

## SOCIEDAD Y GOBIERNO

Conferencia del <b>Dr. Gonzalo Hernández Licona</b> , Director General de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social .....	345
Mesa de Trabajo: Ponencias .....	351
Relatoría .....	391

---

# MESA DE TRABAJO V

## SOCIEDAD Y GOBIERNO

Presidente: María Angelica Luna Parra  
Mediadora: Regina Reyes Retana Márquez Padilla  
Relator: Salvador Ortiz Montero

### **Conferencia Magistral**

Gonzalo Hernández Licona

### **Ponentes**

Cornelio Rojas Orozco

Nelson Arteaga Botello

Miguel Angel García García

María Angélica Luna Parra

Alejandro López Chávez

Raúl López Cruz

### **Relatoría**

---

# CONFERENCIA MAGISTRAL

## El Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales:

### Una Herramienta de Rendición de Cuentas a la Sociedad

*Gonzalo Hernández Licona\**

El tema al que me voy a referir es el de la evaluación de programas sociales, voy a hacer un poco de historia, muy breve de la evaluación de programas sociales, la importancia que ésta tiene en sí misma, en la rendición de cuentas y la transparencia para la sociedad, describiré la metodología seguida en Sedesol para mejorar y consolidar la evaluación de programas sociales y, al final los retos para seguir fortaleciendo la evaluación y rendición de cuentas a la sociedad.

México tiene una larguísima tradición en creación de programas sociales, desde mediados del siglo pasado, donde podemos reconocer muchos programas sociales que han subsistido desde aquellas épocas para dar una cifra muy sencilla, traducida a pesos, por ejemplo, entre 1990 y 2002, el gasto social ha sido de 5.5 millones de pesos de 2004, que es una cifra muy grande y no había habido respuesta sistemática, una pregunta, a lo mejor bastante obvia, ¿qué beneficio, en concreto, ha tenido la población, después de esta enorme inversión? La pregunta es obvia y la respuesta no es tan evidente. Si habláramos, por ejemplo, de una empresa privada, pequeña o grande, el empresario pequeño o grande se contesta la pregunta ¿cuál es el impacto de mi inversión, pequeña o grande, sobre mi beneficio particular? Esa pregunta se la contesta cada día, cada mes y cada año. De otra manera, si no se contesta el empresario privado cuál es el impacto real de su inversión, de su gasto sobre la empresa, no podría tener los elementos para poder decidir mejor qué hacer en el futuro con sus recursos, que son siempre escasos.

Sin embargo, si estuviéramos hablando de una empresa privada sería muy asombroso que el empresario privado no se hiciera la pregunta, no se contestara cuál es el beneficio. Lo interesante en este caso es que después de muchos millones de pesos gastados en programas sociales, gasto o inversión, como queramos llamarlo, no habríamos tenido la

---

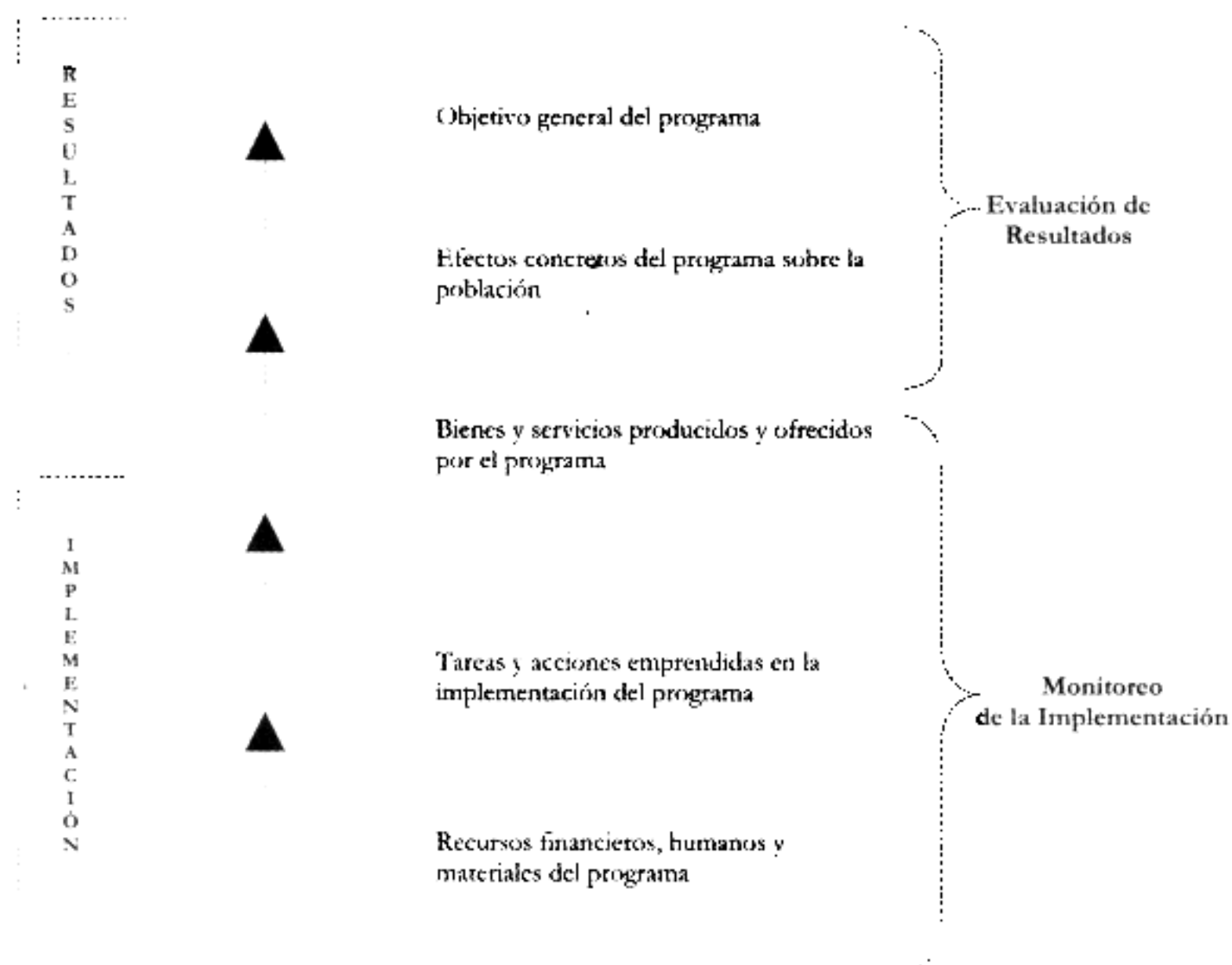
\* Director General de Evaluación y Programas Sociales en la Sedesol.

respuesta respecto a cuál es el impacto real de estos recursos ¿cuál es el impacto de los programas sociales?, porque son recursos públicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía, de la sociedad a quien deberíamos darle una respuesta mucho más certera y precisa.

