realizar el mismo trabajo, por ello la pobreza ha tendido a feminizarse.<sup>200</sup>

Ahora bien, el comportamiento de la población por grupos de edad se puede traducir en una pirámide poblacional, en donde la tendencia muestra que los grupos más densos se ubican en la parte media, mientras que los grupos de menor edad reflejan una gradual disminución, como resultado de la reducción en la tasa de crecimiento demográfico. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los estados más pobres como Chiapas y Guerrero no se han logrado abatir la tasa de crecimiento poblacional.

Dicho en otras palabras cada vez están naciendo menos niños, la población juvenil tiende a dominar el escenario poblacional y por lo tanto, se vislumbra un progresivo envejecimiento en el mediano plazo de los grupos más numerosos de la población, situaciones que representan un reto demográfico y social para el próximo cuarto de siglo.<sup>201</sup>

En relación a la niñez mexicana, debemos señalar que se trata de uno de los sectores que están siendo mayormente afectados por la pobreza, ya que según el CONEVAL, en 2010 el 53.8% de la población de menores de 18 años en México, esto es 21.4 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza. Asimismo, los derechos de la infancia se han mantenido como una asignatura pendiente en México, ya que las autoridades no han realizado los cambios estructurales necesarios para garantizar el acceso de los menores a la educación, la cultura y la salud, o frenar la violencia, la explotación sexual y laboral y la estigmatización contra dicho sector. Actualmente existen más de 3 millones de niños y niñas que no pueden acceder a la educación y que tienen que trabajar en las peores condiciones para sobrevivir.

Mientras tanto la situación para los jóvenes se torna cada vez más preocupante tanto en sus condiciones de vida en el presente como en su futuro, toda vez que según el CONEVAL casi 15 millones de mexicanos jóvenes de entre 12 y 29 años se encuentran

---

<sup>200</sup> González E., y Ávila A., "Política social y pobreza hacia el siglo XXI", en: Cordera R. y Caberera C. (Coords), op. cit., p. 188

<sup>201</sup> Ibid, p. 189

en condiciones de pobreza, y 13.6 millones en situación de carencia social, esto es 8 de cada 10 de nuestros jóvenes están socialmente afectados.

Dentro de estas carencias encontramos que en materia de salud juvenil solo 55% de los jóvenes entre 15 y 29 años están afiliados a algún servicio de salud pública, por lo que cerca de la mitad no es derechohabiente. Asimismo, de acuerdo con varias estimaciones, no más del 20% de jóvenes en edad de cursar estudios de educación media y superior lo hacen, y del millón 200 mil mexicanos que cada año están en edad de trabajar, sólo 400 mil han logrado incorporarse al trabajo formal en los últimos cinco años. Según datos del INEGI, en el 2011 la tasa de desempleo juvenil es significativa, pues se calcula que 4 de cada 10 jóvenes de 15 a 29 años se encuentran desocupados. De los jóvenes trabajadores, el 39% percibe dos salarios mínimos o menos, 23% recibe mas de dos a tres salarios mínimos, 20% obtiene tres salarios mínimos por su trabajo y 10.6% no reciben ingresos por el trabajo que realizan.

Paralelamente la falta de un modelo adecuado para el retiro hace vislumbrar un negro panorama para éstos que serán los adultos mayores del futuro, sin embargo, poco se ha hecho en materia legislativa y gubernamental para darle una solución a esta problemática que actualmente resulta insostenible<sup>202</sup>.

Ante este panorama, muchos de los jóvenes se han visto orillados a filtrarse hacia el empleo informal, la emigración al norte dominada cada vez más por los jóvenes urbanos, o bien a engrosar las filas del crimen organizado. De tal manera que la pérdida de “capital humano”, implícita en la carencia de acceso a la salud, educación superior, y en el subempleo y el desempleo abierto que afecta directamente a los jóvenes, así como la transferencia de capacidades productivas del país más pobre al más rico de América del Norte no son sólo otra expresión sino una fuente adicional de la desigualdad que impera en todas las dimensiones del México actual.<sup>203</sup> Más aún la desigualdad está fortaleciendo al crimen organizado y debilitando la gobernabilidad.

#### **–La cuestión social: desafío para la democracia y la gobernabilidad**

---

<sup>202</sup> La mayor parte de los datos de esta sección fueron tomados del documento “Evaluación del PND 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable”, p. 47-64.

<sup>203</sup> Cordera, R., “Alternancia política...” op. cit.

El diagnóstico anterior nos permite conocer los retos que el Estado tiene ante sí en materia social, pero sobre todo da cuenta de que algunos de los derechos sociales protegidos por la Constitución distan de formar parte de la realidad y todavía son puramente aspiracionales.

Asimismo, es evidente -sin desdeñar algunos de los logros obtenidos hasta ahora en materia de servicios- que junto con los aumentos en el gasto público social y el avance institucional, ni las políticas públicas ni la acción social han logrado efectos importantes en la reducción de la pobreza global, ni han sido suficientes ni eficientes para conseguir un nivel de vida decoroso para sectores numerosos de la población del país.<sup>204</sup> La pobreza no sólo se ha mantenido sino que ha crecido en términos absolutos, y al mismo tiempo la desigualdad marca la vida social.

La capacidad institucional de intermediación del conflicto social se ha deteriorado dramáticamente. Parece haber quedado suspendida entre la esperanza de un crecimiento mayor y los complejos y veleidosos mecanismos de representación de intereses de la democracia.

Ni la magnitud de la pobreza ni el reconocimiento que de ella se hace en discursos y estudios han llevado a acciones públicas, de Estado, que asuman la centralidad política (y ética) de las carencias que condensan la cuestión social contemporánea. A pesar de que a primera vista se trata de tópicos que han concitado y sumado esfuerzos, los datos indican que nos encontramos con un acuerdo epidérmico que tiende a relegar y trivializar la política social en las políticas sectoriales. Asimismo, la política social sigue subordinada en más de un sentido a los alcances y limitaciones de la política económica.<sup>205</sup>

Visto desde esta perspectiva, la pobreza y la desigualdad están erosionando la gobernabilidad desde el punto de vista de su concepción más común en la que se identifica con estabilidad política y orden, como en su acepción más amplia en la que define como el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades

---

<sup>204</sup> Cabrera Adame, C. y Antonio Miguel, R., "Gasto público y gasto social en México", en: Rolando Cordera y Cabrera (Coords) op. cit., p. 248

<sup>205</sup> Véase Cordera Rolando, "Alternancia política..." op. cit.

crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y las capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra. Aquella que se acerca al ideal del buen gobierno, entendido éste en el sentido más pleno de la palabra, es decir, el que hace lo que se debe hacer, y cuyas virtudes se resumen en los tres requisitos de: eficiencia, efectividad y legitimidad.<sup>206</sup>

Otro tanto sucede con la democracia, pues bien ¿Es posible hablar de democracia con inequidad? ¿Puede durar la democracia en condiciones de aguda desigualdad y pobreza?

La democracia resiente la desigualdad, incluso puede verse enfrentada por ella, porque pone en entredicho su discurso sustantivo que es igualitario en forma y fondo. Al combinarse con la pobreza de masas, la desigualdad propicia una doble escisión: de las bases sociales respecto de los dirigentes y de los grupos dirigentes respecto de la nación.

La cohesión social es fruto de las sociedades democráticas pero, al mismo tiempo, un acicate mayúsculo para que las clases gobernantes renueven su legitimidad y, por lo tanto, la democracia se fortalezca como un régimen creíble y aceptado por la sociedad. Sin embargo, la dialéctica pobreza-desigualdad es portadora de más presiones sobre una cohesión social y nacional ya de por sí debilitada por el cambio económico.

Es fundamental entender la relación democracia-desigualdad como una ecuación que tiene que resolverse en positivo en favor de la igualdad, como requisito sine qua non para que la política produzca gobernabilidad basada en legitimidad. Hablamos, en este sentido, de una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta, por peso propio, en el campo no sólo de la política-electoral sino de lo que podríamos llamar “política de Estado”.

La pobreza y la desigualdad no son remanentes de la política sino aspectos centrales para la gobernabilidad, que se quiere democrática, y la sobrevivencia de los estados nacionales. Éste sigue siendo el desafío mayor de nuestra época: México tiene enfrente

---

<sup>206</sup> Camps, Victoria, “Ética del buen gobierno”, en: Salvador Giner y Sebastián Sarasa (editores), *Buen Gobierno y política social*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, p. 19-20.

la realización de una reforma social de Estado cuyos objetivos maestros sean superar pronto la pobreza y reducir la desigualdad.<sup>207</sup>

### **3.2.2 Algunos determinantes económicos de la evolución de la pobreza y la desigualdad y sus magnitudes (1970-2010)**

Contrariamente a la idea prevaleciente en la época de que el crecimiento económico por sí mismo favorecería la disminución de la pobreza, a principios de los años 60, a pesar del crecimiento económico sostenido por más de tres décadas los pobres alcanzaban el 77.5% de la población total.

Durante la década de los 60 particularmente, pero también en la de los 70, la estabilidad y el crecimiento económico que caracterizaron el periodo, fueron acompañados de una mayor atención al desarrollo social por parte del sector gubernamental, lo cual tuvo como resultado que entre 1960 y 1981 la pobreza disminuyera, en particular la pobreza extrema. Durante esos años también se presentó un incremento de la participación de los salarios en el producto y los índices del salario mínimo tuvieron un comportamiento positivo. Sin embargo, si bien la pobreza disminuyó y la mejora en las condiciones de vida de la población fueron significativas, la primera se mantuvo en niveles elevados y la segunda en términos insatisfactorios.<sup>208</sup>

Sin embargo, los avances que se habían alcanzado se disiparon en el periodo de “crecimiento cero” 1982-1988, en el cual se dio un dramático retroceso en el desarrollo social, agudizado por la crisis y la disminución del gasto en bienestar. La disminución del producto, la inversión y el empleo fracturaron las bases materiales que en el pasado habían mitigado la ausencia o insuficiencia de inversión social en el país. La tendencia al incremento de la pobreza y la desigualdad nuevamente se hicieron presentes en la sociedad mexicana, llevando a la pérdida de legitimidad del gobierno como lo demostraron las elecciones de 1988.

Los mecanismos mediante los cuales se transfirió la evolución de los agregados macroeconómicos a los grupos de menores ingresos fueron diversos y su importancia varió a lo largo del periodo.

---

<sup>207</sup> Véase Cordera Rolando, “Alternancia política...” Op. cit.

<sup>208</sup> Cabrera Adame, C. y Antonio Miguel, R, “Gasto público y gasto social...” op. cit., p. 246



Uno de los principales fenómenos que acentuó el empobrecimiento durante casi toda la década fue la acelerada inflación y la consiguiente política antiinflacionaria cuyos efectos se hicieron sentir fuertemente sobre los trabajadores. Entre 1982 y 1988 la espiral inflacionaria despojó a los trabajadores de una parte substancial de los frutos de su trabajo, y dejó a muchos de ellos en un nivel de ingresos insuficientes para su reproducción, a la vez que conjuntamente con las finanzas públicas y la política monetaria redistribuyó cantidades masivas de dinero a favor del capital financiero. Algunos indicadores nos muestran que entre 1981 y 1985 la clase trabajadora perdió 9.06% del ingreso generado en México; la remuneración de los asalariados dentro del Ingreso Nacional disponible descendió de 40.1% en 1982 a 28.8% en 1989 mientras que el excedente de explotación del capital que opera en el país pasó de 54.6% a 64% en esos mismos años; por su parte el salario mínimo en términos reales (1982=100) disminuyó a 55.4% en 1987 y a 46% en 1991. Además, la tasa de desempleo y subempleo subió de 12.8% de la población económicamente activa (PEA) en 1982 a 29% en 1988. Se estima que empleo informal se incrementó de 8.6 millones de personas en 1982 a 9.9 millones en 1993

De igual forma, la política económica instrumentada llevó a que la carga fiscal, aunque con fluctuaciones aumentara un 3% desde 1982, y que la pérdida de capacidad de compra del dinero en circulación llegara hasta 6.5% del PIB durante 1987. Esto aparte de la reducción de subsidios a bienes y servicios básicos.

Así, entre 1981 y 1988, la incidencia de la pobreza habría aumentado del 48.5% al 59% de la población nacional, para 1988, de acuerdo con las estimaciones de Hernández Laos, la pobreza en México sería similar a la que se registraba en 1977, es decir, en los años previos al auge petrolero; en tanto que la pobreza extrema era padecida por 21.1% de la población total en 1987, frente a 19.2% registrado en 1981; si durante ese periodo la población total creció a una tasa del 2.2% anual, la población en pobreza extrema creció a 4%, casi el doble.

Sin embargo, los daños que causaron la crisis y la política neoliberal fueron más allá de la pérdida de poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos y se tradujeron en desnutrición, mayor morbilidad, y en fin, pérdida de capacidad de desarrollo

personal. Además del deterioro de las instituciones de salud y seguridad social, de las de protección laboral, así como el aumento de la ingobernabilidad y la violencia.

Durante el periodo entre 1988 y 1994, con el fin de cumplir con los objetivos de estabilidad y crecimiento, el gobierno se comprometió mediante la aplicación del PECE, entre otras cosas a disminuir la inflación a un dígito para 1993, y a seguir manteniendo la política de “topes salariales”. De manera que la política antiinflacionaria continuaría haciendo estragos sobre los trabajadores.

Los datos de que se disponen muestran que entre 1988 y 1993 el salario mínimo se contrajo a una tasa anual de 12%, cifra superior a la que sufrió en los peores años de la crisis (11% entre 1982-1987). Según se señala, estos cálculos realizados con base en datos oficiales, revelan que en poco más de cuatro años el salario mínimo se redujo a menos de las tres quintas partes de su poder adquisitivo. Más de 98 mil trabajadores que percibían un salario mínimo, junto con sus familias, vieron disminuir sus ingresos en 46%. Las cifras resultan alarmantes si se considera que en los años anteriores ya se había padecido un agudo deterioro en el poder de compra de los salarios mínimos. Además, cabe señalar que en 1990, el censo realizado demostró que el 63.2% de la PEA activa percibía entre .5 y 2 salarios mínimos mensuales.<sup>209</sup>

De igual forma, las remuneraciones de los trabajadores que laboraban en otros sectores económicos, al igual que los que percibían el salario mínimo, se vieron afectadas por los “topes” y la reestructuración económica entre 1988 y 1991, tal fue el caso de las de la agricultura las cuales decrecieron en 15%, y en la minería, la construcción y transportes en 3%. Estos cuatro sectores, concentraban el 38% de la población ocupada total, equivalente a casi 9 millones de mexicanos, cuyos ingresos al reducirse mermaron sus condiciones de alimentación, vivienda, vestido, salud, entre otras.

De tal manera que la situación socioeconómica de la mayoría de los asalariados con bajos ingresos se vio agravada durante el periodo debido entre otros factores: al aumento de la carga fiscal, hasta finales de 1993 los obreros que recibían dos salarios

---

<sup>209</sup> Véase este último dato en: González Gómez, Marco, *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, Ediciones Quinto Sol, 2ª Edición, México, 2009, p. 58

mínimos, equivalentes a un tercio de un salario mínimo de 1981 pagaban Impuesto Sobre la Renta y cuotas obreras al IMSS; el incremento del desempleo provocado por la crisis, la reestructuración productiva y la privatización de empresas estatales; así como la insuficiencia del gasto social per cápita, que seguía siendo inferior al alcanzado a principios de los ochenta.<sup>210</sup>

A partir de 1993, la consecución del TLC reforzó la política antiinflacionaria, la cual tomó la función de facilitar el intercambio con los países firmantes, aún a costa del crecimiento económico. La economía entró en una fase recesiva, aumentando el desempleo, por lo que el nivel de bienestar tendió a deteriorarse a pesar de que el gasto en desarrollo social comenzó a crecer en términos reales. Paralelamente, los salarios mínimos, para quienes continuaron empleados, después de contar con una moderada recuperación en los primeros años de la década de los noventa, disminuyeron en términos reales desde 1995.

Por otra parte, se señala que los efectos de la apertura comercial en el empobrecimiento de la población se deben analizar con detenimiento, pues una primera aproximación indica que los cambios en la composición de la producción (al afectar a las empresas de algunas ramas más que a las de otras), en la estructura del empleo y en los precios relativos provocaron una mayor pobreza.<sup>211</sup>

Respecto al empleo, las propias fuentes oficiales -como la SHCP- demostraron que los sectores exportadores fueron aquellos en los que menos creció el empleo (en los de la química y la textil el aumento fue tan sólo del 1%, comparado con el 3% registrado por los sectores de alimentos, bebidas y tabaco que no eran exportadores), o incluso presentaron pérdidas de puestos de trabajo (como lo de minerales no metálicos y metálicos básicos, en que el empleo se redujo cerca de 1%, ó el de madera, cuya reducción fue del 4.3).

Así, frente a la paradoja del crecimiento exportador, el deterioro en las condiciones de vida y el bienestar social se vieron reflejados en el aumento del número de pobres y la

---

<sup>210</sup> Véase, Valle G, García A, Orozco M, "Situación salarial en México durante 1988-1993", p. 57-73

<sup>211</sup> Hdz Laos, "Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México", en: Boltvinik Julio, Hernández Laos Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 2000

distribución de éstos en niveles de pobreza media y extrema. Por una parte, el número de pobres registró un aumento de 35.3% durante el periodo de 1984 a 1999 (29,988,420 en 1984, mientras que 1999, la cifra era de 40,635,430), logrando sobrepasar a la de crecimiento poblacional, la cual se aumentó en un 32.3% durante el mismo periodo. En tanto que la distribución de estos entre niveles de pobreza media y pobreza extrema, también registró un considerable retroceso durante el periodo en observancia (en 1984, 15% de los mexicanos se encontraban en condiciones de pobreza extrema, comparado con 28% de 1999) en tanto que 27 por ciento vivían en la pobreza media, la cifra se redujo a 15 por ciento.<sup>212</sup>

La evolución del fenómeno de la pobreza durante ese periodo mostró además que la situación alimentaria de la sociedad se deterioró, siendo mayor el problema en el campo, tomando en cuenta que ahí el porcentaje de pobres extremos creció de manera más que proporcional respecto de la tendencia observada en las ciudades.<sup>213</sup>

Por su parte, la brecha de la desigualdad también se incrementó: la participación de los primeros cuatro deciles en el ingreso nacional pasó de 12.68 en 1992 a 12.35% en 2000, alcanzando 13.36% en 2002, en tanto que los ingresos del décimo decil pasaron de 38.16 a 38.70 en el mismo periodo, y representaron el 35.56% en 2002.

Debido a ello es que se ha afirmado que el modelo exportador no creó la pobreza, pero sí la profundizó, sumiendo a buena parte de los pobres en la más abyecta indigencia y ensanchado la brecha entre ricos y pobres.

En términos generales, al analizar la evolución de la pobreza en México en las últimas décadas, Boltvinik concluye que el modelo neoliberal la ha aumentando de una manera brutal: del 30 (en 1984) al 43% en 12 años, un aumento de más del 40%. Pero además el nivel de pobreza de 1996 era sustancialmente más alto que el de 1968. Es decir, el modelo neoliberal no sólo ha pauperizado al país sino que lo ha hecho

---

<sup>212</sup> Rozo Bernal, Carlos A, El modelo exportador mexicano ¿éxito o fracaso?, en: Diana R. Villarreal González. (Comp), *La política económica y social de México en la globalización*. UAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 92-93

<sup>213</sup> Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, CEIICH-UNAM, México, 2002, p.163

retroceder incluso a niveles históricos de pobreza que deben haber prevalecido en México en los años 50.<sup>214</sup>

Desde el punto de vista del crecimiento económico y la distribución del ingreso sucede lo mismo: las crisis recurrentes de 1982, 1986, 1995, y el estancamiento económico de los primeros tres años del siglo XXI, determinaron una tendencia de una reducción en el ritmo de crecimiento económico en los últimos 21 años, lo que trajo como resultado un deterioro del ingreso per cápita en el largo plazo (1981-2000), el cual creció poco menos que 0.5% al año, comparado con el 3.2% durante el lapso entre 1940 y 1981.

Ahora bien, de acuerdo a la información de las Encuestas Ingreso y Gasto de los Hogares que realiza el INEGI, prácticamente no ha habido progreso distributivo en México durante el último cuarto de siglo. En efecto, mientras en 1984 10% de la población mas pobre captaba 1.7% del ingreso total, para el año 2000 la proporción bajó a 1.5%, registrando un aumento de una décima de punto en el año 2002. En el otro extremo, la población ubicada en 10% mas rico pasó de concentrar 32.8% del total en 1984 a 38.7% en 2000, para luego llegar a 35.6% en el 2002, nivel todavía superior al registrado en 1984. Ello demuestra que la sociedad mexicana es cada vez más desigual.

Si se remite al índice de Gini, indicador social que mide el grado de concentración del ingreso, se verifica que la desigualdad se agudizó en los últimos 15 años del siglo XX, ya que de un valor de 0.429 registrado en 1984 se incrementó a 0.477 diez años después, para ubicarse en 0.460 en el 2004.<sup>215</sup>

Para la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, los resultados de la apertura de los mercados internos y externos sobre el mercado de trabajo han sido negativos, dado que la feroz competencia desencadenada ha obligado a las empresas a reducir los costos del empleo y de salario y a recurrir al empleo de horario parcial, al trabajo ocasional y al empleo de personal femenino, así como al recorte de beneficios complementarios. Por su parte el sector público, en su lucha por contener déficits cada vez más altos, ha tendido a seguir este ejemplo.

---

<sup>214</sup> Ibid, p. 195

<sup>215</sup> Gonzáles Tiburcio E., y Ávila Martínez Á., *La pobreza en México...* op. cit., p. 124

De manera paralela, al adverso entorno económico nacional caracterizado por bajo crecimiento y las constantes alzas en los precios de los energéticos que desataron el incremento de los precios de la canasta básica durante el periodo de 2006 a 2010, vino a sumarse la crisis internacional que comenzó a mediados de 2007.

De tal manera que la combinación de todas estas situaciones se vio reflejada en 2008 en un incremento aproximado de 5% en todos los tipos de pobreza, pero particularmente de la pobreza alimentaria, esto a pesar de los incrementos en inversión pública en combate a la pobreza, ya que las familias vieron cada vez más difícil cubrir sus necesidades básicas de alimentación con los precarios salarios. Los productos derivados del maíz (como la tortilla) y otros alimentos básicos, son los que han presentado las mayores repercusiones por el aumento de las tarifas.

### **3.2.3 La política social: de la política social del Estado de Bienestar a la política social del neoliberalismo ó de la liberalización y apertura económicas**

La política social consiste en un conjunto de medidas destinadas a proteger y promover el desarrollo de los recursos humanos de un país. Existe acuerdo en que los bienes y servicios básicos que representan insumos para el desarrollo de los recursos humanos y el bienestar de la población incluyen empleo, los servicios de salud y educación, el saneamiento ambiental y los alimentos. La política aplicada para combatir la pobreza apunta a que esos bienes y servicios sean ofrecidos a los pobres como bienes públicos.

La política social como protección y promoción de los recursos humanos desempeña un papel fundamental en la formación de una base social para el crecimiento sostenido. No sólo eleva la productividad del trabajo, con lo cual crea nuevas oportunidades de empleo y proporciona opciones al trabajador para que tenga acceso a esas oportunidades, sino que crea condiciones sociales aparentes para que esas oportunidades no queden sin explotar, pero sobre todo, el gasto social es un instrumento para poner límites a la pobreza. El gasto social es en este concepto, un gasto de inversión. Evidentemente si se dejan de realizar gastos sociales, la sociedad

no estará reponiendo su capital humano y se producirá no sólo una degradación de un factor productivo, el trabajo, sino una degradación social.<sup>216</sup>

Es por ello que en este apartado señalamos las características principales que ha adoptado la política social en nuestro país durante el periodo en observación así como la tendencia que ha presentado el gasto social.

Los especialistas coinciden en señalar que la política social en México puede dividirse en dos grandes periodos, el primero de ellos que va desde 1940 y hasta los primeros años de la década de los ochenta, en el cual las ideas en torno a las políticas sociales se enmarcaron en el modelo del Estado de bienestar o *Welfare State*<sup>217</sup>, y a partir de entonces y hasta mediados de la década de los noventa, la *política social del neoliberalismo ó de la liberalización y apertura económicas*<sup>218</sup>, aunque bien consideramos que esta clasificación abarca hasta la actualidad, ya que en general no ha habido un cambio en la tendencia y lineamientos de la política social.

No obstante, reconocen también que dentro de esta clasificación se pueden distinguir diversos subperiodos, el primero de ellos forma parte del periodo de la política social del Estado de Bienestar, y va de 1973 a 1982, que abarca la segunda mitad de la administración de Luis Echeverría y la de José López Portillo, dicho subperiodo ha sido denominado como *la política social del desarrollo rural*; y otros dos más que forman parte de la política social del neoliberalismo, y que corresponden con las administraciones federales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas respectivamente, estos son: de 1983 a 1988, en el que las políticas de bienestar sufrieron las peores consecuencias de la austeridad y el ajuste de las finanzas públicas, de ahí que se denomine como *la política social en tiempos de crisis*; y de 1989 a 1994 en el que con márgenes de maniobra menos estrechos se emprendieron una serie de reformas sociales con las que por lo menos se logró recuperar la importancia presupuestal del gasto en bienestar, conocido como *la política de bienestar del liberalismo social*.

---

<sup>216</sup> Véase Figueroa Adolfo, "Políticas sociales, pobreza y distribución de ingresos en AL", en: José Núñez del Arco (Editor) *Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas*, BID, Washington D.C., 1995, p. 202 y 207.

<sup>217</sup> Véase, De Gortari y Ziccardi, op. cit. p. 211

<sup>218</sup> Véase, De Gortari y Ziccardi, op. cit., p. 220, y Ordoñez Barba, op. cit., p. 115

### 3.2.3.1 1940- 1982: La política social del Estado de bienestar.

El Estado de Bienestar asumía como uno de sus objetivos directos el de promover mejores condiciones de vida, por ello sustenta una política social basada en la intervención directa del Estado en la provisión de bienes y servicios básicos principalmente: servicios educativos, de salud y seguridad social, infraestructura, servicios urbanos, promoción de la vivienda, subsidios a la alimentación y al transporte urbano, entre otros mecanismos de apoyo.<sup>219</sup> Se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. Lo cual supone un crecimiento del gasto público, que a su vez entraña un crecimiento de las cargas fiscales. Así se formulan programas de bienestar, se crean complejas estructuras institucionales, se da un marcado incremento de la burocracia central con sus normas y procedimientos y se crean mecanismos de representación corporativa y clientelísticos.<sup>220</sup>

En México, a partir de la década de los 40, se fue desarrollando paulatinamente un sistema de promoción y fomento social a través de la creación de instituciones públicas o bien fortaleciendo las ya existentes, con la finalidad de ofrecer servicios que fueran de acceso universal y de manera gratuita, como en el caso de la educación, y de manera parcial en la salud. O bien, de instituciones bipartitas o tripartitas enfocadas a sectores específicos de la población, como en el caso de la seguridad social y la vivienda.

Es por ello que se ha señalado que las instituciones de bienestar en México crearon una “ciudadanía segmentada” entre asalariados y no salarios, tal como se muestra claramente en los casos de los servicios de salud y el sistema de seguridad social donde la evolución de los programas sociales se da por la creación selectiva de privilegios a categorías profesionales específicas y organizacionalmente fuertes (militares,

---

<sup>219</sup> Véase Provencio y Carabias, “Política ambiental y combate a la pobreza”, en: Carabias, Julia y Provencio, Enrique (Coords), *Pobreza y medio ambiente*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1993, p. 135-136

<sup>220</sup> De Gortari y A. Ziccardi, op.cit., p. 211.



profesores federales y trabajadores estratégicos), o en general trabajadores del sector formal.

Por lo que se afirma que en México no hubo plenamente un Estado de bienestar en el sentido clásico, es decir un Estado que emprendiese la ardua tarea de universalizar el acceso a los bienes y servicios básicos para el conjunto de la población,<sup>221</sup> debido a que sus logros estuvieron sumamente segmentados por grupos sociales, desiguales para los distintos tipos de asegurados o beneficiarios y con marcadas diferencias regionales, tal como lo señalan Provencio y Carabias<sup>222</sup>.

En tanto que otros autores lo señalan como un Estado de bienestar “periférico”, que aunque no tuvo la cobertura general de la población ni un nivel homogéneo de servicios sociales como en los países desarrollados, respondió a un patrón de reproducción de corte fordista-periférico y al establecimiento de una norma de consumo masivo, particularmente entre la población urbana.

En términos de resultados, se reconoce que el crecimiento económico sostenido desde la administración cardenista hasta finales de la década de los 70, el incremento del ingreso real, de los alimentos disponibles y de las obras de sanidad favorecieron un descenso de la mortalidad y un aumento de la esperanza de vida que se vio reforzado por el desarrollo de los servicios de atención a la salud y la seguridad social. El avance de los servicios educacionales y los programas de vivienda popular, sobre todo en los centros urbanos, contribuyeron al aumento del nivel de bienestar, aun cuando estuvo restringido a los trabajadores del sector formal.<sup>223</sup>

Sin embargo, si bien tanto los beneficiarios como los servicios generados por este sistema crecieron aceleradamente y se lograron éxitos notables en muchos sentidos, todavía existía un rezago importante en el desarrollo social. En el campo de la atención a la salud, hasta la víspera de la crisis de los 80, las instituciones públicas cubrían a cerca del 60% de la población.

---

<sup>221</sup> Ibid. p.212.

<sup>222</sup> Provencio y Carabias, op. cit., p. 136

<sup>223</sup> Soria Víctor, “Estado y política social en México, 1982-1993. Principios generales y alternativas de transformación”, en: Calva, José Luis (Coord. Gral.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, Seminario Nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos Editor, México, 1996, p.70-71

### **a) Subperiodo 1973-1982: La política social del desarrollo rural**

Reconocemos como un subperiodo de la política social bienestarista el que va de 1973 a 1982 el cual se denomina como la *política social del desarrollo rural*, debido a que es a partir de 1973 cuando se emprenden un conjunto de acciones específicas orientadas a mejorar la situación de los habitantes más pobres del medio rural.<sup>224</sup> Asimismo, con la creación del FOVISSSTE y del INFONAVIT en 1972 se completa el cuadro de las políticas sociales básicas dirigidas, en gran parte a la población integrada formalmente a la industria o a las actividades terciarias de los centros urbanos. Todo ello sin detrimento de los avances que continuaron registrando las políticas de bienestar ya existentes.<sup>225</sup>

En este periodo la política social junto con todo el sector público federal, vivieron la etapa de expansión más importante en toda la historia del país. Todas las políticas sociales tuvieron crecimientos que duplicaron, o en algunos casos triplicaron su cobertura y participación presupuestal. Este ensanchamiento estuvo nutrido en parte por la reorientación de algunas políticas (asistencia, educación, alimentación) y programas específicos hacia grupos y sectores sociales del medio rural y urbano que habían permanecido al margen de sus beneficios hasta principios de la década de los 70; la vivienda y la seguridad social, en cambio continuaron siendo una prerrogativa en ascenso de los trabajadores de la industria, de las burocracias federal y del DDF y de las clases medias de los centros urbanos.

Con todo ello, se logró reducir en proporciones mínimas las desigualdades observadas entre la población de escasos recursos y la de medios y altos ingresos, y entre el

---

<sup>224</sup> entre las que destacan el Programa de Solidaridad Social del IMSS para ofrecer salud asistencial en el campo a población abierta, las reformas a la Ley del Seguro Social que pretenden ampliar este sistema a todos los mexicanos económicamente activos, sobresaliendo dentro de estos los trabajadores agrícolas, el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) con proyectos de corte económico y social y, después de 1976 la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) con iniciativas fundamentalmente bienestaristas. A pesar de que estos dos últimos no dejaron de ser instrumentos volátiles de la política social, tal como lo demostró su desaparición a consecuencia de la crisis económica en los primeros años de la década de los 80, tanto el PIDER como COPLAMAR dieron un impulso sin precedentes a acciones públicas orientadas a amplios sectores de la población campesina que históricamente habían estado alejadas de las políticas de bienestar. Para tener una idea de su importancia relativa, las transferencias federales a COPLAMAR fueron de alrededor de 1.1 y 4.7% del presupuesto total y social, respectivamente, ejercido durante todo el sexenio de López Portillo. Véase Ordóñez Barba, op. cit., p. 97

<sup>225</sup> Véase Ordóñez Barba, op. cit., p. 90- 91.

campo y la ciudad. Además continuaron persistiendo rezagos sociales de grandes proporciones, en algunos casos históricos en todos los renglones del bienestar general. Las condiciones sociales que dejan estos gobiernos, aún con sus avances, son muy frágiles para la mayoría de los mexicanos.<sup>226</sup>

### **3.2.3.2 1982- 2010: La política social del neoliberalismo ó de la liberalización y apertura económicas**

En los años ochenta, tras la crisis económica se adoptó el modelo neoliberal. En concordancia con este proyecto, la política social debe redefinirse entre otras cosas en función de que: 1) el Estado debe modificar la sobrecarga de funciones que tiene, tanto en la esfera de lo económico como de las políticas sociales, por ello deben entre otras cosas descentralizarse y traspasar competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, así como privatizarse algunos servicios públicos; 2) Dentro de la visión neoliberal la política es un derivado de la política económica por lo que el gasto social no debe influir en la regulación de la economía ya que llevaría a un crecimiento artificial y por lo tanto viciado de origen, aún más, el gasto público, la empresa pública y las transferencias gubernamentales no pueden ser dinamizadores del crecimiento económico, sino la inversión privada y el libre comercio con el exterior. Por ello, la política social debe subordinarse a la política económica, lo que a su vez también implica racionalización y austeridad; 3) los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis como consecuencia, entre otras cosas, de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales, por ello, debe reemplazarse el papel protagónico del sindicalismo en particular y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad,<sup>227</sup> las ONG de la sociedad civil adquieren en este contexto un lugar protagónico.

En términos generales se ha señalado que a partir de 1983 el Estado inició un proceso de contracción sobre una política social inacabada. El cambio en los lineamientos de la política social implicaron que ésta transitara de la idea de seguridad y protección a la

---

<sup>226</sup> Ibid. p. 114-115

<sup>227</sup> De Gortari y A. Zicarddi, op. cit., p. 220

de asistencia, de una política generalizante a una particularizante hacia ciertos estratos sociales, adquiriendo un carácter selectivo en función de los grupos sumidos en la pobreza extrema, y no como una estrategia para el conjunto de la sociedad. La disminución del carácter generalizante de la política social también modificó la relación entre el gobierno y los sindicatos, pues ya no es un instrumento de negociación y acuerdo de macronivel entre gobierno y corporaciones, sino que se trata de acuerdos de macronivel entre gobierno y grupos específicos. En este contexto la política social pierde su universalidad y solo puede ser un paliativo para los expulsados del mercado.<sup>228</sup>

#### **a) Adelgazamiento del Estado y sus funciones, descentralización y privatización**

Una de las primeras medidas para reducir el Estado y sus funciones durante el gobierno de Miguel de la Madrid fue el intento de impulsar un proceso de descentralización de los servicios de salud y de educación del gobierno federal a los estados del país. Sin embargo, las resistencias políticas en el nivel estatal, y burocráticas dentro de las instituciones encargadas de implantar la descentralización de funciones y recursos a los gobiernos locales llevaron a que se pospusieran los proyectos descentralizadores y fue en el siguiente sexenio (1988-1994) cuando se retomó la propuesta descentralizadora como un componente central de la “reforma del Estado” y del proyecto de modernización nuevamente emanado del gobierno central.<sup>229</sup>

Asimismo, la reestructuración en la fundamental política alimentaria durante el sexenio de Miguel de la Madrid que se propuso modificar las dimensiones de la intervención estatal en todas las fases del ciclo alimentario (producción, transformación, comercialización y consumo) sin duda alguna fue otro de los elementos que redujo las funciones del Estado. Sin embargo, el retiro de la intervención pública directa en las fases de producción y comercialización de

---

<sup>228</sup> Soria Víctor, op. cit., p. 81

<sup>229</sup> Esta política se articulaba con las reformas introducidas, en 1983 al artículo 115 constitucional, para traspasar funciones a los estados y municipios en materia de recaudación de impuestos (predial y traslado de dominio), suministro de servicios (agua, recolección de basura, parques y jardines, etcétera) y la planeación del territorio.

alimentos, junto con la eliminación de subsidios generalizados al consumo de productos básicos (actualmente solo sobreviven los subsidios a la leche y la tortilla) han traído como consecuencia un incremento sostenido del precio del conjunto de bienes que componen la canasta básica desde inicios de la década de los 80. Este aumento combinado con los efectos negativos de la persistente inestabilidad económica sobre el empleo y el ingreso de las familias, han debilitado la capacidad de consumo de gran parte de la población, y en el extremo han provocado el deterioro de los niveles nutricionales de los más pobres en todo el país.

Con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, se modificó sustancialmente la forma de captación y manejo de los fondos de pensiones de la seguridad social y la vivienda para cada trabajador. El régimen redistributivo intergeneracional (también llamado “de reparto”), o de bolsa común, fue sustituido por un sistema de cuentas bancarias individualizadas para cada trabajador donde serían depositadas las aportaciones tripartitas que con el tiempo formarían los recursos para su sostenimiento. Los fondos para la vivienda fueron incorporados como una subcuenta dentro de la estructura del SAR.

La adopción de este modelo no sólo contribuyó a minar las bases del poder sindical, sino también logró reducir las funciones del Estado y transferirlas al sector privado, en este caso la banca, la cual se convirtió en el agente principal de la política de vivienda, con capacidad para articular la estructura financiera de los créditos individuales. Si bien es cierto que la reforma trajo consigo un amplio crecimiento de la inversión disponible para el financiamiento de millones de viviendas, no obstante, los canales de acceso a estos recursos y bienes se fueron estrechando para los sectores más pobres, incluso dentro de aquellas instituciones que formalmente debían atenderlos. Más aún, la quiebra técnica del sistema bancario nacional, producida por la crisis de 1994-1995, llevó a muchos acreditados a devolver las viviendas o a declararse insolventes. Finalmente, cabe señalar que no se rindieron cuentas a los derechohabientes sobre el uso y el destino pormenorizado de los recursos provenientes de 20 años de ahorros, destinados a construir y financiar vivienda de interés social, ya que en 1992, se abrió en ceros una cuenta de ahorros individualizada para cada trabajador asalariado.

Con la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007 sucedió algo similar que en el caso de la Ley de Seguridad Social, en el que se modifica completamente la forma de captación y manejo de los fondos de las pensiones, es decir, se establece un sistema de pensiones basado en la capitalización individual que será manejado bajo criterios financieros en sustitución del sistema solidario. En este caso nuevamente el Estado limita su papel de empleador y, en el mercado de trabajo, se reduce a ser árbitro.

Además, quienes han estudiado las implicaciones de la reforma señalan el aumento generalizado tanto en la aportación monetaria como de los años de servicio por parte de los trabajadores para gozar de su pensión. De igual forma, el decreto disminuye o bien cancela derechos adquiridos por los trabajadores como es el caso de los derechos en forma de seguros, prestaciones y servicios: de los 21 seguros y prestaciones de los que gozaban los trabajadores se reducen a cuatro seguros, cuya otorgación estará en función de las posibilidades financieras del instituto. Pero fundamentalmente cancela el derecho a la jubilación (el concepto “jubilación” desaparece del decreto), pues el régimen de beneficios definidos se elimina para dar paso al régimen de aportaciones definidas, de manera que es el monto del saldo en la cuenta individual la que define si le es posible retirarse o no, y una vez que el ahorro se ha gastado, la pensión termina. Los impactos mayores de la reforma se harán sentir sobre las mujeres, pues en primer orden ellas tienen los salarios más bajos y, en un segundo término, son quienes tienen mayores expectativas de vida.<sup>230</sup>

#### **b) Subordinación a la política económica, racionalización y austeridad.**

A partir de 1982 el control del gasto público y la obtención de un superávit presupuestal primario a través de una estricta política monetaria y fiscal se convirtieron en uno de los ejes inamovibles de la política económica, de manera que por lo menos en los diez años posteriores la política social estuvo absolutamente

---

<sup>230</sup> Véase “Impacto de las reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en las trabajadoras al servicio del estado”, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la H. Cámara de Diputados, 2008, versión electrónica en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP1/1\\_27.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP1/1_27.pdf); Suárez Z, María, “La nueva Ley del ISSSTE y sus implicaciones”, mayo de 2007, versión electrónica en: <http://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=17>; Pérez Saucedo, Eduardo, “Consecuencias de la nueva Ley del ISSSTE contra los trabajadores”, Unidad de Estudios de Seguridad Social, versión electrónica en: <http://uesst-ac.blogspot.mx/>

subordinada a la política económica, inhibiendo tanto sus objetivos de elevar el nivel de bienestar como su aplicación más universal.

De ahí que el periodo entre 1982 y 1988 sea denominado como el de *la política social en tiempos de crisis* ya que el criterio de austeridad fue el que oriento la asignación presupuestal destinada al rubro social, provocando incluso la cancelación de la mayoría de los programas de desarrollo social que venían funcionando y afectando sensiblemente una de las políticas fundamentales para el desarrollo social, esta es la política alimentaria. Los impactos de los recortes sobre algunas políticas sociales se tradujeron en la desaceleración de sus ritmos de expansión como en el caso de la educación, o bien, deterioro en la calidad de los servicios, tal fue el caso de la salud.

De igual forma, en el periodo de 1988-1994, la política social quedó subordinada a la política económica ya que en la racionalidad del proyecto de Salinas de Gortari, la ampliación de las políticas sociales, y su consiguiente gasto, se llevaría a cabo atendiendo dos criterios generales: control de las finanzas públicas y selectividad social y programática en la aplicación de los recursos públicos. De ahí que el objetivo de la política de desarrollo social desde 1988 se haya centrado en el combate a la pobreza extrema. En este sentido, si bien es cierto que el gasto en desarrollo social comienza a registrar una mejoría respecto al periodo anterior, los incrementos mas notorios se registraron en los últimos tres años, y no es sino hasta 1993 cuando logró recuperar el nivel que tenía en 1981, además la mayor parte de los recursos fueran absorbidos durante todo el periodo por el PRONASOL (45% del total de la inversión dedicada al desarrollo social). Para el resto de las políticas de bienestar, pese al creciente flujo de recursos reportado, no lograron resarcir algunas de las pérdidas de los años críticos ni, salvo algunas excepciones, ampliar su capacidad de inclusión social.

Entre las reformas realizadas entre el periodo de 1994-2000 destacan la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social en 1997, con la cual se inició la operación del nuevo sistema de Seguridad Social con la administración de los fondos para el retiro. Sin embargo, los especialistas nos señalan que con esta reforma la seguridad social ajustaría sus parámetros de expansión a las tendencias del crecimiento económico, particularmente en su articulación con el incremento de los salarios y con la creación

de empleos formales. Los escenarios proyectados por la legislación en el corto y mediano plazos, indican un previsible deterioro en la provisión de los servicios de salud, que afectará en mayor medida a grupos vulnerables (mujeres y niños, y sectores tradicionalmente marginados, como los habitantes pobres del medio rural). En condiciones de inestabilidad económica cabría esperar una mayor erosión en la cobertura y calidad de dichos servicios.

### **c) Liberalización y apertura comercial**

Para el periodo 1990-1994 se pusieron en marcha los programas nacionales de modernización del Campo (PNMC) y del Abasto y del Comercio Interior (PNMAYCI), los cuales tuvieron como denominador el modificar las bases de funcionamiento de todas las agencias estatales vinculadas a la producción y abasto de alimentos, así como desechar las regulaciones que entorpecen o limitan los intercambios económicos en todas las fases del proceso producción-consumo.

En esta misma línea, a partir de 1994, con la instauración del PROCAMPO, y la firma del TLCAN, se sustituiría gradualmente –con el primero de ellos- el apoyo otorgado a través de los precios de garantía por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con granos y oleaginosas. El programa contemplaba una alineación gradual de los precios a sus referencias en el mercado internacional. Con el TLC, se ampliarían paulatinamente los márgenes de la apertura comercial en la región, hasta completar toda la gama de productos agropecuarios, con la intención de propiciar la competencia, aumentar la productividad y mejorar las ventajas competitivas de nuestros productos en el mercado norteamericano.