Identificar el impacto no es sencillo a nivel público (a nivel privado lo que el empresario quiere es saber si su utilidad sube o baja y cuál es el efecto de esa utilidad); en el caso de programas sociales no siempre es fácil encontrar impactos concretos de su aplicación.

¿Cómo podemos medir esos impactos en concreto? Nuevamente al empresario privado es más o menos sencillo y claro, le resta a sus ingresos los costos y le resulta una utilidad muy concreta, esa utilidad indica cuál es el nuevo patrimonio. La misma pregunta para programas sociales no es tan sencilla de medir, por ejemplo en un caso de un programa nutricional, ¿cuál sería la situación nutricional de la población si no hubiera existido el programa? Esa pregunta, por trivial que sea, técnicamente no es fácil de contestar. Entonces esa ha sido otra razón por la cual medir impactos y evaluar impactos no ha sido tan sencillo y es bastante novedoso.

### Esquema básico de Evaluación y Monitoreo



---

También el monitoreo de procesos es mucho más lógico e inmediato en la empresa privada y es un poco más laborioso, aunque igualmente importante, en la empresa pública. Para la empresa privada, el dueño o los accionistas es muy importante que ellos mismos sean quienes exijan tener resultados concretos, es importante saber cómo van las utilidades mes tras mes para poder decidir qué hacer con los recursos.

En el caso público es, o era, mucho más complejo esta acción ¿quién pedía, en concreto, los resultados de los programas? Como era dinero público, no quedaba muy claro, exactamente, quién debería ser la instancia de exigir estos resultados sobre los recursos públicos.

En buena parte, por esa razón, nos habíamos tardado muchos años en poder contestar la pregunta del impacto sobre los programas. Cuando empezamos a tener un país un poco más democrático, un poco más transparente, inmediatamente la sociedad, los partidos políticos de oposición, la ciudadanía, empieza a pedir y exigir resultados concretos sobre el destino de los recursos públicos en concreto, en dos ámbitos, en concreto en la parte social. Es con Cámaras más plurales, a mitad de los 90, cuando hay una exigencia concreta sobre la evaluación de programas sociales.

Ahora, ya tenemos algunas evaluaciones de programas sociales, algunos resultados concretos, lo más objetivos posible, dadas las circunstancias y es importante dar utilidad a esa información, de los resultados de los programas sociales que los utilice el Congreso, la Secretaría, la ciudadanía y la sociedad para poder modificar, cambiar o, incluso, si así resulta de la evaluación, incluso suspender programas o sustituirlos por nuevos, en base a información lo más científica posible.

¿Cómo estamos en este momento en cuanto a los retos de los diferentes puntos que acabo de mencionar? En la identificación y medición de impacto hemos tenido avances desde los 90 en tratar de hacer evaluaciones científicas, de calidad, con resultados concretos.

Hace falta tener un mejor sistema de monitoreo de procesos para enfrentar las evaluaciones concretas. ¿Quién exige las evaluaciones? tenemos ahora un Congreso plural, una democracia que, exige, e incluso, impone legalmente evaluaciones de programas sociales.

---

En los 90 hubo evaluaciones, de programas como Liconsa Leche, como Diconsa, como Probecat. En 1997-1998 se crea el Programa Progres Oportunidades, que tiene muchas ventajas, una de ellas es que se diseñó la evaluación de este programa, antes de su inicio, se tiene información concreta para poder medir los impactos concretos, eso fue un parteaguas, al dar un ejemplo concreto para México, incluso, para América Latina, hay muchos países, hoy en día, que están casi copiando el Programa Progres Oportunidades, por su diseño, pero también por su evaluación.

Una parte fundamental para poder tener mejores evaluaciones es la parte institucional, aquí ha habido cambios muy importantes. Un primer paso, a partir del año 2000 en que el Congreso exige, vía el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que haya la evaluación anual de programas sociales utilizando, para ello, evaluadores externos.

Es interesante ver que ese Congreso plural de 1999, fue el que exigió, por ley las evaluaciones, y también hay que reconocer que funcionarios receptivos a estas exigencias favorecieron las evaluaciones de programas sociales.

En el año 2002 Hacienda y la Función Pública generan criterios especiales para las evaluaciones y, en 2003-2004 se crea la Ley General de Desarrollo Social, en la cual aparece una figura, también novedosa, que es el Consejo Nacional de Evaluación de Programas Sociales, que busca dar independencia a las evaluaciones, más rigor y un alcance más allá de las Secretaría en particular.

Lo que hacemos ahora, en las diferentes Secretarías de Estado que desarrollan programas sociales, es que cada una compara los programas para evitar duplicidades. Por lo tanto, el Consejo de Evaluación va a ser fundamental.

¿Por qué evaluar? ¿por qué evaluar? Cuando se evalúa se aprende mucho más de los programas, se mejora su desempeño y pertinencia. La evaluación es una herramienta muy útil para quien decide asignar los escasos recursos públicos a diferentes programas, podríamos saber en dónde poner los pesos, donde se obtiene mayor beneficio por el peso gastado y así tener un punto de partida.

---

El Programa Progresas se diseñó en 1997, en un gobierno distinto a este, es un partido distinto a este y ha sido, me parece, el único programa social que trascendió el gobierno, no solamente trascendió el programa sexenal, sino el gobierno de un cambio de partido tan fuerte como el que tuvimos. En buena parte, la trascendencia del Programa Progresas, ahora Oportunidades, en buena parte se debió a que había evaluaciones concretas hechas por instituciones universitarias, ajenas a Sedesol, quienes presentaron resultados objetivos que explicaban por qué Progresas, en su momento, había sido favorable para mejorar la asistencia a la escuela, para mejorar el peso y la talla y para mejorar la salud, en general, de los niños.

Sin tener esa evaluación, el Programa Progresas hubiera sido poco trascendente y con muchos costos para las familias. Creemos que la evaluación es una inversión para la política pública, en este caso para la política pública del sector social.

¿Qué características creemos que debe contener un sistema de evaluación? En primer lugar, poner énfasis en resultados. Vamos a ver si hicimos o no la escuela, vamos a ver si repartimos o no la leche o las tortillas, o el producto, en concreto, de cada programa social. Ese es un buen paso para evaluar un programa, es bueno saber si los recursos se han ejercido bien, a tiempo o no, si los productos se han entregado bien, a tiempo o no.

---

**Mesa de trabajo**  
**SOCIEDAD Y GOBIERNO**

**Ponencia**  
**EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMÉRICA**  
**LATINA**

*Cornelio Rojas Orozco\**

A pesar de que la Agenda XXI, acuerdo de Naciones Unidas para impulsar el desarrollo sustentable, ha elaborado un enfoque con eminente categoría social, en América Latina y en México, el concepto de desarrollo sustentable tiene un sesgo ambientalista y esto ha desvirtuado totalmente, cuáles son los propósitos reales del desarrollo sustentable.

El desarrollo sustentable surge como una de las respuestas más atractivas de las teorías del desarrollo actual, de hecho nace como una propuesta que se opone al actual modelo de desarrollo que ha mostrado graves síntomas de agotamiento. Nos advierte, el desarrollo sustentable, sobre los límites del actual modelo, basado fundamentalmente en la racionalidad económica y en el uso irracional de los recursos naturales.

El concepto de desarrollo sustentable distingue tres elementos básicos: la sustentabilidad ecológica, la sustentabilidad económica y la sustentabilidad social. La evolución de las orientaciones que han dado pie y marco a las tesis de desarrollo sustentable han variado desde el control poblacional hasta una crítica global a la organización social y económica y, también incorpora una propuesta de reformulación general del modo de vida contemporáneo. Su definición comprende, por lo tanto, un equilibrio de interacción entre las dimensiones social, económica y ambiental a favor de una mayor equidad en la generación actual, pero también con las generaciones futuras. Supone cambios, desde luego, a los sistemas de producción y consumo, en las tecnologías, en la normatividad, en el marco institucional y, hago énfasis, en la percepción cultural de la sociedad.

---

\* Segundo lugar Premio INAP 2002.



---

La discusión sobre el desarrollo sustentable, por lo tanto, yo creo que debe ser uno de los temas centrales y más urgentes, dentro de la agenda nacional, lamentablemente ha sido incompleta, está limitada a una visión meramente técnica y relacionada con el control de los problemas ambientales.

¿Cuáles serían las consecuencias de que este enfoque del desarrollo sustentable se discuta bajo un sesgo ambientalista? En primer lugar, disociaría los contextos social, político, ecológico y económico que, de acuerdo a la Agenda XXI de Naciones Unidas son interdependientes. Este enfoque ambientalista centra y reduce también la discusión sobre los retos de la sociedad y el Estado en México a aspectos meramente técnicos y de planeación ambiental; también está minimizando la diversidad de los intereses económicos y políticos involucrados en los temas del desarrollo, inclusive, agudiza el dilema entre crecimiento y desarrollo.

Fragmenta también el proceso para crear, no sólo políticas ambientales, sino aspectos más amplios de gobernabilidad y regulación de las economías locales. Este sesgo ambientalista no propone alternativas de crecimiento y desarrollo, en donde los factores sociales, ecológicos y económicos se interrelacionan.

Esta visión sesgada de lo ambiental afecta particularmente a los países de América Latina, en donde los desequilibrios sociales están vinculados con los problemas económicos y ambientales. Los grandes eventos internacionales que han marcado la evolución del concepto de desarrollo sustentable son: la Conferencia de Estocolmo (1972), bajo el tema de Naciones Unidas sobre el entorno humano; la Conferencia de Río (1992), bajo el título de La Cumbre de la Tierra y, la Cumbre de Johannesburgo (2002), sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable, que tuvieron como propósito evaluar el cumplimiento de la Agenda XXI y algunos avances, particularmente, en temas prioritarios de carácter ambiental, sobre el agua, energía, agricultura y en temas de salud y biodiversidad.

Previo a la reunión de Estocolmo, las discusiones internacionales en foros mundiales se agruparon en dos grandes vertientes: la corriente o la crítica prácticamente economicista, al desarrollo económico y la crítica ambientalista que pone, de alguna manera, a discusión el mismo modo

---

de vida contemporáneo. La crítica al desarrollo económico, por una parte, planteaba en las reuniones preparatorias de la reunión de Estocolmo, las insuficiencias del modelo económico ya generalizado en América Latina por lo insatisfactorio de sus resultados sociales y la incapacidad del modelo económico para superar problemas estructurales en los campos del empleo, la concentración del ingreso, la pobreza, el crecimiento poblacional, el atraso tecnológico y, fundamentalmente, las desigualdades sociales. Por su parte, la crítica ambientalista hizo énfasis, y en este sentido participaron los países desarrollados, en todo lo relacionado con el agotamiento de los recursos naturales, particularmente los energéticos, las materias primas y los problemas que, desde ese entonces, los 70, venimos enfrentando de deforestación, contaminación y agotamiento del agua.

Se planteó también, una visión más amplia sobre las interrelaciones complejas globales de los ecosistemas, que no tienen fronteras territoriales, son problemas globales y, otro tema prioritario planteado por esta corriente ambientalista, es el impacto acumulativo de la contaminación por un modelo caracterizado por el desarrollo industrial y el consumismo acelerado.

Sin embargo, el enfoque del desarrollo sustentable, con base en los acuerdos de Naciones Unidas, no es ni ambientalista ni economicista, toman en cuenta las perspectivas de otras disciplinas, particularmente la sociológica, que no ha logrado avanzar teóricamente en el tema del desarrollo sustentable pero ha logrado algunas contribuciones, por lo menos ya no considera a la problemática o al desarrollo sustentable solamente con un enfoque ambientalista, sino le ha dado ya, y ha reconocido la categoría social del desarrollo sustentable y se agregan otras formulaciones de los organismos internacionales, que son influyentes en la decisión de los modelos de desarrollo y que tienen como principal tesis, basar las políticas de desarrollo y de medio ambiente en una comparación de costos y beneficios en un análisis macroeconómico.

Otras disciplinas que también han enriquecido la visión y el concepto de desarrollo sustentable son los discursos políticos de los movimientos ambientalistas, que han recogido la experiencia de los países en vía de desarrollo, a quienes no solamente les preocupa la crisis ambiental y el agotamiento de recursos, sino la relación que tiene la crisis ambiental y el agotamiento de los recursos materiales con la profundización de las desigualdades y el crecimiento de la pobreza.