Sin embargo, hasta 1993 los resultados de la producción agrícola nacional no resultaban alentadores. Los datos del cultivo de maíz y en menor medida el frijol (únicos productos que mantuvieron una tendencia ascendente en el volumen de cosecha) revelan la importancia de mantener los precios de garantía como un incentivo a la producción de básicos. En los demás casos (arroz, trigo, soya, cebada, sorgo, cártamo, algodón y ajonjolí) el comportamiento de los volúmenes cosechados tras la liberalización de precios de los fertilizantes, semillas, insumos y créditos, cuya



tendencia fue a la baja, indica las dificultades que los agricultores tuvieron para asumir nuevos costos y enfrentar la competencia en el mercado internacional.

Sin embargo, un balance de los impactos del TLCAN sobre el sector agroalimentario, realizado a 10 años de su entrada en vigor señalaban que México está perdiendo su soberanía alimentaria por una mayor dependencia de las importaciones, las cuales generan una gran fuga de divisas y han desplazado a los productores nacionales, aumentando el desempleo en el campo:

- El nivel de importaciones en granos y oleaginosas aumentó de 8.8 millones de toneladas en 1993 a más de 20 millones en 2002, o sea 2.3 veces más. Caso similar sucede con las carnes, frutas de clima templado, etc. En total, a diez años, las importaciones ascendían a 136.6 millones de toneladas;
- México ha erogado para la compra de alimentos la exorbitante cantidad de 78 mil millones de dólares, cifra superior a la deuda pública que tiene el país (US\$73,658,600).
- Según datos de la STPyS, la pérdida de empleos ascendía a 1.78 millones, y de ellos casi 600,000 se relacionaban con granos básicos; 40% de porcicultores había abandonado la actividad, lo mismo sucedía con 24% de los productores de papa, arroceros, maiceros, etcétera.

Asimismo, las supuestas ventajas para los consumidores de tener acceso a alimentos más baratos a partir de las importaciones resultaron ser demagogia, ya que de 1994 a 2002, según datos del propio gobierno mexicano, los precios de la canasta básica se habían elevado 257%, mientras que los precios al productor agropecuarios subieron sólo 185%, o sea, las importaciones masivas habían presionado más sobre los precios de los productos agropecuarios primarios que sobre los precios al consumidor, además de que estas últimas continuaban incrementándose.<sup>231</sup>

No obstante, el TLCAN estableció en su capítulo agropecuario para enero de 2008, la liberalización al comercio de toda la gama de productos agrícolas. De manera que ante

---

<sup>231</sup> Véase Gómez Manuel y Schwentesius Rita, "Impacto del TLCAN en el Sector Agroalimentario: Evaluación a 10 años", p. 7-10, versión electrónica en: [http://www.rmalc.org.mx/documentos/impacto\\_agro.pdf](http://www.rmalc.org.mx/documentos/impacto_agro.pdf)

estas circunstancias, especialistas en la materia, organizaciones campesinas que agremian a pequeños y medianos productores, legisladores, entre otros han reiterado al gobierno que resulta imprescindible la renegociación de este capítulo del TLCAN.<sup>232</sup>

### **3.2.4 Los programas de combate a la pobreza: del fomento al desarrollo rural a la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y la acción gubernamental como fuentes de bienestar.**

En los últimos cuarenta años, el combate a la pobreza ha jugado un papel importante para el sector público federal. Independientemente de las formas concretas que han adoptado las diversas iniciativas, los especialistas señalan que es posible distinguir dos etapas en la trayectoria de la intervención federal que se distinguen por sus fórmulas de inserción a una estrategia de desarrollo más general: la primera, ubicada en la década de los 70 y principios de los 80, cuyas acciones tuvieron como propósito común reorientar una parte importante de los recursos públicos hacia los habitantes del campo siguiendo una política de desarrollo rural. En la segunda etapa que abarca desde 1988 hasta nuestros días, los esfuerzos gubernamentales se han distinguido por adoptar una concepción del desarrollo social basada en la búsqueda de nuevos equilibrios entre el mercado y el sector público como fuentes de bienestar.<sup>233</sup>

Al amparo de la primera reorientación, y dado que la situación económica en el campo había comenzado a empeorar como producto de la aplicación de una serie de medidas que venían desfavoreciéndola desde 1965, surgieron el PIDER y el Programa Nacional de Solidaridad Social del IMSS en 1973 y la COPLAMAR en 1977, con los cuales no sólo se reconoce e introduce el tema de la pobreza en nuestro país, sino que también comienzan las políticas sociales focalizadas, orientadas a combatir la pobreza de sectores específicos de la población, en este caso rural. Las estrategias se caracterizaron por ser los envoltentes de una serie de programas que implicaron la coordinación de diversas instancias gubernamentales. Hacia finales de la década, el

---

<sup>232</sup> Contreras, José, *Buscan senadores renegociación del capítulo agropecuario del TLC*, 2008-01-03, versión electrónica en: [http://www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_notas=340421](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=340421)

<sup>233</sup> Véase, Ordóñez Barba, op. cit., p. 169

Estado contaba ya con un entramado institucional de amplias proporciones dispuesto a promover el desarrollo rural desde diversos frentes.<sup>234</sup>

**–El componente productivo-ambiental de COPLAMAR.**

Cabe destacar que dentro de la estructura programática de COPLAMAR, las Secretarías del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) lograron concretar de manera coordinada el Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales (PCECFRN). Cuyos objetivos centrales fueron los de: capacitar y utilizar la mano de obra disponible subempleada y desempleada en trabajos permanentes destinados a la formación y reconstitución de recursos naturales; promover la organización de los campesinos en sociedades cooperativas que les permitan ser dueños de los medios de producción y distribución; propiciar el arraigo de la población campesina en sus áreas de origen; y recuperar con fines productivos las zonas erosionadas y degradadas existentes en el país. El programa consumió casi 12% de los recursos sectoriales.<sup>235</sup> Cabe resaltar que este programa ha sido tal vez el único en la historia del combate a la pobreza en México en contener objetivos productivos-ambientales.

En la década de 1980, la crisis de la deuda externa, la disminución de las divisas provenientes del petróleo y las políticas de ajuste económico impuestas por el FMI, ocasionaron que durante el periodo de 1982 a 1988 la mayoría de los programas de combate a la pobreza desaparecieran,<sup>236</sup> y es en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) cuando la lucha contra la pobreza volvió a la agenda de gobierno, pero mediante políticas que no estuvieran en contradicción con el mercado, además en vista del enorme deterioro en las condiciones de vida y aumento de los niveles de pobreza causados por la crisis fue necesario ampliar la cobertura de los programas hacia el ámbito urbano, de ahí que se considere como otro periodo en los programas de lucha

---

<sup>234</sup> Ordoñez Barba y Ortega Villa, “La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia”, en: Ordoñez Barba Gerardo, Enriquez Rosas Rocío, Román Morales Ignacio, Valencia Lomelí Enrique (Coords), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad de Guadalajara, México 2006, p. 161

<sup>235</sup> Ordoñez Barba, op. cit., p. 96

<sup>236</sup> Ordoñez Barba y Ortega Villa, “La lucha contra la pobreza...” op. cit., p. 161, 162, 163

contra la pobreza en nuestro país, el que inicia a partir de esta fecha con la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Además, dicho programa también se caracterizó por tratarse de un programa de compensación social.<sup>237</sup> A su desaparición, el PRONASOL sería sustituido por el Programa para Superar la Pobreza, (publicado a mediados de la administración), y por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo.

A partir de esta etapa, el combate a la pobreza se desvincularía de factores que inciden negativamente sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas o distorsionan el funcionamiento de los mercados. De hecho, en muchos sentidos, tanto el PRONASOL como el Progresas se fundaron en una crítica a la estrategia seguida en la etapa anterior, la cual se señala había arrojado escasos resultados a grandes costos. Por ello, estos programas, así como otro conjunto de subprogramas que promueve la SEDESOL actualmente, comparten entre otras cosas su búsqueda por racionalizar lo más posible el tipo y los montos de las participaciones públicas, principalmente en todo aquello que implique generar compromisos que distorsionen el funcionamiento de los mercados o rebasen límites en el control del déficit fiscal, presentes ambos elementos durante los años del desarrollo rural.<sup>238</sup> No obstante, al igual que en la etapa anterior, las estrategias seguirían constituyéndose a base de una serie de programas operados por diversas instancias gubernamentales.

Este cambio en la perspectiva gubernamental, que en realidad se inicia durante el difícil sexenio de Miguel de la Madrid, tuvo entre sus principales consecuencias la eliminación de la mayoría de los subsidios generalizados que se habían utilizado en

---

<sup>237</sup> Los programas de compensación social se crean con la finalidad de compensar y proteger en el corto plazo a los pobres por los costos de una política de ajuste. Sin embargo, en la realidad han desempeñado un papel fundamentalmente político: el de hacer viable un determinado programa de ajuste, por un determinado grupo político y tecnocrático. Su lógica ha sido buscar disgregar o reducir la oposición política a los programas de ajuste, pues un “ajuste con rostro humano” tiene mayor posibilidad de ser ejecutado ya que permite realizar los cambios dentro de una teoría determinada, en lugar de buscar mejores opciones. Es la anestesia que hace posible todo tipo de intervenciones, necesarias o no, eficientes o no. Por ello, el “rostro humano” tiene que ser politizado, exhibido como propaganda. Por otra parte, los programas de compensación son de corto plazo, transitorios y de emergencia, por lo cual no se institucionalizan ni crean derechos. Aún más, estos fondos desplazan parte del gasto social convencional. Tienen en suma, una lógica fundamentalmente política. Véase, Figueroa, Adolfo, “Políticas sociales, pobreza y distribución de ingresos en AL”, op. cit., p. 203 y 209

<sup>238</sup> Ordoñez Barba y Ortega Villa, “La lucha contra la pobreza...” op. cit., p. 163

apoyo de la producción y al consumo de alimentos básicos. De manera que las iniciativas de combate a la pobreza instrumentadas en los sexenios de 1988-1994 y 1994-2000 (PRONASOL y PROGRESA) tendieron cada vez más a focalizar sus beneficios, ya sea acudiendo a transferencias directas (dinero en efectivo) al ingreso y a la producción, a la provisión de servicios sociales, a la construcción de infraestructura urbana, al mejoramiento de las viviendas o al uso de subsidios orientados a un grupo reducido de alimentos (principalmente leche y tortillas). Lo que en teoría fue generando un sistema de redistribución de recursos públicos más equitativo y eficaz. Con estos cambios, se señala que a grandes rasgos la intervención gubernamental pasó de una estrategia fundamentalmente económica (o productiva) a otra más orientada a cubrir los déficits de las políticas sociales del Estado.<sup>239</sup>

Los dos primeros años del gobierno de Fox (2000-2006) se caracterizaron como de un cierto inmovilismo, pues si bien le da continuidad al PROGRESA, es hasta 2002 cuando lanza su “nueva estrategia” de política social integral para la superación de la pobreza con el nombre de CONTIGO, la cual, como se ha señalado, estuvo basada en los mismos elementos que las anteriores, dando continuidad a la actuación pública federal en éste ámbito de la intervención social y que históricamente han demostrado escasa efectividad en el abatimiento de los niveles de pobreza.<sup>240</sup> En el siguiente y más reciente periodo gubernamental encabezado por Felipe Calderón (2006-2012), CONTIGO sería sustituido por la denominada estrategia “VIVIR MEJOR”, la que a decir de las propias autoridades federales se inspiró en el PRONASOL de Carlos Salinas.<sup>241</sup>

En conclusión, se señala que la lucha contra la pobreza en México ha pasado por un proceso de transformación en el que se han aprovechado la experiencia y los conocimientos acumulados como elementos de partida para mejorar o innovar la actuación gubernamental, es decir, no ha habido un punto de ruptura significativo que

---

<sup>239</sup> Véase Ordóñez Barba, op. cit., p. 170, 179

<sup>240</sup> Ordóñez Barba y Ortega Villa, op. cit. p. 165

<sup>241</sup> Véase, “\”Vivir Mejor”, el nuevo programa social de Calderón se inspiró en Solidaridad de Salinas, afirma Editorial de La Jornada”, Agencia de Noticias independiente, 29 de abril de 2008, versión electrónica en: <http://tvnoticias.wordpress.com/2008/04/29/%E2%80%9Cvivir-mejor%E2%80%9D-el-nuevo-programa-de-politica-social-de-calderon-se-inspiro-en-solidaridad-de-salinas-afirma-editorial-de-la-jornada/>

permita identificar los cambios que suponían el tránsito hacia un esquema de intervención distinto al que se desarrolló en la década de los 70.

En esencia se sigue planteando como alternativas para salir de la pobreza la combinación de una amplia gama de medidas de bienestar, de apoyo a las actividades productivas y de desarrollo regional: ha perdurado la participación coordinada de muchas agencias federales; se ha mantenido la idea de involucrar a los gobiernos locales y a los propios beneficiarios en distintas etapas del proceso de gestión, ejecución y fiscalización de los programas; finalmente, también ha persistido la concepción de “la comunidad” como la unidad básica de trabajo.

Sin embargo, en las últimas dos décadas los programas de combate a la pobreza se han caracterizado por una tendencia hacia la focalización exagerada (independientemente de que no se han cumplido cabalmente con los criterios de focalización), por su desvinculación con las políticas universales, por la desconexión con mecanismos de inserción laboral en actividades económicas formales, por la centralización en la administración de los recursos públicos y por mantener cierto grado de inequidad en la distribución territorial del gasto.

A pesar de todos estos esfuerzos en los últimos cuarenta años, no hay evidencia de que se hayan producido cambios duraderos y sostenidos en la existencia de la gente que les permita enfrentar situaciones de crisis económicas sin tener efectos graves, o de retroceso en sus condiciones de pobreza. La discontinuidad de los programas ha sido un factor clave en la pérdida de procesos de mejoramiento en el bienestar social. Sin embargo, el problema central de la lucha contra la pobreza, es que existe una tendencia a desvincular la problemática, sobre todo en su versión extrema, de una estrategia general de desarrollo.<sup>242</sup>

En el cuadro resumen que presentamos como anexo al presente, se observan los datos específicos relativos a cada uno de estos programas instrumentados desde 1970 hasta nuestros días, a saber: periodo de vigencia, objetivos, estrategias y características principales, ámbito geográfico, presupuesto, deficiencias y limitaciones, motivos de su desaparición así como sus principales alcances.

---

<sup>242</sup> Véase, Ordóñez G., y Ortega G., “La lucha contra la pobreza...” op. cit., p. 178

### 3.2.5 Las tendencias e influencias del gasto en desarrollo social

En el caso del gasto social, los especialistas nos señalan que tomando como indicador la participación del gasto social en el gasto total es posible distinguir también al menos cuatro grandes etapas de la política social del país, la primera que inicia en los años 20 y concluye en 1959; la segunda que va de 1960 a 1981; la tercera de 1982 a 1989; y la cuarta de 1990 a 2003.<sup>243</sup>

Es preciso mencionar que el presupuesto en educación ha sido uno de los rubros más importantes del gasto social. Los datos de que se disponen indican que los gastos en educación representaron entre 1950 y 1960 entre 26.1% y 15.3%, entre 1960 y 1970 entre 37% y 24.4% y de 1980 a 1990, el 20.7%, para después bajar en 1984 al 16.55%.<sup>244</sup>

La primera etapa se caracteriza por una desatención y descuido a este rubro, que se expresa en un insuficiente gasto social, esto debido en parte a que se consideraba que el crecimiento económico por sí mismo mejoraría el bienestar social. Durante esos años el gasto social osciló en torno a 10% del gasto total.

En la segunda etapa (1960-1981), como respuesta a la presión realizada por los movimientos sociales registrados hacia finales de los años 50, la tendencia mejora y se incrementan considerablemente los recursos destinados al desarrollo social. Dicha tendencia se mantendría a lo largo de los años 60 y 70. En esta etapa el gasto social se ubicó arriba de 20 pero debajo de 30%.

En el lapso entre 1973 y 1982 el paquete de políticas sociales fueron financiados con un presupuesto que le permitió mantener una participación relativa promedio de 26% en el gasto federal, cifra superior a la observada en el anterior sexenio (22.5%) aunque inferior a la cifra histórica de 29.2% de 1972. El financiamiento de esta expansión presupuestal no fue exclusiva del gasto social, en conjunto el gasto federal creció por encima de 14% anual durante los gobiernos de Luis Echeverría y López Portillo, y se

---

<sup>243</sup> Véase, Cabrera Adame, C. y Antonio Miguel, R., "Gasto público y gasto social..." op. cit., p. 215

<sup>244</sup> Este último dato es muy importante por ser un indicador de que en las políticas de ajuste de la economía, impuestas como salida a la crisis de principios de los ochenta, el gasto social resultó particularmente afectado, es tal el retroceso que, durante los años posteriores, cuando se produjo una recuperación económica, no se logró alcanzar los niveles que se tenían en 1977. Véase, De Gortari y Ziccardi, op. cit., p. 215-216.

sostuvo con un creciente déficit fiscal que terminó por provocar una profunda crisis económica a finales del sexenio de López Portillo.<sup>245</sup>

Un tercer momento cuyo inicio se localiza en 1982 y concluye en 1989, la participación del gasto en desarrollo social nuevamente se coloca debajo de 20% como proporción del gasto total. Durante este periodo, el pago de intereses por la deuda pública (sin incluir amortización del capital) ejerció una gran presión, supeditando el gasto programable y el gasto en desarrollo social. En 1981 el pago de intereses ya ascendía a cerca de 30% del gasto público total, subiendo hasta 36.9% en 1986, a 43.9% en 1987, 42.7 en 1988, y 36% en 1989. De manera que como se observa en el cuadro, el gasto en desarrollo social tuvo una tendencia a la declinación como porcentaje del PIB en el lapso de 1982 a 1987. Si bien en 1988, 1989 y 1990 se recupera un poco, no logra superar los niveles que tenía en los años anteriores a la crisis. Se puede apreciar también que los intereses pagados por la deuda pública sobrepasan a los gastos en desarrollo social desde 1981 hasta 1990.<sup>246</sup>

### **Gasto en Desarrollo social como porcentaje del PIB (1980-1993)**

**Evolución del gasto en desarrollo social y del pago de intereses de la deuda pública, (1980-1993) como porcentaje del PIB**

<b>Año</b>	<b>Gasto en Desarrollo Social como % PIB</b>	<b>Pago de Intereses de la deuda como % PIB</b>
<b>1980</b>	<b>6.6</b>	<b>4.6</b>
<b>1981</b>	<b>7.3</b>	<b>12.9</b>
<b>1982</b>	<b>6.9</b>	<b>14.0</b>
<b>1983</b>	<b>5.7</b>	<b>12.4</b>
<b>1984</b>	<b>5.6</b>	<b>11.9</b>
<b>1985</b>	<b>5.7</b>	<b>11.5</b>
<b>1986</b>	<b>5.2</b>	<b>16.5</b>
<b>1987</b>	<b>5.5</b>	<b>19.7</b>
<b>1988</b>	<b>6.0</b>	<b>16.7</b>
<b>1989</b>	<b>6.4</b>	<b>12.4</b>
<b>1990</b>	<b>6.3</b>	<b>9.8</b>
<b>1991</b>	<b>7.8</b>	<b>5.7</b>
<b>1992</b>	<b>8.4</b>	<b>4.0</b>
<b>1993</b>	<b>9.5</b>	<b>3.1</b>

Fuente: Soria Víctor, "Estado y política social en México, 1982-1993. Principios generales y alternativas de transformación", en: Calva, José Luis (Coord. Gral.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, Seminario Nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos Editor, México, 1996, p.76

<sup>245</sup> Ordóñez Barba, op. cit., p. 91.

<sup>246</sup> Véase Soria Víctor, op. cit., p. 73 y 74



En una cuarta etapa que da inicio en los primeros años de los 90 y hasta el presente, se observa que el gasto en desarrollo social tiende a crecer sostenidamente. A partir de 1990 se puede detectar una clara reorientación en la política de gasto público, desde ese año los montos destinados al gasto en desarrollo social han sido crecientes, tanto como porcentajes del gasto total, del que llega a representar más de 40% (21% en 1990 a más de 44% en 2003), como del programable, en relación a este último el gasto social representa desde 1993 más de 50% y desde 1999 se coloca por arriba de 60%, lo anterior ilustra la intensión gubernamental de tener menor participación en las actividades económicas y de orientar mayores recursos a las acciones y programas de desarrollo social.<sup>247</sup>

No obstante a pesar de estos incrementos, en la práctica el gasto social en el rubro de atención a la pobreza no tuvo un aumento sustancial entre 1989 y 1993 ya que por cada peso gastado entre 1983 y 1988 en este segmento de población, la relación pasó a 1.12.<sup>248</sup> Más aún a pesar del esfuerzo realizado, más de la mitad de la población mexicana enfrenta graves carencias en alimentación, educación, salud y vivienda, entre otros bienes y servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida.

---

<sup>247</sup> Véase Cabrera Adame, C. y Antonio Miguel, R., "Gasto público y gasto social...", op. cit., p. 247

<sup>248</sup> Ordóñez Barba y Ortega Villa, "La lucha contra la pobreza..." op. cit., p. 163.

Cuadro resumen de programas de desarrollo social y combate a la pobreza (1970-2012)

PROGRAMA	PERIODO DE DURACIÓN O VIGENCIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	AMBITO GEOGRÁFICO (RURAL/URBANO)	PRESUPUESTO	DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES	MOTIVOS DE SU DESAPARICIÓN	ALCANCES
Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)	1973-1981. En 1977 cambia su nombre por el de Programa Integral para el Desarrollo Rural, que sigue conservando las mismas siglas.(PIDER)	En 1973 tuvo como propósitos crear fuentes permanentes de trabajo que retengan a los campesinos en sus lugares de origen y realizar obras de infraestructura y servicios. Con la renovación de la administración federal, en 1977, esta iniciativa adquirió como compromisos adicionales aumentar la producción de alimentos básicos, incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado, contribuir a una distribución equitativa del ingreso generado y elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. Con una visión intersectorial e interinstitucional, buscaba integrar esfuerzos federales, estatales y municipales en la línea de un desarrollo autosostenido de las comunidades rurales	Este programa al igual que COPLAMAR se caracterizaron por ser los envoltorios de una serie de programas que implicaron la coordinación de diversas instancias gubernamentales	Operó en regiones específicas detectadas por sus rezagos productivos y sociales, bajo la concepción del desarrollo integral para las zonas rurales. Su población beneficiada se restringió a comunidades rurales localizadas en poblaciones de mas de 500 y menos de 5000 habitantes.	Entre 1973 y 1981 su presupuesto fluctuó entre 1.12 y 1.20% respecto del gasto público federal total	Tuvo una condición secundaria frente a la operación tradicional de las instituciones públicas. Enfrentaba problemas de coordinación, de diseño o concepción, baja participación social, orientación de las inversiones, ineficacia económica y productiva en los proyectos, y en algunos casos tuvo resultados contraproducentes en sus objetivos de reducir la desigualdad intrarregional	A partir de 1982, la crisis fiscal del Estado y los ajustes económicos llevaron al gobierno a realizar recortes en el gasto público, por lo cual, la mayoría de los programas destinados al desarrollo social y combate a la pobreza con algunas excepciones en programas prioritarios o menores fueron recortados o suspendidos durante casi toda la década de los 80. Como podrá observarse el combate a la pobreza vuelve a retomarse a partir de 1989.	Haber canalizado recursos hacia regiones que habían sido desatendidas en los programas normales. Mejoró la infraestructura en muchas regiones en las que operó. Las acciones del PIDER se extendieron a los 31 estados y a mas de 1500 municipios; es decir cerca de 60% de las comunidades municipales del país
COPLAMAR Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados	1977-1982	Influir sobre las causas generadoras de la depresión económica y la marginación interna del país y actuar sobre los efectos más graves que ha dejado como secuela una marginación de centurias y que se manifiesta en el enorme déficit existente en las áreas rurales en materia de alimentación, salud, educación, equipamiento comunitario, infraestructura de apoyo a la producción y otros servicios colaterales. Según la versión oficial, las causas serían atacadas, ayudando a las comunidades a aprovechar racionalmente su capacidad para producir bienes que satisfagan sus necesidades esenciales; y los efectos serían combatidos con la dotación de servicios de bienestar básicos y la construcción de infraestructura comunitaria y de apoyo a la producción. Según Provencio y Carabias, este programa fue creado para coordinar de manera centralizada a las instituciones publicas que tenían programas sociales en áreas rurales en general, sin la necesidad de crear nuevos organismos.	En su primera etapa (1977-1979) buscó aplicar su estrategia en escenarios regionales predeterminados, para que esas comunidades se desarrollaran de manera integral. Esta aproximación regional fue, una innovación en el contexto de los programas nacionales contra la pobreza. Inició sus trabajos con diez programas "institucionales" concertados con organizaciones que habían adquirido experiencia en la atención a grupos sociales marginados del medio rural, destacando el INI en las comunidades indígenas, la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), el Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos (FIOSCER), y el Fideicomiso de la Palma (FIDEPAL). Los programas aplicados resultaron un conjunto de medidas multi-sectoriales (o programas mixtos) que lo mismo promovían actividades productivas que desarrollaban obras de bienestar comunitario para subconjuntos poblacionales definidos por su misión social de origen. En 1979 realizó cambios en su estrategia. Se amplió el rango de acción social del programa (de comunidades indígenas y habitantes de regiones de producción agrícola deprimidas a todo el conjunto de marginados del medio rural) y se reorientó la mayor parte de los recursos hacia acciones de bienestar social. Sus esfuerzos se orientaron a la creación de	Rural, pero a diferencia del anterior, los grupos indígenas fueron incluidos como una población preferente de sus acciones		La transformación que sufrió COPLAMAR en sus dos primeros años se debió al relativo fracaso en la instrumentación de sus programas originales de desarrollo regional. Las dificultades que encontró para coordinar esfuerzos multiseccionales en regiones predeterminadas obligaron a sus promotores a modificar la estrategia hacia proyectos que implicaran una menor concurrencia gubernamental. Las acciones concretas estuvieron inmersas en la dinámica administrativa y burocrática normal.	Las mismas que el anterior	1. Realizó destacados aportes mediante estudios e investigaciones sobre las regiones más pobres del país y sobre los mínimos de bienestar, con lo cual indentificó a su población objetivo. 2. Logró establecer programas coordinados de salud, abasto, capacitación, mejoramiento de la vivienda rural y proyectos productivos entre la coordinación del Plan (dependiente de la Presidencia) y diversas dependencias y organismos descentralizados

Cuadro resumen de programas de desarrollo social y combate a la pobreza (1970-2012)

PROGRAMA	PERIODO DE DURACIÓN O VIGENCIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	AMBITO GEOGRÁFICO (RURAL/URBANO)	PRESUPUESTO	DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES	MOTIVOS DE SU DESAPARICIÓN	ALCANCES
SAM, Sistema Alimentario Mexicano	1980-1982	Tenia una orientación básicamente productiva. No obstante, se concebía como parte de una estrategia globalizadora en la que el logro de la autosuficiencia alimentaria se asociaba a la superación de la pobreza rural. Sus estrategias estaban enfocadas a los productores de subsistencia y de hecho, su población objetivo estaba definida en términos de los niveles nutricionales de los campesinos. Como parte de sus acciones comprendía el suministro de alimentos en zonas críticas que abarcaban a 782 municipios. El programa asociaba la superación de la pobreza rural a los programas productivos, esto debido a que se reconocía que es más factible mejorar el nivel de vida a través de la creación de flujos autosostenidos de ingreso por vías productivas y también mediante el fortalecimiento de la capacidad de organización de la población y la retención local de los ingresos generados, sin subestimar los servicios y los programas asistenciales. Con el SAM el gobierno se comprometía a resucitar el sector de alimentos básicos y a reducir deliberadamente la dependencia de las importaciones. Los objetivos específicos fueron: recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol para el final del sexenio y en otros productos básicos para 1985 y mejorar la distribución de alimentos, de tal forma que un tercio de la población que se encontraba desnutrida pudiera obtener una dieta adecuada	Utilizó una serie de estímulos para fomentar la producción de alimentos básicos entre los productores temporales, los cuales incluían el acceso y el subsidio a créditos, reducciones en el precio de los fertilizantes e insecticidas, descuentos en el precio de las semillas mejoradas y en los costos del seguro para las cosechas y un "sistema de riesgos compartidos" para algunos productores de básicos a quienes se les pedía garantizar un reembolso promedio si aceptaban emplear innovaciones tecnológicas	Rural	En promedio alrededor de 9.3% del gasto federal	Adolecía de fallas que ameritaban su reestructuración. Desde otros ángulos, la intervención del SAM, además de efímera, no fue capaz de revertir las pérdidas en los precios de garantía registradas durante los tres años anteriores a su implantación, ni sus recursos se distribuyeron con equidad entre quienes más los necesitaban. Ordoñez B. Nos dice que la instrumentación del SAM, estuvo plagada de problemas que redujeron su potencial, como las resistencias de los agricultores a adoptar su paquete tecnológico, los desacuerdos entre sus funcionarios y la SPP y la burocracia encargada de poner en práctica sus programas (particularmente de Banrural y consuspo) la falta de una base social de apoyo entre el campesinado y la oposición de los grandes intermediarios, caciques locales y empresarios de la industria de los alimentos	El relevo sexenal y la crisis fiscal del Estado iniciada en 1982 terminaron por definir su extinción en 1983.	Durante su existencia tuvo entre sus resultados: el incremento de la producción nacional de maíz, el ahorro de 1.7 mmd por importaciones que dejaron de hacerse, aumentos en el empleo y el ingreso, un mejor acceso a los alimentos y la reorientación de las divisas ahorradas hacia otros proyectos productivos, "aunque falló en sus objetivos clave".
PRONASOL	1989- 1994	Su objetivo central fue elevar el nivel de vida de los mexicanos por vías productivas, lo cual se lograría con la creación de un piso social básico (en alimentación, salud, educación, vivienda) que promoviera la existencia de igualdad de oportunidades y la generación de empleos productivos e ingresos fijos en las comunidades. Con este programa se propuso abatir la pobreza en tres vertientes de acción: Solidaridad para el bienestar social (salud, educación, alimentación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra); Solidaridad para la producción; y Solidaridad para el desarrollo regional	Se orientó no solo a la población rural sino también a la urbana, a los indígenas y a otros grupos vulnerables, e involucró a los ayuntamientos y la participación comunitaria en un esquema descentralizado de gestión. Se argumenta que el diseño de PRONASOL representa la síntesis más acabada de la estrategia proyectada desde los años 70. Estuvo focalizado en tres grandes rubros de acción contra la pobreza: 1) la atención de las necesidades básicas de la población, cuyo monto casi representa el 55% del gasto de este programa y que incluye la introducción de agua potable y alcantarillado, electrificación así como aprovisionamiento de alimentos en áreas rurales y marginadas, construcción de instalaciones médicas y rurales y conservación y construcción de escuelas; 2) la creación de infraestructura regional para cubrir necesidades sociales a nivel municipal y proyectos de mantenimiento de carreteras y caminos locales; y 3) el apoyo a los pequeños productores rurales en zonas económicamente deprimidas.	Aceptó como beneficiarios a todos los individuos de los medios rural y urbano que se encontraran en situación de pobreza, considerando como preferentes aquellos que padecieran de una pobreza extrema.	En 1989 se destinó el 1.97% del gasto público programado, y en 1993 alcanzó el 3.99%. En relación con el gasto social, comenzó absorbiendo el 5.76% de éste y obtuvo en 1993 el 9.1%. Sin embargo, se señala que en la práctica el gasto social no tuvo un aumento sustancial en la atención a la pobreza, ya que por cada peso gastado durante 1983-1988 en este segmento de la población, la relación pasa a 1.12 entre 1989-1993. Aunque el Pronasol incrementó su presupuesto, resultaba muy pequeño en términos del PIB (0.68% como promedio de 1988 a 1993).	Concedió poca importancia a dos aspectos centrales del bienestar: la alimentación y la salud; en las otras dos áreas básicas de la política social, las medidas que se desarrollaron fueron orientadas fundamentalmente a complementar las actividades de las instituciones ya existentes: en vivienda, a la introducción de servicios y a la construcción de infraestructura urbana, y en educación, a rehabilitar escuelas y a otorgar becas a niños y a pasantes de licenciaturas o carreras técnicas, no obstante la importancia de estas acciones para los sectores beneficiarios, resulta difícil suponer que haya modificado sustancialmente las dinámicas y contenidos de las políticas sociales generales. En segundo lugar, la amplia cobertura y diversidad programática así como las restricciones financieras para promover más de uno o dos proyectos en cada comunidad, pudieron haber conluido en una suerte de pulverización de los recursos y en la discontinuidad de los avances en el mejoramiento de las condiciones de bienestar de los beneficiarios. En tercer lugar, aun a pesar de su declarada vocación municipalista, los ayuntamientos solo pudieron manejar directamente una cantidad muy pequeña de los recursos del programa. La vocación federalista de este programa enfrentó en la práctica restricciones derivadas de un control	Se señala como posible causa de su desaparición la crisis de diciembre de 1994	Entre las principales novedades de este programa se encuentran: cobertura urbana como un objetivo central; mayor equilibrio en las medidas de política disponibles (productivas, de apoyo e infraestructura para la producción, de bienestar social y de desarrollo regional); la intención de involucrar activamente a los ayuntamientos en la gestión; y la promoción de un modelo de organización y participación comunitaria conocido como Comité de Solidaridad, también como una extensión deliberante y operativa del proyecto federal. El programa se convirtió en un vehículo de legitimidad para el presidente y reproductor de su influencia dentro de los sistemas políticos nacionales y locales. Otra evidencia de los estudios realizados es la efectividad que tuvo este programa para que el partido gobernante recuperara legitimidad política y su caudal electoral en las elecciones nacionales de 1994.

Cuadro resumen de programas de desarrollo social y combate a la pobreza (1970-2012)

PROGRAMA	PERIODO DE DURACIÓN O VIGENCIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	AMBITO GEOGRÁFICO (RURAL/URBANO)	PRESUPUESTO	DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES	MOTIVOS DE SU DESAPARICIÓN	ALCANCES
<p><b>PROGRESA</b> (Programa de Educación, Salud y Alimentación)</p>	<p>Inicio a mediados de la gestión de Ernesto Zedillo (1997) y continuó operando durante los dos primeros años de la siguiente administración (2002)</p>	<p>Su objetivo general era promover una política social integral, para la educación, salud y la alimentación de las familias que viven en situaciones de extrema pobreza, con el fin de impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades, para elevar su nivel de vida y propiciar, su incorporación en el desarrollo nacional.</p>	<p>Se concentraba en las familias, a quienes se otorgaban directamente los apoyos. Los tres componentes del programa se manejaban estrechamente vinculados entre sí. Una de las diferencias más importantes de este programa respecto de sus antecesores, es el condicionamiento recíproco en el otorgamiento de los apoyos bajo la modalidad de la complementariedad de las acciones. Ello significó que los beneficiados solo podían recibir recursos para alimentación si llevaban a cabo un programa preestablecido de visitas a los centros de salud y garantizaban la asistencia de sus hijos a la escuela; además el apoyo alimentario se dio mediante transferencias monetarias y no en especie, con el propósito de estimular el comercio y las actividades productivas sin distorsionarias. A diferencia de los programas que lo antecedieron, este programa enfatiza en el desarrollo del capital humano mediante el apoyo a las capacidades del individuo (alimentación, salud y educación) que le permita tener mayores oportunidades de inserción en el mercado laboral: "centra su operación en el impulso al empleo y el ingreso individual, en vez del fomento productivo" aunque este último no desaparece, puesto que es absorbido por el Programa para Superar la Pobreza.</p>	<p>Rural y urbano</p>	<p>Los recursos asignados al programa de 1997 a 2003, registraron un crecimiento sustancial, (465.8 millones de pesos en 1997, 508.2 millones en 2003) aunque para evaluar el esfuerzo presupuestario total es necesario considerar que los gastos de operación con excepción del primer año donde se realizaron muchas de las erogaciones iniciales, se estabilizaron en alrededor del 6%. Por lo tanto, de cada peso fiscal erogado en el Progresá, 94 centavos representaban un beneficio directo para las familias, de los cuales 82 centavos eran una transferencia monetaria directa y 12 centavos una transferencia directa en especie. El presupuesto de Progresá en 1999, representaba entonces el 0,2 por ciento del PIB de México.</p>		<p>En el 2002 cambia su denominación por Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</p>	<p>Su cobertura alcanzó en 1998 a casi 2 millones de familias y los recursos se distribuyeron aparentemente de manera equitativa considerando la proporción de familias atendidas en los estados con mayores volúmenes de pobres extremos en el país (casi el 53% concentrados en 6 entidades: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Partiendo de estas cifras y profundizando en el asunto de la focalización, los estudios demuestran que con ese volumen de cobertura, en el mejor de los casos se atenderá aproximadamente a la mitad de os pobres extremos en el país, 4.2 millones de hogares según cifras propias de Sedesol, y que partiendo de su método y criterios de selección de beneficiarios, es muy probable que se haya incurrido en todo tipo de errores de elegibilidad, tanto de inclusión como de exclusión. En pocas palabras, el programa no atendía a los más pobres de entre los pobres y tampoco su grado de cobertura aumenta en proporción a la magnitud y severidad de los niveles de pobreza regionales. En lo que respecta a la eficacia se señalaba de manera preliminar y partiendo del diseño del programa, que no estaba presente una vinculación explícita de los objetivos del programa con una estrategia de desarrollo más amplia que permita a los beneficiarios salir</p>

Cuadro resumen de programas de desarrollo social y combate a la pobreza (1970-2012)

PROGRAMA	PERIODO DE DURACIÓN O VIGENCIA	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	AMBITO GEOGRÁFICO (RURAL/URBANO)	PRESUPUESTO	DEFICIENCIAS Y LIMITACIONES	MOTIVOS DE SU DESAPARICIÓN	ALCANCES
ESTRATEGIA CONTIGO	2002- 2006	La Estrategia Contigo constituyó el planteamiento de política social de la administración de Vicente Fox. Tenía como propósito crear el desarrollo humano integral de los ciudadanos y eliminar el rezago en el que viven diversos sectores de la población. Contigo promueve la articulación de las acciones gubernamentales para potenciar el uso de recursos. Objetivos: 1. Proveer beneficios sociales esenciales a todos los mexicanos. 2. Activar palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico. Tiene como fin último, la superación de la pobreza. Particularmente el programa Oportunidades tenía como objetivo el de la satisfacción de las necesidades básicas de familias vulnerables por medio de un paquete de atención que consiste en subsidios en efectivo para alimentación y educación y en acceso a los servicios básicos de salud.	Al igual que los programas anteriores, este programa también se caracteriza por envolver una serie de programas que involucran a buen número de dependencias gubernamentales. Se trata de una estrategia integradora a manera de los antiguos programas como el PIDER, COPLAMAR y PRONASOL. Guarda afinidades con sus antecesores, en particular con la del período anterior, pues no solo conserva en PROGRESA (ahora denominado Oportunidades) como uno mas de los programas de Contigo, sino que también está orientada a la promoción del capital humano -individual y/o familiar-, considera el ciclo de vida de los miembros de los hogares y la necesaria participación de los beneficiarios -como en el Pronasol-, a quienes también se les condiciona el apoyo a cambio de la realización de ciertas actividades -como el Progreso-. Consiste en 4 estrategias específicas y complementarias: 1. Ampliación de capacidades en las áreas de salud, educación y nutrición para la participación activa de los pobres en la sociedad (equivalentes al Progreso). 2. Generación de opciones de empleo e inversión para que las capacidades se traduzcan en mayores niveles de bienestar e ingresos y permitan satisfacer las necesidades de consumo y ahorro (crear empleos, facilitar la inserción en el mercado	Rural y urbano	Pese a ser un programa "estrella" con un presupuesto que se incrementó considerablemente durante todo el periodo (en 2002 ejerció un presupuesto de 20,896,860, en 2006, el Presupuesto de Egresos para la Federación le asignó un monto de 35,000,494) lo que gastaba cada año por familia pobre incorporada al programa era poco (En 2001 el gobierno gastó anualmente un promedio de 5,138 pesos por cada familia incorporada al programa, incluyendo los gastos operativos. Esto aumentó a 5,898 pesos en 2003 y 6,197 pesos en 2005). Estos montos por sí solos no logran que una familia deje de vivir en condiciones de pobreza.	La estrategia Contigo, instrumentó novedosos programas con los cuales se pretendía enfrentar problemas específicos de la pobreza urbana y rural, sin embargo, estos tuvieron una participación limitada en sus presupuestos. Se señala que existía un continuismo en la estrategia de la superación de la pobreza, la cual se observó en 5 vertientes: 1. En la estructura del presupuesto: La mayor parte del presupuesto destinado a este rubro estuvo concentrado en dos estrategias: desarrollo de capacidades y desarrollo del patrimonio (85% del gasto en 2003). Particularmente dos programas ejercieron más de la mitad de los recursos totales: Oportunidades y el Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social (FAIS). Es decir, la lucha contra la pobreza siguió centrada en las áreas que ya habían sido perfileadas durante el sexenio anterior, incluso se observaba una mayor presencia del programa Oportunidades, y se advierte el debilitamiento de los programas orientados a la generación de opciones productivas. 2. Inequidad en la distribución de los recursos públicos. 3. Focalización extrema y restricciones en la operación de los programas: de los 16 programas que integran la estrategia, 8 tienen fuertes restricciones para operar en el territorio en virtud de que presentan un alto	Debe reconocerse que este sexenio se caracterizó por el esfuerzo para institucionalizar el programa Oportunidades en una política de Estado por los cambios sexenales.	Se reconoce que en el periodo de 2000-2002 hubo una reducción en la proporción de pobres, la cual resultó estadísticamente significativa para la pobreza alimentaria en el medio rural y para la pobreza de capacidades en el ámbito urbano. De los cuales, solo en el primer caso los programas compensatorios (principalmente Oportunidades) tuvieron alguna participación para ayudar a salir a la gente de la indigencia, junto con el aumento en el flujo de remesas del exterior, de otras becas o donativos institucionales (privados o públicos) y de los ingresos provenientes de jubilaciones y pensiones; en el segundo caso, los factores de mayor peso están en el aumento real de los salarios y en el alquiler imputado por el uso de la vivienda. Oportunidades atendía en 2006 a 4,880,281 familias
ESTRATEGIA VIVIR MEJOR	2007-2012	Concentrar todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo: el Desarrollo Humano Sustentable. Objetivos: 1. Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: alimentación, salud, educación, infraestructura social básica para los hogares y las comunidades, identidad jurídica de las personas./ 2. Organizar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, y el establecimiento de puentes condiciones adversas del entorno, entre las que destacan: condiciones de vulnerabilidad, gastos catastróficos, fluctuaciones económicas, desastres naturales y ambientales./ 3. Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio. Al respecto, la política social habrá de fomentar: el fortalecimiento del tejido social, el ordenamiento del territorio, un desarrollo regional equilibrado./ 4. Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social habrá de buscar: el desarrollo de capacidades productivas, la dotación de elementos complementarios, la facilidad de acceso a los mercados laborales, la garantía de tener certeza jurídica./ 5. Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del	Para la consecución de los objetivos de la política social se plantea un marco general enfocado en tres líneas de acción: el desarrollo de capacidades básicas, la consolidación de una red de protección social y el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable. Las acciones y programas de esta estrategia consideran en su ejecución las siguientes directrices generales que le permitirán cumplir con los objetivos establecidos: participación social, sustentabilidad ambiental, visión territorial, visión prospectiva, coordinación y convergencia intersectorial, coordinación entre órdenes de gobierno, transparencia y rendición de cuentas, evaluación de la política social. Se sigue conservando en esta estrategia el programa Oportunidades.	Rural y urbano		En 2009, Coneval señalaba que los programas de la Sedesol carecían de un diagnóstico adecuado para solucionar los problemas que buscaban atender y la población potencial no estaba definida ni cuantificada. Lo cual impide una focalización adecuada y coordinada de los recursos de los programas, una correcta planeación de su cobertura y va en detrimento de sus resultados. Asimismo, la mayoría de los programas de combate a la pobreza no contaban con planeación estratégica de mediano y largo plazo, ni con metodologías para definir ni establecer metas e indicadores para su medición.		En 2009, el programa Oportunidades atendía a 5 millones de familias, sin embargo no se contemplaba aumentar su padrón de beneficiarios. En 2009, el Coneval reportaba que pese a los programas sociales impulsados para combatir la marginación y auxiliar a los que menos tienen, la cifra de pobres había aumentado en los dos primeros años de la administración de Felipe Calderón. Según estimaciones gubernamentales, de no existir los programas sociales, hubieran existido 2.6 millones más de personas en condiciones de pobreza alimentaria.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Carabias, J. y Provencio, E. "Política ambiental y combate a la pobreza"; Soñá, V. "Estado y política social en México, 1982-1993. Principios generales y alternativas de transformación", p. 66-88; De Gortari, H y Ziccardi, A., "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", p. 201-234, Ordoñez G., La política social y el combate a la pobreza en México, p.91-198, <http://www.iadb.org/comunicados-de-prensa/2001-06/spanish/programa-social-progres-a-quebra-circuito-de-pobreza-extrema-en-mexico-1807.html>, Levy, S. y Rodríguez E., "Sin herencia de pobreza: el programa Progreso-Oportunidades de México". BID-Planeta. P. 108-109, Ordoñez, G y Ortega G., "La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", [http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main\\_4to\\_informe\\_04.htm](http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_4to_informe_04.htm); Pirker, K. y Serdán A. "El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox", Fundar, 2006; <http://www.presidencia.gob.mx/vivirmejor/vivirmejor.html>; Enciso, A. "Ni diagnóstico ni planeación en programas de la Sedesol: Coneval", Periódico La Jornada, 23 de julio de 2009; Gutiérrez, N. "Aumenta marginación, rebasados programas antipobreza", Periódico El Universal, 19 de julio de 2009

### 3.3 Dimensión ambiental

#### 3.3.1 Riqueza natural de México y la importancia de los recursos naturales.

Los bosques proporcionan una gran cantidad de funciones y servicios, tangibles e intangibles que están relacionadas con el agua, formación de suelos, belleza del paisaje o recreación, conservación de la flora y fauna regionales (biodiversidad), captura de gases de efecto invernadero (particularmente  $\text{CO}_2$  y su conversión en oxígeno), disponibilidad de alimentos y combustible orgánico de bajo precio, aprovechamiento de toda clase de madera. La importancia de estas funciones varía, dependiendo de las circunstancias de cada región y país. En el caso de México, las funciones hidrológicas del bosque, sobre todo en las zonas urbanas del centro y norte que presentan escasez de agua son de una gran importancia. El agua en nuestro país es resultado de un servicio ambiental que proveen los bosques, los bosques mexicanos son los soportes principales del abastecimiento del agua.<sup>249</sup>

Por tanto, la deforestación (Acción y efecto de despojar un terreno de plantas forestales, según la Real Academia Española) no solo trae consigo la destrucción del bosque como recurso natural, sino también la pérdida de una inmensa riqueza biótica, la degradación y erosión de los suelos así como la alteración de los ciclos hídricos, en suma, la pérdida de las funciones mencionadas.