---

Otro tema importante es el de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, que aporta una nueva visión del desarrollo, los 170 países participantes firmaron un acuerdo que se le denominó la “Carta de la Tierra” y ahí, después de diez años de discusiones, de la reunión de Estocolmo, se presentó la Agenda XXI donde, cuyos principales marcos de referencia son:

1. El derecho a una vida sustentable.
2. Los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos.
3. La equidad de las generaciones presentes con las generaciones futuras.
4. La protección del ambiente deberá constituirse como parte integral del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Con esto podemos señalar, quizá de manera muy enfática, que el desarrollo sustentable no es ni debe tener el enfoque ambientalista, es parte de una nueva visión del desarrollo que plantean las Naciones Unidas.
5. La reducción de las desigualdades y la importancia de satisfacer las necesidades de las poblaciones mundiales.
6. La prioridad de los países en vías de desarrollo y, en particular, la de los países menos desarrollados y más vulnerables, para aplicar todas las políticas de desarrollo.
7. La responsabilidad de los gobiernos para cooperar solidariamente en la preservación de los ecosistemas.
8. La importancia de modificar los patrones de producción y consumo.
9. La importancia de desarrollar la ciencia y la tecnología para lograr el cambio estructural del modelo industrial.
10. La importancia de la participación de los ciudadanos que vaya más allá de la consulta pública para lograr su acceso a la información y a la toma de las decisiones. Aquí se perfila la categoría social del desarrollo sustentable y no se minimiza, pero el concepto y el enfoque ambientalista no es más que complemento de esta nueva visión de desarrollo.
11. La importancia de un marco legislativo a favor del ambiente y del desarrollo sustentable.
12. La importancia de promover un nuevo modelo económico.
13. La responsabilidad de los Estados para indemnizar a las víctimas de los problemas de la contaminación.

- 
14. La importancia de evitar el daño ambiental a la salud, o el cuidado de los afectados por daños ambientales.
  15. Las medidas para impedir la degradación del ambiente.
  16. La internacionalización de los costos ambientales bajo el principio del que contamina paga.
  17. La importancia de desarrollar una política de evaluación del impacto ambiental (afortunadamente, en el caso de México, en este sentido, hemos logrado avances importantes, pero aquí se evidencia el sesgo ambientalista de las políticas gubernamentales).
  18. La responsabilidad de los Estados para notificar a otras naciones sobre los impactos ambientales que pudieran causar.
  19. La responsabilidad de los Estados de prevenir o, en su caso, advertir a los Estados los riesgos de las actividades que pudieran realizar.
  20. El papel fundamental de la mujer en su participación para acceder a la construcción y a los beneficios del desarrollo.
  21. La necesidad de impulsar la participación de la juventud, reconociendo su creatividad, su valor, sus ideas para la construcción del desarrollo sustentable.
  22. La importancia crucial de los pueblos indígenas por el conocimiento que tienen de sus realidades y del cuidado de los recursos naturales para construir el desarrollo sustentable, reconociendo su identidad cultural y promoviendo su participación efectiva.
  23. La importancia de proteger el ambiente y los recursos naturales en el caso de los pueblos que están sometidos, oprimidos y ocupados.
  24. Se destaca la importancia de la paz y de la solución pacífica de las controversias que se derivan de las crisis ecológicas, económicas y sociales.

La Agenda XXI tiene 40 capítulos y de ellos, una cuarta parte corresponde a la dimensión social y económica de sus acuerdos y una parte importante también del capitulo corresponde a la responsabilidad institucional de los gobiernos para lograr construir un modelo de gobierno con un enfoque de sustentabilidad.

Las Naciones Unidas delinear al desarrollo sustentable como aquel que satisface la necesidad de las generación presente sin comprometer la

---

capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En esta definición se contemplan tres elementos fundamentales que son: la cobertura de las necesidades básicas de la presente generación (enfoque social); la capacidad de los sistemas naturales de los ecosistemas (enfoque ambiental) y la cobertura de las necesidades de las generaciones futuras.

Con esta visión de la Agenda XXI podemos contribuir con señalar que el desarrollo sustentable deberá preocuparse, en principio, por la percepción de la sociedad en relación con su entorno social y económico.

---

**Mesa de trabajo**  
**SOCIEDAD Y GOBIERNO**

**Ponencia**  
**LA POBREZA MÁS ALLÁ DE LOS INDICADORES: LA**  
**IMPORTANCIA**  
**DE LOS PROCESOS Y RECORRIDOS SOCIALES**

*Nelson Arteaga Botello\**

**1. Introducción**

En México se han realizado varios estudios sobre pobreza a partir de la construcción de muy distintos indicadores. En la gran mayoría de los casos, el punto de partida de dichos estudios es el trabajo pionero de COPLAMAR (1982; 1983) sobre las necesidades esenciales en México. Por lo general estos trabajos han permitido, incluso, construir indicadores cada vez más complejos en su elaboración y más precisos en función del nivel de agregación geográfica que establecen como referente, tal es el caso del reciente estudio del Consejo Nacional de Población (2002) sobre la marginación urbana, que logra diagnosticar la marginación de las conurbaciones del país a nivel de Áreas Geoestadísticas Básicas.

Esta tendencia hacia la construcción de indicadores responde, en gran medida, a un modelo de desarrollo de políticas públicas que considera que éstas sólo son susceptibles de llevarse a cabo si existe una forma de medición que permita localizar de forma precisa la población que se juzga como susceptible de atención y asistencia pública. Las Naciones Unidas, de igual forma que los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, aplauden el desarrollo de estos indicadores y los consideran criterios necesarios para que algunos países puedan acceder a ciertos recursos económicos. De hecho, recientemente las Naciones Unidas, a través de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha puesto en circulación un indicador denominado Índice de Desarrollo Humano, tendiente a medir el conjunto de oportunidades de valor para las personas, sean estas políticas, económicas y sociales, ya sea para la

---

\* Doctor en Sociología por la Universidad de Alicante, España y Profesor e Investigador de El Colegio Mexiquense.

---

supervivencia, la autoestima, la superación personal, el trabajo, la creatividad, integración social o el ejercicio del poder (PNUD; 2003).