El agua es un recurso vital para la supervivencia humana y juega un papel preponderante en todas sus actividades económicas –tales como agricultura, industria, para la generación de energía eléctrica, etc-. Por tanto se considera como un recurso estratégico para el desarrollo, pero también se ha señalado que el recurso juega un rol estratégico desde una visión del poder de Estado y de las clases que lo detentan; noción que ha llevado a considerarlo como cuestión de seguridad nacional.<sup>250</sup>

México posee el 1.47% de la superficie terrestre planetaria y es poseedor de una gran riqueza natural, motivo por el cual es considerado por la Organización de las Naciones

---

<sup>249</sup> Pichardo Pagaza Ignacio, "Pago por servicios ambientales hidrológicos: el caso del Estado de México", en: Héctor Zamitiz (Coord), *Goberabilidad y desarrollo sustentable*, INAP, México, 2009, p. 104-106.

<sup>250</sup> Delgado Ramos Gian Carlo, *El agua como elemento de seguridad nacional en América*, mayo 2010, en: <http://www.giandelgado.net/>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

Unidas desde el año 2002, como uno de los 12 países megadiversos<sup>251</sup> del planeta, ocupando entre ellos el 4º lugar: posee cerca del 10% del total de las especies conocidas y destaca además por sus endemismos, es decir, por la presencia de especies que no existen en ningún otro lugar del planeta.

La vegetación natural en México varía desde selvas altas perennifolias en los Chimalapas y la Lacandona, hasta los desiertos de Sonora y Baja California que figuran entre los más áridos del mundo. Además los hábitats acuáticos y costeros completan la extraordinaria riqueza ecológica del país, donde arrecifes coralinos, lagunas costeras, humedales y manglares constituyen ambientes ribereños de gran productividad biológica y aportan importantes volúmenes de nutrientes a los océanos. En las aguas litorales mexicanas existen poblaciones migrantes y residentes de grandes cetáceos y otros mamíferos marinos como la ballena gris, la ballena azul, la ballena de aleta, entre otros. La vaquita marina del Golfo de California es una especie endémica de gran importancia por encontrarse en peligro de extinción.<sup>252</sup>

Asimismo, goza de una gran riqueza en minerales como plata (primer productor mundial), níquel y cadmio (cuarta y quinta reservas más grandes en el mundo, respectivamente), petróleo (tercera reserva mundial), cobre (sexto productor del mundo)<sup>253</sup> barita (séptimo productor mundial), azufre (décimo sexto productor), celestita (tercer lugar mundial), plomo (quinto lugar), molibdeno (sexto lugar), fierro (décimo quinto), antimonio, perlita, fosforita y diatomita, entre otros<sup>254</sup>.

No obstante, es necesario señalar que en nuestro país se carece de un inventario de recursos naturales que permita prever el uso racional de los recursos, así como cuantificar los recursos perdidos y los que aún son recuperables.<sup>255</sup>

---

<sup>251</sup> Los otros 11 son: Australia, Indonesia, China, India, Madagascar, República Democrática del Congo, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Estados Unidos. Es preciso señalar que la biodiversidad es un indicador de variabilidad biológica en tres niveles: ecosistemas, especies y genes, tal como nos dice Alejandro Guevara Sanguinés.

<sup>252</sup> Datos tomados del *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006*, p. 28-29

<sup>253</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 30.

<sup>254</sup> Delgado Ramos Gian Carlo, *Oro, plata y minerales mexicanos preservan la hegemonía estadounidense*, noviembre 2009, en: <http://www.giandelgado.net/>, consultado el 25 de noviembre de 2010.

<sup>255</sup> "Políticas de Estado para el Desarrollo Sustentable", en: Muñoz Ledo, Porfirio (Coord), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. UNAM, México, 2004, p.93,

### **3.3.2 Los principales problemas ambientales de nuestro país: la agenda “verde” y la agenda “gris”.**

Para facilitar su estudio, los problemas ambientales se han clasificado en dos tipos de acuerdo a su ámbito de localización: aquellos que se presentan en el ámbito rural ó agenda “verde”, y los que están relacionados con la urbanización<sup>256</sup> e industria, ó agenda “gris”. De acuerdo a sus magnitudes, entre los principales problemas ambientales que se presentan en nuestro país en el ámbito rural encontramos: la deforestación, contaminación y desertificación de suelos, sobreexplotación del agua y contaminación de aguas superficiales. Entre los que están relacionados con la urbanización e industria tenemos: contaminación de aire, suelos y aguas, sobreexplotación de recursos principalmente agua, y vulnerabilidad socio-ambiental. Que se pueden sintetizar a grandes rasgos como: contaminación de aire, suelos y agua, sobreexplotación de recursos principalmente agua, deforestación.

#### **3.3.2.1 La agenda “verde” ó los problemas del medio rural.**

##### **a) La deforestación.**

- El país pierde 600 000 hectáreas de bosque anualmente y experimenta una tasa anual de deforestación de 1.5 por ciento (la tasa más alta de América Latina); las selvas tropicales de México han disminuido 30% en los últimos 20 años.

Generalmente la deforestación se atribuye a una u otra causa, sin embargo se pierde de vista la complejidad que engloba, ya que su origen está en prácticas sociales diversas, las cuales tienen que ser entendidas en sus respectivas lógicas si se quiere actuar sobre sus causas. Es posible clasificar este conjunto de prácticas en tres procesos diferentes: a) el aprovechamiento forestal no sustentable, b) la extensión de la frontera agropecuaria, y c) ciertas prácticas propias del modo de vida rural (consumo de leña para fines domésticos, uso de fuego en actividades agropecuarias y el sobre pastoreo en áreas forestales).

---

<sup>256</sup> Se habla más propiamente de urbanización que de ciudades, puesto que se trata de un proceso que ha rebasado las fronteras de lo que tradicionalmente se conoce como ciudades y abarca a los municipios y entidades aledañas e incluso un poco más distantes a estas. Inclusive, Azuela nos señala que la urbanización se presenta en las propias localidades rurales.



a) *El aprovechamiento forestal no sustentable*. Comúnmente se considera que el aprovechamiento forestal abusivo es la principal causa de la deforestación, sin embargo no lo es, ya que paradójicamente el sistema de explotación forestal mexicano solo utiliza una pequeña parte de los recursos disponibles, es decir, los recursos forestales de México aún están subutilizados.<sup>257</sup>

Ya que si bien, desde mediados de la década de los ochenta, comenzaron a otorgarse permisos de aprovechamiento a los núcleos agrarios propietarios de los bosques (dando lugar a lo que se conoce como *forestería comunitaria* que en muchos casos ha resultado ser exitosa, al hacer un uso sustentable de los recursos forestales), no obstante estos casos aún resultan minoritarios, dado que en muchas regiones el proceso de apropiación económica e incluso simbólica de los recursos forestales apenas ha comenzado.

2) *Extensión de la frontera agropecuaria (cambios de uso de suelo)*. Se trata de un proceso que estuvo apoyado por las políticas gubernamentales, y se considera como la principal causa de la pérdida de vegetación forestal a lo largo del siglo XX.

Esto se debe a por una parte a que la reforma agraria promovió un modelo de apropiación territorial basado en el parcelamiento de la tierra, en el que el uso forestal de las tierras de uso común jugaba un papel residual.

Por otra parte, desde los años 60, la política agropecuaria estuvo enfocada en promover el incremento de la superficie con fines productivos tanto agrícolas como ganaderos, apoyándose en instrumentos tales como el otorgamiento de créditos<sup>258</sup>. A pesar de que ese tipo de políticas dejaron de promoverse en la década de los 90 (el daño ya estaba hecho) dejaron a su paso una secuela cultural en los habitantes, quienes continúan realizando esta actividad como una práctica inherente a la

---

<sup>257</sup> Sin embargo, no se debe pasar por alto que existen regiones como la Meseta Purépecha donde la deforestación es el resultado directo del aprovechamiento forestal que ha excedido la capacidad de renovación de los bosques y ha producido deterioros irreversibles.

<sup>258</sup> Algunos ejemplos de esto podemos encontrarlos en los proyectos que en la década de los 60 se promovieron en el trópico húmedo, particularmente en los estados de Tabasco y Campeche ó el apartado destinado al *Sector agropecuario y forestal en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Los resultados se manifestaron en la desaparición de la selva de los Tuxtlas en Veracruz, eliminación de 11 millones de hectáreas de selvas en la década de los 70. Más aún, todavía en la década de los 80 se fomentaba la colonización de regiones de alto valor ecológico como la Zona del Marqués de Comillas al sur de la Selva Lacandona.

agricultura y ganadería<sup>259</sup>. Dichas prácticas suelen aparecer en algunos casos como una forma de resolver un conflicto local o bien como un acto de justicia social, dado que al interior de los núcleos agrarios existen integrantes que no poseen tierras para cultivo, y los recursos maderables son escasos para convertirse en un ejido forestal.

*c) Prácticas propias del modo de vida rural.* Se considera como otro de los factores que contribuyen a la deforestación, el consumo de leña para fines domésticos, uso de fuego en actividades agropecuarias y el pastoreo intensivo en áreas forestales. Este tipo de prácticas forman parte del modo de vida rural tradicional. Para los actores locales, estas prácticas así como el cambio de uso de suelo constituyen la manera normal de hacer las cosas. Dichas prácticas obedecen a un arreglo social que es casi irrevocable en el plano local.

### **3.3.2.2 La agenda “gris” ó los problemas relacionados con la urbanización e industria.**

No hay duda de que en los últimos cien años la urbanización ha sido la transformación más importante en la relación entre la sociedad mexicana y su territorio. Una gran cantidad de los problemas ambientales que padecen los mexicanos sólo se puede comprender cabalmente si se observa su dimensión espacial, que no es otra que el proceso de urbanización.

En primer término se reconoce que el proceso de urbanización no consiste en el mero crecimiento de las ciudades, se trata de un cambio socioterritorial más profundo que envuelve al conjunto de la sociedad. Los procesos de urbanización generan redes de asentamientos de todas dimensiones, los cuales se vinculan entre sí de una manera tan intensa que la dicotomía campo/ciudad pierde sentido en el mundo contemporáneo. La urbanización es una experiencia que incluye gran parte del mundo rural, pues una gran parte de lo que entendemos como el mundo rural presenta los rasgos distintivos de las sociedades urbanas. La dinámica territorial en los espacios intermedios entre los grandes centros urbanos y los poblados rurales se vuelve cada vez más intensa y conflictiva.

---

<sup>259</sup> La continuación de dichas prácticas ha llevado a afectar otro tipo de ecosistemas menos carismáticos como las selvas bajas caducifolias de la vertiente del Pacífico, que abarca desde Oaxaca hasta Nayarit que no han sido blanco de la atención pública.

Algunos de los problemas ambientales asociados a la urbanización son: contaminación de aire, suelos y aguas, sobreexplotación de recursos principalmente agua, vulnerabilidad socio-ambiental. De manera que una agenda ambiental de los problemas asociados a la urbanización tiene que hacerse cargo al menos de tres propósitos de carácter sustantivo: reducir la generación de sustancias que contaminan el agua, aire y suelo; reducir la exposición humana a riesgos ambientales y asegurar un aprovechamiento racional y equitativo de los recursos naturales, en particular del agua.

**a) Contaminación de aire y suelos.**

- México lanza a la atmósfera más de 460 000 gt de gases de desecho y se estima una producción anual de 3 705 000 toneladas de residuos peligrosos. En muchos centros urbanos, los contaminantes atmosféricos habitualmente exceden los estándares de seguridad. La contaminación del aire y del agua en las grandes ciudades del país ha alcanzado niveles tales que tiene efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población. Sólo 35% de los residuos sólidos se elimina en forma sanitaria.

Los más célebres problemas ambientales de las ciudades tienen que ver con la calidad del aire. El gobierno mexicano comenzó a adoptar medidas serias en materia de contaminación atmosférica a mediados de los ochenta y al menos en dos renglones los resultados han sido notables: la sustitución de plomo en la gasolina redujo drásticamente la exposición de los habitantes de las ciudades a ese metal; asimismo, las medidas de verificación vehicular y de reducción del uso del automóvil puestas en práctica por el gobierno del D.F. desde finales de los ochenta iniciaron una muy importante reducción en el número de días en que la ciudad entra en contingencia ambiental.

Sin embargo, hay otros tipos de actividades que siguen generando impactos ambientales importantes a pesar de que existen soluciones tecnológicas para evitarlo. Algunas de ellas son las que se desarrollan en el sector informal, por ejemplo la fabricación de ladrillos, o bien los servicios que prestan cientos de miles de autoempleados urbanos que utilizan un auto viejo para moverse en las áreas

metropolitanas. En esos casos es evidente que los obstáculos son de tipo económico más que tecnológico, pero además resulta difícil imponer desde el Estado restricciones que pondrían en peligro la subsistencia misma de esas actividades.

Otras más forman parte de las actividades formales, tales como la producción de azúcar. La verdad es que en este caso, una política inteligente y decidida frente a esas empresas no tiene obstáculos tecnológicos o económicos infranqueables para reducir la contaminación de estas actividades. De hecho no ha ocurrido ni una revolución tecnológica ni económica ni institucional para que la industria mexicana haya reducido sus impactos ambientales de una manera importante. Por eso es inaceptable que siga habiendo estos casos como los ingenios azucareros.

Por otra parte, uno de los temas de la agenda ambiental que aparecieron en el debate público en la pasada década fue el de los residuos peligrosos. En este caso los problemas más grandes se relacionan con el establecimiento de instalaciones para confinar los residuos que no pueden ser objeto de otro tratamiento. Independientemente de las implicaciones de cada caso, la oposición local a los confinamientos y a los incineradores es la causa de que México sea hoy un exportador neto de residuos peligrosos.

El problema consiste en que una cantidad indeterminada de residuos recibe un tratamiento inadecuado (por lo general en residuos municipales); otros son exportados a costos muy altos y otros más esperan almacenados algún tipo de tratamiento. A pesar de todo, no hay razones para pensar que los problemas asociados al manejo de residuos no tienen solución incluso a corto plazo. En suma, aunque aún existen pasivos ambientales que representan riesgos para muchas personas por la disposición inadecuada de residuos peligrosos, este es uno de los temas en el que las tendencias de deterioro ambiental se han reducido rápidamente.

#### **b) Contaminación y sobreexplotación del agua.**

- De las 100 cuencas hidrológicas del país, 50 están sobreexplotadas; de los 258 acuíferos, más de 100 están agotados; de acuerdo con los resultados de las evaluaciones de calidad del agua de la CONAGUA, se determinó que diecinueve cuencas están clasificadas como fuertemente contaminadas; entre los años 2000 y

2005, la disponibilidad por habitante disminuyó de 4,841 m<sup>3</sup>/año a 4,573 m<sup>3</sup>/año, y los escenarios estudiados por la CONAGUA, así como las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población indican que, para el año 2030 la disponibilidad media de agua por habitante se reducirá a 3,705 m<sup>3</sup>/año; extensas regiones del país tienen problemas de abasto de agua y se están originando graves crisis de agua en algunos estados, en especial en las zonas más productivas del norte. Menos de 10% de las aguas servidas del país se trata en forma adecuada.<sup>260</sup>

En el tema del agua suelen reconocerse dos cuestiones fundamentales: su disponibilidad y su calidad, de las cuales, esta última está mucho más estrechamente asociada con el proceso de urbanización. Algunos sectores industriales tienen impactos importantes en la calidad del agua, sin embargo, la mayor parte de la contaminación de la misma proviene de las “descargas domésticas”.

El tratamiento de las descargas es sin duda el mayor rezago que tiene México en materia de contaminación, pues como se ha dicho, en México solo un pequeño porcentaje del drenaje municipal y de las descargas de aguas residuales de la industria se trata adecuadamente, lo que representa riesgos para la salud de los habitantes de las propias ciudades y de las regiones vecinas. Ese tratamiento tiene que hacerse a través de plantas cuya construcción requiere una inversión considerable. La responsabilidad recae en las autoridades locales, a través de los llamados “organismos operadores” de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Sin embargo, por un lado, la mayor parte de las industrias que sí podrían hacer inversiones para reducir sus descargas no han sido obligadas a hacerlo. Por el otro, las autoridades locales han sido incapaces de emprender la tarea de tratamiento de las descargas domésticas. Aún así debe señalarse que no se trata de un problema exclusivo de las ciudades, sino del proceso de urbanización en su conjunto, aunque el problema se presenta de manera amplificada en los grandes centros urbanos. Pero en la medida en que se introduce el servicio de agua potable en las comunidades rurales, estas se convierten también en pequeñas generadoras de aguas residuales.

---

<sup>260</sup> CONAGUA, *Estadísticas del agua en México, edición 2010*. p. 54.

El problema de la disponibilidad del agua es otro de los grandes retos que enfrenta México en materia de recursos naturales, pues sabemos que los límites de la extracción del agua se han alcanzado o están por alcanzarse en varias regiones del país, pero también sabemos que la inmensa mayoría del agua (al menos 76%) se consume en la agricultura y que de ella se desperdicia casi la mitad.

Lo cierto es que algunos de los problemas asociados a ese proceso se presentan de manera mucho más aguda en los grandes centros de población. Cuando se trata del agua que se consume en las ciudades y que proviene de regiones distantes, el tamaño de los centros urbanos parece tener una importancia significativa y es ahí donde los conflictos han rebasado por completo los marcos institucionales vigentes.

Tradicionalmente en la administración del agua los usos agrícolas habían sido puestos en segundo lugar cuando había problemas para satisfacer el consumo humano, es decir el de los centros de población. Ese criterio se sigue aplicando en la mayor parte del territorio nacional, pero cuando se trata de una gran ciudad, que requiere importantes obras de conducción y bombeo, los usos agropecuarios están ganando una legitimidad que nunca tuvieron y están siendo capaces de impedir el consumo humano.

### **c) La vulnerabilidad socio-ambiental.**

Es el proceso a través del cual la población humana y los ecosistemas están sujetos a un riesgo por daños o amenazas ocasionadas por factores biofísicos y sociales. Esto conduce a una situación de limitada o nula capacidad de respuesta frente a tal contingencia y grandes dificultades para adaptarse al nuevo escenario generado por la materialización del riesgo.<sup>261</sup>

De todos los problemas ambientales asociados con el proceso de urbanización, el más grave para las generaciones presentes es el de los riesgos derivados de la llamada urbanización irregular, es decir, la formación de asentamientos cuyos habitantes están expuestos a desastres naturales (inundaciones, deslaves) o a riesgos industriales (por

---

<sup>261</sup> Ávila García Patricia, "Las cuencas hidrológicas de México y su vulnerabilidad socio-ambiental por el agua", en: Calva José Luis (Coord.), *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*. Agenda para el desarrollo, Vol. 14, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2007. p.134

la cercanía a instalaciones de alto riesgo). Si consideramos el riesgo ambiental desde el punto de vista de la gente, es decir, la posibilidad de morir, contraer enfermedades o perder el hogar por la situación ambiental en la que se vive, no hay duda de que vivir en un asentamiento irregular es la fuente de los problemas ambientales más importantes.

La urbanización irregular, en realidad es una fuente de exposición a riesgos que crece con mayor rapidez que cualquier otra fuente de contaminación. Y la gravedad de la cuestión está en que no se limita a los centros urbanos, sino que se presenta de manera creciente en lo que suele ser visto como el mundo rural.

Lo cierto, es que quien se instala cerca de una fuente de riesgo lo hace forzado por las condiciones de un mercado inmobiliario que no le deja opciones. Este es quizá el principal problema ambiental desde el punto de vista de la gente expuesta a riesgos industriales y sólo desaparecerá cuando exista una oferta de vivienda en áreas no riesgosas para los sectores populares urbanos.

Si añadimos a los riesgos industriales los riesgos naturales, podemos reconocer que los problemas ambientales más graves no afectan de la misma manera a los diferentes sectores de la sociedad. Lo cierto es que los más pobres también son los más expuestos a riesgos ambientales. Además es evidente que ambos tipos de riesgos se incrementan por las formas predominantes de ocupación del territorio.

En el seno de la CCA del Acuerdo Paralelo del TLCAN, el concepto de justicia ambiental se refiere a este fenómeno “los más pobres de las sociedades de América del Norte padecen de manera desproporcionada los males ambientales. Sin embargo, en México no sólo la definición oficial de justicia ambiental se refiere a algo completamente diferente, sin que el problema no forma parte de la agenda ambiental, ni del gobierno ni de las ONG’s, y en la agenda urbana es objeto de una definición que suele ignorar sus consecuencias ambientales más graves.”<sup>262</sup>

### **3.3.3 Deficiencias institucionales de las agendas “gris y verde”**

#### **a) La complejidad de los problemas ambientales.**

---

<sup>262</sup> Véase, Azuela Antonio, “La utopía del desarrollo sustentable y las carencias institucionales”, en: Varios Autores, *Pensar en México*, FCE, México, 2006, p. 173-227.

Debemos empezar por señalar que el ambiente o medio ambiente puede ser visto de dos maneras: la primera, desde un punto de vista restringido, en el que el ambiente se identifica con lo ecológico o natural (o mejor, eco-ambiental) tal como en el pasado lo definían los biólogos o ecólogos, y se deja de lado que implica también lo “socio-ambiental”; y la segunda, que es la que nos interesa resaltar, el punto de vista de las ciencias sociales, en el que el ambiente resulta también producto de una interacción dinámica entre la dimensión de la ecología y la esfera socioeconómica y cultural.

De tal manera que si hablamos de una definición conforme a la complejidad, puede decirse que, si bien desde las ciencias naturales, el ambiente es una dimensión objetiva –independientemente de la voluntad humana–, desde las ciencias sociales el ambiente toma cuenta también de los elementos subjetivos que lo componen. La definición compleja de ambiente debe entonces entenderse como un diálogo entre el ambiente natural y el social.<sup>263</sup>

En este sentido, un problema ambiental puede entenderse como una alteración de los ciclos naturales causada por la interacción de diversos procesos sociales, y la persistencia de estos problemas puede interpretarse pues como una incapacidad institucional en la comprensión de la complejidad que engloban, es decir, que son resultado de la interacción de diversos procesos que se refuerzan y retroalimentan mutuamente y por ende una baja capacidad de respuesta ante ellos.

#### **b) La deforestación.**

En primer término, se reconoce que la complejidad del contexto social en el que se lleva a cabo la deforestación se manifiesta por lo menos en tres dimensiones: una débil apropiación real de los recursos forestales por parte de sus propietarios jurídicos, el surgimiento de nuevos actores políticos y sociales (gobiernos estatales, ONG’s los vecindados y los pueblos indígenas), y como resultado de lo anterior, una cada vez más compleja geografía del conflicto social en torno al uso de los bosques.

Sin embargo, las instituciones que conforman *el Estado mexicano*, en tanto que Estado-nación, no tienen la capacidad de procesar los conflictos y generar un orden

---

<sup>263</sup> Torres Carral, “Sustentabilidad ambiental y transversalidad en las políticas públicas”, en: Zamitiz Héctor, op. cit., p. 70.



que haga posible el aprovechamiento sustentable y la conservación de los recursos forestales. Por otra parte, las instituciones políticas en el plano local (los municipios y las entidades federativas) tampoco tienen los elementos para cumplir esa función.

Se trata del agotamiento del paradigma posrevolucionario, según el cual el único interés público era el de la nación y el único representante legítimo de ese interés era el gobierno federal. Ya que en materia forestal el esquema nacionalista de manejo de los recursos naturales ni siquiera llegó a expresarse en el texto constitucional con la misma claridad que se manifestó en el caso de los minerales o los hidrocarburos. Por increíble que parezca, el artículo 27 no establece de manera explícita el régimen jurídico de los bosques; y por otra parte, el hecho de que los bosques sean en su mayoría propiedad de los núcleos agrarios nunca fue explícitamente asumido como una condición de las políticas forestales.

Lo anterior, requiere pensar no sólo en otro artículo 27, sino en una revisión de la dimensión territorial del poder público en general, así como de los derechos de diferentes agrupamientos sociales para participar en las decisiones que tienen que ver con el uso de los bosques.<sup>264</sup>

### **c) La contaminación y disponibilidad del agua.**

Reducir la generación de contaminantes es más que una cuestión de carácter tecnológico, pues toda mejora ambiental supone un cambio en el modo en que se realizan las actividades productivas. Sin embargo, los límites de ese cambio son casi siempre una combinación de aspectos tecnológicos, económicos e institucionales.

Por ejemplo, en el caso de la falta de tratamiento de las aguas residuales de los centros urbanos, se trata de una combinación compleja de aspectos económicos e institucionales (o si se quiere político-sociales). Por una parte, si bien la utilización de las tecnologías disponibles requiere inversiones que no pueden hacerse por limitaciones financieras, resulta evidente que esas limitaciones no son absolutas y se

---

pueden modificar a diferentes niveles (desde las finanzas locales hasta las internacionales).

Sin embargo, los márgenes institucionales para que los costos sean internalizados son sumamente flexibles. Seguramente existe un límite, digamos estructural, en la economía de las áreas urbanas, que impide a las autoridades locales hacerse cargo de los efectos ambientales que genera el propio proceso de urbanización, pero no queda claro donde está ese límite. Por ejemplo cuesta trabajo pensar que en promedio los habitantes de las áreas urbanas no puedan gastar más de dos pesos por metro cúbico y que esas mismas ciudades no sean capaces de cobrar ni el 60% del agua que reciben.

Estas cuestiones están relacionadas con la débil base económica de los centros urbanos. Por ello, solo si hay desarrollo económico (para generar excedentes) e institucional (para convertir esos excedentes en bienes públicos) será posible reducir al mínimo los impactos ambientales de las actividades asociadas al proceso de urbanización.

En el caso de la disponibilidad del agua, donde hemos visto han ganado terreno los usos agrícola en detrimento de las necesidades urbanas, el modelo del artículo 27 es inoperante porque no se está enfrentando un interés de carácter general con contra de otro de carácter particular; sino de sectores que están compitiendo por el mismo recurso para diferentes usos. En todo caso lo que debe señalarse aquí, es que los conflictos sociales por el uso del agua tienen un carácter interregional y que es imposible reconocer esos conflictos, y por tanto encausarlos civilizadamente en la tradición institucional que heredamos de la Constitución de 1917.

La complejidad del agua se cada vez mas evidente. Es un asunto que debe verse como parte de un proceso de urbanización en el cual casi toda la sociedad está envuelta, pero al mismo tiempo los conflictos emergentes por el aprovechamiento del agua plantean la necesidad de encontrar mecanismos de mediación entre el consumo urbano y el consumo agrícola.

#### **d) La vulnerabilidad socio-ambiental.**

En el caso de la vulnerabilidad socio-ambiental, reducir la generación de riesgos y reducir la exposición de la población a los riesgos parecen un mismo asunto, pero no lo

son, aunque bien ambos propósitos están íntimamente ligados entre sí. En este caso los obstáculos que se enfrentan son casi exclusivamente de tipo institucional.

Una reducción generalizada de los riesgos provocados por la industria y los servicios no es suficiente, ya que como se mencionó, los asentamientos humanos irregulares son la fuente de exposición más importante a riesgos ambientales tanto de origen antropogénico como natural. Por ello no basta con incidir sobre las actividades que generan riesgos, también es posible y necesario reducirlos mediante un orden territorial que ofrezca a la gente la posibilidad de vivir en lugares seguros.

De esta manera, el ordenamiento de los procesos de ocupación del espacio se convierte en una prioridad para la construcción de instituciones que favorezcan un desarrollo urbano sustentable. Por eso es indispensable considerar los obstáculos que existen para ello. En nuestro caso el primero de ellos es la institucionalización de un sistema de regularización de la tenencia de la tierra que suele pasar por alto los riesgos a los que está expuesta la población “beneficiaria”, tal como desde hace tres décadas lo ha venido haciendo la Corett que ha conducido el programa de regularización de asentamientos humanos de mayor alcance en todo el mundo.

Empero, no se trata simplemente de dejar de regularizar asentamientos cuyos habitantes van a quedar expuestos a algún tipo de riesgo ambiental. Para garantizar tanto el derecho a la vivienda como el derecho a un ambiente sano es preciso propiciar la generación de alternativas de acceso al suelo urbano, lo cual significa enfrentar una grave debilidad del contexto legal y político en materia de ordenamiento urbano, ya que en este asunto se incluyen no solo las necesidades de vivienda de los pobres urbanos, sino la necesidad de compatibilizar distintos “usos” que expresan una gran diversidad de intereses sociales.

Sin embargo, el marco legal expresa que en México existen dos sistemas separados de planeación de la ocupación del territorio: uno establecido por la legislación sobre asentamientos humanos que prevé un sistema de planes para los “centros de población” y otro establecido por la ley ambiental, que prevé el ordenamiento ecológico del territorio, como la figura jurídica para ordenar los usos del suelo, fuera de los centros de población. Esta disociación es producto de un proceso de

participación social en la legislación ambiental en el que ha prevalecido la preocupación de las ONG ambientalistas de no “supeditar” la legislación ambiental a la legislación sobre el desarrollo urbano, combinada con el temor de la burocracia urbana de perder terreno frente al avance del tema ambiental.

Más allá de eso existe una enorme debilidad de las instituciones políticas en el plano local (el municipio) para regular la ocupación del territorio, para procesar los conflictos territoriales y para llegar a soluciones que puedan ser acatadas por el conjunto de los ciudadanos, es decir, para generar algo que se parezca a un Estado de derecho.

Los problemas que hoy viven las sociedades locales a veces parecen sobrepasar por completo a las instituciones municipales. Pero sobre todo, ninguno de los diversos intereses presentes en el proceso de urbanización (propietarios, promotores, militantes de la conservación o el progreso) está por encima de los demás y por ello lo que importa es el procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones, y también la existencia de un Estado fuerte.

Con todo, para los afectados, así como para las políticas urbanas y ambientales en general, la ordenación de los usos del suelo es un asunto fundamental. Y hablando de recursos naturales, el suelo es el recurso por excelencia del proceso de urbanización, por ello, no es extraño que muchos de los conflictos ambientales más importantes que ha vivido México en los últimos años, desde un club de golf en Tepoztlán hasta un confinamiento de residuos peligrosos en SLP hayan tenido que ver precisamente con la imposibilidad de procesar los conflictos de intereses sobre el uso del suelo en una esfera pública local o regional.

En suma el proceso de urbanización es el contexto de conflictos ambientales de creciente intensidad. Lo que está en juego no es solo el procesamiento civilizado de esos conflictos, sino las necesidades ambientales más fundamentales de la sociedad urbana, que incluyen desde algo tan complejo como conciliar la gran diversidad de proyectos que pueden defenderse para un mismo terreno, hasta algo tan simple como que la gente pueda vivir en un lugar seguro, con los menores riesgos ambientales posibles. Por todo ello puede decirse que al igual que en el tema de la deforestación, la

ausencia de un Estado democrático y fuerte a nivel local es el déficit institucional más importante en la construcción de un modelo urbano sustentable.

Como hemos mencionado, se trata de reconocer que la herencia del constituyente de 1917 no permite procesar conflictos entre regiones por el uso de los recursos, conflictos que hoy en día es imposible ocultar bajo el velo de la unidad nacional y mucho menos bajo el de la soberanía. Para procesarlos, no basta con fortalecer la democracia local, lo que se requiere es un tercero que esté por encima de los intereses locales. Se trata del desarrollo de mecanismos que reconozcan la legitimidad de los intereses locales pero que al mismo tiempo sean capaces de encontrar la compatibilidad de esos intereses con los de otras regiones o con un interés superior. En ese sentido la idea del interés nacional o regional como racionalidad que se impone a los intereses locales tiene un referente práctico de enorme significado que rebasa la gastada retórica del nacionalismo revolucionario.

En conclusión, el lugar donde coinciden los problemas de la sociedad rural con los de la urbana es en el fortalecimiento o incluso la creación del poder local. Tanto en el campo como en la ciudad, el déficit institucional más importante está en la carencia de procedimientos que garanticen resultados democráticos, y al mismo tiempo efectivos, para la toma de decisiones y en particular para el procesamiento de conflictos.<sup>265</sup>

### **3.3.4 Deficiencias en la gestión ambiental y la integración de criterios ambientales en otros sectores.**

De igual forma presentamos las principales conclusiones del estudio publicado por la OCDE en 2003, el cual evalúa el desempeño ambiental de México al año 2003 y muestra las deficiencias persistentes en la gestión de recursos y el medio ambiente y la integración de criterios ambientales en los aspectos económicos, sociales y en particularmente en el campo. Los cuales señalamos como algunos de los aspectos que representan áreas de oportunidad para el mejoramiento de la política ambiental.

**Gestión ambiental. Instrumentación de las políticas ambientales y desarrollo de la infraestructura ambiental**

◆ La transferencia de la instrumentación de la política ambiental no ha estado acompañada del

---

<sup>265</sup> Cfr. Azuela, Antonio, op. cit.

*desarrollo adecuado de capacidades a nivel estatal y municipal.*

◆ El alcance del cumplimiento ambiental se ha extendido al problema del uso insustentable de los recursos naturales (por ejemplo, tala ilegal de bosques), pero *sin el incremento paralelo necesario en personal y presupuesto para la PROFEPA*. Los distritos de riego siguen siendo inspeccionados de manera separada por la CONAGUA (la cual revisa e impone sus propios esquemas de riego), mientras que los esquemas de riego individuales (50% del agua de riego) se encuentran virtualmente al margen de cualquier inspección.

◆ Existe un *campo muy amplio para extender el uso de instrumentos económicos*, P. ej. en la gestión del aire y de los residuos. Los cargos a los usuarios por servicios de agua y de agua de origen residual están fijados por debajo del nivel de los costos de recuperación. Los agricultores están exentos de cobros por extracción de agua.

◆ El *gasto en abatimiento y control de la contaminación ha permanecido bajo para los estándares de la OCDE*. De hecho, existen *grandes necesidades respecto a la infraestructura ambiental* (por ejemplo, suministro de agua, recolección y tratamiento de aguas residuales, infraestructura para manejo de residuos), lo cual refleja una *subinversión acumulada en esta infraestructura* y un rápido crecimiento poblacional en las áreas urbanas.

◆ Dados los objetivos ambientales de México, hay una *brecha financiera: gasto federal insuficiente en protección ambiental, aplicación limitada del principio del que contamina paga, una limitada habilidad de los estados y municipios para obtener ingresos y una baja dependencia en el financiamiento externo* explican las dificultades para México.

#### **Integración de los criterios ambientales en las decisiones económicas.**

◆ México *no ha logrado una desvinculación de la presión ambiental respecto al crecimiento económico* como se ha hecho en otros países de la OCDE.

◆ Las *fuentes principales de presiones ambientales* directas incluyen: el tráfico vehicular, la producción industrial y agrícola, y la producción y el consumo de energía

◆ La *integración basada en el mercado ha permanecido muy limitada*. Existen propuestas para mejorar la asignación de precios de la energía y de impuestos al transporte pero pocas han sido puestas en práctica. Los impuestos al consumo de los combustibles, creados para proteger los ingresos públicos y los precios al consumidor de las fluctuaciones de los precios mundiales del petróleo, y los impuestos a vehículos podrían estar mayormente diferenciados de acuerdo con las externalidades ambientales.

◆ *No se llevan a cabo evaluaciones ambientales estratégicas en el caso de las políticas del sector transporte*. Se han realizado *esfuerzos limitados para inducir modalidades alternas*.

◆ Hay *poca integración institucional y basada en el mercado dentro del sector agrícola*. Por el contrario se ha dado apoyo para el desarrollo de la producción de riego intensivo, y los múltiples programas de desarrollo rural y agrícola son diseñados e instrumentados con poco interés en la protección ambiental.

◆ El *avance en el desarrollo de las fuentes de energía renovables ha sido lento, y se requieren mayores inversiones para ampliar la producción y la distribución de gas natural* para alcanzar las metas.

### Integración de los criterios ambientales y sociales

- ◆ Los esfuerzos en los frentes de la *salud, generación de ingresos, educación, derechos de las comunidades indígenas al igual que las mejoras en el acceso a los servicios ambientales, necesitan ser consolidados y ampliados.*
- ◆ La pobreza y las desigualdades impiden un mayor progreso.
- ◆ El acceso a los servicios básicos tales como agua segura, saneamiento básico y electricidad siguen siendo inadecuados, particularmente en las regiones menos desarrolladas y en las comunidades más pobres (incluyendo a los barrios urbanos pobres).
- ◆ Las *enfermedades respiratorias* causadas por la contaminación del aire urbano, así como la contaminación intramuros en las comunidades rurales en donde se utilizan estufas de leña, *aún necesitan ser atendidas.* Si bien se ha establecido un registro de actividades riesgosas, *el manejo de químicos peligrosos y pesticidas* (especialmente por trabajadores agrícolas migrantes) *aún implica importantes riesgos ocupacionales en la salud.*
- ◆ Existe una *correlación entre pobreza y deforestación*, puesto que desmontar un bosque para realizar agricultura de subsistencia es a menudo la única vía, por la cual los agricultores de bajos ingresos pueden asegurar su supervivencia.
- ◆ En muchos casos dicho progreso requerirá no sólo programas con objetivos bien definidos y una gestión ambiental más eficiente, sino también un *mayor financiamiento.*

### Integración sectorial: agricultura y desarrollo rural.

- ◆ Los *agricultores comerciales tienden a sobre utilizar el agua y los químicos en las tierras de riego de alto potencial.* El uso del agua en la agricultura ha aumentado en los últimos 10 años; el agua se ha convertido en una limitante importante para el desarrollo sustentable en muchas áreas agrícolas.
- ◆ Cada año, nuevas áreas son convertidas en zonas de riego, debido a la inversión pública en infraestructura del agua y transferencias gubernamentales para apoyar la agricultura de riego, incluyendo los subsidios recientemente incrementados para bombeo de agua subterránea. El consumo de bromuro de metilo, un fungicida que agota la capa de ozono, ha aumentado dramáticamente.
- ◆ *La agricultura tradicional y de subsistencia también contribuye a la degradación ambiental* ya que tiende a invadir los bosques y el suelo frágil para sostener la producción agrícola. La deforestación continúa a ritmos alarmantes en los bosques tropicales principalmente debido a la conversión de los bosques en tierras para la agricultura o el pastoreo.
- ◆ Las reformas a la política agrícola vigente podrían dar nuevos incentivos para el desarrollo de la silvicultura rentable. De hecho, el nexo entre política agrícola y manejo forestal se ha mantenido débil.
- ◆ Aunque desvinculado de la producción *el Procampo no ha llevado a cambios significativos en la producción agrícola.* La opción de *pagos verdes del Procampo para fines ambientales ha sido escasamente utilizada*, lo que refleja en parte la *limitada integración institucional entre la SAGARPA y la SEMARNAT.*
- ◆ Los *impactos ambientales del Procampo*, incluyendo cambios en las presiones sobre la tierra

agrícola marginal, *aún no han sido evaluados*. Ni tampoco lo han sido los anticipados impactos ambientales del TLCAN (del 2003, el libre comercio se ajusta a todos los productos agrícolas con excepción del maíz, frijol, azúcar y leche en polvo).

- ◆ La política de desarrollo rural ha apoyado a las poblaciones pobres, pero ha prestado poca atención a los patrones de uso del suelo.
- ◆ En algunos casos la reforma agraria ha llevado a la fragmentación de los bosques o a su conversión a tierras para la agricultura.
- ◆ Sólo algunas actividades rurales han combinado objetivos ambientales y de mitigación de la pobreza. El uso de instrumentos económicos para aumentar los ingresos de la gente local debería explorarse más, así como el potencial de captura de carbono y el ecoturismo.

*Fuente: elaboración propia con datos de la Evaluación del desempeño ambiental: México, OCDE, 2003, p. 25, 34, 36-*

38

### 3.3.5 Política, legislación e instituciones ambientales (1970- 2012)

Debemos empezar por señalar que la política ambiental es el conjunto de resoluciones gubernamentales para inducir el comportamiento de las personas, empresas e instituciones públicas en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales y de los servicios ambientales de que dispone la sociedad. La política ambiental se formula por la vía legislativa o por vía administrativa.

Por su parte, la legislación es la formulación jurídica de la política ambiental donde se establecen los mecanismos para ejecutar dicha política, y es considerado el primer instrumento general para la ejecución de la política ambiental. El sistema administrativo es el segundo y se define como el manejo material para ordenamiento del medio ambiente, así como el sistema gubernamental que se requiere para su planeación y está integrado por un conjunto de órganos públicos que se encargan del diseño y aplicación de la política ambiental.<sup>266</sup>

La política ambiental mexicana tiene su origen en los inicios de la década de los 70, y surge en el contexto de un debate internacional que hemos visto en el primer capítulo de esta investigación, marcado por la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano en 1972 en Estocolmo, la publicación del informe al Club de Roma “Los límites al crecimiento” y la propuesta de ecodesarrollo, los cuales

---

<sup>266</sup> Sil Acosta, Marina. “La gestión ambiental en México 1988-1996”, en: Muñoz Villarreal, Carlos. González, Ana Citlalic (Comp). *Economía, Sociedad y Medio Ambiente. Reflexiones y avances hacia un Desarrollo Sustentable en México*. INE- SEMARNAP. México. 2000, p. 102.



llevaron a la politización del tema ambiental a escala global y a la creación de las primeras instancias e instituciones ambientales a nivel nacional, tal fue el caso de México.

Para su análisis, los especialistas han dividido la política ambiental mexicana en tres grandes etapas<sup>267</sup>, cada una con rasgos característicos que las distinguen. La primera de ellas que va de 1970 y hasta 1982; la segunda que va de 1982 a 1994 y la tercera de 1994 a 2012.

### **3.3.5.1 Primera etapa (1970-1982). Marginalidad de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo nacional: el enfoque sanitario, los asentamientos urbanos y la contaminación ambiental.**

La primera de ellas parte del origen de esta (inicios de la década de los 70) y hasta principios de los ochenta, que coincide con las administraciones de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). El INE nos ha señalado que, ambos presidentes compartieron la misma visión acerca de los problemas ambientales, aceptaban que la industrialización había provocado daños en el medio ambiente, pero en todo caso, la causa principal de los problemas ambientales en el Tercer Mundo era el subdesarrollo:

“En 1975, Echeverría presentó su visión de las causas principales de los problemas ambientales ante el Club de Roma. Él identificaba el "subdesarrollo" más que el "sobredesarrollo", como la principal causa de las tragedias ambientales del Tercer Mundo. En particular, sostenía que era el sistema económico que habían organizado las "naciones desarrolladas" con el fin exclusivo de obtener ganancias monetarias y no de industrialización y crecimiento tecnológico, la causa de la escasez de recursos y de la degradación del ambiente. De acuerdo con él, el grueso de los problemas ambientales de México había sido causado por corporaciones multinacionales y por la pobreza

---

<sup>267</sup> Véase, Carabias, Julia y Provencio, Enrique, “Política ambiental y combate a la pobreza”, en: Carabias, Julia y Provencio, Enrique (Coords), *Pobreza y medio ambiente*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1993, p. 139-140; y Lascurain Fernández Carlos, *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, El Colegio de Veracruz, Fundación Cooperar por Veracruz, Plaza y Valdés, México, 2006, p. 108

que se originaba en la incapacidad de éste país para beneficiarse del sistema internacional de comercio”<sup>268</sup>.

La característica más importante de esta primera etapa es la marginalidad de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo nacional, cuya expresión fue tanto jurídica, institucional y política. A partir de entonces, la problemática ambiental quedaría incluida en las políticas del Estado, pero limitada a ciertos temas. Esta etapa estuvo centrada en la corrección de los efectos del desarrollo sobre la salud, asentamientos urbanos y la contaminación derivada por algunas actividades productivas<sup>269</sup>.

En este sentido, se dieron destacados avances institucionales, con los cuales se sentaron las bases de la protección ambiental.

Entre los relacionados a la contaminación y sus efectos sobre la salud destacan:

1. La modificación de la Constitución en 1971, para hacer explícita la función del Estado en la prevención y control de la contaminación ambiental que pudiera afectar la salud humana.
2. La promulgación en marzo de 1971, del primer ordenamiento específico para regular la contaminación, este es la *Ley Federal de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental*, y en el mes de septiembre se emite su reglamento.

Según se señala, esta ley abarcaba en su enfoque paliativos para los problemas ambientales. Particularmente proponiendo remedios tecnológicos para su combate. Desde la perspectiva gubernamental, este enfoque representaba ventajas obvias, ya que aparecía como que tomaba medidas para controlar la contaminación, sin tener que interrumpir la producción industrial o sin tener que imponer a la gente un cambio en sus estilos de vida<sup>270</sup>.

3. Ampliación de las facultades del Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

---

<sup>268</sup> “Reconsideraciones: La política ambiental mexicana”, en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap9.html>, consultado el 31 de agosto de 2010.

<sup>269</sup> Lascurain Fernández Carlos, *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, El Colegio de Veracruz, Fundación Cooperar por Veracruz, Plaza y Valdés, México, 2006, p. 108

<sup>270</sup> “Reconsideraciones: La política ambiental mexicana”, op. cit.

Cabe señalar que en la Constitución de 1917 se había establecido que el Consejo de Salubridad General, dependiente del Ejecutivo Federal, se ocuparía del saneamiento del medio ambiente. Entonces a dicho Consejo se le habían otorgado facultades sobre la higiene social, prevención de enfermedades y mejora de la condición física, atendiendo los efectos del problema, más que las causas del mismo<sup>271</sup>, es así que en 1971 se amplían sus facultades para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

**4. Modificación de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en enero de 1972, para crear la Subsecretaría de Mejoramiento Ambiental.**

Sobre este punto es preciso señalar que la Secretaría de Salubridad y Asistencia que era la instancia responsable de la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, contaba en su estructura con una dirección encargada de la higiene industrial (Dirección de Higiene Industrial), la cual había venido realizando con anterioridad acciones e investigaciones en relación al tema de la contaminación, tales como el Muestreo y Análisis de Gases en la Atmósfera que detecta la presencia del ciclo fotoquímico del ozono en la Ciudad de México en 1958, integración de la primera red de monitoreo con 4 estaciones localizadas en Tlalnepantla, el aeropuerto, el centro de la ciudad y en Tacubaya con equipos para medir dióxido de azufre, partículas suspendidas y polvo sedimentable en 1966, entre otras. En 1970, cambió su nombre por el de Dirección de Higiene del Ambiente en tanto que continuaba realizando acciones que fueron determinantes para definir la base legal del saneamiento ambiental y el control de la contaminación. Posteriormente, en 1972 se transforma para adquirir, como hemos señalado, el rango de subsecretaría de Estado, y con ello se inicia la historia de la gestión ambiental en México.<sup>272</sup>

Por otra parte, para reforzar los objetivos de mejoramiento ambiental, se encuentran los avances institucionales relacionados con los asentamientos humanos -que es otro de los componentes de la gestión ambiental- entre los cuales destacan:

**1. La modificación a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución en 1976.**

---

<sup>271</sup> Véase, [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/39/pr/pr6.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/39/pr/pr6.pdf) consultado el 21 de marzo de 2010.

<sup>272</sup> Véase, [www.sma.df.gob.mx/simat/pnhistoria.htm](http://www.sma.df.gob.mx/simat/pnhistoria.htm), consultado el 14 de marzo de 2010

En los años 70, cuando el creciente problema que representaban los asentamientos humanos y la casi ausencia de instrumentos jurídicos para orientar el desarrollo urbano en las entidades federativas planteó el imperativo de establecer disposiciones legislativas para el ordenamiento territorial de los centros de población, lo anterior desembocó en la modificación de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. De esta manera, el 6 de febrero de 1976 se publicó en el DOF el Decreto de reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, en el cual:

- Se consigna la facultad que tiene la nación para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad. (párrafo 3º del artículo 27)
- En la fracción XXIX-C del artículo 73 se consignó la facultad del Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios para cumplir con los fines del párrafo tercero del artículo 27.
- En el artículo 115, se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expidieran las leyes y reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos para cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27, y que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más entidades federativas formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, planificarían y regularían de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

2. La promulgación de la *Ley General de Asentamientos Humanos* en mayo de 1976. La cual normaba la planeación urbana y lo inherente a la conservación de los elementos naturales y las condiciones ecológicas (publicada en el DOF el 26 de mayo de 1976).

Esta ley sirvió de base para que las entidades federativas expidieran sus respectivas leyes en la materia, así como planes, programas y otras disposiciones jurídicas en

materia de desarrollo urbano, de igual forma se establecieron instancias dedicadas a la planeación y administración urbana.

3. Creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en 1976, en el marco de esta nueva Secretaría se estableció en 1977 la Dirección General de Ecología Urbana.

En diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF, contempló la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, y se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como entidad encargada de definir las políticas y objetivos en materia de asentamientos humanos. La regulación ambiental de los asentamientos humanos se enfatiza tanto con la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de 1972 como con la Dirección General de Ecología Urbana, dependiente de la SAHOP en 1977.<sup>273</sup>

De igual manera, entre las acciones encaminadas a normar la contaminación derivada por algunas actividades productivas encontramos que en el transcurso de los años 70, se emitieron 7 *Normas Técnica Ecológicas* (NTE) en el país, las cuales se referían a la emisión de ruido.

Asimismo cabe destacar que entre 1973 y 1976 el gobierno mexicano y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, llevaron a cabo de manera conjunta un programa de protección ambiental. En el apartado de contaminación atmosférica para la Ciudad de México, se estableció la adquisición gradual de 22 equipos de alto volumen para medir partículas y reforzar los equipos para medir gases contaminantes en 14 estaciones existentes; asimismo, la introducción de equipo automático permitió realizar mediciones continuas y en tiempo real de gases contaminantes y parámetros meteorológicos (dirección y velocidad de viento, temperatura y humedad relativa) con transmisión a un centro receptor de datos. Esta red de monitoreo se denominó “Red Phillips”.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> “Los antecedentes del derecho urbanístico en México”, Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A. C., versión electrónica en: [www.cnjur.org.mx](http://www.cnjur.org.mx), consultado el 21 de marzo de 2010

<sup>274</sup> Véase, [www.sma.df.gob.mx/simat/pnhistoria.htm](http://www.sma.df.gob.mx/simat/pnhistoria.htm), consultado el 14 de marzo de 2010

Conviene también señalar que algunos de los programas especiales como el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y otros como los de Comisiones de Cuencas hidrográficas instrumentados entre 1973 y 1982, promovieron acciones de conservación de suelos y reforestación, sin embargo, por la forma de operar centralizada, burocrática y dependiente de los presupuestos federales, y por problemas de diseño y concepción no tuvieron continuidad. Además, estas acciones de protección ambiental no se articularon ni con los programas productivos, ni se concibieron como parte de las estrategias de superación de la pobreza<sup>275</sup>.

### **3.3.5.2 Segunda etapa (1982-1994). Ampliación y fortalecimiento de la política, legislación e instituciones ambientales.**

La segunda etapa de la política ambiental mexicana a la cual hacen referencia los especialistas da inicio a principios de la década de los ochenta, y concluye a principios de la década de los noventa. Que coincide con el periodo en que estuvo en funcionamiento la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología desde su creación en 1982 y hasta su transformación en Secretaría de Desarrollo Social en 1992. No obstante, consideramos que esta etapa se extiende hasta mediados de los noventa, dado que, si bien en 1992 se intenta vincular los asuntos ambientales con el desarrollo social instalándolos en una secretaría de Estado creada para el caso –la SEDESOL- esto no significó un cambio en la concepción gubernamental sobre los problemas ambientales ni se logró consolidar la vinculación de ambos aspectos.

El inicio de esta etapa coincide con el inicio de la administración de Miguel de la Madrid, quien ya desde su campaña presidencial había anunciado su decisión de abordar los males ambientales de México. Por primera vez en la historia del país, un candidato presidencial había hecho del ambiente un tema de su campaña, tal como lo demostraban sus declaraciones.<sup>276</sup>

---

<sup>275</sup> Provencio y Carabias, op. cit., p. 151

<sup>276</sup> "Hemos defendido a nuestros recursos naturales de la ambición de extranjeros, pero no de nosotros mismos. Los asentamientos humanos irregulares, la explotación irracional de bosques y selvas, la contaminación industrial del aire, del agua y de la tierra, requiere una acción, no sólo del gobierno, sino de toda la sociedad. Debemos desarrollar una conciencia ecológica nacional y un respeto hacia las

En esta etapa, el concepto de política ambiental se amplía, incluyéndose nuevos temas: además de la prevención y el control de la contaminación, se incluyen el ordenamiento territorial, restauración ecológica, conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales y sus ecosistemas y el fomento de una conciencia ambiental.<sup>277</sup> Pero sin duda alguna, una de las cuestiones más importantes de esta etapa, es el cambio en la concepción gubernamental acerca de los problemas ambientales cuando se reconoce que son las formas de producción las responsables principales del deterioro de la naturaleza.

Este cambio en la concepción gubernamental sobre los problemas ambientales, se vio reflejado en la reforma del artículo 25 de la Constitución del 3 de febrero de 1983, en la cual quedó establecido que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional y que en este sentido, como protector del medio ambiente, su labor consistía en sujetar el uso de los recursos productivos al beneficio general, cuidando de su conservación y del medio ambiente.<sup>278</sup>

El interés del nuevo presidente por los asuntos ambientales se vio reflejado desde el inicio de su administración, cuando decide crear en 1982 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la cual fue indudablemente uno de los avances institucionales más importantes del periodo; así como en su decisión de incluir por primera vez en la historia de la planeación, un capítulo destinado a la ecología en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual quedaron integrados los temas de: ordenamiento territorial, restauración ecológica, recursos naturales y conciencia ambiental.

Tal como lo mencionábamos en el primer capítulo de esta investigación, la creación de una conciencia ambiental se da a escala global y se ve fortalecida por la publicación del Informe Brundtland en 1987, en cual quedó definido el concepto de desarrollo sustentable. Reflejándose la incidencia de estos hechos en una evolución de la política

---

normas y los criterios necesarios para la conservación de nuestros recursos naturales". Véase: "Reconsideraciones: la política ambiental mexicana", op. cit.

<sup>277</sup> Lascurain, op. cit., p. 110

<sup>278</sup> Véase, párrafo sexto del artículo 25 constitucional, en: Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27 fracciones XIX y XX; 28, 73 fracciones XXIX-D, XXIX -E y XXIX-F de la CPEUM, publicado en el DOF, el 3 de febrero de 1983, versión electrónica en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

ambiental, en el diseño institucional, la legislación, reglamentación e instrumentos que en adelante serían aplicados.

De igual manera, en 1982 se llevó a cabo la modificación de la *Ley Federal de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de 1971* para dar origen a la *Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA)*, la cual marcó las directrices de la política ambiental durante el periodo que estuvo en vigencia (1982-1987), Lascurain señala que con esta ley surge por primera vez la evaluación del impacto ambiental, sin embargo, es hasta 1988 cuando esta se fortaleció con la promulgación de la LGEEPA.

Una de las cuestiones fundamentales de esta ley es que facultaba al gobierno para cerrar industrias que no instalaran equipos para control de contaminación y para sentenciar a prisión (de seis meses a cinco años) a los ejecutivos de las corporaciones que violaran la ley. Podía suspender industrialización y desarrollo urbano, cuando ese desarrollo mostrara efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y sobre los procesos ecológicos<sup>279</sup>.

Según se señala, con la creación de la SEDUE se logró concretar una visión que integraba los principales aspectos que inciden en el deterioro del medio ambiente y la calidad de vida; se concibió para realizar acciones de apoyo para racionalizar el proceso de crecimiento urbano, considerando los aspectos ecológicos, es decir, aprovechar óptimamente los recursos sin dañar la naturaleza y con ello ofrecer posibilidades más realistas de solución.

La creación de la SEDUE corresponde al modelo de reforzamiento de una estructura administrativa preexistente, mediante la asignación de competencias ambientales que se encontraban asignadas a otras dependencias, así como la formulación de nuevas competencias en materia ambiental; conservó las atribuciones de la extinta SAHOP, que se referían a los temas de asentamientos humanos, de desarrollo urbano, los bienes nacionales y la vivienda. Recibió de la Secretaría de Salud la atribución de formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la misma. También le fueron asignadas diversas atribuciones que tenía la Secretaría de

---

<sup>279</sup> Véase, "Reconsideraciones: la política ambiental mexicana", op. cit.



Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en materia forestal. Por último se le confirieron cometidos relativos a la protección de los ecosistemas naturales.<sup>280</sup>

De esta forma, la estructura de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) quedó conformada por tres subsecretarías: la Subsecretaría de Vivienda, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura y la Subsecretaría de Ecología. A esta última se le encomendaron las funciones de: planear y dirigir la política ambiental. Para esto, debía establecer criterios ecológicos, determinar normas y formular programas para conservar, preservar y restaurar el ambiente. Vigilar la aplicación de estas normas y programas. Para el desempeño de sus funciones contaba con 4 direcciones generales: Normatividad y regulación ecológica; Prevención y control de la contaminación ambiental; Conservación ecológica de los recursos naturales; y, Promoción ambiental y participación comunitaria.<sup>281</sup>

En 1984 la SEDUE a través de la Subsecretaría de Ecología, elaboró el *Programa Nacional de Ecología (PNE 1984-1988)* el cual fue el documento rector de la política ambiental. Este documento contenía un diagnóstico regular de los problemas ambientales. Pero sobre todo, se considera que una de sus mayores contribuciones fue la de atribuirle a la forma de producción la responsabilidad principal del deterioro de la naturaleza, que es un elemento fundamental en la planeación de políticas. El documento incluía estrategias y metas que debían ser cubiertas en este caso por la SEDUE, dirigidas a aspectos correctivos, tales como el control de la contaminación y la restauración ambiental; y preventivos, tales como el ordenamiento territorial, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, y educación ambiental.<sup>282</sup>

Se reconoce que durante los diez años de su existencia la SEDUE tuvo avances muy significativos en algunas de estas prioridades, tales como: 1) la prevención y control de los problemas de contaminación, 2) el incremento de la superficie decretada bajo algún régimen de protección, y 3) la elaboración de un marco normativo.

---

<sup>280</sup> “Marco administrativo de la función ambiental municipal”, versión electrónica en: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/39/.../pr6.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/39/.../pr6.pdf)

<sup>281</sup> Véase, Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el DOF el 19 de agosto de 1985.

<sup>282</sup> Lascurain, op. cit., p. 110

Asimismo, entre 1988 a 1991 la SEDUE expidió 76 Normas Técnicas Ecológicas<sup>283</sup>, de las cuales: 33 se refieren a los límites máximos permisibles y procedimientos para la emisión de contaminantes en las descargas de aguas residuales; 19 se refieren a los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera; 5 señalan los métodos de medición y procedimientos para determinar la concentración de contaminantes en el aire; 7 están relacionadas con los residuos peligrosos; 5 están relacionadas con las cuestiones forestales. Y emitió 6 criterios ecológicos,<sup>284</sup> de los cuales: 1 se refiere a la calidad del agua; 4 a la instalación de hidroeléctricas, termoeléctricas y líneas de transmisión; y, 1 determina las especies raras, amenazadas, en peligro de extinción y sus endemismos, de flora y fauna terrestres y acuáticas en el territorio nacional.

No obstante, se reconoce que las acciones de la SEDUE en relación a los aspectos preventivos y de uso, manejo, restauración y protección de los ecosistemas y recursos naturales, fueron limitadas, con impactos muy locales y efímeras. En tanto que el ordenamiento territorial, considerado como una de los temas críticos quedó en el rezago o con muy poca atención.

Indudablemente, otro de los avances más significativos de este periodo lo constituye la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)*, promulgada el 28 de enero de 1988. Esta ley es reglamentaria del artículo 27 constitucional y con ella se complementaron otros ordenamientos vigentes que regulaban el aprovechamiento de los recursos naturales. Esta ley establece la base jurídica que define los elementos de la política ecológica, así como la regulación de los instrumentos para su aplicación. Se ha hecho mención de que en la LGEEPA se incluyó una visión más integradora que en su predecesora la *Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA)*.

---

<sup>283</sup> Las Normas Técnicas Ecológicas son un conjunto de reglas científicas o tecnológicas que establecen los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deben observarse en el desarrollo de actividades de uso o destino de bienes que causen o puedan causar desequilibrio ecológico y daño al ambiente. Estas uniforman principios, criterios, políticas y estrategias en la materia. Asimismo, determinan los parámetros dentro de los cuales se garantizan las condiciones necesarias para el bienestar público y para asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Véase Lascurain, op. cit., p. 128-129

<sup>284</sup> Los criterios ecológicos son lineamientos destinados a preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente. Véase Lascurain, op. cit., p. 130

Por otra parte, el surgimiento de esta ley tiene como marco de referencia los convenios que México firmó desde principios de la década de los ochenta con el FMI, en los cuales, como parte de las políticas de ajuste estructural en el rubro de medio ambiente, el gobierno se había comprometido para el año de 1985 a la creación de una ley de protección ambiental.<sup>285</sup>

La LGEEPA quedó conformada por seis apartados, los cuales versaban sobre la concurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios, otorgándole más facultades a éstos últimos, la política ecológica y sus instrumentos, las Áreas Naturales Protegidas, el aprovechamiento racional de los elementos naturales, la participación social, y las medidas de control y de seguridad así como las sanciones<sup>286</sup>.

Dentro de su capítulo V se desglosaban los 9 instrumentos de la política ecológica, estos son: 1) la planeación ecológica, 2) el ordenamiento ecológico, 3) criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, 4) regulación ecológica de los asentamientos humanos, 5) evaluación del impacto ambiental, 6) Normas Técnicas Ecológicas, 7) Medidas de protección de áreas naturales, 8) investigación y educación ecológicas, 9) información y vigilancia<sup>287</sup>.

Los especialistas nos han mencionado que lo relevante de esta ley, es que de ella se derivaron dos instrumentos fundamentales: 1) la manifestación del impacto ambiental, con la cual se pretende prevenir los daños ambientales de las obras y proyectos productivos; y 2) el ordenamiento territorial. El objeto de este instrumento es brindar una base de información sobre el territorio nacional, útil para la planeación del desarrollo, para la elaboración de políticas y normas que fomenten un adecuado uso del suelo y el manejo racional de los recursos naturales. No obstante, los avances han sido extremadamente lentos a pesar de su importancia estratégica<sup>288</sup>.

---

<sup>285</sup> Véase, Manrique Campos Irma, "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural", versión electrónica en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sader/cap01.pdf>

<sup>286</sup> Lascurain, op. cit., p. 112.

<sup>287</sup> Sil Acosta, op. cit., p. 103

<sup>288</sup> Provencio y Carabias, op. cit., p. 143

Cabe señalar que en el ámbito estatal, las entidades federativas iniciaron la elaboración de sus respectivas legislaciones ambientales, de manera que cinco años después, 29 de los 32 estados de la república ya contaban con su propia Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente -que fueron elaboradas tomando como base las condiciones particulares de las zonas a las que se circunscriben-; y para complementarlo, se habían expedido 25 de sus Reglamentos locales. En tanto que el 25% de los municipios de todo el país ya contaban con un responsable para atender los asuntos ecológicos<sup>289</sup>.

Sin embargo, aun cuando reconocen las virtudes de la LGEEPA, Provencio y Carabias nos señalan que esta ley no logra resolver la desarticulación de los problemas ambientales con los procesos productivos; no se asume plenamente que han sido las formas de apropiación de los recursos naturales y del crecimiento urbano los que han provocado la degradación ambiental; así como tampoco se hace cargo de la relación de estos procesos con la tenencia de la tierra. Dejando así a las leyes particulares la regulación de estos usos y no los obliga a adecuarse a los criterios ambientales.

Por el contrario, en su artículo 1 define que las disposiciones de esta ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionen con las materias que regula este propio ordenamiento. En términos jerárquicos, esto significa que quedan por encima de esta ley, las otras leyes que regulan por separado los recursos y sus actividades productivas, tales como el agua, la pesca, el suelo, lo forestal, la caza, el mar, sanidad, fitopecuaria, agricultura, ganadería, flora, fauna, etcétera. Y que en todo caso, si se presentan contradicciones entre la LGEEPA y alguna ley sectorial prevalecerá la ley sectorial; cuestión que le resta peso a la aplicación de los criterios ecológicos en las actividades productivas, y en general en el uso de los recursos, cuestiones que constituyen un marco jurídico ambiental entramado, complejo y muy heterogéneo<sup>290</sup>.

En términos generales, se señala que la política ambiental de este periodo tuvo un impacto limitado, debido entre otras causas a la existencia de conflictos entre

---

<sup>289</sup> Lascurain, op. cit., p.126-128

<sup>290</sup> Provencio y Carabias, p. 143

sectores, contradicciones por la jerarquía y autoridad entre instituciones, falta de presupuesto (entre 1983 y 1988 se aplicó a la Subsecretaría de Ecología solo el 11% del presupuesto de la SEDUE), entre otras. Lo cual reflejaba la poca prioridad que el tema ambiental tuvo para el gobierno federal, estatal y municipal, y la limitada capacidad de acción de la sociedad organizada<sup>291</sup>.

Posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 de Carlos Salinas de Gortari señalaba asumir entre sus más altas prioridades la protección y restauración del medio ambiente. El objetivo fundamental en esta materia era armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Sus principales líneas de acción se enfocaban hacia el ordenamiento de las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías.<sup>292</sup>

Durante este periodo la gestión ambiental estuvo sustentada en la LGEEPA y el Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente 1990-1994, el cual es resultante del PND. En dicho programa se definieron los 7 instrumentos preventivos que serían utilizados: 1) ordenamiento ecológico, 2) impacto y riesgo ambiental, 3) marco legal, 4) educación, capacitación y comunicación, 5) aprovechamiento de la ciencia y la tecnología, 6) participación social, 7) cooperación internacional<sup>293</sup>

En 1990, la SEDUE y la Agencia de Protección Ambiental norteamericana (EPA) desarrollaron de manera conjunta el Programa Integral Ambiental Fronterizo (PIAF), para la ejecución de acciones para enfrentar los problemas ambientales de la frontera. En 1992, Luis Donaldo Colosio reconocía que el PIAF, constituía un ejemplo novedoso de cooperación internacional en el saneamiento ambiental. El Programa es singular

---

<sup>291</sup> Ibid., p. 141

<sup>292</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. xix-xx

<sup>293</sup> Sil Acosta, op. cit., p. 103-104

por tratarse de la única frontera en el continente entre dos economías con distinto nivel de desarrollo.<sup>294</sup>

Este programa contenía una estrategia para la inspección ambiental, el control de la contaminación del agua y el aire, y el manejo y disposición final de residuos industriales y municipales, así como atender emergencias ambientales.<sup>295</sup> La CEPAL nos ha señalado que el programa se desarrolló por iniciativa del presidente de los Estados Unidos, George Bush, quien enfrentaba las presiones de grupos ambientalistas y un electorado preocupado por las cuestiones del medio ambiente derivadas de la intención de firmar un acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá. El temor manifestado por los críticos ambientalistas era que, dadas las normas ambientales más bajas de México, la intensificación de la producción y del comercio provocaría más contaminación y ésta traspasaría la frontera desde ese país a los Estados Unidos. No obstante, el programa careció de los recursos necesarios para su implementación.<sup>296</sup>

Por otra parte, se ha señalado que los procesos de “adelgazamiento” del Estado, descentralización de funciones, así como los de apertura comercial (la firma del TLCAN) y el ingreso de México a la OCDE, propiciaron importantes reformas legales en 1992, las cuales constituyeron avances significativos relacionados con los recursos naturales productivos y la conservación del medio ambiente, entre las cuales destacan:

- 1) la nueva *Ley de Pesca*, cuyo propósito es el de garantizar la conservación, preservación y aprovechamiento racional de los productos pesqueros y establecer las bases para su adecuado fomento y administración.
- 2) la *Ley Forestal*. Este ordenamiento sienta las bases para impulsar el bienestar de los pobladores de bosques y selvas, y promueve el desarrollo de la industria forestal nacional, sin afectar la calidad ambiental y la biodiversidad.

---

<sup>294</sup> “Discurso de Luis Donaldo Colosio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Río de Janeiro, junio 9 de 1992. versión electrónica en:

<http://www.bibliotecas.tv/colosio/discursos/sedesol09jun92.htm>

<sup>295</sup> Provencio y Carabias, op. cit., p. 144

<sup>296</sup> Véase, CEPAL, “Cooperación ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-EEUU”, México, 2004, p. 1, versión electrónica en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20445/R866.pdf>

- 3) la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización*. En ella quedó establecido que todas las Normas Técnicas Ecológicas -al igual que las normas técnicas sanitarias- deberían de transformarse en Normas Oficiales Mexicanas (NOM), siempre que se sustenten entre otros análisis en el de costo-beneficio-efectividad en relación con la calidad de vida de la sociedad. La principal diferencia entre las NTE y las NOM, es que las NTE se acordaron para que fueran aplicadas bajo una reglamentación que fue modificada, por lo que se debían transformarse en NOM para que tuvieran una vigencia permanente y fueran obligatorias para toda la planta productiva nacional.<sup>297</sup> Las NOM establecen las características y las especificaciones para todos los productos, procesos y servicios que pueden constituir un riesgo para el ambiente, para los trabajadores y los consumidores; desde el momento que las normas técnicas se transforman en NOM, se está permitiendo que sean los criterios del mercado los que definan la obligatoriedad de la norma”.<sup>298</sup>
- 4) la *Ley de Aguas Nacionales*. El objetivo de esta ley es el de administrar integralmente el agua con una mayor participación de los usuarios; consolidar la programación hidráulica y de un organismo federal para la administración del agua, en cantidad y calidad; dar seguridad jurídica en el uso y aprovechamiento del líquido, que permita a los particulares planear adecuadamente sus actividades a mediano y a largo plazos; aprovechar eficientemente el agua para la modernización del campo y, en general, para la modernización del país; promover una mayor participación de los particulares en la construcción y operación de infraestructura y servicios hidráulicos.

Asimismo, otro de los cambios importantes realizados en 1992, fue la desaparición de la SEDUE, la cual es sustituida por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la cual se integraron los asuntos ambientales con el desarrollo social. Dado que le fueron transferidas las funciones que la SEDUE desempeñaba así como también se coloca dentro de su estructura la Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad.

---

<sup>297</sup> Lascurain, op. cit., p. 129

<sup>298</sup> Sil Acosta, Op. cit., p. 107

El artículo 32 de la LOAPF le asignó como atribuciones a la SEDESOL, las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.

La estructura de la SEDESOL quedó constituida por las subsecretarías de: Vivienda y Bienes Inmuebles; Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Desarrollo Regional. Para atender los asuntos ambientales se crean el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como órganos desconcentrados. De igual manera, se establecen en calidad de órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Solidaridad, y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad.

Al Instituto Nacional de Ecología le fueron asignados los aspectos técnico-normativos para formulación de la gestión ambiental. Entre sus atribuciones están las de: elaborar y expedir normas y criterios ecológicos, para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, de la flora y fauna, y de los ecosistemas para restaurar y preservar la calidad del ambiente. Asimismo, se encarga de la evaluación y dictamen de las manifestaciones de impacto ambiental; de la administración de las áreas protegidas no conferidas a otras dependencias; y de formular, conducir y evaluar el ordenamiento ecológico en coordinación con otras dependencias y con los gobiernos estatales y municipales.

En tanto que a la PROFEPA, las de vigilancia, inspección y verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental, así como imponer las sanciones que resulten aplicables en caso de incumplimiento. Asimismo, le corresponde recibir, investigar y atender ante las autoridades, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado por incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.<sup>299</sup> Asimismo, es la instancia que establece los convenios de concertación con la iniciativa privada para que corrija los procesos de la planta industrial del país, y dejen de contaminar, o contaminen menos, así como para que instalen el equipamiento ecológico necesario.<sup>300</sup>

---

<sup>299</sup> Provencio y Carabias, op. cit., p.145

<sup>300</sup> Sil Acosta, op. cit., p. 108



El 16 de marzo de 1992, se creó la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) que es una comisión intersecretarial con carácter permanente, la cual fue concebida como una organización de investigación aplicada, promotora de investigación básica, que compila y genera información sobre biodiversidad, desarrolla capacidades humanas en el área de informática de la biodiversidad y es fuente pública de información y conocimiento para toda la sociedad. Entre sus funciones principales están las de instrumentar y operar el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB), como establece el artículo 80, fracción V del de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para brindar datos, información y asesoría a diversos usuarios así como instrumentar las redes de información nacionales y mundiales sobre biodiversidad; dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de biodiversidad adquiridos por México que se le asignen, y llevar a cabo acciones orientadas a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad de México.<sup>301</sup>

Por otra parte, en el ámbito internacional, se llevó a cabo en 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro Brasil, en la cual México se proclamó estar a favor de un desarrollo sustentable. Así lo señalaban las palabras del representante mexicano, Luis Donald Colosio, quien fungía como titular de la Secretaría de Desarrollo Social. En el discurso emitido en el seno de dicha conferencia, el político señalaba que:

“La lucha por el desarrollo compartido y la lucha por restablecer el equilibrio ecológico no son, ni pueden ser, excluyentes. Sólo un desarrollo equitativo es garantía de un uso racional de los recursos que la tierra, la única que tenemos, nos ofrece a las generaciones de hoy y a las que habrán de venir. La construcción de un nuevo modelo de desarrollo - sostenido y sustentable - reclama esquemas que sepan trascender la geografía de la culpa y las éticas de doble medida.

Estamos conscientes de que no puede prosperar un combate ambiental que se desentiende del rezago social. Pero estamos también conscientes que elevar productivamente el bienestar de los mexicanos, no puede ser ya más a costa de

---

<sup>301</sup> [www.conabio.gob.mx/qsomos](http://www.conabio.gob.mx/qsomos)

la degradación de los suelos, agotamiento de acuíferos y destrucción de los ecosistemas. Hacerlo así, significaría poner en riesgo el desarrollo y las perspectivas de bienestar de las generaciones futuras”.<sup>302</sup>

Con esta referencia queremos señalar que, el concepto del desarrollo sustentable, había logrado permear en las percepciones al menos de algunos de los integrantes del gabinete presidencial, particularmente del que fuera titular de la dependencia encargada de atender los asuntos sociales y ambientales, y que con ello se hubiera esperado que desde esa instancia se promovieran e iniciaran los cambios que contribuyen a lograr un desarrollo de tales características.

Sin embargo, las ventajas que representaba para una mayor coordinación el haber ubicado el desarrollo social y la política ambiental en una misma estructura institucional no parecen haber sido aprovechados lo suficiente. Es decir, con esta estructura existía la posibilidad de insertar el componente ambiental como algo inherente (o transversal) a la política social, de asentamientos humanos, de desarrollo regional, urbano y vivienda, cuestión que resulta básica y prioritaria como estrategia encaminada a un desarrollo sustentable, desafortunadamente, esta oportunidad de inserción no fue aprovechada, continuando así desarticuladas la política social y la dimensión ambiental.

Provencio y Carabias nos señalan que por ejemplo, SEDESOL tenía la obligación de elaborar programas regionales y especiales y de autorizar las acciones de inversiones y coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales mas desprotegidos, en especial de los grupos indígenas (el PRONASOL), sin embargo, estuvo ausente la articulación de estas acciones con la dimensión ambiental. Asimismo, entre las funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional estaban las que se refieren al diseño y ejecución de programas de desarrollo regional en áreas rurales y urbanas, de fomento productivo o de beneficio social, sin embargo, no incluyeron explícitamente la incorporación de las normas y criterios ecológicos para conservar y aprovechar los recursos y preservar y restaurar la calidad del ambiente, la

---

<sup>302</sup> “Discurso de Luis Donald Colosio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, op. cit.

definición de éstas últimas eran atribuciones del INE, sin embargo se carecía de mecanismos operativos de coordinación entre ambas instancias.

Respecto de haber ubicado lo ecológico en el INE, si bien representaba algunas ventajas dado que tiene plena autonomía técnica y operativa en cuanto al ejercicio del presupuesto, no obstante las ventajas parecen haber sido más de carácter administrativo y operativo que para propiciar una verdadera articulación entre lo ambiental y el desarrollo.<sup>303</sup>

Por otra parte, en el marco de las negociaciones del TLCAN, y “al calor del nuevo clima que creó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, en la que los países tomaron compromisos serios para proteger el ambiente”<sup>304</sup>, se estableció en 1993 el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) entre México, Estados Unidos y Canadá, el cual tenía como antecedente el PIAF de 1990 que hemos mencionado anteriormente, y cuyos objetivos quedaron establecidos en su artículo 1.<sup>305</sup>

Sin embargo, la CEPAL nos señala que el ACAAN tuvo una serie de limitaciones que reflejaban la manera en que se desarrollaron las negociaciones: el tema ambiental, en realidad, se encuentra parcialmente en el acuerdo comercial y en parte en el acuerdo paralelo. Esto se debió a que se comenzó a introducir un enfoque de protección ambiental en el primero, pero, cuando no fue suficiente la incorporación de estos elementos, se desarrolló el acuerdo ambiental paralelo. Esto significa que aspectos

---

<sup>303</sup> Véase Provencio y Carabias, op. cit., p. 148-149

<sup>304</sup> Cepal, op. cit., p. 2

<sup>305</sup> (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas; (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres; (d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC; (e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio; (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales; (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales; (i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes; (j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 1993, p. 3, versión electrónica en: [http://www.semarnat.gob.mx/leyesyformas/Acuerdos/ACUERDO\\_DE\\_COOPERACION\\_AMBIENTAL\\_DE\\_AMERICA\\_DEL\\_NORTE.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/leyesyformas/Acuerdos/ACUERDO_DE_COOPERACION_AMBIENTAL_DE_AMERICA_DEL_NORTE.pdf)

como los de inversión y propiedad intelectual relativa a asuntos ambientales no están en el acuerdo ambiental paralelo sino en el comercial. El segundo punto que vale la pena destacar es que como el tema ambiental se volvió un obstáculo para la aprobación del TLC entonces fue desarrollado bajo presión, en términos de tiempo. Sin tener precedentes ni modelos en los que apoyarse, el esfuerzo por crear el ACAAN se concentró en la formación de la institucionalidad y no tanto así en la agenda ambiental común de los tres países, lo cual dejó muchas tareas pendientes a la Comisión para la Cooperación Ambiental en su arranque.<sup>306</sup>

En conclusión, de 1990 a 1994 la aplicación de la gestión ambiental se aceleró a través de cuatro características:

- una mayor regulación ecológica en todos los sectores productivos del país, con el diseño y la aplicación de la normatividad ambiental. Esto debido al avance en materia de normas técnicas ecológicas (NTE) y sanitarias, las cuales se terminaban transformando en NOM obligatorias.
- el proceso de cambios que en muy corto tiempo se realizaron en las instituciones encargadas de los asuntos ambientales.
- el significativo incremento de los recursos financieros para el rubro de protección ambiental, vía presupuesto asignado, así como de créditos contratados con el exterior.<sup>307</sup>
- mayor vigilancia y seguimiento del cumplimiento de la normatividad vía el fomento de la denuncia por parte de la población y la creación de estructuras organizativas para la población, tales como: Consejos Ecológicos Municipales de Participación Ciudadana, Regidurías de Protección Ambiental y los Consejos Nacionales y Regionales para el Desarrollo Sustentable. Esta cuestión está muy ligada a la característica 1.<sup>308</sup>

---

<sup>306</sup> Véase, CEPAL, op. cit.

<sup>307</sup> De acuerdo a datos del Banco Mundial, este destinó a México durante este sexenio, recursos por casi 9 mil millones de dólares dirigido a proyectos sociales y sobre todo de medio ambiente, prácticamente la mitad de lo que el país recibió desde 1949. Asimismo, como resultado de los acuerdos paralelos al TLCAN, se creó el Banco de Desarrollo del Norte, para financiar inversiones en equipamiento, no sólo ambiental, sino urbano y de servicios.

<sup>308</sup> Véase Sil Acosta, op. cit., p. 107-109

Sin embargo pese a los notables avances, los especialistas nos han señalado que a más de veinte años de su creación la política ambiental continúa enfrentando serias limitaciones:

- a) La política ambiental se ha ido conformando a partir de enfoques parciales que ni siquiera fueron asumidos plenamente, para la década de los noventa, se contaba con un cuerpo de instituciones, leyes, reglamentos, normas, programas e instrumentos que en conjunto significaban un avance considerable, sin embargo, se encontraban desvinculadas de una estrategia general de desarrollo.
- b) Se trata de una política ambiental tardía, que actúa sobre los síntomas y no como una política diseñada de manera integral, articulada y preventiva: Desde la década de los 40, la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización a través de la sustitución de importaciones. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, particularmente las del sector primario, generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, así como un desarrollo urbano industrial que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.<sup>309</sup>
- c) El desarrollo nacional no ha estado diseñado bajo las preocupaciones de preservar un ambiente natural sano y sustentable. Por ello, la política ambiental ha ocupado un espacio marginal dentro de las perspectivas de desarrollo nacional y ha tenido niveles de bajo rango y con muy poca incidencia en el resto de las instituciones. Un reflejo de ello es la baja prioridad presupuestal para las acciones de prevención y control de la degradación ambiental.
- d) Pese al reconocimiento de que la causa de los problemas ambientales hay que encontrarla en las formas de producción, la política ambiental elude los aspectos productivos y se orienta y enfatiza más a los correctivos de la contaminación industrial-urbana y a la conservación de la naturaleza. Las acciones preventivas en el manejo y uso de los recursos han sido relegadas. Las políticas de uso de recursos

---

<sup>309</sup> Véase, Manual de Organización de la SEMARNAT, p. 2

están diseñadas al margen de los criterios ambientales, de manera sectorial (recurso por recurso) y desvinculadas, perdiendo la visión integral de dependencia del funcionamiento de la naturaleza. Además no están apoyadas en un cuerpo de conocimiento científico.

- e) No ha habido una preocupación sistemática y seria de monitorear y evaluar los efectos del desarrollo en los recursos y sus ecosistemas y la información sobre el estado actual del medio ambiente y su evolución es mala, dispersa e incomparable entre años y regiones, lo que no permite hacer la evaluación de los programas y de las políticas.
- f) La ecología se ha percibido y transmitido como una limitante del desarrollo, más que como un potencial para el mismo. En parte por ello no se ha intentado de forma seria y sistemática diseñar y aplicar programas en los que los objetivos ambientales sean compatibles con los de la superación de la pobreza. Con el fin de promover el crecimiento productivo y a través de ello propiciar un incremento de los niveles de vida, se han aplicado programas que han contribuido decisivamente al deterioro del ambiente y a la degradación de los recursos, pero en muchos casos con resultados insatisfactorios en lo que se refiere a la superación de la pobreza.<sup>310</sup>

### **3.3.5.3 Tercera etapa (1994-2012). Sintonía con la economía ambiental y la incorporación simbólica del desarrollo sustentable**

Podemos considerar como otra etapa de la política ambiental, la que inicia a partir de 1994, ya que esta entra en una clara sintonía con las tendencias internacionales, por un lado incorporando los conceptos de desarrollo sustentable y sustentabilidad pero por otro, buscando su coincidencia con la lógica del mercado.

Hemos mencionado en los primeros capítulos de esta investigación que la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, contribuyó a que durante la década de los noventa, muchos de los gobiernos de la región latinoamericana incorporaran en sus documentos oficiales, constituciones y legislaciones al desarrollo sustentable, así como también registraran significativos avances en materia de políticas e instituciones ambientales, tal fue el caso de México.

---

<sup>310</sup> Véase Provencio y Carabias, op. cit., p. 150-151

En esta etapa los asuntos ambientales comienzan a adquirir mayor relevancia y jerarquía dentro de la agenda gubernamental: se crea una secretaría especializada para atender los asuntos del medio ambiente; se incorporan nuevos instrumentos a la política ambiental; el presupuesto gubernamental destinado al sector se incrementa; se constitucionaliza el derecho a un medio ambiente sano, entre otros.

Asimismo, se incorporan los conceptos de desarrollo sustentable y sustentabilidad dentro de los principales documentos rectores del desarrollo nacional, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Medio Ambiente; así como en la legislación: Constitución, LGEEPA, entre otros.

El contexto en el cual comienza a desarrollarse este cambio de la política ambiental estuvo caracterizado por un sistema político y administrativo en fase de transición democrática y de federalización, dentro de una economía abierta y en proceso de globalización, en un país con graves desigualdades e indigencias sociales, en medio de crecientes y crónicas tendencias de deterioro, agudizadas por fenómenos importados de variabilidad climática y en un contexto económico, financiero y ambiental adverso.

Entre los aspectos más significativos del *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, sobresale la incorporación de los conceptos de Desarrollo Sustentable y sustentabilidad como la base de sus planteamientos. A partir de los cuales, definió al territorio como un ensamble de ecosistemas articulados históricamente a las actividades humanas, donde a toda transformación o cambio social relevante corresponden significativas modificaciones ecológicas.

Pero sobre todo, reconoció que los problemas ambientales son manifestaciones de procesos históricos vinculados estrechamente unos con otros; y que el medio ambiente no es un compartimento del saber o de los intereses sociales, sino un plano que cruza dimensiones temporales, sectoriales y regionales de nuestra economía, de nuestras instituciones, y de diferentes entramados sociales, jurídicos y políticos.

Por ello, ofreció un diagnóstico basado en seis procesos o dimensiones: el primero de estos hacía referencia a lo rural, incluyendo los aspectos de biodiversidad y recursos naturales terrestres, y manejo del territorio. En el segundo se abordaban de manera específica el ámbito costero y marino de los ecosistemas y recursos naturales. El

tercero estaba referido al desarrollo urbano. Como cuarta dimensión se encontraba la industria. La quinta se refería al desarrollo regulatorio e institucional de México en materia de gestión ambiental, particularmente a partir de los años setenta. Por último, la dimensión internacional.

Asimismo, el Programa definió los 16 instrumentos de política ambiental que serían utilizados, estos son: 1) Áreas Naturales Protegidas, 2) regulación directa de la vida silvestre, 3) ordenamiento ecológico del territorio, 4) evaluación del impacto ambiental, 5) estudios de riesgo, 6) Normas Oficiales Mexicanas, 7) regulación directa de materiales y residuos, 8) regulación directa de actividades industriales, 9) autorregulación, 10) auditoría ambiental, 11) instrumentos económicos, 12) criterios ecológicos, 13) información ambiental, 14) educación e investigación, 15) convenios, acuerdos y participación, 16) verificación, control y vigilancias.

Tal como se observa, en esta etapa se introdujo el uso de nuevos instrumentos de política ambiental adicionales a los que ya se venían utilizando. En conjunto, se ha señalado que con estos instrumentos se busca regular el comportamiento ambiental, a través del establecimiento de normas a observar, cuya observación se realizaría mediante la inspección y el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones. Los únicos casos en que una estrategia escapa a esta lógica regulatoria, son los instrumentos relacionados con la educación y aún más, los instrumentos económicos. El valor de este plan no fue menor pues permitió concretizar muchas de las ideas de la primera administración ambiental.<sup>311</sup>

Conviene mencionar también que algunos de estos instrumentos fueron introducidos acorde a las tendencias internacionales de gestión ambiental, algunos de estos quedaron definidos como parte de la política ambiental industrial tal es el caso de la autorregulación (con dos vertientes importantes: normas voluntarias y certificación de productos), o bien aquellos que llevaron a generar el circuito de negocios ambientales.