Los distintos indicadores que se han construido para apreciar de alguna forma la desigualdad social y comprende la situación de las condiciones de vida de la población en distintos niveles de agregación al interior de un país, e incluso, en relación con otros países, como lo permite el Índice de Desarrollo Humano, tienen como objetivo central, independientemente de su marco de referencia y metodología, saber quiénes, cuántos y dónde están los pobres. Una tradición que resulta en sí misma diversa y con tensiones; algo que se refleja en el hecho de que no se ha podido llegar a un acuerdo sobre una definición universalmente reconocida de la pobreza. Esto implica que no está tampoco lo suficientemente consensuado lo que define los umbrales y las características que lo hacen posible, y las variaciones son tan bastas y amplias como los criterios con los que se busca mensurarla.

El objetivo de esta ponencia no es, sin embargo, entrar en esta discusión que resulta sumamente interesante y necesaria, sino apuntar en otra dirección: cuestionar la propia viabilidad de los indicadores de medición de la pobreza como los únicos mecanismos base para la elaboración de políticas de atención social y como criterios de comparación de la situación de ciertos grupos sociales con respecto a otros, ya sea en un mismo referente nacional o entre distintos países. Por tanto, no está en la intención del presente documento realizar una discusión -aunque sea breve- sobre los referentes normativos que se encuentran inmersos en la discusión sobre la construcción de indicadores y que atañe, de manera clara, aunque no exclusiva, a la filosofía política, donde las aportaciones de Rawls y Sen resultan fundamentales. Se pretende por el contrario, reflexionar un poco sobre una perspectiva más sociológica, con el fin de destacar cuando menos tres elementos. En primer lugar, que los indicadores hasta ahora construidos no son entidades neutrales que se supone clasifican de manera imparcial a los individuos y grupos sociales; por el contrario, miden y organizan a la sociedad en función de una idea de pobreza construida socialmente. En segundo lugar, los indicadores sobre la pobreza no permiten observar la trayectoria que ha conformado ese estado; señalan más bien un punto de carencias preciso y quizás su intensidad, pero no nos dicen lo que hizo posible que llegaran a esa situación. En tercer lugar, eliminan la idea de que la situación de marginación y pobreza es el resultado de un proceso de conflictos y

---

tensiones sociales constituidas históricamente, en otras palabras, que es el resultado de una estructura de poder.

De esta forma, se considera en este documento que las estrategias tendientes a “combatir” la pobreza y sus figuras contemporáneas (la marginación y la exclusión) sustentadas en el análisis y construcción de indicadores, no permiten por sí mismos comprender su dinámica; en la medida en que la analizan como hechos fuera de toda perspectiva socio-histórica; por lo tanto, dejan de lado la explicación de las condiciones mismas de su producción. De esta forma, este es un texto que se pregunta por las aportaciones que la sociología puede realizar al debate sobre la pobreza, más allá de un mejor cuestionamiento directo sobre qué es la pobreza y quiénes son los pobres.

## **2. ¿Cuántos pobres hay y dónde están?**

En el caso particular de México, los indicadores que se han construido para medir la pobreza utilizan el método de NBI y otros métodos mixtos. Para aquellos indicadores de LP, por su parte, se han utilizado como criterio la construcción de una canasta básica alimentaria, dentro de los cuales destaca los trabajos pioneros del INEGI-CEPAL (1992). A la par de este indicador, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2002) ha publicado un Índice de Marginación Urbana con el objetivo de establecer un diagnóstico de las conurbaciones del conjunto del país. El CONAPO definió a su indicador como de marginación, entendiendo por este término, “la carencia y privaciones que padece una población” (CONAPO, 2002: 12). El análisis que realiza considera cinco dimensiones analíticas: acceso a la salud, educación; vivienda digna y decorosa; la percepción de ingresos monetarios suficientes; y las desigualdades de género.

La construcción de estos indicadores tienen además de su función de diagnóstico la de ubicar las variables que es necesario atender con prioridad a fin de consolidar de revertir la pobreza. Pero la satisfacción de determinadas carencias no garantiza que se rompa con las dinámicas de pobreza. En todo caso, subsanan estados de precariedad, pero no la dinámica que genera ésta. En este sentido, no es la exclusión de la escuela, el trabajo o de los centros urbanos desarrollados lo que impide romper el círculo que genera la pobreza, sino que más bien, estas situaciones son el resultado y expresión de las condiciones desiguales de acceso a los bienes



---

y servicios de una sociedad. Después de una década de programas contra la marginación, los cuales se han orientado fundamentalmente a la dotación de servicios urbanos y educativos, por mencionar los más importantes, parece que no resultan suficientes para terminar con aquélla.

Esto está arraigado en la propia dinámica de la construcción de los indicadores de pobreza que descontextualizan el problema de sus causales estructurales, por tanto, la perspectiva dominante considera que los pobres viven en esa condición por estar inmersos en una dinámica que les impide hacerse de los instrumentos sociales y económicos que les permitan acceder a ciertos bienes y servicios. Esto es verdad hasta cierto punto, pero jamás se hacen los cuestionamientos pertinentes sobre los propios procesos que determinan qué produce la imposibilidad para acceder a dichos instrumentos. Transferir la pregunta en ese sentido implica más bien analizar las condiciones estructurales que han generado una relación desfavorable de acceso a los grupos e individuos en la sociedad. Y esto sólo puede ser abordado en la medida en que se reconozca que la idea de pobreza está construida socialmente, que ello depende de condiciones socio-históricas determinadas y que responden en este sentido a relaciones particulares del poder.

### **3. La construcción social de la pobreza**

Frente a la tradición que intenta medir la pobreza, uno de los primeros trabajos de corte teórico que se llevaron a cabo fue el de Simmel. Este autor desarrollará una propuesta poco ortodoxa de comprensión de la pobreza, en su texto *Sociología de la pobreza* publicado en 1907 en Alemania. De hecho sorprende que este texto carezca en algún momento de datos específicos sobre las condiciones de vida de los grupos sociales, así como una caracterización de sus necesidades básicas en materia de salud, vivienda y trabajo, muy al estilo de ciertos científicos sociales del fenómeno con miras a comprender la construcción social de la pobreza. Pretende, en otras palabras, analizar cómo la sociedad construye las categorías y las definiciones donde se clasifica a determinados individuos o grupos como pobres.

De esta forma la pobreza, en tanto que categoría social, no son aquellos que sufren de carencias y privaciones específicas, sino que reciben o deberían recibir asistencia pública según las normas sociales vigentes en una determinada época y situación. "Por consecuencia, la pobreza no

---

puede, en ese sentido, ser definida como un estado cuantitativo en ella misma, pero sí por relación a la reacción social que resulta de una situación específica”. En otras palabras, está construida socialmente y su sentido es el que la sociedad le otorga.