---

<sup>311</sup> Véase, Guevara Sanguines, A. "Política ambiental en México: génesis, desarrollo y perspectivas" México, 2005, p. 7, versión electrónica en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_821\\_163175\\_7AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_821_163175_7AB46E07D38B71D230F5086ECF0F9887.pdf)



En todo caso, estos instrumentos tuvieron entre otros objetivos la búsqueda de un nuevo espacio de concertación con el sector empresarial.<sup>312</sup>

Por otra parte, en 1994 se creó por primera vez una secretaría que unió la gestión de los recursos naturales renovables con la del medio ambiente<sup>313</sup>, esta es la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, SEMARNAP.

El haber otorgado el nivel de ministerio a la cuestión ambiental es de extrema relevancia, pues no sólo es un signo del reconocimiento del Estado mexicano de la importancia del tema, sino que además tiene implicaciones presupuestarias y fomenta la profesionalización y continuidad del sector, así también contribuye a dar mayor continuidad a las líneas de política en su conjunto, aún cuando no se puede evitar que cada administración imprima su sello particular a las políticas ambientales.<sup>314</sup>

La SEMARNAP quedó integrada por tres subsecretarías: Subsecretaría de Recursos Naturales,<sup>315</sup> Subsecretaría de Pesca,<sup>316</sup> Subsecretaría de Planeación; así como por el Instituto Nacional de Ecología (INE), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), Instituto Nacional de la Pesca<sup>317</sup>, Comisión Nacional del Agua (CNA), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)<sup>318</sup>, y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

Se ha señalado que la SEMARNAP estuvo indudablemente marcada por el equipo de trabajo que diseñó la estructura de la institución y posteriormente se encargó de la puesta en práctica de una cierta postura respecto a los medios de búsqueda de la sustentabilidad. Se trataba en efecto de un grupo de expertos, muchos de ellos provenientes de la academia, que defendían una visión sistémica de los procesos socio-económicos subyacentes al deterioro ambiental. La estructura orgánica que

---

<sup>312</sup> Véase, Micheli, Jordy, "Política ambiental en México y su dimensión regional", El Colegio de Sonora, México, 2002, p. 144-145, versión electrónica en:

[http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23\\_5.pdf](http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23_5.pdf)

<sup>313</sup> Micheli, op. cit., p. 144

<sup>314</sup> Véase, Gueva Sanguinés, op. cit., p. 6

<sup>315</sup> Las funciones que le fueron asignadas a esta subsecretaría eran desempeñadas anteriormente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH y por la SEDESOL

<sup>316</sup> Las funciones que le fueron asignadas a esta subsecretaría eran desempeñadas anteriormente por la Secretaría de Pesca, SEPESCA.

<sup>317</sup> Este organismo anteriormente dependía de la SEPESCA

<sup>318</sup> Anteriormente este organismo dependía de la CNA

dieron a la institución buscaba responder a las metas que se plantearon para el sector. Se agruparon y reestructuraron programas y proyectos que anteriormente estaban dispersos en otras secretarías (hidráulicos, forestales, pesca y normatividad). En términos generales, la administración se caracterizó por recuperar, estructurar y lanzar nuevos diagnósticos del estado del medio ambiente.

Asimismo, se reconoce que la SEMARNAP se distinguió por su carácter «conservacionista» respecto al ambiente, ya que realizó grandes esfuerzos para la conservación de áreas naturales protegidas y de la vida silvestre, estrategias que anteriormente carecían de un discurso institucional bien estructurado. Sin embargo, pese a tener plena conciencia de la importancia de los procesos económicos y sociales existentes en las zonas protegidas, su integración en las acciones de conservación no se concretizó sino hasta más tarde.<sup>319</sup>

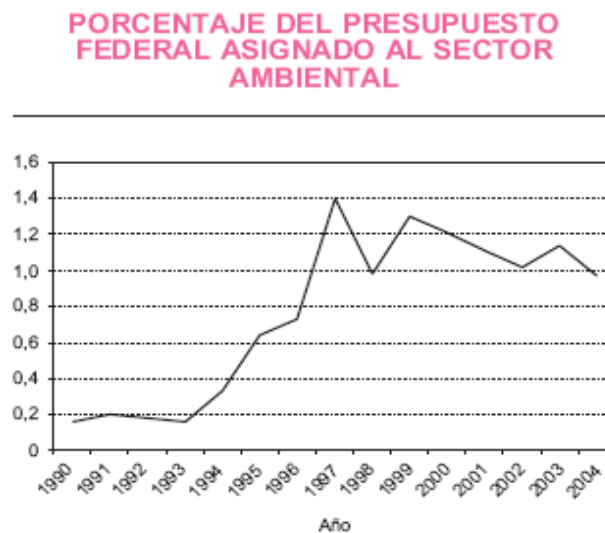
La SEMARNAP estableció vínculos de cooperación con otras dependencias del gobierno federal para contribuir al logro de sus objetivos, por ejemplo, con la Secretaría de Salud, para elaborar un inventario de empresas de alto riesgo desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente y un inventario de las fuentes de contaminación; con la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural enfatizando el papel de la propiedad de la tierra en su uso sustentable y la necesidad de apoyar la reforestación y proteger los recursos acuíferos; con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para garantizar que los proyectos de carreteras sólo sean aprobados después de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental (EIA) y que sean retirados de la circulación los vehículos altamente contaminantes; con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para el establecimiento de lineamientos técnicos de carácter voluntario relativos a la conservación de agua y energía, así como de programas de ayuda financiera; y con la Secretaría de Turismo para promover actividades turísticas sustentables que respeten la naturaleza. En el área de desarrollo urbano se introdujeron consideraciones ambientales en cuanto al uso del suelo y la construcción de infraestructura ambiental. Existen otros ejemplos en los que se integran cuestiones ambientales en otros programas, por ejemplo en asuntos sobre la

---

<sup>319</sup> Guevara Sanguinés, op. cit., p. 9-10

lucha contra la pobreza, la protección de la salud, el estímulo al desarrollo rural y el fomento del papel de la mujer.<sup>320</sup>

Otro de los aspectos relevantes que hemos mencionado es el relativo al presupuesto destinado al sector. Tal como se señala, la política ambiental necesita evidentemente de un presupuesto acorde con sus aspiraciones, y los medios financieros otorgados al sector ambiental pueden tomarse como un indicador de la relevancia que éste tiene para el Estado mexicano. Tal como se puede observar en la siguiente gráfica, el importe asignado al sector se incrementó sensiblemente tras su elevación al rango de Secretaría, alcanzando su nivel máximo en el año de 1997.



*Fuente: Guevara Sanguinés, A. "Política ambiental en México: génesis, desarrollo y perspectivas", op. Cit. p.8*

No obstante, se señala que la estructura del presupuesto que manejó la SEMARNAP mostró una gran concentración en la Comisión Nacional del Agua, y una debilidad presupuestaria del resto, particularmente en los órganos encargados de la política ambiental. Para 1998, el presupuesto asignado a la SEMARNAP se dividió en 75.7% para la Comisión Nacional del Agua; 18.7% para la propia secretaría; 2.3% para la

<sup>320</sup> Instituto Nacional de Ecología, "1988-2000. De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al INE –SEMARNAP", p. 101- 102, versión electrónica en: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/614/1988.pdf>

PROFEPA; 1.8% para el INE; 0.8% para el IMTA; y 0.7% para el Instituto Nacional de la Pesca.<sup>321</sup>

Por otra parte, en materia de legislación se registraron avances significativos: en 1996 entraron en vigor importantes modificaciones a la LGEEPA con objeto de modernizar la regulación ambiental: se introduce el control integral de la contaminación para aire, agua y residuos (introduciendo la Licencia Ambiental Única), el acceso de los medios de comunicación, permisos integrados, la autorregulación y la creación de un inventario de emisiones. Así como para transferir más responsabilidades ambientales a los estados y municipios y establecer el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente.

Asimismo, se reformó en su artículo 3º, para incorporar el término desarrollo sustentable, el cual definió como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en las medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; y en 2001 para fortalecer la participación pública.

Hemos también señalado que en esta etapa se introdujo en la Constitución el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. De tal manera que el 28 de junio de 1999, se modificó el *artículo 4º* constitucional, en el cual quedó establecido este derecho.

Posteriormente, el 3 de julio de 2000 se publica en el DOF la *Ley General de Vida Silvestre*, la cual es reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional y cuyo objeto es el de establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su

---

<sup>321</sup> Micheli, Jordy, "Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización del mercado ambiental mexicano), *El Cotidiano*, septiembre-octubre, año/vol. 17, número 103, UAM-A, p. 94, México, 2000, versión electrónica en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32510309>

hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción<sup>322</sup>

Como resultado de los compromisos pactados en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), paralelo al TLCAN, se inició en junio de 1995 el proceso de elaboración de un programa ambiental denominado Programa Frontera XXI para el periodo 1995-2000, este como continuación del Programa Integral Ambiental Fronterizo acordado entre México y Estados Unidos en 1990, además de la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), en julio de 1994.<sup>323</sup>

Tal como señalábamos anteriormente, el concepto de desarrollo sustentable fue incorporado en la Constitución. Así, el 28 de junio de 1999 se reforma el *artículo 25* constitucional, en el cual se señala al Estado como rector del desarrollo nacional, en esta ocasión se modifica explicitando que se debe garantizar que éste desarrollo sea integral y *sustentable*.<sup>324</sup>

Por otra parte, se observa también que el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* incorpora el concepto de sustentabilidad cuando señalaba como uno de sus objetivos fundamentales: promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y *sustentable* en beneficio de los mexicanos, para ello, una de las cinco estrategias que proponía era desplegar una política ambiental que hiciera sustentable el crecimiento económico.

En todo caso, conviene destacar que si bien el PND incorporó por primera vez el concepto de sustentabilidad, y más aún hacía alusión al desarrollo sustentable, lo hace solo para referirse a las cuestiones del medio ambiente y su relación con el crecimiento económico, es decir, el desarrollo sustentable quedaba restringido a su dimensión ambiental.

A grandes rasgos, podemos señalar que a partir de 1994 la política ambiental experimentó un cambio en su concepción respecto al medio ambiente y su relación

---

<sup>322</sup> Véase, Artículo 1 de la Ley General de Vida Silvestre.

<sup>323</sup> Véase, Sil Acosta, op. cit., p. 109

<sup>324</sup> Véase, Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional, y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la CPEUM, DOF, 28 de junio de 1999, versión electrónica en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) consultado el 10 de enero de 2011

con el desarrollo, ubicándolo como un elemento que es indispensable considerar dentro de la estrategia de crecimiento económico.

A finales del año 2000, asumía la administración del país un presidente proveniente del partido opositor al que había detentado la presidencia durante los últimos 70 años. Las expectativas fincadas por las grandes mayorías y los actores nacionales en la nueva administración y los cambios que se esperaban eran muy altas. No obstante los cambios en materia ambiental realmente no fueron muy significativos, en tanto que en materia de desarrollo sustentable lo fueron menos, pese a que tanto el discurso como la planeación gubernamental se empeñaron en señalar que la búsqueda por un desarrollo sustentable se trataba de una prioridad nacional, más aún, el intento por integrar aspectos ambientales en otras políticas sectoriales se tradujo en el programa titulado Programa para Promover el Desarrollo Sustentable en el Gobierno Federal. Sin embargo, como suele ocurrir, los buenos propósitos se quedaron plasmados en papel, los esfuerzos resultaron una vez más insuficientes, mientras que se continuaron promoviendo acciones que inciden desfavorablemente sobre el medio ambiente y limitan los esfuerzos, quedando aún lejos de realizarse los cambios que resultan fundamentales para un desarrollo con sustentabilidad ambiental y más aún, de un desarrollo sustentable.

Apenas iniciando la nueva administración, el 30 de noviembre del año 2000, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue modificada para realizar un cambio en las funciones y denominación de la SEMARNAP, la cual quedaría ahora bajo el nombre de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a través de este cambio se transfería el subsector pesca a la Secretaría de Agricultura.

Las autoridades del sector señalaron que más allá de la transferencia de funciones, de lo que se trataba era de hacer una gestión funcional que permitiera impulsar una política nacional de protección ambiental que diera respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y que lograra incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad.<sup>325</sup> Con la nueva estructura, los objetivos de la dependencia quedarían orientados a la

---

<sup>325</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/antecedentes.aspx>

conservación de la biodiversidad, la protección del ambiente y los recursos naturales y la promoción del desarrollo sustentable.

Ante las expectativas de cambio, el *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001- 2006* señalaba que su propósito principal era precisamente satisfacer las expectativas de cambio de la población, construyendo una nueva política ambiental de Estado para México. Para ello, señalaba que la nueva política ambiental se apoyaría en seis pilares básicos: 1) integralidad; 2) compromisos con los sectores del gobierno federal; 3) nueva gestión; 4) valoración de los recursos naturales; 5) apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental; y 6) participación social y rendición de cuentas.

No obstante, señalaba que la principal innovación de la política ambiental de la nueva administración consistía en haber logrado que catorce secretarías e instituciones del Gobierno Federal (entre ellas SHCP, SE, SENER, SAGARPA, SCT, SECTUR, SEP, SS, SEDESOL, SRA) incorporaran la sustentabilidad en sus respectivos programas sectoriales. Así, en lugar de que la SEMARNAT haya establecido unilateralmente criterios para determinar cómo avanzar hacia el desarrollo sustentable, cada secretaría o institución había decidido, coordinadamente con SEMARNAT, sus objetivos, líneas estratégicas y metas de sustentabilidad. Los compromisos de estas dependencias quedarían alineados con los objetivos de los 4 Programas Estratégicos de la SEMARNAT. De esta manera el medio ambiente dejaba de ser un asunto sectorial, restringido a la política social y pasaba a ser un tema transversal en las agendas de trabajo de las tres comisiones creadas por el gobierno: Crecimiento con Calidad, Desarrollo Social y Humano y, Orden y Respeto.

Los 4 programas estratégicos que la SEMARNAT proponía eran los siguientes: Programa estratégico 1. Detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (agua, aire y suelos); 2. Detener y revertir la pérdida de capital natural; 3. Conservar los ecosistemas y la biodiversidad; y 4. Promover el desarrollo sustentable.<sup>326</sup>

---

<sup>326</sup> Véase, *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001- 2006*, SEMARNAT, México

En materia de legislación, durante el periodo 2001- 2006 se registraron avances considerables dado la relevancia que para el desarrollo nacional y la sustentabilidad representan los temas que a partir de entonces quedaban sometidos a regulación. Tal como lo demostraron la:

- *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* publicada el 7 de diciembre de 2001;
- *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* del 25 de febrero de 2003;
- *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, publicada en el DOF el 8 de octubre de 2003;
- *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados* del 18 de marzo de 2005

Además para 2003, todos los estados habían creado sus propios regímenes legales; un número creciente de delitos ambientales se consideran dentro del Código Penal, y se han instaurado sanciones penales (por ejemplo, provocar incendios forestales). De igual manera, las normas de emisión se encontraban ya vinculadas a objetivos sobre la calidad ambiental para cuerpos receptores. Auditorías industriales voluntarias habían llevado al otorgamiento de Certificados de Industria Limpia. Recientemente se habían introducido cargos para los usuarios de las reservas marinas federales, y estos se harían extensivos a las áreas naturales protegidas. En el sector hidráulico se estaban realizando esfuerzos para desarrollar asociaciones público-privadas.

Sin embargo, en materia presupuestal, a pesar de la relevancia que el gobierno decía otorgar al sector ambiental como pieza fundamental del desarrollo, el presupuesto del sector durante todo el periodo no logró superar el nivel alcanzado en 1997, año en que se logró el máximo nivel presupuestal del sector.

Además los datos relativos al presupuesto otorgado a la SEMARNAT en 2005 y 2006 ilustran la baja proporción que respecto al gasto federal total y al PIB representa el sector. El gasto total de la SEMARNAT en el 2006 representó 1.33% del gasto federal total y 0.21% del PIB. Las cifras correspondientes a 2005 representaron el 1.65% y 0.27%, respectivamente. Además de que no todo ese gasto se considera como estrictamente ambiental. Al igual que señalamos en el periodo anterior, la mayor parte del presupuesto de la secretaría (76% para el 2005 y 72% para el 2006) se asignó a la



Comisión Nacional del Agua (CNA); y sólo una porción del gasto de este organismo puede considerarse como preservación o protección ambiental.<sup>327</sup>

Otro aspecto que nos interesa señalar es el relativo a los costos económicos registrados en el periodo de 1995 a 2006 que representan el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental<sup>328</sup> proporcionados por el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (SCEEM) del INEGI, ya que estos datos nos dan un claro panorama de la disparidad monetaria que hay entre lo que se invierte en el sector y lo que cuesta realmente los daños ambientales. En 1995 los Costos Totales por Agotamiento de los recursos naturales y la Degradación del Ambiente (CTADA) representaban el 10.8% del PIB, y para el 2006 estos costos representaban el 8.8%. En promedio, durante el periodo representaron el 9.93% con respecto al PIB a precios corrientes; de este monto, en cada uno de los años el porcentaje de costos por degradación superó el 70%, y en el rubro de costos por el agotamiento es por debajo de 30%.<sup>329</sup>

A grandes rasgos puede señalarse que la política ambiental en este periodo a diferencia de la anterior, señaló mas explícitamente la vinculación que debe de existir entre el medio ambiente y otros sectores, creó la reglamentación para regular algunos de los temas importantes que estaban pendientes dentro de la agenda económico-ambiental nacional y les otorgó un enfoque de sustentabilidad (*Desarrollo Rural, desarrollo forestal, Prevención y Gestión Integral de los Residuos*) y otro más que como resultado entre otras cosas del TLCAN se había convertido en motivo de preocupación (*Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*).

Conciente de muchas de estas deficiencias y omisiones pero sobre todo del profundo deterioro ambiental y de recursos naturales que nuestro país continúa padeciendo aún después de más de 35 años de política ambiental mexicana, el gobierno electo para el

---

<sup>327</sup> Pérez Calderón, Jesús, La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos, El Cotidiano, núm. 162, julio-agosto, 2010, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, p. 95, versión electrónica en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32513882011>

<sup>328</sup> Los costos por agotamiento son estimaciones monetarias que expresan el desgaste o pérdida de los recursos naturales (equivalentes a una depreciación) por su utilización en el proceso productivo; y los costos por degradación del ambiente son estimaciones monetarias requeridas para restaurar el deterioro del ambiente ocasionado por las actividades económicas.

<sup>329</sup> Pérez Calderón, J., op. cit., p. 94

periodo 2007-2012 colocó en el Plan Nacional de Desarrollo a la *sustentabilidad ambiental* como uno de los 5 ejes rectores para lograr un *desarrollo humano sustentable*.

Para el PND, la *sustentabilidad ambiental* se refería a la administración eficiente y racional de los recursos naturales, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras. En tanto que el *desarrollo humano sustentable* se trata del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras<sup>330</sup>.

Es decir, en la concepción gubernamental plasmada en el PND, una administración eficiente de los recursos naturales se erige como una de las piezas fundamentales que contribuyen al bienestar de la población así como para ampliar sus capacidades y libertades en el corto y largo plazo. En este sentido, el medio ambiente se esta concibiendo como una pieza clave para el desarrollo humano y no solo por su importancia para el desarrollo económico como en el caso de sus antecesores.

De igual forma, el PND 2007-2012 reconocía que la sustentabilidad ambiental requería de una estrecha coordinación de las políticas públicas en el mediano y largo plazo, y que por ello, el Plan se traducía en esfuerzos significativos para mejorar la coordinación interinstitucional y la integración intersectorial. La consideración del tema ambiental sería un eje de la política pública que estaría presente en todas las actividades de gobierno. Asimismo, señalaba que la sustentabilidad ambiental sería un criterio rector en el fomento de las actividades productivas, por lo que, en la toma de decisiones sobre inversión, producción y políticas públicas, se incorporarían consideraciones de impacto y riesgo ambientales, así como de uso eficiente y racional de los recursos naturales.

En efecto, el documento reconoce en su diagnóstico que hace de la situación del medio ambiente, los grandes retos que le representa la amplia agenda ambiental que debe atender y señala que estos temas podían atenderse desde tres grandes líneas de

---

<sup>330</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, p. 231 y 11.

acción: *aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, protección del medio ambiente, y educación y conocimiento para la sustentabilidad ambiental.*

Es por ello que el *Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012* se planteó el logro de 10 objetivos formulados bajo estas líneas de acción y en los que se incluyen los temas de la agenda ambiental que a su juicio son los más urgentes por atender. Dichos objetivos fueron: 1. Conservación y Aprovechamiento Sustentable de Ecosistemas; 2. Gestión Integral de los Recursos Hídricos; 3. Prevención y Control de la Contaminación; 4. Cambio Climático; 5. Ordenamiento Ecológico; 6. Mejoramiento de la Gestión Ambiental; 7. Procuración de Justicia Ambiental; 8. Investigación Científica y Educación; 9. Participación Ciudadana y Transparencia; 10. Agenda Internacional Ambiental.

Acorde a la visión transversal y vinculante con que el gobierno se propuso observar el medio ambiente, el Programa señala que las políticas y estrategias en materia de sustentabilidad del desarrollo se encuentran estrechamente vinculadas prácticamente con todos los objetivos nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>331</sup>, así como con los cinco ejes de política.

En tanto que asume la incorporación de la perspectiva de la sustentabilidad en las políticas sectoriales como precondition para el logro de los objetivos económicos y sociales nacionales, y esto a su vez como la base para la consolidación de los objetivos en materia de seguridad nacional, Estado de derecho, democracia y aprovechamiento eficaz de las oportunidades que la globalización brinda.<sup>332</sup> Visión que se encuentra más acorde al papel que el DS otorga al medio ambiente.

Por ello, se puso en marcha como pieza clave para promover el desarrollo sustentable, *la Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal*, mediante la coordinación intersectorial de las estrategias, acciones y metas contenidas en los programas sectoriales, integrando y jerarquizando las políticas públicas e induciendo sinergias entre crecimiento económico, bienestar y sustentabilidad. Y cuyas acciones concertadas tenían que

---

<sup>331</sup> Se refiere a los 10 objetivos nacionales que el PND se planteó. Véase páginas 23 y 24 del PND

<sup>332</sup> *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*, SEMARNAT, México, p. 15

reflejarse en indicadores y metas que permitieran la cuantificación de los logros alcanzados.<sup>333</sup>

Uno de los temas que recibieron mayor atención durante los últimos años ha sido el del cambio climático. Para ello se creó el *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*, en el cual se establecieron las acciones de largo plazo, de aplicación inmediata y de alto impacto para responder con eficiencia a los efectos adversos del cambio climático. Dicho documento, fijó de manera voluntaria la meta a corto plazo de reducir hasta 50 millones de toneladas de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por año, a partir de 2012, el cual, junto con el estudio denominado “La Economía del Cambio Climático en México” en el que se describe el impacto de la variación del clima en nuestro sistema productivo y económico, fueron presentados por la delegación mexicana en la 15 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-15), celebrada en 2009 en Copenhague, Dinamarca.

Entre las acciones dirigidas hacia la mitigación, concientes de que la energía es la principal emisora de CO<sub>2</sub>, la estrategia del sector energético se orientó a reducir la dependencia de los hidrocarburos como fuente primaria de energía a través de su eficiencia y sustentabilidad, lo cual se tradujo en la publicación de la siguiente legislación: Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, el 28 de noviembre de 2008; Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, el 1º de febrero de 2008; así como la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), publicada el 28 de noviembre de 2008.

En el marco de ésta última, se crearon el *Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía* (25 de febrero de 2009) y la *Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía* (30 de junio de 2009), cuyo objetivo es fomentar el uso de energías renovables con el fin de diversificar las fuentes primarias de energía y aminorar el impacto al medio

---

<sup>333</sup> Véase, Manzanera, Leticia, “Transversalidad de políticas públicas para el desarrollo sustentable”, en: Zamitiz Gamboa, op. cit., p. 113.

ambiente al disminuir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GIE) originadas por el uso de combustibles fósiles.

Otra contribución importante a los objetivos del PECC es la de Conavi,<sup>334</sup> la cual, acorde con la política de sustentabilidad del gobierno, presentó el 16 de abril de 2009 los avances del Programa Específico para el Desarrollo Habitacional Sustentable en el que se establecen las políticas en materia de vivienda capaces de reducir significativamente el impacto ambiental de fenómenos como los GIE y el cambio climático.<sup>335</sup>

Sin embargo, es preciso destacar que en materia presupuestal, el porcentaje que representa el gasto ambiental respecto del Gasto neto total sigue siendo aún muy bajo si se consideran los retos que en esta materia se enfrentan: alrededor de 1.5% durante los años de 2008, 2009 y 2011, exceptuando el año de 2010 en el que representó el 1.65%, logrando alcanzar con esta cifra su máximo histórico. En el caso de los gastos en protección como proporción del PIB se observa la misma tendencia de escasa inversión, la cual no logra superar el 0.8%.

---

<sup>334</sup> La Conavi impulsa desarrollos habitacionales con base en criterios de sustentabilidad a fin de afrontar los rezagos existentes en materia de disponibilidad de servicios, infraestructura, tecnología para hacer eficiente el uso de la energía y en la definición del suelo apropiado para el desarrollo económico y habitacional.

<sup>335</sup> Véase *Logros de la instrumentación de la Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal en 2009*, México, SEMARNAT, 2010, p. 8-14

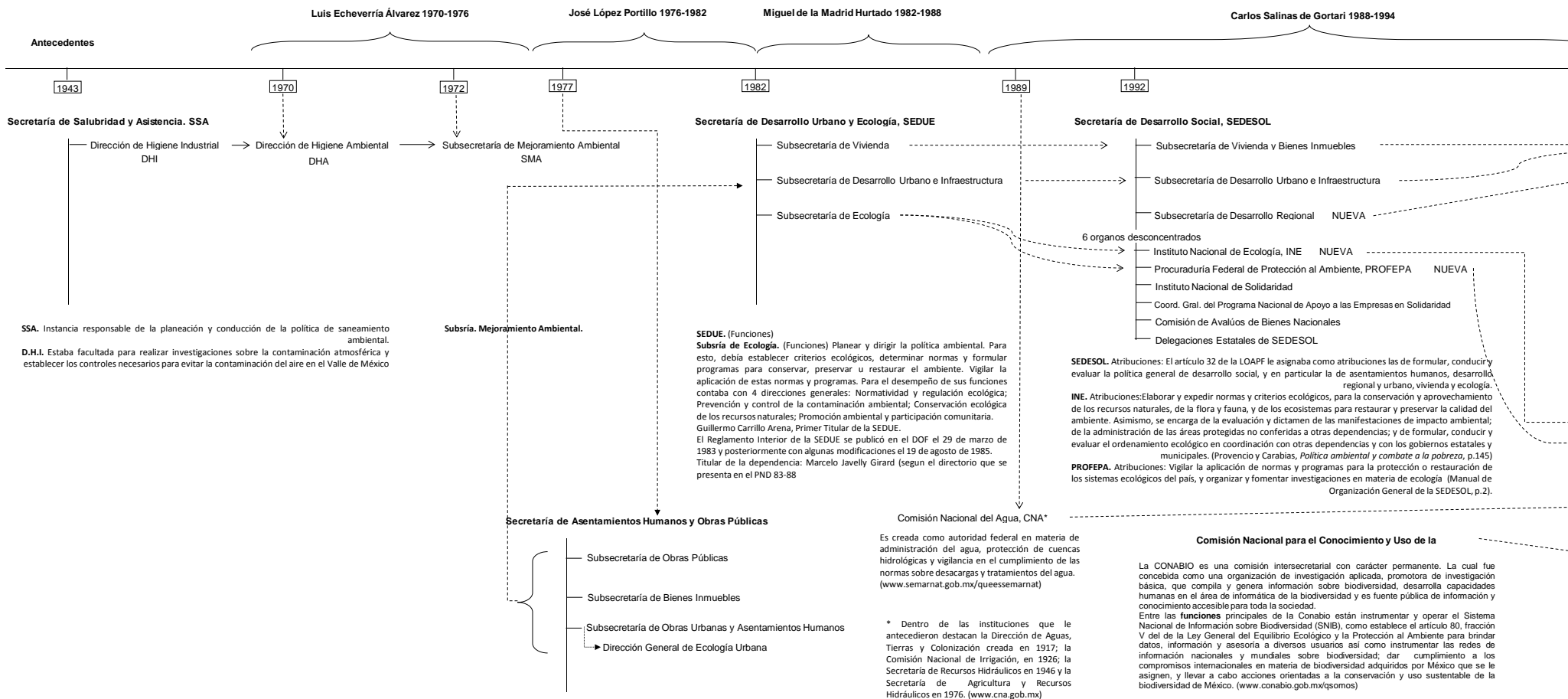
### Presupuesto del sector ambiental 2005-2011

Año	Gasto Neto Total (PEF)	Presupuesto SEMARNAT (1)	Presupuesto Ambiental como porcentaje del Gasto Neto Total	Gastos en protección como proporción del PIB (porcentaje)
2005	-	-	1.65	0.6
2006	-	-	1.33	0.6
2007	-	-	-	0.8
2008	\$2,569,450,200,000.	39,064,608,200	1.52	0.8
2009	\$3,045,478,600,000.	45 859 843 382	1.50	
2010	\$3,176,332,000,000.	52 708 102 437	1.65	
2011	\$3,438,895,500,000.	52 882 023 768	1.53	

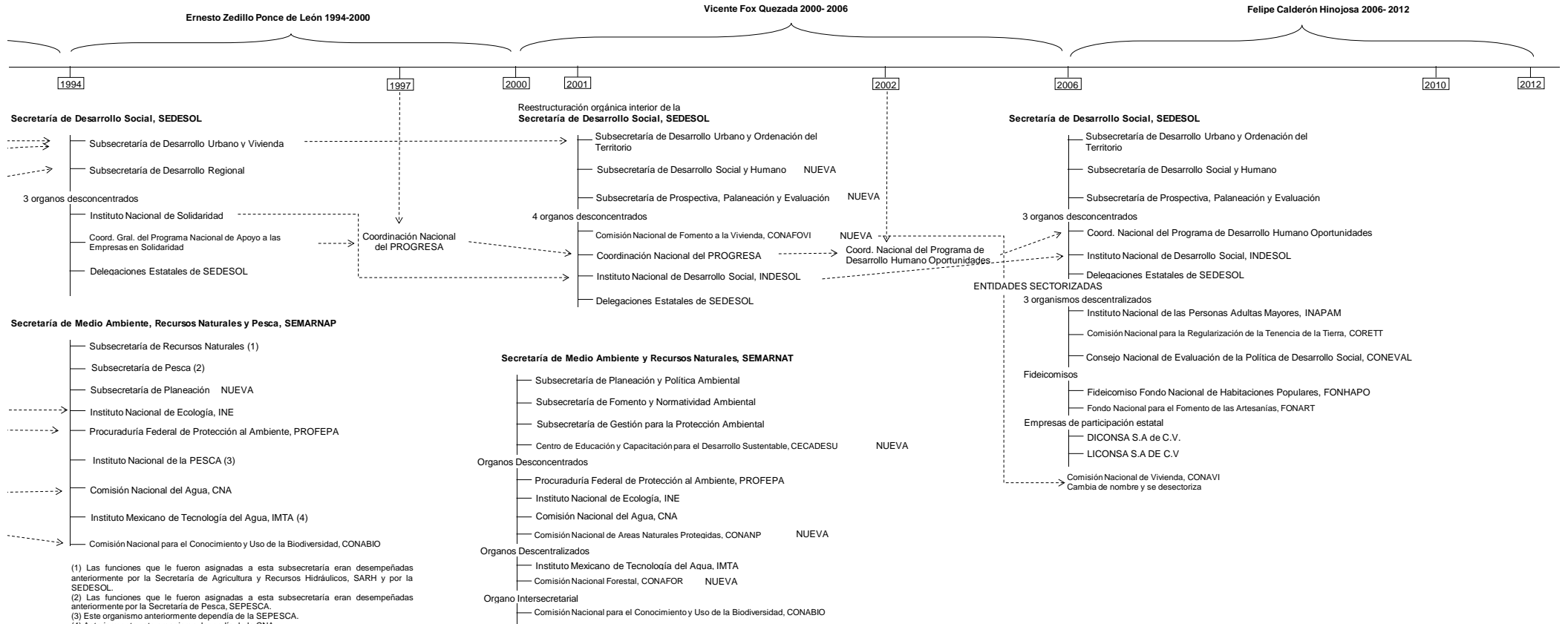
(1) Los montos relativos a los años de 2009, 2010 y 2011 incluyen la ampliación presupuestal aprobada para el Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales (proyectos de infraestructura, proyectos específicos en los estados)

Fuente: Elaboración propia con datos de los PEF 2008, 2009, 2010, 2011; Banco de Información Económica del INEGI, en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVR15003500700050#ARBOL>; Pérez Calderón, Jesús, La política ambiental en México: Gestión e instrumentos económicos, El Cotidiano, núm. 162, julio-agosto, 2010, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, México, p. 95, versión electrónica en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32513882011>

## Esquema: evolución y transformaciones de la estructura institucional para atender los asuntos sociales y del medio ambiente (1970-2012)



**Esquema: evolución y transformaciones de la estructura institucional para atender las cuestiones sociales y del medio ambiente (1970-2012)**



(1) Las funciones que le fueron asignadas a esta subsecretaría eran desempeñadas anteriormente por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, SARH y por la SEDESOL.

(2) Las funciones que le fueron asignadas a esta subsecretaría eran desempeñadas anteriormente por la Secretaría de Pesca, SEPESCA.

(3) Este organismo anteriormente dependía de la SEPECSA.

(4) Anteriormente este organismo dependía de la CNA.

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

Julia Carabias, Primera Secretaría del Medio Ambiente  
 En esta ocasión los objetivos que se definieron para el INE fueron los siguientes: • Formular la política general de ecología; • Determinar las normas que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; • El control y manejo de los residuos peligrosos; • La conservación y promoción del manejo sustentable de la flora y fauna silvestre, así como; • La investigación científica y tecnológica para mejorar la gestión ambiental de los recursos naturales.

Fuente: **Elaboración propia**





# Capítulo 4

Los Planes Nacionales de Desarrollo (1983-2012): prioridades, estrategias y la incorporación del concepto de Desarrollo Sustentable.

## **Introducción.**

El presente capítulo tiene por objeto el de señalar cuáles han sido los temas prioritarios que se propusieron atender las diferentes administraciones comprendidas en nuestro periodo de estudio, así como las estrategias que plantearon para tales efectos, establecidos a través de los Planes Nacionales de Desarrollo. Otros aspectos que nos interesa resaltar de los planes, es la manera en que han incorporado al medio ambiente dentro de la estrategia para el desarrollo y la interpretación o visión que han tenido sobre el concepto de desarrollo sustentable. Finalmente, señalamos también en cada uno de los casos lo que a nuestro juicio consideramos como su contribución a la forma de planear el desarrollo o bien la característica que logró diferenciarlos de sus antecesores.

En un primer apartado señalamos como antecedentes de los Planes Nacionales de Desarrollo, la planeación llevada a cabo a partir de 1930 y hasta 1980. El siguiente apartado se refiere al Plan Global de Desarrollo diseñado para el periodo de 1980 a 1982, el cual constituye el antecedente más inmediato de los PND y en el cual, el desarrollo comienza a concebirse de una manera global dentro de la planeación. Para 1982, los temas del desarrollo y la planeación fueron llevados a la Constitución, a partir de este mandato, ha sido obligatorio para cada una de las administraciones publicar a su inicio la que será su estrategia para el desarrollo, es decir el PND, y en 1999 la constitución se modifica nuevamente para hacer explícito que el desarrollo deberá ser sustentable, estos temas son los que ocupan el siguiente apartado. Los cinco apartados restantes del capítulo se refieren entonces a los Planes Nacionales de Desarrollo publicados entre 1983 y 2010.

### **4.1 La planeación del desarrollo de 1930 a 1980.**

El antecedente de la planeación en México podemos encontrarlo en la *Ley sobre Planeación General de la Republica* publicada en el diario oficial de la federación el 12 de julio de 1930, la cual sirvió de base para la elaboración del Primer Plan de Gobierno de México para el periodo de 1934-1940 que llevó a la presidencia al General Lázaro Cárdenas, y el Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial.

Sobre el primero se ha señalado que la planeación estuvo orientada a los objetivos de transformación social planteados por la Revolución<sup>336</sup>, además, dicho plan no solo se trató de un avance en los asuntos de economía e industria de México, sino también de una experiencia democrática, pues la propuesta fue presentada ante los gobernadores de los estados, los presidentes municipales, los sindicatos más fuertes y los organismos agrarios y obreros, quienes tuvieron la oportunidad de participar, discutirlo y ajustarlo para obtener su versión final.<sup>337</sup>

Para el siguiente periodo, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se formuló el Plan Nacional de Intervención 1953- 1958 por Adolfo Ruiz Cortínez,<sup>338</sup> en el cual se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la política económica.

Posteriormente, la planeación estuvo enfocada en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en las directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.<sup>339</sup>

Así, de 1962- 1964, se formula el Plan de Acción Inmediata de Adolfo López Mateos; y durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz, el Primer Plan de Desarrollo Económico para el periodo de 1966 a 1970.<sup>340</sup>

Asimismo, la contribución que en materia de planeación realizó Luis Echeverría, fue que durante el periodo de 1970- 1976 se avanzó en “la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias”<sup>341</sup> (planes sectoriales).

---

<sup>336</sup> PND 1983-1988, p. 19

<sup>337</sup> Teissier- Fuentes, Honorato C. *El desarrollo Sustentable. Su influencia en la cooperación internacional y en los planes y programas de desarrollo en México*. México, Universidad Autónoma de Coahuila. Plaza y Valdés Editores. 2006, p. 63

<sup>338</sup> Ibid, p. 64

<sup>339</sup> PND 1983-1988, Ibid.

<sup>340</sup> Teissier- Fuentes, p. 64

<sup>341</sup> PND 1983-1988, Ibid.

En el periodo 1976-1982 de José López Portillo, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales<sup>342</sup> y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980- 1982.

#### **4.2 El Plan Global de Desarrollo (1980-1982). El *Plan Mundial de Energía*.**

El Plan Global de Desarrollo de 1980 se calificaba como global porque derivaba de una concepción de desarrollo integral. No se refería a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; se pretendía integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente<sup>343</sup>. Según este, el proyecto nacional estaba sustentado en conceptos tales como: nacionalismo, libertad y justicia, democracia, economía mixta, libertades económicas, derechos sociales, rectoría del Estado, legitimidad y pacto social.<sup>344</sup>

Establecía el logro de 4 objetivos fundamentales: 1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; 2) Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; y 4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas<sup>345</sup>. Por ello, señalaba que la estrategia estaba orientada fundamentalmente hacia la creación de empleos, debido a que el empleo era el medio para que los mexicanos pudieran acceder a mínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, elementos indispensables para una vida digna y paso obligado hacia una más justa distribución del ingreso<sup>346</sup>.

Es preciso destacar que de acuerdo al contexto y las circunstancias en que se inscribe el Plan (el auge de las economías petrolizadas), incluyó dentro del capítulo destinado a

---

<sup>342</sup> Tales como los planes correspondientes a los sectores agropecuario, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo, y de ciencia y tecnología; así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del D.F. y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores mostraban hasta antes de la publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 diversos grados de avance en la elaboración de sus planes, entre ellos, cabe mencionar el de educación, el de salud y el de comercio.

<sup>343</sup> PGD 1980-1982, p. 5

<sup>344</sup> Véase capítulo 2 del Plan, "*Filosofía y política*"

<sup>345</sup> PGD 1980-1982, p. 54

<sup>346</sup> PGD 1980-1982, p. 7

la política de energéticos, la creación de un *Plan Mundial de Energía*, el cual había sido propuesto por nuestro país ante la Organización de las Naciones Unidas y se proponía el objetivo de asegurar la transición adecuada, progresiva, integral y justa entre la época del petróleo y la que habría de basarse en nuevas fuentes de energía.

Por otra parte, queremos señalar que si bien las primeras acciones institucionales en relación al medio ambiente se habían venido desarrollando desde 1972, el Plan careció de un capítulo específico donde se abordara esta cuestión. Y adicionalmente, la política del sector agropecuario y forestal señalaba como uno de los propósitos fundamentales de la estrategia en el campo, la ampliación de la frontera agrícola<sup>347</sup>, que como se sabe ha tenido impactos sustanciales en el deterioro ambiental.

#### **4.3 La planeación del desarrollo y el desarrollo sustentable en la Constitución: las reformas de 1982, 1999 y 2006 a los artículos 25 y 26.**

Sin embargo, no fue sino hasta diciembre de 1982, cuando el desarrollo y la planeación ocupan por primera vez un capítulo dentro de la Constitución, al ser promulgados e incluidos en sus artículos 25 y 26. En el artículo 25 se confirió al estado la conducción y rectoría del desarrollo nacional, la reforma establece y ordena, de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado. Se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento<sup>348</sup>. Por su parte, en el texto del artículo 26 quedó instituida la planeación democrática, concediendo igualmente al estado la facultad de organizar la planeación del desarrollo nacional pero mandata e incluye a través de la ley a los sectores económicos para formular, controlar y evaluar el plan y los programas e incluir las demandas de la

---

<sup>347</sup> Véase apartado 12.1 del Plan, "*Sector agropecuario y forestal*"

<sup>348</sup> PND 1983-1988, p. 21-22

sociedad por medio de dichos sectores sociales<sup>349</sup>. Derivado de este artículo, se publica en el D.O.F, el 5 de febrero de 1983 la *Ley de Planeación* vigente.

El 28 de junio de 1999 el artículo 25 constitucional sería reformado por segunda ocasión, ahora para hacerle explícito al Estado su función rectora del desarrollo nacional, garantizando que éste sea integral y sustentable<sup>350</sup>

Por su parte, el 7 de abril del 2006 se modifica el artículo 26 de la constitución por segunda vez. A partir de esta reforma, el artículo se divide en dos apartados, el segundo de ellos con un contenido completamente nuevo, en el cual se ordena la creación de un sistema nacional de información estadística y geográfica cuyos datos serán considerados oficiales, y serán de uso obligatorio para todos los niveles de gobierno: federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal.

#### **4.4 El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El cambio estructural y la incorporación del medio ambiente.**

Una vez que la rectoría del Estado en el desarrollo y la planeación quedaron establecidos en la Constitución, se publica en 1983 el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1983 a 1988. En el cual se estableció que el gran propósito nacional estaría centrado en *mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del estado de derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.*

Se proponía el logro de 4 objetivos fundamentales: 1) *conservar y fortalecer las instituciones democráticas*, 2) *vencer la crisis*, 3) *recuperar la capacidad de crecimiento*, e 4) *iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales*,<sup>351</sup> con los cuales, pretendía hacer frente a la crisis por la que

---

<sup>349</sup> Kiu Domínguez, Arturo, La planificación nacional y el debate en PEMEX, 27 de May de 2008, en: [http://www.opinion.com.mx/columna-desp.php?id\\_columna=335](http://www.opinion.com.mx/columna-desp.php?id_columna=335), consultado el 1 de noviembre de 2010.

<sup>350</sup> Véase, Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional, y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la CPEUM, DOF, 28 de junio de 1999, versión electrónica en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) consultado el 10 de enero de 2011

<sup>351</sup> PND p. 107-108

atravesaba el país en esos momentos, y cuya consecución permitiría a la Nación avanzar hacia el propósito nacional.

La estrategia económica y social que proponía se centraba en torno a dos líneas fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí: *una de reordenación económica y otra de cambio estructural*.

Por una parte, la finalidad de la línea estratégica de reordenación económica era hacer frente a la crisis y crear las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía, teniendo como propósitos fundamentales: a) abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; b) proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y c) recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

En tanto que con la línea estratégica de cambio estructural se iniciarían las transformaciones de fondo en el aparato productivo y distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de este, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica. Basándose en 6 orientaciones generales que servirían de guía a las acciones globales, sectoriales y regionales del plan: 1) Enfatizar los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento; 2. Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; 3. Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social; 4. Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; 5. Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; 6. Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

Es necesario resaltar que en la orientación número 5 de esta línea estratégica (*Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional*), se reconoce la tarea de preservar el medio ambiente y fortalecer el potencial del desarrollo de los recursos naturales como una de las 4 áreas que demandan de atención especial, las otras tres son: los recursos humanos, la ciencia y la tecnología, y la cultura nacional.

Asimismo, es importante reconocer que uno de los cambios o contribuciones mas significativas de este plan respecto de sus antecesores, es la inclusión de un capítulo de ecología dentro del apartado de la política social, debido a que contempla a estas

(la ecología y el medio ambiente) como una estrategia de carácter eminentemente social.

En este, se señalaba que “entre los criterios fundamentales adoptados, el tema ecológico toma su lugar a través de la ordenación económica y el cambio estructural, que permite garantizar un orden y una disciplina ambiental en el proceso de desarrollo global, regional y sectorial.

Dentro de los criterios para la reordenación económica destacan los siguientes: el control y disminución de la contaminación ambiental, y la restauración ecológica con una perspectiva regional [(medidas correctivas)]. Por lo que se refiere a los criterios para el cambio estructural, están el aprovechamiento integral y racional de los recursos naturales del país y la conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente [(medidas preventivas)]. [Lo cual...] debe traducirse en un medio ambiente sano, como una garantía individual y un derecho social, que contribuya a un mayor bienestar para el hombre y la comunidad en su conjunto, además de valorar y preservar el patrimonio natural del país”<sup>352</sup>

De ahí que se plantearan 7 líneas generales de acción: 1) prevención y control de la contaminación ambiental; 2) agua; 3) suelo; 4) aire; 5) restauración ecológica; 6) flora y fauna silvestre; 7) conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables.

Finalmente, cabe señalar que el marco de referencia que se utilizó para la formulación de este plan podemos encontrarlo en los criterios establecidos en las Cartas de Intención firmadas por el Miguel de la Madrid con el FMI al inicio de su administración. En adelante, estos serían los ejes rectores de los planes nacionales de desarrollo, los cuales “condicionaron la manera de formular la política económica en México, y a través de acciones y reformas, se impuso un nuevo modelo de desarrollo económico en el país”<sup>353</sup>, en otras palabras, a partir de este momento, los lineamientos del modelo neoliberal quedarían plasmados en todos y cada uno de los planes nacionales de desarrollo de México.

---

<sup>352</sup> PND 1983-1988, p. 259

<sup>353</sup> Kiu Domínguez, Arturo, *La planificación nacional...* op. cit.



#### **4.5 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La modernización de la vida nacional.**

El *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* de Carlos Salinas de Gortari, proponía el logro de cuatro objetivos fundamentales: 1) defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; 2) ampliar nuestra vida democrática; 3) recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios y; 4) elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

En esta ocasión, la estrategia para el logro de dichos objetivos sería la *modernización de la vida Nacional*, a través de tres acuerdos: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

Para el PND, la modernización habría de abarcar todas las esferas de nuestra economía, y señala que el primer sujeto en modernizar sería el propio Estado. En la concepción del gobierno modernizar significaba ampliar y mejorar la infraestructura; aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares.

En el *Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática* se señalaban las bases del entendimiento entre los actores de la vida nacional en todos los órdenes, con el fin de promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, con el convencimiento de que los retos requerían del esfuerzo de todos. Para ello proponía cuatro líneas estratégicas: 1) La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional. 2) Perfeccionamiento de los procesos electorales y ampliación de la participación política, 3) Modernización del ejercicio de la autoridad, 4) Impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo.

El *Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios* señalaba que el crecimiento sostenido y justo –se refiere a alcanzar gradualmente una tasa elevada de crecimiento de la producción-, y la estabilidad –consolidar el abatimiento de la inflación- son dos propósitos complementarios e inseparables de la estrategia económica del Plan, para asegurar el avance firme y permanente en la realización de los objetivos fundamentales del desarrollo y en especial, proteger y fortalecer el poder adquisitivo de la población de bajos ingresos. De ahí que las tres líneas de estrategia para la política económica general fueran: 1) la estabilización continua de la economía, 2) la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y 3) la modernización económica.

Dentro de la línea estratégica *estabilización continua de la economía*, quedaron establecidos los propósitos y los lineamientos para los principales instrumentos de la política económica tales como las políticas de ingresos públicos; gasto público; monetaria, financiera y crediticia; y cambiaria. En la segunda de ellas se señala que la *ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva* se lograría mediante políticas encaminadas a fortalecer el ahorro público; la modernización financiera; y la definición de criterios para la reducción de las transferencias de recursos al exterior.

Finalmente, en la línea de *modernización económica*, se señalaba que la modernización en suma, implicaba más productividad y más competitividad. Y atendería al cumplimiento de los siguientes propósitos: modernización del campo; modernización de la pesca; conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país (renovables y no renovables), enfatizando el agua, los bosques, los hidrocarburos y la minería; modernizar la infraestructura económica con énfasis en las telecomunicaciones; asegurar el abasto de energía que requerirá la recuperación del crecimiento; una participación más eficiente de México en la economía mundial; modernizar el turismo; promover el flujo de inversión extranjera; actualizar las normas de regulación de la actividad productiva; fortalecer a la empresa pública; mejorar el diseño y ejecución de políticas conducentes a un rápido desarrollo de la capacidad tecnológica del país.

El *Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida* por su parte señalaba que el aumento del nivel de vida de la población se apoyaría en dos bases económicas fundamentales: por una parte, la creación de actividades y empleos bien remunerados y, por la otra, el incremento de los salarios reales, sobre la base de una evolución económica que fortalezca la demanda de trabajo, el aumento de la productividad, el uso eficiente de las potencialidades del país, y el equilibrio de los factores de la producción. No obstante, para alcanzar los objetivos sociales del Plan, se requería también de reafirmar y renovar el compromiso del Estado mexicano en la provisión de los servicios sociales básicos, tales como: seguridad pública, vivienda, educación, salud, participación ciudadana e institucional, servicios públicos, abasto, alimentación y los demás renglones que inciden en el bienestar general de la población.

Asimismo, la política social debía incorporar la protección del medio ambiente y el equilibrio ecológico como una de sus vertientes esenciales ya que el bienestar social es difícilmente concebible si no se pone un límite a los procesos que actúan en contra de la salud y la calidad de vida en las ciudades y zonas agrícolas, en los bosques, costas, mares, ríos y lagos; como tampoco se podría aspirar a un crecimiento sostenido y equilibrado, si la base de recursos estaba sometida a la degradación. De igual manera reconocía que la labor social más urgente e inaplazable es el ataque frontal a la pobreza extrema, por ello ésta sería otra de las prioridades fundamentales de la política económica y social.

En este sentido, el mejoramiento productivo del nivel de vida se regiría por las siguientes cuatro líneas estratégicas: 1) creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores; 2) atención a las demandas prioritarias del bienestar social; 3) protección del medio ambiente, y, 3) erradicación de la pobreza extrema.

En este caso, los aspectos relativos al medio ambiente quedaron incorporados nuevamente dentro del capítulo social, y se señala que la protección y restauración del medio ambiente se asumían entre las más altas prioridades. El objetivo fundamental en esta materia era armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la

calidad del medio ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Para ello, se atenderían a los siguientes propósitos: 1) hacer del ordenamiento ecológico de las zonas y regiones del país un instrumento eficaz de protección del medio ambiente; 2) conservar y usar adecuadamente los recursos naturales; 3) sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental; 3) detener y revertir la contaminación del agua; 4) mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica; 5) atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas; 6) adecuar y ampliar el manejo legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente; 7) hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito; 8) utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente; 9) asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y 10) establecer y mejorar los canales de comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico.

Por otra parte, es preciso mencionar que el PND menciona que tanto la descentralización de decisiones y la desconcentración geográfica de la actividad, son consideradas como ejes esenciales de todas las políticas.

En el caso del PND 1989-1994, los lineamientos del proyecto neoliberal quedaron contenidos dentro de la estrategia de modernización que propone, por lo tanto se cumple con lo que mas arriba afirmábamos, y más aún, el proyecto iniciado por la anterior administración entra en una segunda fase, en la cual se profundizan y consolidan dichos lineamientos.

#### **4.6 El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. La intensificación del cambio estructural y la incorporación del concepto de Desarrollo Sustentable.**

Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* de Ernesto Zedillo Ponce de León, proponía el logro cinco objetivos fundamentales: I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como

responsabilidad primera del Estado Mexicano. II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana. IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia. V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para lograr el primero de ellos, se proponía a su vez cinco objetivos específicos, los cuales marcaban la pauta a las cinco líneas estratégicas que de ellos se desprendían: 1) Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano. 2) Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatuta política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales. 3) Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país. 4) Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país. 5) Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Por otra parte, para el logro del segundo de sus objetivos se planteaba que las estrategias estarían enfocadas a lograr los siguientes ocho objetivos específicos: 1) Crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su

integridad física y patrimonial y un ambiente propicio para su desarrollo. 2) Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia. 3) Lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos. Asimismo que realicen sus acciones con base en un correcto ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico nacional les ha conferido. 4) Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor. 5) Contar con un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas. 6) Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes y las transacciones de los particulares. 7) Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia. 8) Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural.

El Plan Nacional de Desarrollo proponía seis líneas de acción para articular el compromiso del Ejecutivo Federal, los partidos y la sociedad en su conjunto, a fin de afirmar y desplegar la democracia en todas las esferas de la vida de la República. Es decir, para cumplir con el tercero de sus objetivos fundamentales. Estas seis líneas eran: 1. Realizar una *reforma electoral definitiva* para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. 2. Diseñar y poner en práctica *una nueva relación entre los tres Poderes de la Unión*, sobre la base del ejercicio pleno de las atribuciones y competencias que la Constitución establece para cada uno de ellos. El equilibrio entre los distintos poderes

asegura que se limiten y controlen entre sí. 3. Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. 4. El Ejecutivo Federal propone, además, impulsar un vasto programa de *fortalecimiento de los estados y los municipios*, para hacer vigente la función de estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población. 5. Promover la *participación social* y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones, basado en la vigencia del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y los derechos sociales, el fortalecimiento de los derechos políticos, el respeto del Gobierno a los asuntos internos de las organizaciones sociales, y el reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos. 6. Avanzar en la *reforma del Gobierno* a fin de que la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la observancia de la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

En el apartado relativo a la política de desarrollo social, señalaba que su objetivo era el de propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social. El objetivo general de política social del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. La multiplicación de oportunidades debe trascender el origen étnico y social, la ubicación geográfica y la condición económica de cada mexicano. La política integral de desarrollo social del Gobierno de la República contribuirá a lograr una mayor justicia social con la superación de los rezagos, corrigiendo las imperfecciones del mercado, dando impulso al empleo, promoviendo la transferencia de recursos a los individuos que carecen de condiciones básicas para su

progreso, y alentando una mejor distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad económica entre las personas y las regiones.

Para lograrlo, utilizaría cinco estrategias: 1) ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos (educación, la salud y la vivienda); 2) armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3) promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4) privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y 5) construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

En el apartado relativo a la política económica, el PND señalaba en primera instancia que el panorama económico imponía al gobierno hacer frente a varios retos. El primero consistía en *superar exitosamente la crisis financiera* actual (la crisis de 1994), lo que supone aplicar con disciplina y perseverancia las acciones en marcha hasta que se recupere el funcionamiento normal de los mercados cambiario y financiero, se reduzcan significativamente las presiones inflacionarias, se reafirme la corrección de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y se empiece a dar un proceso gradual de recuperación en la actividad económica y el empleo. El segundo es *consolidar e intensificar los cambios estructurales* emprendidos durante la última década y que son indispensables para contar con una economía productiva, eficiente y en expansión. El tercero significa *emprender las reformas que nos permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno*. Esto es indispensable para evitar la repetición de las crisis intermitentes que nos han aquejado durante mucho tiempo.

En estas circunstancias, señalaba que el objetivo estratégico fundamental del PND 1995-2000 en materia económica, 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 la justicia.

Para ello planteaba las siguientes cinco grandes líneas estratégicas, con las cuales impulsaría el crecimiento económico sostenido y sustentable: 1) Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional, y asignar un papel complementario al ahorro externo. 2) Establecer condiciones que propicien la



estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. 3) Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 4) Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico. 5) Aplicar políticas sectoriales pertinentes.

Tal como se observa, en esta ocasión el medio ambiente quedó integrado en el Plan en el apartado económico. Dado que el objetivo en materia económica se centraba en promover un crecimiento vigoroso y *sustentable*, se desprende que su propuesta se enfocaba a promover el crecimiento cuidando del medio ambiente. Por ello la política ambiental es considerada como una de las estrategias para lograr esta sustentabilidad, que en todo caso quedó restringida a lo ambiental.

Es importante resaltar que por primera vez en un plan nacional de desarrollo se hace alusión al término *desarrollo sustentable*. No obstante el término aparece únicamente en el apartado relativo a las cuestiones ambientales, lo cual refleja que la percepción gubernamental sobre el término quedó restringida a la dimensión ambiental de dicho concepto.

De igual manera, los lineamientos neoliberales quedaron definidos también en el capítulo económico. Ya que como hemos mencionado, el gobierno consideraba que uno de los tres retos que enfrentaba era “*consolidar e intensificar los cambios estructurales* emprendidos durante la última década”.

#### **4.7 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. La visión de largo plazo.**

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de Vicente Fox Quezada*, parte del reconocimiento de que el país se encontraba inmerso en un proceso de cambio profundo enmarcado en cuatro grandes transiciones, estas son: la demográfica, la social, la económica y la política. Las cuales además de plantear retos, obligaban a adecuar la acción del gobierno, redefinir metas, rediseñar instrumentos y adecuar mecanismos de toma de decisiones con el fin de aprovechar oportunidades pero también prever y evitar posibles impactos negativos.

En este contexto, se reconocía a sí mismo como un gobierno surgido de la transición y con el deber de *gobernar para el cambio*, que en su propia concepción significaba aceptar la responsabilidad de largo plazo y el reto de renovar profundamente las políticas públicas.

Por ello, su propósito se centró en una visión de largo plazo, que denominó *Visión de México en el año 2025* y la cual sintetizó de esta manera: *México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional.*

En este sentido, señalaba que para lograrlo se requería de: 1) Contar con una política de finanzas públicas sanas toda vez que es la única forma responsable y sustentable de promover el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de la población, 2) Ser un buen gobierno, inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos, 3) Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza, 4) Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional, 5) Establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de Derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas, 6) Consolidar la transición a una democracia plena, 7) Garantizar la vigencia del Estado de Derecho, 8) Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización, 9) Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia, 10) Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable, 11) Innovar en todos los planos de la vida nacional (científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etc.) 12) Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población, y 13) Sentar las

bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública. De tal manera que estas serían las líneas sobre las cuales estarían orientadas todas las acciones y esfuerzos del gobierno.

Con base en ello, estableció que las tres prioridades en torno de las cuales se organizarían los aspectos estructurales del desarrollo de México serían el crecimiento con calidad, el desarrollo social y humano así como el orden y el respeto.

Por ello, la estrategia estuvo basada en dividir las tareas gubernamentales en tres grandes áreas de trabajo que serían coordinadas por tres Comisiones: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto, que tendrían funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción.

La *Comisión para el Desarrollo Social y Humano* se propuso hacer del desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno. Planteó 6 objetivos rectores, los cuales proporcionaban sentido de unidad al conjunto de acciones de las secretarías y entidades que integraban la comisión: objetivo rector 1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; objetivo rector 2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; objetivo rector 3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de Iniciativa individual y colectiva; objetivo rector 4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales; objetivo rector 5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza; y objetivo rector 6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

La *Comisión para el Crecimiento con Calidad* señalaba que el objetivo de la política económica era promover un crecimiento con calidad de la economía, cuyo programa era ortodoxo por cuanto que buscaba la estabilidad y el crecimiento, pero heterodoxo en su búsqueda de la equidad; es decir, era socialmente solidario y comprometido. Ratificaba el compromiso con las variables fundamentales de la economía, pero asumía como premisa fundamental que para el buen funcionamiento de la economía, debían también estar en orden las variables fundamentales de una sociedad justa y humana. En este contexto, el área de crecimiento con calidad se propuso 5 grandes objetivos rectores con sus respectivas estrategias: objetivo rector 1. Conducir

responsablemente la marcha económica del país; objetivo rector 2. Elevar y extender la competitividad del país; objetivo rector 3. Asegurar el desarrollo incluyente; objetivo rector 4. Promover el desarrollo económico regional equilibrado; objetivo rector 5. Crear condiciones para un Desarrollo sustentable.

Por otra parte, entre las tareas que eran competencia de la *Comisión de Orden y Respeto* destacaban los temas referentes a la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad; la mejora de las instancias de procuración de justicia; la reestructuración integral del sistema penitenciario; la protección a las víctimas del delito; así como asegurar la eficacia de la administración pública y la honestidad de los servidores públicos.

Por ello, asumió los siguientes 8 objetivos rectores con sus respectivas estrategias: objetivo rector 1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales; objetivo rector 2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional; objetivo rector 3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática; objetivo rector 4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo; objetivo rector 5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial; objetivo rector 6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal; objetivo rector 7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana; objetivo rector 8. Garantizar una

procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

En el PND 2001-2006 el medio ambiente quedó integrado como objetivos de las comisiones de Desarrollo Social y Humano y de Crecimiento con Calidad. En el primer caso, se trataba de lograr una nueva relación armoniosa entre la sociedad y el ser humano con su entorno, en tanto que en el segundo, la preservación y cuidado del medio ambiente es un requisito para que el crecimiento sea de calidad. En otras palabras, se integra como un objetivo social y una estrategia económica.

El PND 2001-2006 incorporó los conceptos de sustentabilidad y desarrollo sustentable. El primero de ellos como uno de los criterios centrales para el desarrollo de la nación. El segundo, como uno de los objetivos rectores de la Comisión para el crecimiento con calidad (Objetivo rector 5: crear condiciones para un desarrollo sustentable). Sin embargo, los conceptos quedaron restringidos a su dimensión ambiental. Toda vez que cuando hace referencia al primero señala que *“debemos asumir con seriedad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente, de nuestro país, debe preservarse. Y éste es, precisamente, el criterio que el gobierno promoverá para garantizar un sano desarrollo”*.

En tanto que para lograr el objetivo de *crear las condiciones para un desarrollo sustentable* propone como estrategias las de: a]. Promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua y la energía; b]. Promover una gestión ambiental integral y descentralizada; c]. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar tanto el desarrollo sustentable del país como la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias; d]. Promover procesos de educación, capacitación, comunicación y fortalecimiento de la participación ciudadana relativos a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; e]. Mejorar el desempeño ambiental de la Administración Pública Federal; f]. Continuar en el diseño y la

implementación de la estrategia nacional para el desarrollo sustentable; g]. Avanzar en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>354</sup>

Sin embargo, es preciso resaltar que quizá la principal diferencia que presenta este PND respecto de sus antecesores, radica en la visión de largo plazo que propuso para el desarrollo, la cual quedó sintetizada en su Visión de México en el año 2025.

#### **4.8 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. El desarrollo humano sustentable y la estrategia integral.**

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, de Felipe Calderón Hinojosa, asumió como premisa básica la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable, que en sus propias palabras define como *el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras*. El cual señala además como el motor para la transformación de México en el largo plazo y, simultáneamente, el instrumento para que los mexicanos mejoren sus condiciones de vida.

En este sentido, al igual que su antecesor propuso un desarrollo con perspectiva de largo plazo que en esta ocasión se denominó *Visión México 2030*, en la cual sintetiza la imagen del país en el que deseamos vivir dentro de 23 años: *los mexicanos vemos a México como un país de leyes, donde nuestras familias y nuestro patrimonio están seguros, y podemos ejercer sin restricciones nuestras libertades y derechos; un país con una economía altamente competitiva que crece de manera dinámica y sostenida, generando empleos suficientes y bien remunerados; un país con igualdad de oportunidades para todos, donde los mexicanos ejercen plenamente sus derechos sociales y la pobreza se ha erradicado; un país con un desarrollo sustentable en el que existe una cultura de respeto y conservación del medio ambiente; una nación plenamente democrática en donde los gobernantes rinden cuentas claras a los ciudadanos, en el que los actores políticos trabajan de forma corresponsable y construyen acuerdos para impulsar el desarrollo permanente del país; una nación que ha consolidado una relación madura y equitativa con América del Norte, y que ejerce un liderazgo en América Latina.*

---

<sup>354</sup> p. 166-168

Para avanzar hacia este propósito, propuso el logro de 10 objetivos nacionales:

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

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

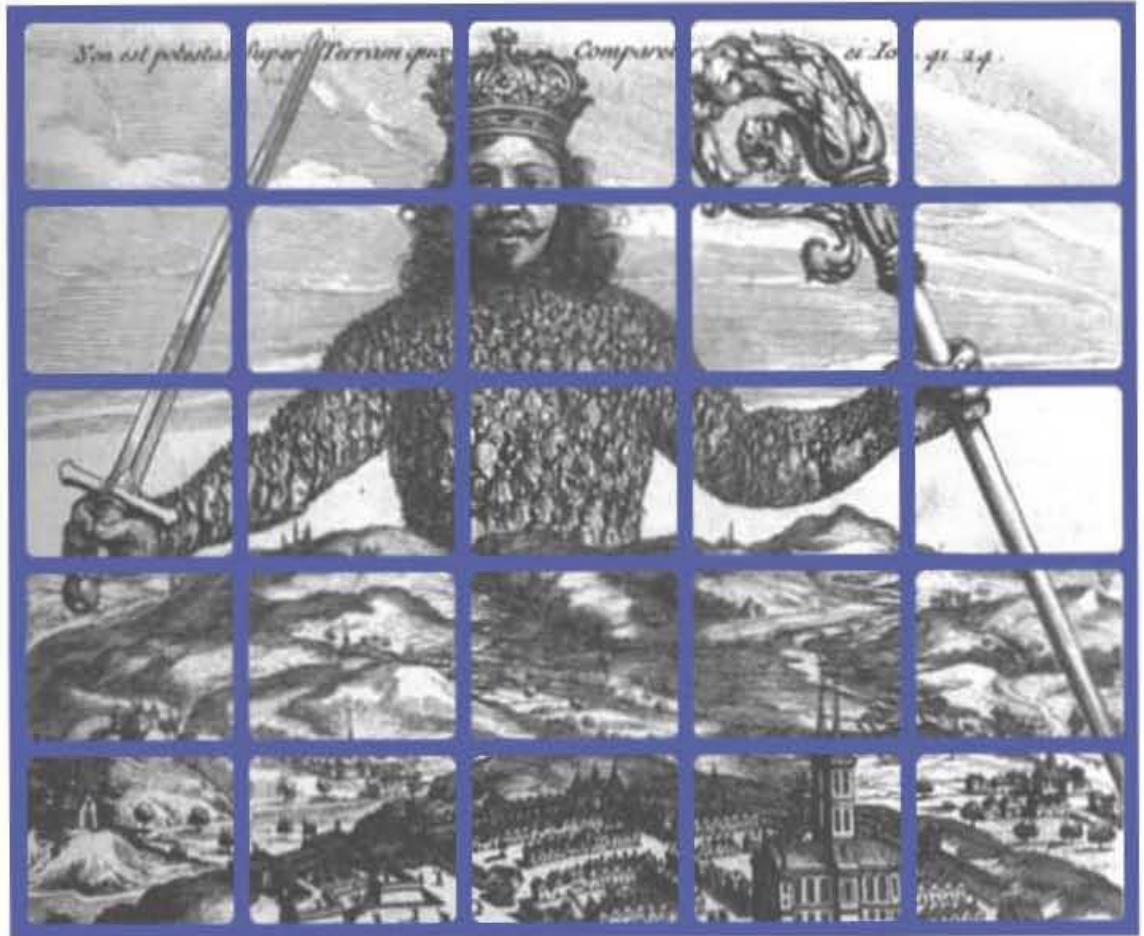
10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las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

En esta ocasión, el PND planteó una estrategia que calificó de integral, por cuanto que los objetivos de cada uno de los 5 ejes rectores que habrían de orientar las acciones de política pública se relacionaban entre sí. Estos 5 ejes rectores son: 1) Estado de Derecho y seguridad, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Sustentabilidad ambiental, y 5) Democracia efectiva y política exterior responsable.

En el PND 2007-2012 el medio ambiente o sustentabilidad ambiental se integra como uno de los 10 grandes objetivos nacionales, toda vez que forma parte de la estrategia para el desarrollo humano sustentable y asimismo es una estrategia para el desarrollo económico y social para las presentes y futuras generaciones. Por tanto, será un criterio transversal de todas las políticas. De tal manera que el concepto de desarrollo sustentable es tomado como equivalente de cuidado ambiental y quedó reducido a su dimensión humana.

La diferencia más significativa que encontramos entre el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y sus antecesores estriba justamente en la visión integral que su estrategia plantea.





# Capítulo 5

Las transformaciones del Estado en la segunda mitad del siglo XX, las consecuencias de la globalización y los desafíos ante el DS en el siglo XXI.

**Introducción.**

Los retos que una convivencia social, económica y ambiental armónica suponen para la humanidad son enormes, consideramos que es fundamental más no único, que el Estado como entidad reguladora de las conductas y relaciones entre los actores sociales y económicos asuma como su máximo objetivo el de promoverla y sienta las bases para su eficaz desempeño. Por ello, el presente capítulo, el último de nuestra tesis, tiene por objeto el de señalar algunos de los retos más importantes que ha de afrontar el Estado, y en particular el Estado mexicano para transitar hacia la sustentabilidad económica, social y ambiental.

Por ello, en el primero de los cuatro apartados que lo componen, hemos tomado como referencia o punto de partida al Estado social e intervencionista ó Estado de bienestar que logró su consolidación en la posguerra, señalamos sus antecedentes, hablamos del contexto en el que se desarrolla, y lo caracterizamos mediante una breve explicación de sus principales elementos constitutivos. Ello, con la finalidad de tener un referente que nos permita comprender las transformaciones de las que ha sido sujeto el Estado.

Posteriormente, reconocemos algunos procesos que interrelacionados llevaron a una profunda transformación de este tipo de Estado, afectando sus funciones sociales, económicas y en general, su capacidad como promotor del desarrollo, así como también pusieron en crisis la concepción tradicional de Estado-nación. No obstante, enfatizamos la vigencia y la importancia y necesidad que reviste la existencia del Estado y su transformación.

Finalmente, los últimos dos apartados se refieren a algunos de los principales retos y desafíos que en general todo Estado, y en particular el Estado mexicano habrán de enfrentar en las actuales circunstancias para reivindicar su papel como promotor del desarrollo, su finalidad máxima del bien común y sentar las bases de una convivencia social, económica y ambientalmente sustentable.

Es preciso señalar que si bien la mayoría de nuestras reflexiones y propuestas están basadas en la noción de Desarrollo Sustentable que hemos analizado en el primer capítulo de nuestra investigación, hemos incorporado además a manera de propuesta la perspectiva que el llamado Decrecimiento nos ofrece para la construcción de un

nuevo paradigma social y la comprensión del difícil –ó quizá imposible- tránsito del subdesarrollo al desarrollo.

## **5.1 El Estado social de la posguerra**

### **5.1.1 Antecedentes**

Los inicios del Estado social pueden encontrarse en Alemania, en las leyes de aseguramiento y las medidas sociales llevadas a cabo entre 1883 y 1891 por el canciller Bismark, y la constitucionalización por primera vez de los derechos sociales del individuo en 1919. Durante los siguientes treinta años, el sistema de aseguramiento surgido en Alemania, fue un modelo que se generalizaría en toda Europa.

Es por ello que comúnmente se ha señalado a la seguridad social como el núcleo histórico del Estado social, que aunque no constituía ni mucho menos un sistema universal, pues cubría tan solo a personas con cierta capacidad económica, quienes debían pagar su cuota, mientras que los pobres y marginados quedaban fuera de ese sistema de protección.<sup>355</sup>

Sin embargo, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos socialdemócratas, quienes defendieron con mayor o menor éxito la gestación y consolidación de fórmulas propias del Estado de Bienestar o Estado Social, alcanzarían su máximo predicamento fundamentalmente en la Europa occidental, logrando ejercer el gobierno en sus respectivos países, tal como sucedió con el Partido Socialdemócrata Alemán, el Partido Laborista Británico, el Partido Socialista Francés, el Partido Socialdemócrata Sueco y el Partido Socialista Obrero Español, quienes progresivamente asumieron una ruptura con el “marxismo” como fundamento ideológico. Y a finales del siglo XX, era indiscutible que la socialdemocracia, aún con graves problemas de identidad, configuraba una de las grandes corrientes políticas que operaban en el mundo desarrollado.<sup>356</sup>

### **5.1.2 La crisis de 1929 y la intervención estatal en la economía: la aportación de Keynes.**

---

<sup>355</sup> Véase, Gallego Méndez, Ma. Teresa, “Estado social y crisis del Estado”, en: Del Águila, Rafael (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, p.111-113

<sup>356</sup> Taibo, Carlos, “Rupturas y críticas al Estado liberal”, en: Del Águila, Rafael, op. cit., p. 88-89

Por otra parte, la crisis de 1929 mostró la inseguridad de las relaciones capitalistas de producción y la inestabilidad del modo de producción capitalista con resultados catastróficos, abriendo paso a un nuevo intervencionismo estatal en la economía, que encontró justificación en las teorías de Keynes. De tal manera que a partir de los años treinta, el Estado adquiriría un papel económico realmente distinto, en Europa y Estados Unidos resultó inevitable el crecimiento incesante del gasto público, de los impuestos, del control de la fuerza de trabajo y de los mercados.<sup>357</sup>

### **5.1.3 El florecimiento de las economías europeas, consolidación y expansión del**

#### **Estado social en la postguerra**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las democracias europeas debían afirmar una fórmula político-jurídica, la cual, evolucionando desde sí misma pudiera adaptarse a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social y económico, impidiendo la caída en el totalitarismo fascista y las posibilidades de revolución y sistema del tipo soviético. De un lado, era necesario salir de la situación económica postbélica con medidas económicas, y por otra parte consolidar el sistema democrático.<sup>358</sup>

En este sentido, las propuestas keynesianas que otorgaban relevancia al mercado y simultáneamente a la actividad pública para alcanzar los objetivos de la política económica fueron indiscutibles y resultaron eficaces en el periodo postbélico, logrando el objetivo principal del crecimiento –durante las décadas de los 50’s y 60’s se pudo observar el florecimiento de las economías europeas occidentales, que en 1950 alcanzaron su nivel de *outputs* anterior a la guerra, y en 1962 lo habían duplicado- con tasas de inversión altas y poco desempleo. Además, se demostró que la planificación y el control del Estado junto con las instituciones capitalistas podían lograr el pleno empleo; el Estado podía reformar el capitalismo. De este modo, dichas circunstancias llevaron a la progresiva implantación de los Estados de Bienestar.

Sin embargo, el clima de “progreso” generalizado en las economías capitalistas con sistema político democrático generó también cambios sustanciales en el desarrollo y uso de la tecnología, en las prácticas sociales de todo tipo, en la familia, en los modos

---

<sup>357</sup> Gallego Méndez, op. cit., p.113-115

<sup>358</sup> Ibid, p. 120

de vida, así como en el medio ambiente, los cuales constituyen los grandes conflictos del mundo actual.<sup>359</sup>

#### **5.1.4 El Estado de Bienestar ó Estado social**

Hemos mencionado los orígenes y la forma en que inició el Estado del Bienestar a finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, hemos hablado de la socialdemocracia como una de las ideologías que le dieron sustento, y del contexto histórico-económico de inicios de la década de los treinta del siglo XX que mostró la necesidad y justificó unos cambios de planteamientos y sus bases científicas sobre el papel y la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, y finalmente los resultados producidos por estos cambios en el periodo de postguerra que llevaron a la consolidación y expansión de este tipo de Estado. Lo que resta de este apartado, hacemos una caracterización y conceptualización del Estado de bienestar o Estado social.

El Estado de bienestar o Estado social, es un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad. Provee la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación, de compensación de las desigualdades; y se funda en los principios de legalidad, solidaridad y justicia social, pero no se limita sólo a éstos, sino incorpora principios del Estado liberal como el reconocimiento y protección de la libertad y los derechos civiles y políticos.

Aunque desde el punto de vista del análisis marxista, lo que caracteriza al Estado de Bienestar es la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas.

Este tipo de Estados deben desarrollar una actividad política de prestaciones sociales, y debe garantizar el vigor de la igualdad de oportunidades y propiciar una reducción de las diferencias sociales valiéndose para ello de mecanismos redistributivos desarrollados ante todo por la vía de los impuestos. Política económica y política social

---

<sup>359</sup> Ibid, p. 119

debían unirse para garantizar la subsistencia y que la población pudiera adquirir bienes de consumo también de forma adecuada. Prestaciones estatales y distribución de riqueza eran los mecanismos fundamentales.

En este sentido, en el ámbito económico implica la postulación de una “economía mixta” en la cual se hagan sentir por igual los efectos del intervencionismo estatal y los de una economía de mercado, ya que ésta última exhibe numerosas imperfecciones que deben ser corregidas por la acción estatal,<sup>360</sup> tal como Keynes lo señalaba.

Las propuestas keynesianas sobre las cuales se asentó este tipo de Estado suponían el objetivo del pleno empleo, la estabilidad de los precios y el equilibrio de la balanza de pagos por parte del Estado, así como el control de la demanda mediante diferentes instrumentos: política fiscal, política monetaria y gasto público.

En todo caso, los objetivos del Estado social se refieren al incremento del consumo y del bienestar social para lo cual la función redistribuidora del Estado y el objetivo del pleno empleo tienen como finalidad justamente este aumento del consumo, para todo ello es imprescindible la intervención, la planificación y la coordinación.

En su dimensión jurídica, el Estado social actúa en cumplimiento de una legislación que le obliga a responder ante las insuficiencias de la sociedad liberal y capitalista. E implicó una transformación del Estado de Derecho de carácter liberal para denominarse como *Estado social y democrático de derecho* para salvaguardar la democracia política corrigiendo el individualismo clásico con contenidos sociales.

Las constituciones intentaron fusionar Estado de derecho y Estado social, aún cuando ambos difieren debido a su naturaleza, formas y contenidos, lo cual supone dificultades filosóficas y jurídicas para articular ambos y que alcancen a la garantía constitucional de los derechos económicos-sociales.

Los derechos económicos y sociales son los que califican a este Estado –pero son distintos a los tradicionales derechos civiles y políticos-, es el Estado justamente quien ha de garantizarlos y están orientados al logro de la igualdad. Si embargo, este tipo de derechos han encontrado algunos problemas, por ejemplo en su alcance jurídico, ya que se puede recurrir a los tribunales si se considera lesionado el derecho a la libertad

---

<sup>360</sup> Taibo, Carlos, op. cit., p. 88- 89

de expresión, sin embargo, no se puede actuar de igual manera si una persona carece de trabajo o de una vivienda digna, es decir no son exigibles constitucionalmente.

De igual forma, la igualdad ante la cual giran los derechos sociales presenta algunas dificultades que van de lo conceptual a lo jurídico. En primer término, es difícil acordar un sentido preciso acerca de su significado, de ahí que generalmente se hace una traslación y se habla de "igualdad de oportunidades". Por otra parte, no se puede concretar una idea de igualdad que pueda ser comúnmente aceptado por toda la sociedad ya que ésta es heterogénea, dividida en clases, sexos, culturas, etc, cuyas concepciones en torno a la igualdad pueden ser contradictorias e incluso excluyentes, ó bien la misma noción de igualdad es indeseable para algunos sectores.

En el plano jurídico, parece claro lo que significa igualdad ante la ley pero no lo parecen la igualdad material o mayor grado de igualdad: ¿en qué grado y mediante qué órganos deben los poderes públicos cumplir tal cosa? ¿Cómo interpretar la igualdad en sentido económico-social y cómo exigirlo como derecho positivo ante los tribunales incluso? Así, la igualdad en el plano de la legalidad si no cuenta con desarrollos concretos se trata sólo de una conquista nominal.

No obstante, y a pesar de éstas dificultades, en los hechos se presentaron algunos elementos que permitieron el funcionamiento del modelo de bienestar, tales como: 1) base constitucional adecuada, 2) pacto político para sustentar el modelo, 3) Estado regulador e intervencionista con fines de crecimiento económico y redistribución de rentas además del pleno empleo como objetivo central. Se dieron también las pautas de actuación necesarias: 1) selección y jerarquización de objetivos, 2) definición por parte del Estado de sus políticas siempre con la búsqueda del consenso necesario entre los sectores implicados, 3) racionalización política, administrativa y económico-social con gran importancia de la información, 4) planificación generalizada. Todo ello como expresión del consenso incuestionable sobre la democracia.

No obstante la heterogeneidad social y la existencia de intereses no coincidentes que se expresan en los fines y valores atribuidos al Estado, la experiencia real del Estado de Bienestar lo convierte en un modelo que no es posible negar, y pese a sus insuficiencias es hasta hoy el único modelo capaz de llevar a cabo en mayor medida, la

finalidad básica del Estado: “el bien común” y es también el único instrumento que en medio de las contradicciones sociales puede atajar la desigualdad como fuente de conflictos manteniendo la libertad, pero ante la carencia de una definición común, distintos enfoques teóricos enfatizan distintas finalidades.<sup>361</sup>

## **5.2 Las transformaciones del Estado en la segunda mitad del Siglo XX**

### **5.2.1 El Estado de Bienestar y su multidimensional crisis: crisis estructural del sistema capitalista.**

A la época de bonanza que acompañó el periodo de postguerra le siguió la época de estanflación: fin del crecimiento económico espectacular, fin del pleno empleo y crisis fiscal, características sobre las que se asentó la pérdida de confianza en el modelo del bienestar y las críticas de diversa naturaleza al mismo. Pero sobre todo, el pacto que le dio origen y generó resultados positivos sobre la base del excedente económico en razón del crecimiento se rompió.

De ahí que en las últimas décadas del siglo XX se haya hablado incesantemente de la “crisis del Estado de Bienestar”, que puso en tela de juicio todo el aparato asistencial público, y cuestionó la orientación moral que subyacía bajo el poder gubernamental.

No obstante, es necesario tener en cuenta la referencia a la crisis del Estado social como una situación general, con múltiples dimensiones, incluido el hecho de que el propio Estado como concepción también está en crisis. Los analistas generalmente no consideran el Estado como macroinstitución, sino aspectos del mismo que necesariamente son parciales. No es de extrañar por tanto que la arena política se sitúe en el ámbito del bienestar y se pierda la perspectiva del conjunto de Estado.<sup>362</sup>

Lo cierto es que la expresión respondía a una situación distinta a la de los años setentas y ochentas: el aparato asistencial había alcanzado en muchos lugares niveles de presión fiscal percibidos como intolerables por sectores estratégicos de la ciudadanía, mientras que en otros, sufría de anquilosamiento, ineficacia e incompetencia; todo ello obligó a discutir sus efectos perversos a costa algunas veces de hacer caso omiso de sus efectos virtuosos. La situación forzó a replantear la

---

<sup>361</sup> Véase, Gallego Méndez, op. cit., p. 120-124

<sup>362</sup> Ibid., p. 127.



problemática que rodeaba al Estado de Bienestar, no solo teórico sino eminentemente práctico que agitó considerablemente el panorama de las políticas públicas, los fiscos y los programas de partidos políticos y gobierno.<sup>363</sup>

En primer lugar se señaló lo relacionado al gasto público, que a partir de las propuestas de Keynes había adquirido una nueva consideración, adjudicándoseles el constante crecimiento de este. No obstante, una vez que se observaron los datos de su evolución histórica se constató la existencia de oscilaciones sustanciales. Por ejemplo, desde mitad de los años 70 el crecimiento fue menor, y las actividades que realizan las administraciones públicas se mantuvieron estables en la OCDE entre 1960 y 1978, pasando solamente del 15.2% al 16.7% del PIB.

Es cierto que la consolidación del marco institucional del Estado de bienestar supuso un aumento del volumen del gasto público, y que en países más desarrollados y más democráticos el gasto público es mayor, ya que existe una relación entre proceso económico y procesos políticos, culturales e ideológicos, donde los procesos de decisión política juegan un papel fundamental. No obstante, los gastos que más habían crecido eran los considerados básicos (sanidad, educación y vivienda), ya que otros gastos como los relativos a la calidad de vida son más discutibles según algunos sectores.

Sin embargo, se señala que los problemas se hicieron más evidentes por los efectos de la crisis económica, por la crisis fiscal y por el crecimiento del déficit público. El gasto público que en términos generales creció hasta 1973, estuvo relacionado con los ingresos públicos, pero a partir de mediados de los 70 apareció el déficit, y la necesidad sustituyó a la capacidad de financiación de los Estados.

Por otra parte, sobre la crisis fiscal se señala que es expresión de la dimensión del déficit público, y tiene su origen en el crecimiento de los precios del petróleo a inicios de los 70: se produjo crisis económica, inflación, crecimiento del desempleo, etc, en un periodo en el que ya existían altas tasas fiscales. Problemas todos ellos que deben analizarse en relación a nuevos procesos: de globalización del capital financiero, de deslocalización industrial, de reestructuración de las regiones económicas del mundo,

---

<sup>363</sup> Salvador Giner y Sebastián Sarasa (Edits.) *Buen Gobierno y política social*, Barcelona, Ariel, 1997, p. II

con los diferenciales de crecimiento y protección social entre países, con los cambios drásticos en la demografía, con la incapacidad de crear nuevos empleos y los cambios rápidos en el mercado laboral relacionados con las nuevas tecnologías, con las reducciones salariales, migraciones de fuerza de trabajo etc., y que sin duda crearon problemas totalmente inesperados. Por tanto debe considerarse que el crecimiento del gasto público total y del gasto social no es separable tampoco del crecimiento de las demandas sociales que son resultado directo o indirecto de estos procesos.

Sobre la crisis fiscal se han dado diversas interpretaciones. En una de ellas se señala que el Estado capitalista debe satisfacer dos funciones básicas: acumulación y legitimación. Para lo cual el gasto del Estado tiene un doble carácter: por un lado, crear y mantener el capital social que facilite la acumulación y por otro la “armonía social” para su función de legitimación. Tal como, sucedió en el Estado de Bienestar, en el que la legitimidad de sus autoridades no dependió tan solo de las urnas, sino de rendir ciertos servicios públicos, así como de servir de uno u otro modo a los intereses de la ciudadanía en general y, en especial, la de aquellos sectores de la población más necesitados de asistencia. Bajo estas premisas, el crecimiento de la acción del Estado es causa y efecto de la expansión del capital monopolista. De manera que el problema fundamental radicaría en el sistema capitalista<sup>364</sup>.

Así se llegó a la conclusión sobre los nuevos condicionantes para lograr la gobernabilidad de las sociedades avanzadas, sobre todo las europeas: a) un crecimiento económico de los países centrales mucho menor que el que permitió la extensión de las políticas sociales de las últimas décadas del siglo XX; b) una reestructuración económica mundial que reducía el margen de actuación del Estado-nación tradicional, y c) un debilitamiento del apoyo político que había gozado hasta finales del siglo XX el modelo del Estado de Bienestar.

El hecho es que los factores que habían empujado a las sociedades avanzadas hacia el espacio del Estado-nación estaban cambiando, y cuyo marco de referencia se hacía cada vez mas angosto limitando las posibilidades de maniobra.

---

<sup>364</sup> Véase Gallego Méndez, op. cit. p. 128-133.

Por tanto, en la década de los ochenta se pasó de los planteamientos teóricos a la etapa de las experiencias prácticas. El acceso al poder en dos países tan significativos como los Estados Unidos y Gran Bretaña de gobiernos neoconservadores abrió la posibilidad de poner en práctica las recetas del desmantelamiento del capitalismo del bienestar y de retorno a un capitalismo centrado en el mercado; en tanto que se producía un evidente retroceso de las opciones políticas socialdemócratas en toda Europa.