Si la pobreza se define desde Simmel como aquel grupo que recibe o debería de recibir asistencia pública, esta trasciende la discusión normativa que sustenta la casi totalidad de las investigaciones orientadas a medir la pobreza en función de criterios mínimos de vida o subsistencia en la medida en que estos últimos se encuentran subordinados al propio sentido que le da la sociedad. ¿Existe, por tanto, un sentido socialmente construido de la pobreza que tiende a discriminar a unos pobres de otros?

Para Simmel la respuesta es positiva y se encuentra imbricada en la propia construcción social de la idea de pobreza. De hecho, para él esto constituye a la pobreza como una “síntesis sociológica única”. Su particularidad reside en que el Estado no reconoce en esta figura social la obligación de asistencia a todos aquellos que son considerados como pobres ya que ninguno de los grupos y sujetos localizados en esta categoría tiene algún recurso jurídico para acceder a la asistencia; de hecho, y quizás esto es lo más importante, pueden recibirla pero no reivindicarla.

Esta conclusión resulta reveladora en la reflexión de Simmel porque lleva a considerar finalmente que “en el seno del Estado moderno relativamente democrático, la asistencia pública es probablemente el único espacio de la administración en la que los interesados no tienen alguna participación. En la concepción a la que hacemos alusión, la asistencia de los pobres es en efecto una aplicación de medios públicos con fines públicos; y dado que los pobres se encuentran excluidos de esta teleología... la relación entre derecho y obligación puede ser modificada”. Ello, por su puesto, en nombre de los fines que el Estado considere pertinentes. De esta forma, los indicadores que intentan mensurar y localizar la pobreza -cuántos son y dónde están- resulta redundante en la medida en que en última instancia su utilización es discrecional.

#### **4. La pobreza como proceso**

Los indicadores de pobreza intentan ser un mapa de las condiciones de vida de una población, la cuantificación de sus necesidades básicas, necesidades y capacidades apuntan en este sentido. Sin duda, estos

---

mecanismos de medición queda inscrito en la esfera del diagnóstico, algo que para aquellos que diseñan las políticas públicas resulta relevante; debido que son más bien la huella de un recorrido de relaciones sociales en un tiempo histórico determinado que casi nunca ofrece la oportunidad de observar su constitución. Resultaría quizás una obviedad afirmar que la pobreza no es un fenómeno reciente, sin embargo, no lo es si se trata de examinar tanto las distintas condicionantes que hacen posible, como sus diferentes manifestaciones históricas; muy seguramente desde esta perspectiva la pobreza no siempre reenvía las mismas figuras, ni tampoco a iguales procesos sociales. Por eso no es lo mismo el pobre de mediados y finales del siglo XX, ni el pobre de la década de los noventa, y aquel que resiente aún los efectos de las políticas de ajuste de la década de los ochenta. Pero como apunta Castel (1995), los tres tienen algo en común: ocupan una posición homóloga en la estructura social. Pero no sólo eso, igualmente comparables, en otras palabras, homólogos en su dinámica y diferentes en su manifestación.

Estos dos puntos de partida implican que recurrir a la historia para comprender el presente no es partir de un análisis histórico tradicional, donde es posible observar cierta linealidad de los fenómenos sociales que asegura su continuidad. En todo caso esos dos puntos refieren a un mismo campo de problematización. Esto significa preguntarse por cómo los problemas del presente pueden ser localizados en su génesis en el pasado, sugiriendo las características comunes de su emergencia.

La pobreza, por ende, no puede reducirse a un indicador, incluso resulta limitado para el diseño de políticas públicas, en la medida en que aquél queda desconecta a la pobreza su génesis y desarrollo. La pobreza es, como cualquier fenómeno social, mutables, sometido a cambios y transformaciones que se generan entre otras cosas por las tensiones, contradicciones, conflictos, ajustes y desajustes entre grupos sociales; en una palabra, es el resultado de procesos sociales complejos, donde el indicador sólo puede mostrar su síntoma pero no su recorrido de conformación.

## **5. Perspectiva territorial vs. Territorialización**

La descontextualización del problema de la pobreza de sus causales estructurales, ha llevado a la preeminencia de una perspectiva territorial que se basa en una creencia sumamente difundida de que dicho problema

---

puede reducirse a una cuestión de desarrollo urbano; cierto es que estas políticas ayudan a mejorar las condiciones de vida, pero su implementación puede estar constantemente limitada por procesos más globales, por tanto, conviene distinguir entre políticas territoriales y políticas territorializadas. En su sentido amplio, toda política es territorializada en la medida en que se aplica en un espacio determinado; una política territorial, por el contrario pretende movilizar recursos locales para solucionar una serie de problemas como la marginación o la exclusión. Sobre este aspecto, la perspectiva dominante considera que los pobres viven en esa condición por estar inmersos en una dinámica que les impide hacerse de los instrumentos sociales y económicos que les permitan acceder a ciertos bienes y servicios. Esto es verdad hasta cierto punto, pero jamás se hacen los cuestionamientos pertinentes sobre los propios procesos que determinan qué produce la imposibilidad para acceder a dichos instrumentos. Transferir la pregunta en ese sentido implica más bien analizar las condiciones estructurales que han generado una relación desfavorable de acceso a los grupos e individuos en la sociedad.

Esto permitiría que las políticas de desarrollo social adquirieran otro sentido. Regularmente estas acaban montándose sobre dinámicas más de tipo estructural, por lo que no pueden resultar más que en paliativos de la pobreza. Una forma de revertir esta tendencia es ampliando la perspectiva del diagnóstico sobre el cual se sustentan las políticas de atención a la pobreza a partir de un análisis que considere las relaciones socio-históricas de la población y el espacio a atender; centrando la mira en las dinámicas de la población y el espacio a atender; centrando la mira en las dinámicas y los procesos más que en los estados y el mero diagnóstico de carencias. De esta forma, las políticas de desarrollo social. Esto, cierto, llevaría a replantear no sólo los mecanismos de diseño de las políticas públicas, ya que al plantear una visión más amplia obliga a cuestionar la acción global que las instituciones públicas están llevando a cabo, observando si éstas se encuentran a contrapelo de las intenciones que se proponen las políticas en materia de desarrollo social y “combate” a la pobreza.