La nueva situación pareció anunciar un proceso de cambios y transformaciones que sólo se han cumplido en parte –algunos autores han decidido calificar al proceso como *semi-globalización*-. En casi todos los países occidentales se llevaron a cabo durante esos años considerables recortes –cuantitativos y cualitativos- en las políticas sociales, justificados a veces por razones de mero equilibrio presupuestario y otras por argumentos más ideológicos, como la necesidad de recuperar incentivos para el trabajo. Probablemente uno de los hechos más importantes ha sido el abandono casi generalizado de uno de los principios básicos del Estado del Bienestar, como era el de la intervención estatal para mantener el pleno empleo.<sup>365</sup>

Finalmente, todo el mundo parece aceptar la crisis del modelo. Analizar la situación obliga a tener en cuenta su gran complejidad y a considerar multitud de factores interrelacionados.<sup>366</sup>

### **5.2.2 Neoliberalismo y globalización: Crisis del Estado-nación y su impacto en las sociedades.**

En los últimos años del siglo XX, con el auge del neoliberalismo el Estado fue colocado en lo más bajo de sus capacidades y experimentó un gran debilitamiento sobre todo en los países en desarrollo. La libre movilidad de capitales llevó a que los capitales financieros se independizaran de las estructuras productivas y de las regulaciones nacionales para circular en una globalización. Los Estados fueron supeditados a los mercados financieros privados, el gobierno de la economía pasó entonces a manos de

---

<sup>365</sup> Jorge Benedicto y Fernando Reinares (Eds), “Las transformaciones de lo político desde una perspectiva Europea”, en *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Universidad, 1992, p. 20

<sup>366</sup> Gallego Méndez, op. cit., p. 134.

empresas multinacionales privadas, y quedó determinada en función de los intereses y las estrategias de los poderes mundiales privados.

De igual forma la relación entre el Estado y la sociedad cambió, ya que el Estado se fue alejando de las necesidades de los individuos. La concepción de que era función del Estado velar por los desfavorecidos se abandonó, y se encomendó a los individuos valerse por sí mismos. Hubo un alejamiento de la justicia y la equidad. Se inflingieron importantes derrotas al mundo del trabajo y se arrebataron viejas conquistas sociales, dando por resultado una disminución de los derechos sociales. Los organismos financieros internacionales han tenido que reconocer que sus medidas agravaron la distribución de la riqueza y que las reformas aplicadas empeoraron los salarios y el empleo y agravaron la pobreza.<sup>367</sup>

En los últimos treinta años hemos sido testigos y sujetos de diversos procesos en el orden histórico, en la investigación teórica y en lo que se refiere a la acción social que apuntan cada vez más a lo que parece configurarse como un nuevo orden simbólico. Este orden simbólico implica un cambio de referentes en diferentes sentidos, en particular, en lo concerniente a las legitimaciones del poder así como a normatividades jurídicas emergentes. Los cambios vienen motivados, en gran medida, como apunta Fernando Quesada, por la crisis de ciertas “ideas madre” que auguraron un progreso indefinido con carácter redistributivo, por los avances científicos que abrieron posibilidades para atender demandas humanas, pero que alertaron ante caminos imposibles de seguir especialmente los referidos a la degradación ecológica y, por tanto, a la búsqueda de un desarrollo sustentable.<sup>368</sup>

Sin embargo, la llamada “globalización” no se limita a lo que sería un diagnóstico unidimensional: nueva economía más nuevos instrumentos tecnológicos. Este reduccionismo interpretativo podría llevarnos a lo que muchos quisieran: no reconocer la dimensión de los movimientos sociales diversos que se entrelazan

---

<sup>367</sup> Véase Aziz, A., y Alonso, J., “Introducción: perfiles y desafíos del Estado”, en: Aziz Nassif, A., Alonso Sánchez, J. (Coords), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, CIESAS-Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 17,18, 20

<sup>368</sup> Ver, Fernando Quesada, “Procesos de Globalización: hacia un nuevo imaginario político”, en *Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?*, Barcelona, Anthropos, 2004, p. 11

emancipatoriamente como reacción a la globalización dominante, aunque nuestra negativa a considerar la globalización como un proceso objetivo de carácter únicamente económico no implica que asumamos que este fenómeno responda exclusivamente a un planteamiento ideológico.<sup>369</sup>

Hobsbawn nos dice que el proceso de globalización, acelerado por la revolución en el transporte y las comunicaciones, en el que sus efectos mayores corresponden directa o indirectamente al ámbito económico y, aunque se presenta en todos los campos, no así en los del poder político y la cultura, en la medida que dependen del idioma.<sup>370</sup>

#### **5.2.2.1 Impactos en la seguridad social y derechos sociales**

Uno de los aspectos más serios de ese debilitamiento es el que ha privado a los gobiernos –sobre todo a los de las economías desarrolladas del Norte y Occidente- de sus ambiciosos y generosos planes sobre seguridad social, -que desde los tiempos de Bismarck habían sido reconocidos como el mejor instrumento para la estabilidad social y política-, esto es el Estado benefactor.

#### **5.2.2.2 Crisis del Estado-nación**

Por otro lado, los impactos que la globalización ha causado en el Estado-nación han llevado señalar que éste se encuentra en crisis, o más aún, se dice que éste es un Estado anómico. La globalización ha implicado el fin de la concepción organizada en parámetros de territorios estatales, en contra de la naturaleza del Estado como entidad antiglobal que genera funciones legales, penales y administrativas en un territorio definido por fronteras.<sup>371</sup>

#### **5.2.2.3 Nuevos modelos de organización territorial**

---

<sup>369</sup> Se ha podido constatar que, entre 1970 y 1997, las adquisiciones de acciones extranjeras por parte de inversores de los países industrializados se multiplicaron por 197. Esta cifra da la idea del proceso que se abrió en el rearme del sistema económico tras la crisis del 73 y que está llevando a una interpenetración de los mercados financieros del planeta bajo el control de grupos económicos privados. Por otro lado, mientras los intercambios de mercancías a mediados de los noventa, representaban tan sólo el 3% del total de las transacciones en los mercados internacionales, los mercados financieros, que ya se habían multiplicado por 10 en los años ochenta, habían alcanzado, a mediados de los noventa, el valor equivalente al PIB de los siete países. A ello habría que añadir el hecho de que, ya en 1995, se dejó constancia de que el 30 % del total de la inversión directa en el ámbito mundial se concentraba en 100 grupos. Op. Cit., p. 12

<sup>370</sup> Cfr. Eric Hobsbawn. *Después del siglo XX: Un mundo en transición*, <http://www.lettraslibres.com/index.php?art=13082>, 12/04/10, 13.00 hrs. p. 1-2.

<sup>371</sup> Véase Aziz, A. y Alonso, J., op. cit., p. 17

La crisis del Estado-nación se ha expresado tanto en su versión unitaria como federal. Las razones son múltiples y se traducen en la superación del concepto de soberanía estatal tradicional. Por un lado, tienen que ver justamente con la internacionalización de la política y de la economía, que incrementa la interdependencia entre Estados, y genera la multiplicación de los marcos de cooperación y la creación de organismos internacionales y asociaciones de Estados. Por otro, la crítica proviene de comunidades o unidades territoriales con identidad propia que cuestionan la mitificada homogeneidad nacional de los Estados-nación, para quienes los proyectos nacionalistas de construcción de comunidades homogéneas han fracasado, y en la práctica han supuesto la imposición de los valores de un grupo sobre los demás.<sup>372</sup>

#### **5.2.2.4 Impacto en el Derecho y Derechos humanos**

La globalización no ha dejado de causar cambios en el ámbito de lo jurídico-político desde el momento de su nacimiento. El principal de ellos ha sido desde luego, la fragmentación de la unidad del sistema, basado en el Estado-nación provocada tanto por la apertura de los mercados de capitales, como por la multiplicación de los procesos de empobrecimiento, por la resurrección de los localismos tanto como por el incremento de los movimientos migratorios, la liberalización de los mercados de bienes y servicios, o la aparición de nuevos organismos de carácter supranacional.

Esta ruptura ha traído consigo una pluralidad de sistemas normativos que aspiran a convertirse en auténtico Derecho, esto es a sustituir a las normas emanadas de la autoridad del Estado-nación como formas de regulación de la conducta humana, tales como las legislaciones consuetudinarias de las poblaciones indígenas de Latinoamérica o África, o las reglas seguidas por los inmigrantes que viven sin integrarse en los modernos Estados occidentales; a las que se añaden las normas emanadas de organizaciones internacionales a los que los Estados ceden parte de su soberanía como la Unión Europea o la NAFTA, pero también de otras que no siguen ese esquema clásico, como el FMI o la Organización Mundial del Comercio, y desde luego, la *lex mercatoria*, esto es el código de normas que las grandes empresas transnacionales van

---

<sup>372</sup> Véase García Guitián, Elena, "Estructura territorial del Estado", en: Del Águila, Rafael (editor), *op. cit.*, p. 165, 170-175

elaborando progresivamente, perfeccionado por la jurisprudencia que crean los organismos arbitrales a los que acuden para resolver sus diferencias.<sup>373</sup>

#### **5.2.2.5 Desigualdad en los beneficios de la globalización y el mito del desarrollo**

En cierto sentido la multiplicación de Estados nacionales ocurrida durante el siglo XX, ha favorecido la globalización económica pues muchas de las pequeñas y enanas unidades políticas dependen totalmente de la economía global porque poseen recursos indispensables como es el petróleo, destinos turísticos, territorios base para la evasión fiscal, empresas transnacionales. Así pues, algunos países se han beneficiado desproporcionadamente con la globalización.<sup>374</sup>

### **5.3 Vigencia y necesidad del Estado.**

Desde la terminación de las economías de planeación centralizada, todos los países han estado en mayor o menor grado a merced del mercado. Esto no implica que haya perdido todo peso específico en la economía, ya que todos los gobiernos centrales y locales, por la naturaleza de sus actividades son los principales empleadores de la fuerza laboral. Es más, así han retenido su mayor valor histórico: el monopolio de la ley y el poder político, lo cual significa que si bien ya no funcionan como los actores económicos en el teatro mundial, ni siquiera como dramaturgos, sí lo hacen como escenógrafos. Pues los grandes actores de hoy, las grandes corporaciones transnacionales, se ven en la necesidad de acudir a ellos pues también son los propietarios de los teatros nacionales que requieren para sus operaciones. El hecho es que la globalización neoliberal ha debilitado seriamente a los Estados nacionales como los conductores del poder y artífices de la política<sup>375</sup>.

Las Naciones Unidas y otros organismos económicos en el mundo, prevalecen por la conveniencia y el permiso que los propios países les otorgan. Los Estados nacionales son las únicas autoridades en el mundo y sobre el mundo para ejercer el poder de la ley y el monopolio de la violencia.

---

<sup>373</sup> Véase De Miguel Beriain, Iñigo, *El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis*, Editorial Comares, Granada España, 2008, p. 1-6

<sup>374</sup> Véase, Oswaldo de Rivero. *El mito del desarrollo. Los estados inviables en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 11-15

<sup>375</sup> Eric Hobsbawm, op cit., p. 5

Ante las afirmaciones de que la globalización conlleva la extinción de los Estados se ha señalado que eso no puede ser tan drástico porque los individuos siguen perteneciendo a algún Estado concreto. En las interrelaciones de política exterior las unidades siguen siendo los Estados. No hay otra entidad con capacidad para integrar las contradicciones de una población que habita en un territorio. Al Estado competen las decisiones políticas de carácter estratégico que movilicen las potencialidades de la sociedad. Los Estados no han desaparecido o perdido relevancia sino poder, y tratan con dificultad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales.<sup>376</sup>

#### **5.4 Retos del Estado para la gobernabilidad y el desarrollo sustentable.**

Para algunos estudiosos los conflictos más peligrosos se sitúan en el escenario internacional y transnacional por lo que se pone en evidencia la necesidad de que exista un poder a escala planetaria, lo cual no sólo vemos remoto, sino ciertamente utópico. Lo primordial es fortalecer las capacidades del Estado nacional mediante dos estrategias paralelas: impulsar un proyecto nacional que se centre en la resolución de necesidades locales y buscar su viabilidad económica, social y medioambiental interactuando, dependiendo en la región geopolítica en la que se encuentre, con el mundo desarrollado.

En este proceso el impulso del DS se convierte en un inmenso y noble desafío. Solamente apuntamos algunos de sus retos:

##### **5.4.1 La reforma del Estado: un Estado social y democrático**

La modernización del Estado resulta ineludible y fundamental para la construcción de un proceso de desarrollo sustentable, pues ésta implica la posibilidad de que desempeñe las funciones que le corresponden, que sea capaz de conducir y perfeccionar el sistema político y asegurar congruencia en el funcionamiento de este sistema ante una economía globalizada.

En Latinoamérica urge una reforma del Estado, la cual debe comenzar planteándose qué tipo de Estado se quiere para qué tipo de nación. Los sectores populares latinoamericanos necesitan Estados fuertes, eficaces, efectivos y creíbles, que sean

---

<sup>376</sup> Aziz, A. y Alonso, J., Op. cit., p. 21



capaces de revertir el deterioro de los derechos sociales, superar injusticias y desigualdades y además suministrar a sus poblaciones protección contra la violencia privada, las bandas terroristas y las mafias, por ello, una gobernabilidad democrática implicaría una sólida protección de los derechos humanos y una reinención de la política.

En este sentido, la reforma del Estado que se necesita debe generar una interacción entre Estado y sociedad en cuanto a una profunda democratización en los dos sentidos. Por un lado, hay que generar un Estado democrático respetuoso de todos los derechos, pues las democracias latinoamericanas se encuentran incompletas tanto del lado de la ciudadanía civil, como de la ciudadanía social. De igual forma, debe atender la promoción de una nueva estatalidad y la expresión de la autonomía del Estado en el contexto de la globalización.

En suma, el reto se centra en expandir la ciudadanía como condición fundamental para la gobernabilidad de los países. El desafío implica la construcción de un verdadero Estado democrático; un Estado que sea portador creíble de significado político para la ciudadanía en general. Ya que cuando se consigue un Estado democrático de fondo hay una capacidad virtuosa de expandir la ciudadanía. Esa expansión salvaguarda el carácter democrático del Estado.

Además, la reforma del Estado tendría que implicar entre otras cosas, un fortalecimiento fiscal del Estado, terminar con el veto contributivo de las clases dominantes y evitar la evasión. También debe considerar la jerarquización de la administración pública y una reforma administrativa, la lucha contra la corrupción, la redefinición de una nueva estrategia de intervención del Estado en la vida económica y social y el mejoramiento de los mecanismos de funcionamiento estatal, transparencia y control ciudadano.<sup>377</sup>

#### **5.4.2 La función del Estado en la provisión de bienes públicos.**

Para la teoría de los bienes colectivos –basada en la suposición de la elección racional-, el objetivo más fundamental de la política es hacer factible la provisión de bienes

---

<sup>377</sup> Véase Aziz, A. y Alonso, J. op. cit., p. 20, 21-22, 24- 26

públicos<sup>378</sup> para la mejora y el bienestar de los miembros de la comunidad, cuya provisión dependen en parte de las características de diferentes tipos de bienes,<sup>379</sup> así como de un esfuerzo coordinado, ya sea por medios voluntarios o coercitivos.<sup>380</sup>

Un bien público es un fracaso del mercado, es decir, algo que el mercado no llega a proveer en la cantidad deseada.<sup>381</sup> Así como también ha quedado claro que el mercado ha fallado en reflejar en los precios los costos totales de producir bienes y servicios, pues los costos sociales y medioambientales no están incorporados.

Sin embargo, no todos los bienes públicos potenciales ni todos los modos de proveerlos son deseables o factibles. El ámbito de la actividad pública que puede ser satisfactorio y socialmente aceptado depende del número de beneficiarios potenciales de cada bien público potencial, de la intensidad de la preferencia de la gente por el bien, de la tecnología disponible y de los costos de la coordinación colectiva, la toma de decisiones y el aparato burocrático para proveer el bien. Así, toda función de gobierno que no posea las características antes definidas de bien público, según Paul A. Samuelson, “debería ser examinada con cuidado para ver si es una función de gobierno realmente legítima.”<sup>382</sup>

En el proceso de institucionalización del desarrollo sustentable un buen gobierno y una Administración Pública sólida, son elementos esenciales para evitar la primacía de lo económico sobre lo social y ambiental. Aquí se encuentra la intervención del Estado, en particular para proveer bienes y servicios, obtener sus precios correctos, y a la manera de coordinar acciones esenciales a través de un necesario marco normativo. La asignación socialmente eficiente de estos recursos no sólo hace que las instituciones

<sup>378</sup> Un bien público se trata de algo que los miembros de la comunidad quieren pero no pueden conseguir sólo por sus propios medios individuales, como por ejemplo, la seguridad, la justicia, las carreteras, las escuelas, el medio ambiente limpio. Mediante el concepto de bien colectivo o público, podemos trazar una línea divisoria racional entre el ámbito de la actividad política y el de los asuntos privados. Los bienes públicos son indivisibles. Las definiciones habituales de los bienes públicos hacen hincapié en que son ofrecidos de manera conjunta a todos los individuos interesados en usarlos.

<sup>379</sup> En red, puros, con rivalidad, de club y los más difíciles bienes con rivalidad o congestivos que no son excluibles, como la atmósfera, ciertas especies de animales de valor comercial, las aguas no contaminadas, los pozos, los pastos y los bosques, etc.

<sup>380</sup> Véase, Josep M. Colomer, *Ciencia de la Política*, Barcelona, Ariel, 2009, p. 3

<sup>381</sup> Otro tipo de fracaso de mercado, que los economistas suelen llamar “externalidad” no es más que el efecto externo de cierta acción de unas personas sobre la satisfacción o utilidad de otras.

<sup>382</sup> Ibid

cumplan sus tareas con la mayor utilidad, sino las hace exitosas, por eso se debe medir la capacidad institucional que apunta a la relación entre la gobernabilidad y el desarrollo sustentable.<sup>383</sup>

#### **5.4.3 Diseño de una Estrategia y creación de una instancia para coordinar la política de Desarrollo Sustentable**

Hemos visto en los primeros capítulos de esta investigación la Estrategia de Desarrollo Sustentable que el gobierno británico implementa actualmente, por ello queremos destacar algunos de sus principales elementos que nos parecen fundamentales para la construcción de un desarrollo sustentable.

En primer lugar, señalamos la necesidad de desarrollar la Estrategia ó plan de acción de manera conjunta (gobierno central y gobiernos locales), para darle mayor legitimidad y aumentar las posibilidades de ser instrumentada cabalmente.

En materia de política públicas deberán desarrollarse políticas y estrategias de alta calidad basadas en la evidencia, para lo cual deberá promoverse un acercamiento interdepartamental a los problemas, que requiere que los diseñadores de políticas públicas consideren impactos y oportunidades fuera de sus propias áreas de trabajo, y que contribuyan a metas de gobierno más amplias. Además de que es necesario que éstos diseñadores cuenten un enfoque de largo plazo.

Para elaborar y evaluar la sustentabilidad de las políticas públicas se pueden utilizar cinco criterios fundamentales, a los que debe darse el mismo nivel de importancia: 1) vivir dentro de los límites ambientales, 2) asegurar una sociedad fuerte, sana y justa, 3) lograr una economía sustentable, 4) promover buena gobernabilidad, 5) utilizar la ciencia sólida de una forma responsable.

Se deben establecer áreas de acción de prioritarias, los británicos contemplaron 4: consumo y producción sustentable, cambio climático y energía, protección de los recursos naturales y protección del medio ambiente, y creación de comunidades sustentables. Así como 3 elementos transversales para lograr estas acciones: involucramiento de las personas, el liderazgo del gobierno, y la seriedad a fin de lograr

---

<sup>383</sup> Véase, Juan Carlos Belausteguigoitia, "Sustentabilidad ambiental del desarrollo", en Héctor Zamitiz Gamboa (Coord.) *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, México, INAP, 2009, pp. 41-50

resultados. Para medir los avances debe contemplarse el diseño de una serie de indicadores de sustentabilidad, que en el caso británico fueron 68.

De igual manera, se contempla la creación de una instancia o estructura especializada para poner al DS en el centro del gobierno, esta es la Comisión de Desarrollo Sustentable, cuya función concreta es la de actuar como un órgano de vigilancia del desempeño del gobierno en lo relativo al DS y su inserción en las políticas públicas. La Comisión asesora a los gobiernos (central y locales) en materia de DS, evalúa los avances de los diferentes ministerios (o secretarías) y pública estas evaluaciones; elabora reportes públicos sobre diferentes temas ambientales, sociales o económicos polémicos, convoca a debates públicos sobre éstos temas y responde abiertamente a las iniciativas de políticas públicas presentadas por el gobierno, apoyándose en opiniones de expertos en cada una de sus áreas de trabajo. El financiamiento de la Comisión debe provenir de diversas fuentes: departamentos centrales, gobiernos locales, asambleas locales, ONG`s, etc. La Comisión deberá estar formada por un Consejo de comisionados provenientes de diversos ámbitos: académico, científico, empresarial, ONG`s, etc.

Para hacer del gobierno un “líder en el ejemplo”, la Estrategia debe fijar objetivos fundamentales en el mediano y largo plazo para eficientar las operaciones en las instalaciones de todas las oficinas de gobierno, tales como pueden ser: la reducción del porcentaje de emisiones de CO2 y carbono; incrementar el porcentaje de reciclado de los desechos generados; reducción del porcentaje de consumo de agua. Además de que se debe requerir a todos los departamentos de gobierno que desarrollen y publiquen sus propios planes de acción de DS, y que éstos sean evaluados por la CDS.

De igual forma es necesario realizar una reconfiguración de sectores y ministerios en el cual podría contemplarse por ejemplo, un Departamento de Cambio Climático y Energía y la creación de una legislación nacional sobre cambio climático con una meta fijada.

Llevar a cabo acciones encaminadas a incentivar los patrones de conducta de la sociedad en lo relativo al medio ambiente, analizándolos como segmentos de mercado de acuerdo a sus patrones de consumo.

Cada uno de los gobiernos locales produzca sus propias Estrategias de Comunidades Sustentables que deben ser evaluadas conforme a los indicadores de sustentabilidad. No obstante, los británicos nos señalan la existencia de algunos retos que quedan por enfrentar como lo son: la clara articulación de una visión sustentable en el futuro, pero sobre todo, el cambio de mentalidad de los negocios y consumidores hacia patrones de sustentabilidad.<sup>384</sup>

#### **5.4.4 El territorio: su ordenamiento dinámico y complejo.**

El territorio ha sido registrado como el sustento de la vida sobre el planeta. Se constituye como un bien público de la mayor trascendencia para la humanidad al considerarse como el eje estructurador de la secuencia de intercambios de energía que hacen posible la sobrevivencia de las especies animal, vegetal y humana en la tierra.

El territorio es una pieza clave para la gobernabilidad en el proceso de transición a un modelo de desarrollo sustentable. Su administración por parte del Estado es vital para garantizar la continuidad de la vida sobre el planeta. Por lo tanto, la forma en que el Estado implemente el ordenamiento durante los próximos años, será sustancial para garantizar a la sociedad su permanencia intergeneracional; debe tomar con determinación los conocimientos generados por distintas ciencias como es la ecología, la biología, la psicología, la sociología, la economía, la ciencia política y la administración pública, promoviendo nuevos enfoques no lineales, heterogéneos y múltiples, para remodelar los sistemas de gestión gubernamental capaces de responder a las características de un modelo de desarrollo sustentable.<sup>385</sup>

En este sentido, resulta fundamental reinterpretar al territorio no como un espacio físico o un depósito más o menos grande de recursos naturales, sino como un ensamble de ecosistemas articulados históricamente a las actividades humanas, donde

---

<sup>384</sup> Véase, Porrit, J. y Rutter, Jill., "sustentabilidad y la estrategia de desarrollo sustentable del Reino Unido", en: Reséndiz, R. (Coord) *Gobernabilidad y desarrollo sustentable desde la perspectiva de las ciencias sociales*. UNAM-FCPyS. México, 2011, p.48-51; Castro, A., "Gobernabilidad para el desarrollo sustentable en el Reino Unido", en: Zamitz, H. op. cit., p. 62-65.

<sup>385</sup> Consúltese, Norma Teresa Ruz Varas, Tesis Doctoral, *"La capacidad del Estado para administrar el territorio en el siglo XXI: su ordenamiento como un sistema dinámico y complejo"*, México, INAP, 2009, 313 pp.

a toda transformación o cambio social relevante corresponde, para bien o para mal, una transformación ecológica o ambiental.

Siempre hay un modelo de uso del territorio que subyace a toda política, la cual es responsable del destino de los ecosistemas. Por tanto, el manejo sustentable del territorio depende del modelo territorial vigente.<sup>386</sup>

#### **5.4.5 La crisis económica y la necesidad de regulación de los mercados.**

La crisis americana-europea-asiática de 2008 ha tenido cierta sabiduría y aleccionadora lógica, pues la progresiva recesión económica que afectó primero a la economía norteamericana central, para después escaparse a lo largo y ancho de los continentes, nos ha permitido ver la capacidad de lo político a nivel mundial cuando ha transcurrido una década del siglo XXI.

La crisis nos permitió ver que el Estado nacional no fue el problema de las crisis del sistema financiero, sino la solución,<sup>387</sup> lo que ya desde hace siglos se sabe: que el remedio contra la exacerbación irracional de los mercados es la regulación y la transparencia. En términos de George Soros, si las burbujas son endémicas al sistema, entonces los reguladores tienen que intervenir para evitar que tales burbujas se vuelvan demasiado grandes pues “los gobiernos tienen que reconocer que los mercados no son autocorregibles”.<sup>388</sup>

Ahora bien, la lógica inicial de la crisis al requerir intervención del Estado o de los Estados, anunció lo que verdaderamente era alarmante para muchos de los grandes economistas, la mayoría de ellos con un premio Nobel: que la mayoría de los países entrarán en un periodo de crisis severa pero con un liderazgo débil y confundido.

Si para Joseph Stiglitz, la caída de Wall Street significaba para el fundamentalismo de mercado, lo que la caída del Muro de Berlín fue para el comunismo; dicho en otros

---

<sup>386</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, “La política ambiental en México. Necesidades y prioridades”, en: Glender Alberto, Lichtinger Víctor (Comps), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, SRE- FCE, México, 1994, p. 368 y 369

<sup>387</sup> Varios Autores, *La Crisis Económica Mundial*, México, Debate, 2009, p.37

<sup>388</sup> Op. Cit., P. 66

términos, que la forma de organización económica resultaba no ser sustentable, por lo que se requería un nuevo camino<sup>389</sup>.

Se requería no sólo una regulación, sino el rediseño del sistema regulatorio, el cual pudo haber instrumentado desde la Reserva Federal, en el cual había crecido la burbuja financiera e hipotecaria.<sup>390</sup>

Debido a que enfrentamos retos amenazadores de calentamiento global y dependencia energética, la próxima administración (de los EEUU) debe dirigir cualquier plan de estímulo hacia el ahorro de energía, el desarrollo de fuentes de energía alternativa y la construcción de una infraestructura verde. Este estímulo puede ser el nuevo motor para la economía mundial”.<sup>391</sup>

#### **5.4.6 El uso de instrumentos económicos como el pago por servicios ambientales hidrológicos**

Tras el reconocimiento científico que recibieron los diversos servicios ambientales de la naturaleza, especialmente los de las zonas forestales, se dio con relativa facilidad el paso conceptual hacia la conveniencia y necesidad de pagar por ellos.

En países como el nuestro, donde el agua se encuentra mal distribuida (escasa en el norte y abundante en el sur) y se carece de nieves perpetuas, glaciares y grandes lagos, el abastecimiento de agua dulce se vuelve un problema de vital importancia. La conservación y regeneración de la masa forestal juegan entonces un papel fundamental para el abastecimiento del vital líquido.

En la medida en que el agua es resultado de un servicio ambiental que proveen los bosques, se halla sujeto a la decisión que tomen los dueños de los bosques respecto de su conservación. Para garantizar de manera sustentable la “seguridad del agua”<sup>392</sup>, es necesario considerar una compensación a los dueños, por cuidar, mantener, ampliar y -en su caso- regenerar la cubierta forestal. Por ello, se propone que los beneficiarios de dicho servicio paguen a los dueños de los bosques para que realicen estas acciones.

---

<sup>389</sup> Ibidem., p. 62

<sup>390</sup> Ibidem., p. 62

<sup>391</sup> Ibidem., P. 68

<sup>392</sup> Entendida como la “disponibilidad confiable de una cantidad y calidad aceptable de agua para la producción, la subsistencia y la salud”.

Exceptuando la explotación directa de la madera (legal o ilegal), el mercado no ha asignado un precio a los otros servicios que proporcionan los bosques aún cuando estos representan un alto valor para la comunidad. Por lo que en la medida que no se les asignen valores económicos, su destrucción difícilmente será frenada. Es importante destacar que la intervención del Estado para asignar estos valores monetarios aquí resulta fundamental también. El enfoque de Pago por Servicios Ambientales (PSA) es idéntico al principio de “el que contamina, paga”, al crear incentivos positivos para la protección ambiental y la conservación.

El pago obviamente tiene que ser mayor al beneficio que obtendrían los poseedores, derivado de un uso alternativo de la tierra, o no cambiarían su comportamiento; y menor que el valor de los beneficios de las poblaciones corriente abajo, o no estarían dispuestos a pagar por ellos. Es importante hacer notar que esta lógica es permanente año con año y los pagos deben hacerse durante todos los años que se desea que se provea el servicio y no sobre la base de un solo pago.<sup>393</sup>

#### **5.4.7 El agotamiento del petróleo y la reconversión energética**

Los especialistas señalan que el mundo ha entrado de lleno en la tercera crisis del petróleo, que sin lugar a dudas será la definitiva. Dicha crisis marcará la inviabilidad futura del presente modelo urbano-agro-industrial a escala mundial y se reflejará con especial intensidad en las metrópolis. La imposibilidad del crecimiento económico continuo a partir de entonces, debido a que el suministro energético será declinante, la primera vez en más de doscientos años, será el mayor ataque que se puede prever a la lógica capitalista de expansión y acumulación constante. Se iniciará pues a partir de entonces el decrecimiento que cambiará todo y que implicará el colapso progresivo del actual modelo civilizatorio. Dicho colapso puede ser catastrófico u ordenado en la transición obligada a un suministro energético decadente. En cualquier caso, es inevitable el paso a estructuras sociales y productivas de un nivel de complejidad e interrelación inferior al actual a escala global.<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup> Véase, Pichardo Pagaza, I., “Pago por servicios ambientales hidrológicos: el caso del estado de México”, en: Zamitiz, H. op. cit., p. 104, 106, 108-110.

<sup>394</sup> Ramón Fernández Durán, *El crepúsculo de la era trágica del petróleo. Pico del oro negro y colapso financiero (y ecológico) mundial*, Barcelona, Virus Editorial, 2008, p. 77-78



Ante esta situación, establecemos lo que los especialistas nos han recomendado, en el sentido de que más allá de la mera lógica de la ganancia, se requiere de una voluntad política internacional y de un nuevo y potenciado Plan Marshall para llevar la reconversión energética y el desarrollo sustentable al conjunto de las naciones de éste mundo. Cuestión que sólo se puede instrumentar si se constituyen nuevas apreciaciones y formas de satisfacer el gasto energético de las necesidades biológicas y culturales de las muy diferentes naciones, y adecuarlas a los nuevos requerimientos planetarios gracias a un cambio global.<sup>395</sup>

#### **5.4.8 Uso de nuevos indicadores multidimensionales**

##### **5.4.8.1 Construcción y monitoreo constante de un índice con visión integral que permita medir la sustentabilidad del desarrollo y sus implicaciones para la política pública.**

El concepto de DS sin medición alguna no puede ser más que retórico y lejano a la posibilidad de orientar las políticas públicas. Hemos permanecido en un círculo vicioso de querer alcanzar un DS desde la retórica, ajenos a forma alguna de medición y por ende sin políticas claras y metas concretas a alcanzar, donde la política de Estado se perfila como una fuerza orientadora para avanzar hacia el desarrollo integrado y equilibrado de lo social, económico y ambiental que estructure las bases de una convivencia humana y de respeto a las diversas formas culturales dentro de la misma sociedad.

Para ser posible calificar la sustentabilidad del desarrollo, son necesarias dos cosas: necesitamos saber qué debemos medir y medirlo. Para medir la sustentabilidad de un modelo considerando una visión integral se puede recurrir a la construcción de un índice agregado de los tres sistemas: económico, social y ambiental. Para medir el desarrollo de cada factor -aunque sea en forma marginal- se requiere de un cierto número de variables que recojan lo esencial de su expresión. Posteriormente podemos medir el desarrollo de todos ellos -aunque cause cierta confusión su interpretación- esto se puede hacer agregando los desarrollos de cada uno de ellos. Ahora bien, para medir que el desarrollo global de esos factores sea sustentable, se requiere conocer

---

<sup>395</sup> Véase, Bracho, J., "Lo irreversible y lo trágico del cambio climático", en: Resendiz, R., op. cit., p. 195.

los límites posibles de aprovechamiento de los recursos disponibles en ellos. No obstante estos límites son hasta ahora desconocidos, y en el futuro, inciertos por la dinámica de cambio.

Ahora bien, para poder operacionalizar un método de medición como el anterior, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones que suponen implicaciones para las políticas públicas.

La primera de ellas se refiere a que entre los factores económicos, sociales y ambientales debe existir un marco normativo cuyo cumplimiento demanda su institucionalización, lo cual habla del papel de las instituciones para lograr un DS.

Por otra parte, también es necesario considerar que si bien en lo económico y en lo social se cuenta con un número importante de variables, no sucede lo mismo en lo ambiental, ello nos habla de la necesidad de ampliar las bases de datos ambientales, para lo cual es necesario asignar presupuestos especiales para tener una base mínima de los recursos naturales y la contaminación ambiental, pues hablar de crear políticas sustentables en el escenario mundial y el país, sin contar con información de estos sistemas en los que habita el ser humano es una quimera.

Es indudable que se puede llegar a proponer un índice de medición de la sustentabilidad tomando en cuenta una serie de variables y que se cuente con datos suficientes para la creación de los indicadores, pero esto sólo tendría sentido en la medida en que se pretenda hacer un constante monitoreo de los avances y retrocesos de tal índice como expresión objetiva de las políticas públicas en cuanto a la perturbación que causen las acciones de la misma. Hasta ahora se ve poco avance, porque no hay una integración de los datos en la dirección de lo que se quiere medir y poco se puede medir cuando no se sabe qué se debe medir y qué se puede medir acerca de la sustentabilidad.

Una forma de gobernabilidad con sustentabilidad social sería un sistema que indujera: 1) un crecimiento económico y desarrollo social equilibrado; 2) sin perturbaciones abruptas que amenacen al sistema, es decir, la gobernabilidad y sustentabilidad; 3) con capacidad de recuperación del sistema cuando existan factores fuera de sus oscilaciones históricas; 4) un sistema humanamente natural y naturalmente humano y,

5) cuyo fin humano y medios naturales del sistema fueran intercambiables, porque no puede haber un fin para los humanos sin medios naturales, ni sentido tendrían los medios naturales si no hubiese un fin humano. Entonces se tendría una auténtica sustentabilidad social, porque se contaría con una gobernabilidad con participación de los gobernados.<sup>396</sup>

#### **5.4.8.2 Construcción del Índice de Progreso Real (PIB- pérdidas de bienestar y calidad de vida)**

Los especialistas nos han señalado que el problema no consiste en la cantidad del crecimiento económico, sino en su tipo y modalidad, lo cual tiene más un carácter cualitativo que cuantitativo. De ahí que las estrategias de crecimiento tanto en los países en desarrollo como en los industrializados deben de convertirse en estrategias de desarrollo humano sustentable y con equidad intra e intergeneracional.

Por ello, proponen la construcción de un Índice de Progreso Real, el cual se basa en realizar un ajuste al PIB para acercarlo a un PIB sustentable, así, la ecuación que se propone es la siguiente:  $DS=F$  (crecimiento económico- pérdidas de bienestar y de calidad de vida, equidad y sustentabilidad ambiental).

Para efectos de ilustrar la aplicación del Índice (IPR), en el caso particular de México se han evaluado 4 indicadores, a través de los cuales se muestra el grado de erosión del progreso social y una adecuada calidad de vida, estos son los siguientes: 1) pérdida por deterioro, contaminación y agotamiento de los recursos naturales, 2) gastos y costos por la “autosupervisión” para prevenir, vigilar, controlar y castigar la corrupción de los servidores públicos, 3) gastos por combate a la criminalidad, la delincuencia y el narcotráfico; 4) costos económicos derivados de las horas perdidas por transportación (traslados) congestionamientos y por el monto de los daños por accidentes vehiculares.<sup>397</sup>

---

<sup>396</sup> Véase, Zamudio, F. y Sámano, M., “Desarrollo sustentable y su relación con el desarrollo humano o sustentabilidad social: una idea para su medición.” en: Zamitiz G., op. cit., p. 126-133

<sup>397</sup> Saldívar, A., “Algunas reflexiones sobre el desarrollo sustentable, su medición y el decrecimiento”, en: Zamitiz, H, op. cit.,P. 142-144

#### **5.4.9 Ejemplo de la construcción de estrategias sociales locales para el DS de las comunidades y los grupos originarios: el caso de las comunidades maiceras de México.**

Se ha señalado que algunos de los conceptos que los pueblos indígenas de América Latina utilizan en la expresión de los prerrequisitos para la “gobernanza y el desarrollo” son los siguientes: 1) la libre determinación, que es la posibilidad de gestionar sus recursos colectivos mediante sus propias instituciones y sistemas de gobernanza; 2) la recuperación de su cultura de sustentabilidad; 3) la revitalización y el desarrollo de los sistemas de conocimiento colectivo; y 4) el acceso a un uso adecuado de la propiedad comunal, como la tierra, los recursos naturales, el patrimonio cultural, el conocimiento colectivo y todos los beneficios que se derivan de ello.<sup>398</sup>

En este sentido, en México existen numerosos grupos sociales trabajando activamente para fortalecer sus comunidades, para rehabilitar y proteger sus ecosistemas y para forjar un nuevo pacto social en el cual pueden disfrutar de mayores niveles de vida a la vez que contribuir a mejoras en la calidad de vida de la sociedad entera.

El campesinado y la economía rural, incluyendo los grupos indígenas, están reposicionándose en respuesta a la contracción de oportunidades en la sociedad urbano-industrial. Esta economía rural ya se encuentra ampliamente insertada dentro de la sociedad de las ciudades intermedias y algunas de las grandes en México, más aún, esta transformación es de importancia medular para la nación en su conjunto, ya que la consolidación de las comunidades rurales, el aumento en la producción de maíz, la diversificación de fuentes de ingresos y actividades productivas no-agrícolas, y la inyección masiva de recursos financieros a las áreas rurales, están generando nuevas posibilidades para el desarrollo social auto-gestionado y procesos constructivos de gestión ambiental, llevando a nuevas prácticas de conservación del suelo y agua y restauración de ecosistemas.

Esta transformación estratégica debe considerarse como parte de un salto de paradigmas, hacia la construcción de una vía alternativa para el desarrollo social y económico que rechaza su incorporación al por mayor como sociedades marginales en

---

<sup>398</sup> Paré, L., “Transición hacia sociedades sustentables”, en: Reséndiz, R., op. cit. p. 240

un proceso globalizado de subdesarrollo, a favor de una sociedad en consolidación, forjando sus propias estructuras de auto-determinación (autonomía).

Se reconoce la importancia de considerar y valorar las aportaciones de estas nuevas estrategias rurales, las cuales están contribuyendo a elevar la calidad de vida para los que viven en estas comunidades, reduciendo la erosión e intensificando la cosecha de la lluvia a través de la reforestación, prácticas de siembra con curvas de nivel y otras técnicas agroecológicas, o proponiendo nuevas maneras para que los grupos urbanos puedan familiarizarse y apoyar a las comunidades rurales como ecoturistas o como compradores de sus productos, introduciendo nuevos productos y, sobre todo, alimentos, y fortaleciendo su capacidad de administrar sus propios ecosistemas y contribuyendo a la gestión de las áreas naturales protegidas, estas comunidades están produciendo lo que se llaman “servicios ambientales,” tan importantes en los esfuerzos para revertir el calentamiento global y la desertificación.<sup>399</sup>

#### **5.4.10 Reflexiones sobre una propuesta para la construcción de un nuevo paradigma social.**

La propuesta de construir un nuevo paradigma social puede ayudarnos a diseñar y dibujar una nueva visión, urgente y necesaria para enfrentar los grandes desafíos que enfrentamos. Así que en este apartado señalamos algunas de las cuestiones que son fundamentales en la construcción de un nuevo modelo de organización y convivencia social, tanto en el ámbito local, como en el global, las cuales vistas en forma articulada nos permiten comprender los componentes de lo que deberá ser este nuevo paradigma, estas son: la teoría de la entropía y su relación con el decrecimiento, la teoría de la convivialidad, el concepto de metabolismo social, la paradoja de la eficiencia tecnológica, la incongruencia de la sustentabilidad capitalista, y la relación entre la ética y la ciencia.

Para comprender lo anterior, es necesario que nos planteemos el desarrollo desde otra perspectiva. Lo cual no significa que no pueda haber desarrollo, de lo que se trata es que podamos entenderlo como el incremento cualitativo en la calidad de bienes y

---

<sup>399</sup> Véase Barkin, D., “Estrategias sociales alternativas para la sustentabilidad”, en: Zamitiz, H., op. cit., p. 147-149, 151-153

servicios que atienda las necesidades humanas elevando básicamente la calidad de vida, no sólo el nivel de vida, con el mínimo posible de transumos. De manera que podemos adoptar la definición y espíritu del DS como un desarrollo sin crecimiento donde se satisfacen las necesidades humanas sin aumentar la utilización de materiales, energía y desperdicios, más allá de la capacidad de carga del ecosistema, entendiendo por esto último la población humana que puede ser sostenida por un ecosistema dado, con un nivel dado y razonable de consumo y con una tecnología dada.<sup>400</sup>

Uno de los cambios fundamentales por realizar se encuentra en el plano de nuestro sistema de creencias y valores, colonizadas por el imaginario social que insiste absurdamente en seguir por el único rumbo posible: el crecimiento económico. En este sentido, la austeridad, como una virtud que no excluye a todos los placeres que formen parte de la convivencia, en particular en la relación con nuestro entorno, puede hacer la diferencia en esta búsqueda de alternativas en el que el posible escenario sea el “buen vivir”, concepción contraria a la “buena vida” que pregonan las sociedades de consumo.

#### **5.4.10.1 El decrecimiento**

Es necesario considerar los planteamientos que el decrecimiento (analizado en el primer capítulo de esta investigación) nos propone. De lo que se trata, tal como Latouche lo ha señalado, es que los hombres en las distintas sociedades se apropien de su destino, lo que supone que estas sociedades (empezando por las pequeñas comunidades) sean revolucionarias en el sentido de que descolonicen su imaginario; cambien la relación que tienen con sus ecosistemas, en tanto que el sistema productivista se convirtió en una guerra contra los hombres y contra la naturaleza.

Así, el programa reformista del decrecimiento basado en las ocho etapas (“8 erres”) que inician con reevaluar, reconceptualizar, reestructurar, relocalizar, redistribuir, reutilizar, reciclar y reevaluar nuevamente, junto con sus diez grandes objetivos le van a permitir a la gente experimentar el buen vivir.

#### **5.4.10.2 La teoría de la entropía**

---

<sup>400</sup> Saldívar, A., op. cit., p. 144

Nuestro sistema de creencias nos ha mantenido en el desconocimiento de los límites que la naturaleza y nuestra propia condición humana nos imponen, se han ignorado las aportaciones y desarrollos de la ciencia para evitar la entropía de todo sistema, negando así la importancia de la unicidad de todo ente.

El sistema cultural actual y su marco jurídico - político e institucional que lo respalda, han llevado a que día a día se profundice la ruptura de los equilibrios eco-sistémicos, sin medir sus impactos económicos y sociales, llevándolos hasta los límites de su equilibrio en aspectos múltiples. Estos son márgenes de equilibrio eco-sistémico que la tecnología no debe ampliar más.

El principal reto está en saber hasta dónde puede llevar el hombre la transformación de la naturaleza, pues hay límites naturales para la construcción de los sistemas culturales y más allá de esos límites, el mismo sistema cultural empieza a desmoronarse.

#### **5.4.10.3 La teoría de la convivialidad**

El principal escollo y la principal tarea para la construcción de un nuevo paradigma social es el establecimiento de una sociedad justa, pues la naturaleza acaba siendo minada por la injusticia social. No es posible separar la injusticia en la distribución de la riqueza y en el gozo de los satisfactores terrenos sin producir impacto en el medio. El exceso del consumo en sectores minoritarios a nivel mundial y la pobreza cercana a la inanición de las mayorías es un tejido social que debe ser el principal objeto de estudio para el medio universitario.

Es necesario repensar la ciencia, la filosofía y los modelos institucionales de gobierno. Se requiere la construcción de nuevos enfoques para hacer posible la articulación del conocimiento científico. Ello exige nuevos comportamientos académicos, muy distintos a los diseñados por una educación basada en la competencia y en la lucha de las profesiones. El reto en las instituciones educativas, es enseñar a pensar en paradigmas que funcionen de otra manera ante la descomposición social en que se encuentran nuestras sociedades

Aproximarse a la construcción de valores que fundamenten un nuevo paradigma social, significa luchar contra la deshumanización de la técnica. La cultura no se puede

construir sin la técnica, pero no se puede reducir a la técnica. El hombre con su técnica es también naturaleza, pero tampoco debemos asentar como valor un humanismo sin técnica.

#### **5.4.10.4 El concepto de metabolismo social**

El concepto de metabolismo social se basa en comprender los vínculos existentes entre el medio social y el natural, para conocer, por ejemplo, la historia ecológica de sociedades y naciones; conocer sus procesos de producción, distribución, cambio y consumo, que nos ayudan a comprender el impacto de éstos en su calidad de vida. El metabolismo social nos sirve científicamente para pensar analógicamente a la sociedad como un organismo que vive procesos que tienen que ver cómo la gente se apropia, consume y desecha mediante un metabolismo que se debate, entre la capacidad de regeneración de los sistemas y la capacidad de absorción de los ecosistemas.

Aquí ha hecho ya una principal aportación la economía ecológica al asignar un valor numérico a los factores que se encuentran en la parte material y la parte intangible de los procesos. La parte material es la energía, los flujos materiales y el agua; la parte intangible son las instituciones, el conocimiento, las reglas y los recursos. El concepto de metabolismo social al igual que otros son conceptos que se encuentran en la búsqueda de un análisis integrado.

#### **5.4.10.5 La paradoja de la eficiencia tecnológica (paradoja de Jevons)**

La paradoja del economista William Jevons consiste en comprender que a medida que exista más eficiencia debido a los avances e innovaciones tecnológicas, irónicamente más consumo habrá de los recursos naturales que proveen de energía; en otros términos: en la medida que es más eficiente el uso de la energía más uso intensivo habrá de ella y por tanto habrá más consumo de recursos finitos, como es hoy en día el petróleo. El ejemplo más claro es el uso del automóvil en las sociedades modernas que consume cada vez más gasolina.

Por ahora nos enfrentamos a la necesidad de cambiar nuestros patrones de uso de energía. Se requiere impulsar un cambio tecnológico que disminuya el costo individual



del consumo de un recurso (energía con baja entropía) que implica una acción encaminada a conservar los recursos naturales (renovables o no renovables).

#### **5.4.10.6 La incongruencia de la sustentabilidad capitalista**

El hecho de que las empresas transnacionales pongan por delante todo legalmente, antes incluso que el bien público, parece sólo preocuparles obtener beneficios de corto plazo para sus accionistas. Estas corporaciones influyen en la sociedad y en el planeta, tanto en el sentido medioambiental, como en las personas y en su comportamiento como individuos y como grupos. Existen bienes públicos que ahora ya no son tan públicos, o como ciertas empresas subsidiadas por el bien común que después son privatizadas. Su influencia más notoria es la existencia de guerras por recursos naturales que debieran ser de todos, como el agua.

Así, planteado el problema: ¿cómo operaría una economía que asigne más recursos a la satisfacción de necesidades sociales que a la de la acumulación ilimitada de ganancias? ¿Quiénes y cómo, serían los protagonistas de esa construcción de prioridades nuevas, y cuál sería la organización humana e instituciones capaces de guiarse por ellas? No nos queda sino trascender el viejo paradigma para construir el futuro, encarando los problemas que nos plantea el cambio de la era de la economía a la era de la sustentabilidad social.

Quizá sin darnos cuenta estamos en el punto de partida para empezar a entender la dirección a seguir. Ello tiene que ver con la visión que adoptemos para revertir las causas del crecimiento defectuoso que nos condujo a la crisis actual, la concepción de las estrategias que puedan hacer viable el desarrollo que deseamos y sus condicionamientos globales. Cambiar esas actitudes es prerequisite para poder abocarnos a una estrategia de desarrollo en armonía con el ambiente.<sup>401</sup>

---

<sup>401</sup> Notas del Foro Universitario “Hacia la construcción de un nuevo paradigma social”, coordinado por el Dr. David Barkin y desarrollado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y la FCPyS-UNAM entre los meses de abril y diciembre de 2010.

# Conclusiones

Reflexiones y propuestas sobre las estrategias para impulsar el DS como una nueva forma de organización social en México

## **Conclusiones: Reflexiones y propuestas sobre las estrategias para impulsar el Desarrollo Sustentable como una nueva forma de organización social en México**

Consideramos pertinente concluir nuestra investigación, no sólo señalando algunos de los retos a los que específicamente se enfrenta nuestro país para la construcción de un desarrollo sustentable, sino que nos permitimos proponer algunas de las estrategias que permitan una nueva forma de organización social en México

En México después de la alternancia en el 2000, la Reforma del Estado no solo no pudo prosperar sino pareció alejarse debido a que en el debate sobre ésta los partidos políticos se enfrascaron en sus propios intereses y cálculos electorales. No obstante, en 2004 la agudización de la crisis política y la polarización social, hicieron emerger nuevamente el tema de la necesaria Reforma del Estado. Los temas tratados cuatro años atrás volvieron a aparecer, ahora con la evidencia de que el modelo presidencialista no era operante. Se planteó entonces la necesidad de reinventar el Estado desde la perspectiva del desarrollo humano.

Además se reconoció que era necesario asegurar la conciliación de los objetivos sociales y económicos dentro de las políticas públicas, lo cual implicaría una rectificación sustancial de las políticas aplicadas por el gobierno, de las cuales la mayoría se sentía excluida.

En este sentido, un Estado cívico implica un régimen plural de partidos, imperio del principio de tolerancia, acuerdos recíprocos en beneficio de la colectividad, actividad de una multiplicidad de organizaciones en un ambiente de Estado de derecho. Es posible impulsar una transición hacia un Estado cívico y plural, el cual puede mitigar y hasta revertir los males de la globalización capitalista.<sup>402</sup>

Como señalamos anteriormente, la sociedad civil juega un papel muy importante en tanto que son quienes pueden exigir al resto de los agentes económicos, en particular al gobierno, el cumplimiento de los compromisos para el DS, por ello será importante que la sociedad civil tenga la capacidad de ejercer presión para corregir las fallas que

---

<sup>402</sup> Véase Aziz, A. y Alonso, J. op. cit. p. 26-29

surgieran tanto por parte del mercado como del propio funcionamiento del gobierno.<sup>403</sup>

Algunos indicadores que nos podrían ayudar a evaluar la capacidad institucional para la gobernanza<sup>404</sup> son los que Belausteguigoitia del Banco Mundial nos propone. Los indicadores son los siguientes:

1. *Voz y Rendición de Cuentas*. Participación en la elección de gobernantes; libertad de expresión; libertad de asociación y libertad de los medios de comunicación.
2. *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia*. Probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios violentos; violencia política y terrorismo.
3. *Efectividad Gubernamental*. Calidad de los servicios gubernamentales; la calidad del servicio civil y su independencia de presiones políticas y credibilidad en los compromisos de política del gobierno.
4. *Calidad Regulatoria*. Calidad en la formulación e instrumentación de políticas.
5. *Estado de Derecho*. Confianza y respeto del orden jurídico; cumplimiento de contratos; definición de derechos de propiedad; confianza en la policía y los jueces, así como, extensión del crimen y la violencia.
6. *Control de la Corrupción*. Grado al cual se ejerce el poder público para obtener ganancias privadas; “captura” del Estado por élites e intereses privados.<sup>405</sup>

Sin embargo, es necesario hacer que la democracia sea apreciada no sólo por sus bondades políticas, sino también porque debe asegurar la igualdad social y el bienestar de todos los individuos, pues la democracia que estamos construyendo es cuestionada principalmente por la pobreza imperante<sup>406</sup>, por ello resulta fundamental sentar las

---

<sup>403</sup> Véase Máttar, J. y Romero, I. “El enfoque interdisciplinario del desarrollo sustentable”, en: Zamitz, H., op. cit., p. 37-39.

<sup>404</sup> La gobernanza puede ser definida como el conjunto de instituciones (formales e informales) por medio de las cuales se ejerce la autoridad, incluyendo: (i) los procesos de selección, monitoreo y cambio de gobierno; (ii) la capacidad del gobierno de formular e instrumentar políticas efectivas; y (iii) el respeto por parte de los agentes económicos y las autoridades por las instituciones que regulan las interacciones económicas, políticas y sociales. Belausteguigoitia, Juan Carlos, “Sustentabilidad ambiental del desarrollo”, op. Cit., p. 47

<sup>405</sup> Véase Belausteguigoitia, J., op. cit., p. 47 y 48.

<sup>406</sup> Véase Reveles, Francisco, “Los retos de la institucionalidad democrática”, en: Reséndiz, R., op. cit., p. 112 y 113

bases para el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población. No obstante, el desarrollo económico no debe ser visto como una premisa para la democracia, ambos procesos se realizan de manera simultánea, la construcción de instituciones democráticas genera un marco más racional de la negociación política, que a su vez permite colocar en el centro de la política económica los objetivos de desarrollo social.<sup>407</sup>

Los esfuerzos nacionales se han orientado principalmente a los problemas de crecimiento y de inflación, pero podría orientarse a los problemas de la pobreza y de la igualdad.<sup>408</sup> Es decir, un cambio de prioridades por parte del Estado puede sentar las bases para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad y avanzar en la construcción de un DS.

Tal como Brasil lo ha venido haciendo durante los últimos años y recientemente lo ha reiterado su actual Presidenta, Dilma Rousseff, quien ha propuesto más crecimiento y más gasto público en vez de recortes, austeridad o pérdida de privilegios sociales para los más pobres, y apuesta por el mercado interno; contrariamente a la estrategia que Europa esta implementando para hacer frente a la actual crisis. Pues para ella, como lo había sido para su antecesor, las conquistas sociales son sagradas, por ello está dispuesta a acelerarlas y aumentarlas.<sup>409</sup>

Se trata de reconstruir nuestra economía, confiriendo derechos diferenciados a cada uno de los sectores. Se trata de una estrategia de fortalecimiento de las instituciones, actualizándolas al contexto actual de globalización, y según las condiciones de enormes desigualdades y potencialidades que tiene nuestra sociedad.

De tal manera, resulta fundamental en primera instancia redefinir los objetivos y orientaciones de la economía así como el papel del Estado en ella. En este sentido, deberá buscarse que la economía se oriente a contrarrestar los daños causados por la

---

<sup>407</sup> "Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable". Documento de trabajo, Versión preliminar. Proyecto PAPIIT IN30451109, agosto de 2011, FCPyS-UNAM, p. 94

<sup>408</sup> Gallego Méndez, op. cit., p. 135

<sup>409</sup> Arias, Juan, "Brasil desafía a Europa proponiendo crecimiento y gasto social contra recortes", 18 de noviembre de 2011, en: <http://blogs.elpais.com/vientos-de-brasil/2011/11/brasil-desafia-a-europa-proponiendo-crecimiento-y-gasto-social-contra-recortes.html>

economía de mercado, fortalecer el mercado nacional que favorezca la eficiencia y el desarrollo social; la modernización del sector agrícola, el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, una adecuada política tributaria que promueva la distribución de recursos y una mejor distribución de bienes y servicios.<sup>410</sup>

Una forma para favorecer la consecución de los objetivos sociales y económicos es la que el Banco Mundial nos ha señalado, la cual se basa en crear “círculos virtuosos” entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, mediante la inversión en la educación de los niños de familias con menos recursos económicos, ya que esto crea más capacidad para el crecimiento. De manera que las políticas públicas para el crecimiento equitativo son la respuesta. Como lo son también el liderazgo, la gobernabilidad y el gobierno eficiente para el crecimiento económico<sup>411</sup>.

En tanto nos sugiere 8 reformas que considera prioritario realizar para México: 1) inducir a los monopolios (incluyendo los *de facto*) a reducir costos e incrementar la eficiencia; 2) mejorar la infraestructura para el comercio; que se puede financiar mediante la reducción de los subsidios regresivos en infraestructura, entre otros; 3) incrementar la eficiencia y viabilidad de los sectores de petróleo y gas, ya sea mediante reformas administrativas, reformas fiscales (más profundas) o apertura del mercado; 4) facilitar el avance de los estados en reducir las barreras administrativas que impactan el ambiente de negocios; 5) reforma tributaria para sustituir la dependencia fiscal de PEMEX y para financiar la mejora del sistema de protección social; 6) mejorar el sistema de protección social (financiado a través del punto 5); 7) crear incentivos para un uso más efectivo de las transferencias fiscales para educación mediante reformas a nivel de las escuelas; acompañada de rendición de cuentas a nivel de la

---

<sup>410</sup> “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable”, op. cit., p. 95

<sup>411</sup> El Banco Mundial nos ha señalado los factores en común que presentaron 13 países con episodios exitosos de crecimiento sostenido durante el último siglo (definido como 25 años o más de crecimiento arriba del 7%), estos son: 1) Medio ambiente de inversión estable y funcional; 2) Liderazgo político y eficiente, pragmático y cuando es necesario un gobierno activista; 3) Proceso de varias décadas: estrategias, prioridades y papel del gobierno; 4) Disposición de experimentar, actuar frente a la incertidumbre de impactos políticos y evitar parálisis; 5) Enfocar un crecimiento inclusivo combinado con persistencia y decisión; 6) Gobiernos que actúan en el interés de todos los ciudadanos del país y no en el propio o de subgrupos. Rosenblatt, D., “Crecimiento económico con equidad”, en: Zamitiz, H., op. cit., p. 81

escuela y, 8) evitar la crisis del agua mediante el cambio en los incentivos de su uso; a través de nuevos esquemas de precios, derechos del agua, e implementación de la administración por cuencas.<sup>412</sup>

El sector social de la economía constituye un motor esencial para retomar el camino del desarrollo, y está considerado como motor ciudadano de la sociedad y modelo económico alternativo frente a la crisis del capitalismo mundial. Este nuevo papel del sector social no es solo una exigencia nacional, es una tendencia que se observa a nivel mundial a la cual México no puede permanecer ajeno. Las razones se encuentran en el debilitamiento mundial de la economía a cargo de los sectores tradicionales: el privado y el público.

De lo que se trata es de impulsar al sector social como palanca y motor del desarrollo para generar más empleo, ahorro, inversión y actividades generadoras de riqueza material que amplíen el mercado interno y participen en el mercado internacional aumentando la competitividad económica del país.

El poder legislativo tiene la responsabilidad de dotar a este sector social de la economía, una ley general reglamentaria del artículo 25 constitucional que sancione sus derechos, que haga explícito el marco legal en el que este sector se inserte en la economía como un actor fundamental en las políticas de crecimiento, desarrollo y empleo en este país y que le permita transitar en la economía globalizada.<sup>413</sup>

La necesidad de un pacto fiscal en América Latina ha sido planteada y propuesta por la CEPAL en 1998. El pacto fiscal es necesario para literalmente, fundar la fortaleza fiscal del Estado en la definición de una base gravable y de unas tasas impositivas que sean congruentes con los objetivos recaudatorios y de gasto del Estado, hasta un nivel que sea compatible con las necesidades sociales y económicas. Debido a que la modernización tributaria es necesaria, más no suficiente, para alcanzar una carga tributaria similar en el mediano plazo a la media latinoamericana y en el largo plazo a la de nuestros principales socios comerciales.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> Véase Rosenblatt, D., "Crecimiento económico con equidad", en: Zamitz, H., op. cit., p. 78, 81 y 82

<sup>413</sup> Véase "Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable". op. cit., p. 98-100

<sup>414</sup> Ibid. p. 102

Es necesario hacer un replanteamiento de las políticas públicas hacia el medio rural, que necesariamente ha de acompañarse de un viraje en el estilo de desarrollo como condición para pensar el DS en México.

No está por demás volver los ojos a la “época de oro” de la agricultura, cuyas funciones a favor del crecimiento industrial y urbano son bien conocidas pero poco retribuidas<sup>415</sup>. Pero junto con esas funciones, el campo mexicano debe ser visto desde la óptica de la multifuncionalidad, pero teniendo como elemento sustantivo y su razón de ser la producción de alimentos básicos.

La producción interna de alimentos básicos debe salvaguardarse por razones económicas, que tienen que ver con el equilibrio de las cuentas externas, con los efectos multiplicadores de la actividad agropecuaria sobre el conjunto de la economía nacional y con el equilibrio interno del desarrollo; por razones sociales, que implican los empleos de más de 3 millones de familias de productores que no pueden competir en el mercado del TLC; y por razones estratégicas, ya que es fundamental mantener la soberanía alimentaria como sustento de la soberanía nacional.

Las nuevas funciones del campo desde la perspectiva de la sustentabilidad están relacionadas con: 1) la protección y salvaguarda del ambiente, 2) la soberanía y la inocuidad alimentaria, 3) la cultura y la identidad nacional, 4) la democracia, 5) el combate a la pobreza, 6) la ocupación del territorio, 7) la recreación. Sin embargo, es necesario señalar que los puntos 3, 4 y 5 suponen el fortalecimiento de la economía campesina e indígena, para no caer en el espejismo de un campo sustentable pero sin campesinos. Esta nueva funcionalidad está consignada en el Acuerdo Nacional para el Campo y en la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, más no así en las políticas sectoriales, las cuales mantienen el enfoque neoliberal y asumen a los productores campesinos como indigentes.

Si bien existe un proyecto de Ley de Planeación para la Seguridad y Soberanía Alimentaria que incorpora todos estos instrumentos, busca hacer operativa la LDRS,

---

<sup>415</sup> Estas funciones eran: 1) aportar divisas para apoyar el desarrollo industrial, 2) proveer a la industria con materias primas baratas, 3) producir alimentos baratos para permitir salarios bajos, 4) transferir mano de obra barata a la industria, 5) funcionar como mercado para los nuevos productos industriales.



destaca por ser una ley con presupuesto multianual, y ya ha sido aprobada en la Cámara de Diputados, no obstante se encuentra congelada en la de senadores. Cuestión que se observa como un asunto de gobernabilidad, en el cual el poder ejecutivo y legislativo no logran una articulación adecuada, lo que además se complica por una cultura política patrimonialista y clientelar. Por ello el problema se antoja de grandes definiciones, como puede ser por ejemplo la renegociación del TLC en su capítulo agropecuario.<sup>416</sup>

La estrategia de lucha contra la pobreza crítica debe constituirse en un verdadero objetivo nacional del Estado y de la sociedad, la cual ha de ser concebida como una acción integral que tenga como propósito en el mediano y largo plazo, producir un cambio estructural en el interior de la sociedad.

Por ello, el desarrollo social no puede limitarse a una serie de políticas de asistencia, o en su caso dar por sentado que las políticas de atención focalizada son suficientes, y que el efectivo desempeño de la economía traerá como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar social. No obstante, cabe hacer énfasis en que el combate a la pobreza y a la desigualdad no es tan solo una tarea de gobierno, sino de la sociedad en su conjunto.

Una nueva política social para el DS requiere ser una política de corto, mediano y largo plazo que erradique las bases estructurales de la pobreza y la desigualdad; y debe centrarse en la integralidad y coordinación de las políticas económica y social, las que deberán vincularse desde su propio diseño o planeación. Para lo cual es preciso que tome como referencia las siguientes estrategias:

- *Equidad distributiva*
- *Equidad de género*
- *Estabilización de la población*
- *Responsabilidad oficial y participación política*<sup>417</sup>

---

<sup>416</sup> Véase, Ramírez, César, “Agricultura y desarrollo. Un replanteamiento impostergable”, en: Zamitiz, H., op. cit., p. 91 y 99-102

<sup>417</sup> Véase “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable”, op. cit., p. 104-108

Generar un nuevo conocimiento sobre el DS, supone una reelaboración interdisciplinaria del saber. No significa una negación de la visión disciplinaria, por el contrario es un grado superior de construcción del conocimiento que para configurarse, supone necesariamente apelar a las disciplinas individuales, previamente constituidas. Es un conglomerado cognoscitivo, nuevo, inédito que resulta de la interacción entre disciplinas.

En este sentido, la política educativa deberá comprometerse con una nueva cultura para el DS, es decir orientarse a lograr la equidad social, a respetar los derechos humanos y la pluralidad política, a la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad y a revertir los procesos de deterioro ambiental.

Por otra parte, es indudable que el mayor reto para el Estado mexicano lo constituye la lucha que se libra contra la delincuencia y el crimen organizado. Sin embargo, no puede tratarse con el mero incremento de recursos presupuestales mientras no se combatan las raíces de éste mal, en tal sentido, el concepto de seguridad debe cambiar hacia un acento mucho mayor en la seguridad de la población.<sup>418</sup>

Es preciso comenzar por incorporar en las instituciones una conceptualización amplia y compleja del ambiente y la sustentabilidad, en la que el primero se entienda como un diálogo entre el ambiente natural y el social. En tanto que la sustentabilidad ambiental no debe quedar reducida en su dimensión ecológica sino que debe además incluir a: 1) la sustentabilidad alimentaria (sólo se habla de soberanía, pero se trata de conservar ecosistemas y también de agroecosistemas y su diseño frente al cambio climático); 2) la sustentabilidad industrial, financiera y comercial; y 3) tener en cuenta el ciclo económico en todas sus fases (para aprovechar los residuos). Mismas que deberá quedar incorporadas desde el propio Plan Nacional de Desarrollo, pasando por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el PEC, la LDRS, etc.<sup>419</sup>

---

<sup>418</sup> Ibid. p. 108-109, 110

<sup>419</sup> Torres Carral, G., "Sustentabilidad ambiental y transversalidad en las políticas públicas", en: Zamitiz, op. cit., p. 70, 73 y 74

Ahora bien, resulta imprescindible un cambio en los estilos de vida y de consumo. Esto implica que tanto autoridades como las fuerzas productivas asuman mayores responsabilidades, tales como:

- Garantizar la conservación de los ecosistemas (agua y biodiversidad),
- garantizar la protección y restauración de áreas naturales, para conservar e impulsar la biodiversidad presente en el territorio nacional, impulsando acciones que las hagan compatibles con el desarrollo económico y social de las comunidades y ciudadanos que habitan en dichas áreas naturales protegidas
- Estimular la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para el desarrollo de la sociedad, sobre la base de criterios ecológicos sustentados en el respeto a la diversidad de las regiones del país.
- Promover el desarrollo del manejo forestal comunitario, buscando que un mínimo de 50% de las autorizaciones de aprovechamiento forestal sean certificadas como bosques con un buen manejo
- fomentar el desarrollo de sistemas de producción limpia en procesos industriales, productos y servicios
- Establecer mecanismos judiciales de reparación del daño, cuando por omisión en el cumplimiento de la ley las autoridades y/o los particulares resulten responsables de procesos de contaminación y deterioro ambiental
- promover la participación activa de la sociedad en programas de ahorro de energía
- Desarrollar y aplicar un programa de fomento de las energías renovables para cubrir un porcentaje significativo de la demanda de energía primaria en los próximos años
- fomentar los medios de transporte colectivo con base en una política y criterios de movilidad sostenible y de seguridad en la planificación de las infraestructuras y de los servicios del transporte
- expandir los procesos productivos y de consumo dependientes de recursos renovables, hasta una explotación de éstos consistentes con su capacidad regenerativa

- permitir la generación de residuos de los procesos de producción y consumo, incluyendo la contaminación, pero solo hasta un nivel compatible con la capacidad de los ecosistemas para asimilarlos
- mantener un balance en la utilización de los recursos no renovables y de sustitutos, que no minen la capacidad renovable de asimilación del ambiente, dentro de la perspectiva transgeneracional.
- rediseñar agroecosistemas frente al cambio climático (bioseguridad).
- impulsar industrias y servicios (ciudades) ecológicos en base a energías limpias.
- Configurar un sector de economía de los desechos (sector de nuevas empresas y organizaciones civiles).<sup>420</sup>

Es preciso que el Estado asuma su responsabilidad y represente efectivamente el interés público por la conservación y garantice que ésta se cumpla, con todos los medios legítimos a su alcance<sup>421</sup>. En este sentido, señalamos algunos puntos centrales de una estrategia para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

- *El conocimiento de la potencialidad y características de los recursos naturales.*
- *Conservar la biodiversidad.* a) Protección de los grandes ecosistemas; b) Establecimiento y manejo de áreas de protección especial; c) Defender la biodiversidad de amenazas exógenas; d) Promover empresas sociales que se dediquen a la investigación biotecnológica.
- *Aprovechamiento racional de las aguas.*<sup>422</sup>

El Banco Mundial ha reconocido que los retos que el país enfrenta para acceder a una trayectoria de *desarrollo ambientalmente sustentable* son enormes. Es claro que el sector ambiental debe encabezar esta tarea, pero de ninguna manera puede hacerlo sólo. Los demás sectores (incluyendo energía, agricultura, transporte, vivienda e industria, entre otros) deben incluir consideraciones ambientales en sus planes,

---

<sup>420</sup> Véase “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable”, op. cit., p. 117 y 118; y, Torres Carral, op. cit., p. 72

<sup>421</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, op. cit., p. 379

<sup>422</sup> Véase “Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable”, op. cit., p. 112 y 113

programas y políticas. Ahí está el reto más importante de gobernanza para el desarrollo sustentable.<sup>423</sup>

En este sentido se reconoce que lo más importante sería incorporar la exigencia de la transversalidad de la variable ambiental de las políticas públicas, dentro del artículo 26 constitucional, el cual establece las bases para la adopción del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, mismos que deben estar orientados por el PND, o al menos dentro del contexto de la Ley de Planeación.<sup>424</sup>

México es un caso especialmente complejo, pues no existe una política unitaria de gestión del territorio, más bien coexisten varios modelos y esquemas conceptuales (agrario, ecológico, forestal, asentamientos humanos, agropecuario), cada uno con su propia legislación de soporte, su propio lenguaje, objetivos e intereses, que son operados por diferentes dependencias gubernamentales. En ciertas áreas son excluyentes y compiten unos con otros, aunque algunos desventajosamente, por la diferencia en capacidad y madurez institucional de las áreas de administración pública que los representan. (Tal es el caso del ecológico).<sup>425</sup>

Algunos gobiernos europeos han desarrollado métodos de Políticas Integradas de Productos (PIP) para crear un consumo sustentable legal estándar y una plataforma de incentivos para cerrar el ciclo de productos y recursos naturales en relación con su desempeño económico. Las PIP proponen remediar la actual situación insustentable aplicando una amplia gama de políticas de manera coordinada, integrada y complementaria, y son un buen ejemplo del desarrollo de políticas que, al captar una amplia gama de cuestiones en una sola propuesta, hacen que las leyes sean más eficientes para la industria, ya que hay menos leyes que administrar y un desempeño ambiental más competitivo y eficiente en términos generales.<sup>426</sup>

---

<sup>423</sup> Belausteguigoitia, Juan Carlos, op. cit., p. 49-50

<sup>424</sup> Manzanera, Leticia, "Transversalidad de la variable ambiental en las políticas públicas para alcanzar el desarrollo humano sustentable", en: Reséndiz, R., op. cit., p. 133

<sup>425</sup> Quadri de la Torre, Gabriel, op. cit., p. 369

<sup>426</sup> Véase "Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable", op. cit., p. 116

Sus propuestas se enfocan en la necesidad de valorar las ganancias sociales y ambientales tanto o más que las ganancias económicas. Estos modelos industriales se basan en las siguientes características:

- No introducir materiales peligrosos en el aire, agua y tierra
- Mide la prosperidad por la cantidad de capital natural que puede aprovecharse de manera productiva
- mide la productividad por el número de personas que tienen un buen empleo
- mide el progreso por el número de edificios industriales que no tienen chimeneas ni otro medio de contaminación al ambiente
- no produce nada que requiera la vigilancia de las futuras generaciones
- celebra la abundancia de la diversidad biológica y cultural además de la energía solar<sup>427</sup>

El cambio climático puede llegar a convertirse en la razón por la que el progreso humano se vea estancado, ya que aunque es un fenómeno mundial, lo más probable es que sus efectos sean locales. Por esta razón es importante identificar mecanismos de transmisión que pueden resultar multiplicadores específicos del riesgo de que ocurran retrocesos en el desarrollo humano. Los principales multiplicadores en este sentido son: 1) menor productividad agrícola cuyo efecto se traduciría en un mayor número de personas en situación de grave desnutrición hacia 2080; 2) mayor inseguridad del agua, cuyo efecto se vería reflejado en una mayor cantidad de personas con escasez de agua; 3) mayores riesgos de salud que darían por resultado una mayor cantidad de personas más expuestas a mayores riesgos de contraer paludismo; 4) mayor exposición a inundaciones costeras y condiciones climáticas severas: ponen en peligro los medios de subsistencia y comprometerá los avances en salud y nutrición; 5) colapso de ecosistemas que nos llevaría que un mayor porcentaje de especies se encontraran en un alto riesgo de extinción.

Así, en un mundo en el que los más vulnerables enfrentan mayores riesgos de ver su progreso en desarrollo humano estancado, tanto la mitigación como la adaptación son

---

<sup>427</sup> Ibidem.

necesarias para enfrentar las amenazas, y en donde la cooperación internacional en las transferencias financieras y tecnológicas y los planes de adaptación como parte de las estrategias de reducción de la pobreza juegan un papel muy importante.<sup>428</sup>

Los especialistas que han buscado concretar la corriente francesa del decrecimiento en el pensamiento mexicano, han asumido que es imposible el tránsito del subdesarrollo al desarrollo, es decir, México como país subdesarrollado está imposibilitado para alcanzar el desarrollo que tienen los Estados Unidos, Japón o Europa.

La primera limitación que nos señalan es que la economía mundial en su conjunto ha tendido a disminuir su crecimiento, tal como lo demuestra la crisis mundial que se ha vivido desde la década de 1970 y que se agudizó de manera global en el 2008. Por tanto, la segunda limitación, es que la evolución de la economía mexicana, es decir, el crecimiento económico de México muestra que si bien entre 1935 y 1980 creció a un ritmo promedio de 6.5 % anual; empero, a partir de 1980 vivimos una crisis permanente, donde el crecimiento ha sido de cero por ciento anual, lo que demuestra que no se trata de una crisis coyuntural, sino de una tendencia de largo plazo, por lo que afirman: “tenemos que romper con la enajenante ilusión de que algún día seremos como Estados Unidos.

Es necesario pensar formas diferentes de desarrollo para México, comenzando por el desarrollo del municipio, que es el lugar donde habitan las personas, las familias, las colectividades.<sup>429</sup> A este respecto, podemos concluir señalando lo dicho por Bobbio, en el sentido de que la mejor manera de pensar el tema del derecho al desarrollo es considerarlo como algo que no resuelve ni satisface el paradigma hasta hoy dominante que es el de una sociedad de mercado.

---

<sup>428</sup> Véase, González, Alfredo., “Medio ambiente y desarrollo humano”, en: Zamitz, H., op. cit., p. 59-60

<sup>429</sup> Notas del Foro Universitario “Hacia la construcción de un nuevo paradigma social”, coordinado por el Dr. David Barkin y desarrollado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y la FCPyS-UNAM entre los meses de abril y diciembre de 2010.

# Bibliografía



## Libros

1. Aguilar Rivera José, Aguilar Camín Héctor, et. al., *Pensar en México*, FCE, México, 2006, 364 p.
2. Aziz Nassif, A., Alonso Sánchez, J. (Coords), *Globalización, poderes y seguridad nacional*, CIESAS-Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 431 p.
3. Azuela, Antonio. Carabias, Julia. Quadri, Gabriel. Provencio, Enrique (Coords). *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*. UNAM. México. 1993.
4. Benedicto Jorge y Reinares Fernando (Eds), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Universidad, 1992.
5. Boltvinik Julio, Hernández Laos Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI editores, México, 2000, 354 p.
6. Calva, José Luis (Coord. Gral.), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, Seminario Nacional sobre alternativas para la economía mexicana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Zacatecas, Juan Pablos Editor, México, 1996, 166 p.
7. Calva, José Luis, *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, Plaza & Janés Editores, México, 2000, 311 p.
8. Calva, José Luis (Coord) *Sustentabilidad y desarrollo ambiental, Agenda para el desarrollo*, Vol. 14. H. Cámara de Diputados LX Legislatura. UNAM- Miguel Ángel Porrúa. México 2007. 302 p.
9. Carabias, Julia y Provencio, Enrique (Coords), *Pobreza y medio ambiente*, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Nacional, México, 1993.
10. Casas R., Castillo H., Constantino M., Cordera R., García B., Ziccardi A., De Gortari H., et. al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés Editores, México, 1998, 515 p.
11. Colomer, Josep M., *Ciencia de la Política*, Barcelona, Ariel, 2009.
12. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro Futuro Común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
13. Conde, Cecilia, *México y el cambio climático global. Rumbo a la COP 16*, SEMARNAT-UNAM, México, 2010, 31 p.

14. Cordera R. y Cabrera C. (Coords), *Superación de la pobreza y universalización de la política social*. Facultad de economía- UNAM, México, 2005, 258 p.
15. Dávila Aldás, Francisco R. *Del milagro a la crisis, la ilusión... el miedo... y la nueva esperanza. Análisis de la política económica mexicana 1954- 1994*, Fontamara, México, 1995, CSES-CTM, 429 p.
16. De Miguel Beriain, Iñigo, *El poder en la era de la globalización. Análisis de una metamorfosis*, Editorial Comares, Granada España, 2008, 160 p.
17. De Rivero Oswaldo, *El mito del desarrollo. Los estados inviables en el siglo XXI*, Perú, Fondo de Cultura Económica, 2006, 326 p.
18. Del Águila, Rafael (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 1997.
19. Fernández Durán, Ramón, *El crepúsculo de la era trágica del petróleo. Pico del oro negro y colapso financiero ( y ecológico) mundial*, Barcelona, Virus Editorial, 2008.
20. Foladori Guillermo, Pierrri Naína (Coords) *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el Desarrollo Sustentable*. H. Cámara de Diputados LIX Legislatura- Universidad Autónoma de Zacatecas- Miguel Ángel Porrúa. México 2005. 219 p.
21. Giner Salvador y Sarasa Sebastián (editores), *Buen Gobierno y política social*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, 251 p.
22. Glender Alberto, Lichtinger Víctor (Comps), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Secretaría de Relaciones Exteriores- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 431 p.
23. González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (Coords), *México, hoy, Siglo XXI* Editores, 3ª edición, México. 1979, 419 p.
24. González Gómez, Marco Antonio, *La política económica neoliberal en México (1982-2006)*, Ediciones Quinto Sol, 2ª Edición, México, 2009, 254 p.
25. Illich, Ivan, *La convivencialidad*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1985, 160 p.
26. Leff Enrique, Ezcurra Exequiel, Pisanty Irene y Romero Lankao Patricia (Coords). *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. SEMARNAT-INE-UAM-PNUMA. México 2002, 581 p.

27. Lascurain Fernández Carlos, *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, El Colegio de Veracruz, Fundación Cooperar por Veracruz, Plaza y Valdés, México, 2006, 221 p.
28. Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyne, *Sin herencia de pobreza: el programa Progresar-Oportunidades de México*, BID-Planeta. México, 2005, 225 p.
29. Lezama, José Luis, *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México, México 2004, 277 p.
30. Mellón, Joan Antón. (Coord) *Las ideas políticas en el siglo XXI*. Barcelona, Editorial Ariel. 2002. 273 p.
31. Muñoz Ledo, Porfirio (Coord), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*. UNAM, México, 2004, 292 p.
32. Muñoz Villarreal, Carlos. González, Ana Citlalic (Comp). *Economía, Sociedad y Medio Ambiente. Reflexiones y avances hacia un Desarrollo Sustentable en México*. INE- SEMARNAP. México. 2000.
33. Nadal, Alejandro (Editor), *Obras escogidas de Víctor L. Urquidí. Desarrollo Sustentable y cambio global*, El Colegio de México, México, 2007, 639 p.
34. Núñez del Arco, José, (Editor), *Políticas de ajuste y pobreza: falsos dilemas, verdaderos problemas*, BID, Washington D.C., 1995. 252 p.
35. OCDE, *Evaluación del desempeño ambiental, México, 2003*, 287 p.
36. Olmedo Carranza, Raúl (Comp), *Para Comprender a México I. ¿Crecer o decrecer? Megatendencias*, FCPyS- UNAM. México, 2009, 217 p.
37. Ordóñez Barba, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, CEIICH-UNAM, México, 2002, 401 p.
38. Ordoñez Barba Gerardo, Enriquez Rosas Rocío, Román Morales Ignacio, Valencia Lomelí Enrique (Coords), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, Colegio de la Frontera Norte, Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad de Guadalajara, México 2006, 527 p.
39. Proyecto PAPIIT IN30451109, *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 desde el enfoque del Desarrollo Sustentable*, Documento de trabajo, Versión preliminar, agosto de 2011, FCPyS-UNAM, 138 p.

40. Quesada Fernando, *Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?*, Barcelona, Anthropos, 2004.
41. Ramos Gorostiza, José Luis. *Economía, marco institucional y medio ambiente. La economía de los recursos naturales desde la perspectiva institucional*. Madrid, España, Editorial Complutense, 2000.
42. Randall, Laura, Coord., *Reinventar México: Estructuras en proceso de cambio. Perspectiva política, social y económica*. Siglo XXI editores, México, 2006, 572 p.
43. Reséndiz, Rafael, (Coord), *Gobernabilidad y desarrollo sustentable desde la perspectiva de las ciencias sociales*. UNAM-FCPyS, México, 2011, 245 p.
44. Rivas, David M. (Coord) *Sustentabilidad, desarrollo económico, medio ambiente y biodiversidad*, Ed. Parteluz, Madrid, España. 1997.
45. Rivera, Alicia, *El cambio climático: el calentamiento de la tierra*, Editorial Debate, Madrid, 2000.
46. Ruz Varas Norma Teresa, Tesis Doctoral, “*La capacidad del Estado para administrar el territorio en el siglo XXI: su ordenamiento como un sistema dinámico y complejo*”, México, INAP, 2009, 313 pp.
47. Teissier- Fuentes, Honorato C. *El desarrollo Sustentable. Su influencia en la cooperación internacional y en los planes y programas de desarrollo en México*. México, Universidad Autónoma de Coahuila. Plaza y Valdés Editores. 2006.
48. Varios Autores, *La Crisis Económica Mundial*, México, Debate, 2009.
49. Villarreal González, Diana R.(Comp), *La política económica y social de México en la globalización*. UAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
50. Zamitiz Gamboa, Héctor (Coordinador), *Gobernabilidad y desarrollo sustentable*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009, 178 p.

#### **Documentos oficiales y publicaciones gubernamentales.**

##### **Leyes y Reglamentos**

51. Ley General de Vida Silvestre.
52. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

53. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010.
54. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.
55. Manual de Organización de la SEMARNAT.
56. Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el DOF el 19 de agosto de 1985.

#### **Planes Nacionales y Programas sectoriales**

57. Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
58. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
59. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
60. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
61. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
62. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
63. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001- 2006*, SEMARNAT, México.
64. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*, SEMARNAT, México.

#### **Publicaciones Gubernamentales**

65. CONAGUA, *Estadísticas del agua en México, edición 2010*.
66. *Logros de la instrumentación de la Estrategia de Transversalidad de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable en la Administración Pública Federal en 2009*, México, SEMARNAT, 2010

#### **Seminarios.**

67. Ávila Akerberg, Andrés, "Las negociaciones internacionales de cambio climático: el camino hacia Cancún 2010", ponencia presentada en el *Seminario Gobernabilidad y Desarrollo Sustentable de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM*, el 26 de agosto de 2010.

68. Notas del Foro Universitario “Hacia la construcción de un nuevo paradigma social”, coordinado por el Dr. David Barkin y desarrollado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y la FCPyS-UNAM entre los meses de abril y diciembre de 2010.

### Periódicos

69. Periódico *El Universal*, 19 de julio de 2009.
70. Periódico *La Jornada*, 23 de julio de 2009.
71. Periódico *Reforma*, 13 de marzo de 2010.

### Páginas electrónicas.

Agencia de Noticias Independiente:

72. <http://tvnoticias.wordpress.com/>

Agencia Latinoamericana de Información:

73. <http://alainet.org/index.phtml>

Alcione. En el camino de la evolución:

74. [http://alcione.cl/?page\\_id=1066](http://alcione.cl/?page_id=1066)

Aula de Economía:

75. <http://www.auladeeconomia.com/index.htm>

Ayuntamiento de Granada:

76. <http://www.granada.org/>

Banco Interamericano de Desarrollo:

77. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

Bibliotecas virtuales de México. 500 años de México en documentos:

78. <http://www.bibliotecas.tv/>

Cámara de Diputados:

79. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Cambio climático 2010:

80. [http://cc2010.mx/es/sala-de-prensa/noticias/news-interviews\\_20101211153615.htm](http://cc2010.mx/es/sala-de-prensa/noticias/news-interviews_20101211153615.htm)

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la H. Cámara de Diputados:

81. <http://ceameg.diputados.gob.mx/>

Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona:

82. <http://www.cidob.org/es/>

CNN México:

83. <http://www.cnn.mx/>

Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C.

84. [www.cnjur.org.mx](http://www.cnjur.org.mx)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL):

85. <http://www.eclac.org/>

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO):

86. <http://www.conabio.gob.mx/>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

87. <http://www.clacso.org.ar/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL):

88. <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx#.UCZeaKHN9H4>

Ecosistemas: Revista científica y técnica de ecología y medio ambiente

89. <http://www.revistaecosistemas.net/>

El Colegio de México:

90. <http://www.colmex.mx/>

El País. Periódico global en español:

91. <http://elpais.com/>

Fundación Andre Nin:

92. <http://www.fundanin.org/lund.htm>

Iniciativa socialista:

93. <http://www.inisoc.org/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

94. [www.juridicas.unam.mx/](http://www.juridicas.unam.mx/)

Instituto Nacional de Ecología:

95. <http://www.ine.gob.mx/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

96. <http://www.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C.:

97. <http://www.memoriapoliticademexico.org/Presentacion.html>

Intergovernmental Panel on Climate Change:

98. <http://www.ipcc.ch/>

International Institute for Sustainable Development:

99. <http://www.iisd.org/>

La opinión. Diario de la mañana.

100. <http://www.opinion.com.mx/indexP.php>

Latin American Network Information Center (LANIC):

101. <http://lanic.utexas.edu/>

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente:

102. <http://www.magrama.gob.es/es/>

Noticias 180:

103. <http://images.180.com.uy/>

Observanto. Análisis Internacional:

104. <http://www.observanto.com/site/inicio.html>

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

105. <http://www.oei.es/>

Página Web de Edgar Morin:

106. <http://www.edgarmorin.com/Default.aspx?tabid=61>

Página Web de Gian Carlo Delgado Ramos:

107. <http://www.giandelgado.net/>

Página Web de Iván Illich:

108. <http://www.ivanillich.org.mx/Principal.htm>

Página Web de Rolando Codera Campos:

109. <http://www.rolandocordera.org.mx/>

Periódico Crónica:

110. <http://www.cronica.com.mx/noticias.php>

Periódico La Jornada:



111. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/>

Plataforma virtual de cambio climático en Bolivia:

112. <http://www.cambioclimatico-pnud.org.bo/index.php>

Portal Río+20. Construyendo la cumbre de los pueblos Río+20:

113. <http://rio20.net/en-camino-a-rio>

Presidencia de la república:

114. <http://www.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/>

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

115. <http://www.pnuma.org/>

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe (REDALYC):

116. <http://www.redalyc.org/>

Red Mexicana de Acción Contra el Libre Comercio

117. <http://www.rmalc.org.mx/index.shtml>

Revista Fortuna. Negocios y Finanzas:

118. <http://revistafortuna.com.mx/contenido/>

Revista Letras Libres:

119. <http://www.letraslibres.com/>

Revistas de Información Económica:

120. <http://www.revistasice.com/es-ES/Paginas/default.aspx>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):

121. <http://www.sedesol.gob.mx/>

Secretaría del medio ambiente del gobierno del Distrito Federal:

122. <http://www.sma.df.gob.mx/sma/index.php>

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT):

123. <http://www.semarnat.gob.mx/Pages/Inicio.aspx>

Seminario de Educación Superior-UNAM:

124. <http://www.ses.unam.mx/>

Swiss Info:

125. <http://www.swissinfo.ch/spa/index.html>

Terra. Noticias:

126. <http://noticias.terra.es/>

Unidad de Estudios de la Seguridad Social y del Trabajo A.C.:

127. <http://uesst-ac.blogspot.mx/>

United Nations:

128. <http://www.un.org/>

United Nations Development Programme:

129. [http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/strategic\\_themes/climate\\_change.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/environmentandenergy/strategic_themes/climate_change.html)

United Nations Framework Convention on Climate Change:

130. <http://unfccc.int/2860.php>

Universidad Complutense de Madrid:

131. <http://www.ucm.es/>

Vehicle Transport:

132. <http://www.fondominkachorlavi.org/>