---

**Mesa de trabajo**  
**SOCIEDAD Y GOBIERNO**

**Ponencia**

**DESARROLLO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO:  
CLAVE DEL PROGRESO NACIONAL**

*Miguel Ángel García García\**

El tema 9 de la Agenda XXI de las Naciones Unidas es el desarrollo tecnológico y que los estados inviertan en desarrollo científico y tecnológico. Las economías desarrolladas están dando un vuelco hacia cargos, hacia empleos de mayor capacitación, por tanto, en CONACYT, la ciencia y la tecnología tienen una importancia estratégica en el desarrollo del país.

Existe una gráfica de la relación que existe entre la inversión en investigación y desarrollo, denominado IDE, desarrollo experimental, la competitividad y el ingreso *per capita* y aquí hay datos muy contundentes. El gasto en investigación y desarrollo en México es apenas del 0.4% del Producto Interno Bruto, es el mismo de hace 30 años, no se ha avanzado en esta materia. En España ya van en el 0.9, cuando hace 30 años España, Brasil y Corea estaban en la misma circunstancia. Singapur tiene el 1.8 y Estados Unidos el 2.69. El ingreso *per capita* de estos países es proporcional a la inversión en desarrollo científico y tecnológico. México, apenas 6 mil dólares por ingreso *per capita* al año, España un poco menos de 14, Singapur 21 mil dólares y Estados Unidos 36 mil dólares *per capita*. Esto es por haber invertido, de manera sistemática, en ciencia y tecnología.

La proporción es más o menos de 80% de inversión privada y 20% de gasto público. En México, es al revés, 80% del sector público y 20% del sector privado. Esta es una posible explicación del subdesarrollo, de ahí la falta de competitividad, hay falta de conciencia de las empresas de invertir en este rubro.

---

\* Director de Divulgación Científica y Tecnológica del CONACYT

---

Nuestro país ha experimentado diferentes modelos, el primero fue el de la transición primaria, que fue de 1946 a los 60, en donde el gasto en investigación y desarrollo prácticamente era 0. El PIB, por persona, era de menos de mil dólares. Todavía no se tenía un índice muy concreto en materia de educación superior.

Luego se pasó a un modelo de economía cerrada, el de sustitución de importaciones, en donde el gasto de inversión empieza a aparecer un poco -0.20 del PIB, es decir, empezaba a cobrarse conciencia de la importancia de este tema. Con un ingreso de \$2,280.00 pesos *per capita*, cuatro grados de escolaridad y una cobertura de educación superior de -10%.

El siguiente modelo que es de los 80 al año 2000 y lo que va de este sexenio, es de apertura económica, inversión extranjera, industria en la maquiladora, el modelo orientado al mercado y aquí tenemos, ya por lo menos, un mayor crecimiento de 0.25 a 0.40 en materia de investigación y desarrollo experimental, creció un poco el ingreso *per capita* en relación a esto, la escolaridad subió a 7% y la cobertura en un 20%, apenas, todavía muy escasa para el tamaño de un país como el que tenemos. La visión hacia el 2025 es llegar a un 2% del PIB para llegar apenas a lo que tienen países como Brasil y Corea. 25 mil de ingreso del Producto Interno Bruto versus investigación y desarrollo una escolaridad de 12 grados y por lo menos la cobertura de un 50% de educación superior, eso es lo que esperábamos.

Si le invertimos a este tema porque hemos visto que todos estos modelos han tenido un impacto importante en el país, somos la economía número 9 en términos del tamaño, sin embargo seguimos padeciendo de una economía de bajo valor agregado si la producción de bienes de alto valor agregado, a partir del conocimiento científico y tecnológico, es lo que va a sacar el desarrollo del país y va a permitir tener ingresos para poderlos distribuir hacia desarrollo social, el CONACYT esta es la única salida que tiene el país porque los otros modelos que hemos visto sólo nos van a llevar al fracaso.

¿Por qué la necesidad de fortalecer el sistema científico y tecnológico?  
El PIB manufacturero de México está más o menos distribuido de la siguiente manera:

---

Lo que nosotros llamamos productos de baja intensidad tecnológica es más o menos un 40%. Pero aquí hay un dato interesante, el precio del mercado de estos productos: de la agroindustria, de los textiles, de los productos de madera, del metal, del cemento, el acero, el petróleo es de -1 dólar por kilo y México tiene el 40% de su mercado, de su planta productiva en este sector: tenemos un salario promedio de 3 dólares por hora, una productividad de 10 dólares -hora, el siguiente nivel de productos que son los plásticos, manufacturados de metal y otra maquinaria básica que tienen una mediana o baja intensidad en desarrollo tecnológico, es decir, que sí le invierten al desarrollo tecnológico, se nota inmediatamente el costo del precio del mercado, en kilos, un poco más de diez dólares, 6 dólares el salario promedio y 40 dólares la hora-productividad.

El siguiente nivel que tiene una mediana capacidad de investigación y desarrollo tecnológico, son la industria de la química, la maquinaria, la eléctrica, las autopartes y las herramientas, donde México tiene más o menos un 24% de su planta productiva, tiene un nivel más intenso de investigación y desarrollo tecnológico y, por consecuencia, el costo de los productos, como ustedes ven en esta gráfica, aumenta sustantivamente, por lo menos, menos de 100 dólares el costo del precio del mercado de estos productos. 12 dólares por hora y 160 la hora-productividad, en términos de dólares.

Justamente aquí está el futuro y México apenas tiene el 7.3% que son las nuevas tecnologías de información, el software avanzado, los farmacéuticos, el equipo e instrumentos electrónicos, las telecomunicaciones, los componentes de aeronáuticos, las especialidades químicas, la biotecnología y los materiales avanzados, la revolución del próximo siglo, que es la nanotecnología. Pero lamentablemente México apenas tiene el 7.3% de este tipo de industria, que es la más rentable porque tiene una alta intensidad en investigación y desarrollo, tiene un precio en el mercado de mil dólares por kilo. Somos productores de petróleo traemos un precio kilo de -1 dólar, contra una industria que es del software de un poco menos de mil dólares. Eso nos habla de la necesidad de reorientar nuestra economía hacia el desarrollo científico y tecnológico.

El software avanzado es la industria más rentable del país. El hombre más rico del mundo es Bill Gates y es una industria que nació del

---

conocimiento, en un sótano de una casa típica de clase media en Estados Unidos, que hoy es el negocio más importante, para ese país y para la economía mundial. Estas industrias, la mayoría, están inspiradas en este modelo de desarrollo sustentable. De tal manera que nosotros pensamos que esta es la única apuesta que tiene México: una industria de alto valor agregado, ciertamente las maquiladoras vinieron a resolver un problema en nuestro país, pero la mano de obra ya no es rentable, y sería condenar a los mexicanos si siguiéramos basando nuestro desarrollo en la maquiladora, basada en el conocimiento científico y tecnológico.

¿Qué es lo que se está haciendo en México en esta materia, en el marco de este modelo? Los avances científicos y tecnológicos y la innovación tecnológica serán una fuerza crítica del cambio, ya se han sentado de una, lo que llaman los economistas, una infraestructura intangible, en donde ya hay una política de Estado definida, en términos legales, hay un nuevo marco jurídico, en donde el CONACYT ya no depende de la SEP porque este no es un tema nada más educativo, es un tema estratégico del país y, por eso, es que se posicionó a este nivel la ciencia y la tecnología.

Por otro lado se creó un Consejo General de Ciencia y Tecnología presidido por el titular del Ejecutivo, con la participación de siete Secretarías de Estado, en donde están las Secretarías con mayor intensidad en cuestiones tecnológicas. Por otro lado, hay una comunidad científica y tecnológica representada al más alto nivel, de tal forma que se crearon nuevos instrumentos, hoy hay un modelo más orientado al desarrollo regional, hay convenios con los estados y los municipios, una serie de instrumentos jurídicos y de política pública que pudieran hacer posible empezar a revertir este modelo.

Hay un estímulo fiscal para aquellas empresas que inviertan en desarrollo tecnológico de hasta por lo menos el 30% del impuesto de lo que inviertan las empresas en desarrollo tecnológico, evidentemente pasan por una prueba técnica, no se le otorga a cualquier empresa, pero lo más sorprendente es que han otorgado en estos tres años aproximadamente alrededor de mil 600 millones de pesos en estímulos fiscales que han significado, aproximadamente, pasar de 5 mil millones de pesos que invertía la industria privada en ciencia y tecnología, a 8 mil millones en tres años, es decir, empieza a revertirse un poco la tendencia del 20-80,



---

no ha sido fácil pero, al menos, en lo que es infraestructura intangible ya está puesto el modelo reorientador del país hacia la ciencia y la tecnología.

Sin duda, el rendimiento de la sociedad basado en el conocimiento nos hará más competitivos, estamos en un proceso de globalización, al que no podemos ser ajenos y nos obliga a entrar de inmediato en esto. Afortunadamente en México tenemos una capacidad, generada a lo largo de los últimos 30 años en materia de centros de investigación.

¿A qué nos ha obligado? ¿la megacompetencia, como consecuencia de la globalización? A replantear las estrategias de la ciencia y la tecnología, a vincular a la ciencia y la tecnología con las empresas, es decir, en 30 años eran muy pocos los modelos exitosos, hoy estamos haciendo que los 13 mil becarios CONACYT nacionales y extranjeros puedan regresar al tiempo que terminan sus maestrías, sus doctorados, a programas de sembradores de empresas, porque las plazas públicas, por otro lado, se han cerrado. Tenemos que buscarle por el lado del sector privado.

Las cinco áreas de desarrollo prioritario son las tecnologías de información; los materiales avanzados, ya les hablaba de la revolución de la nanotecnología; la biotecnología para la salud y los alimentos; el diseño de la manufactura avanzada y el combate a la pobreza, hoy los chinos están preparando un millón y medio de científicos en los Estados Unidos, el 25% de los científicos se están preparando en Estados Unidos, este país tiene aproximadamente un millón y medio de científicos y tecnólogos y produce el 35% del conocimiento mundial y nosotros apenas tenemos 10 mil investigadores, cifra que por cierto creció los últimos tres años, un poco más de tres mil, todo lo que creció el sexenio pasado, en este año creció casi tres mil investigadores del sistema, registrados, eso sigue siendo una cifra bastante pequeña pero sí es urgente que se voltee a ver este tema, a la atención de los temas urgentes como la pobreza, el desarrollo del campo, el medio ambiente, deben sumarse temas estratégicos y la ciencia y tecnología es uno de ellos y, a veces, lamentablemente, en el país nos gana lo urgente por lo estratégico, sin embargo, se debe avanzar en los dos sentidos.

Por último, tenemos un reto enorme, el bono demográfico, esta es la composición de nuestro país: una población de 100 millones compuesta por una edad promedio de 23.3 años, imagínense el reto, preparar a 23.3 millones de niños y jóvenes esto, efectivamente, es nuestro bono

---

demográfico, pero el reto es preparar a estos millones de niños y adolescentes porque, o se convierten en generadores de tecnología, desarrollo científico, en gente preparada, o vamos a hacer, lamentablemente, subempleados o engrosar la economía informal, todavía se puede preparar en el nivel de desarrollo de maestría, de doctorado, se puede preparar a estos jóvenes, pero es un reto enorme y seguimos destinándole apenas el 0.4 del Producto Interno Bruto.

Afortunadamente se aprobó en la Cámara, hace unos días, una iniciativa de ley, con el consenso de todos los partidos políticos, la posibilidad de llegar al 1% del PIB en los próximos dos años, es un reto difícil porque estamos hablando, aproximadamente, de un poco más de 60 mil millones de pesos, que también hay un problema de cómo se los va a invertir CONACYT, entonces, habrá que revisar muy bien esta meta y ver como se realiza y no se quede únicamente en un discurso legislativo.

Este será el reto, si no educamos y preparamos a los jóvenes, la oportunidad puede revertirse, hacia el 2025 el nivel de educación de estos habitantes definirá la productividad de México en los próximos 40 años, es decir, este bono demográfico va a definir nuestro futuro y la carga esta en los jóvenes.

Finalmente, para CONACYT, la única salida que encontramos es el desarrollo científico y tecnológico que genere un mayor desarrollo basado en conocimiento, y que genere productos de alto valor agregado, que nos haga competitivos y que, por consecuencia, se convierta en un círculo virtuoso que genere recursos para el desarrollo social y así poder empatar a quienes están en desventaja en el país.

---

**Mesa de trabajo**  
**SOCIEDAD Y GOBIERNO**

**Ponencia**

**CIENCIA, TECNOLOGÍA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL,  
FACTORES DE VITAL IMPORTANCIA PARA MÉXICO**

*María Angélica Luna Parra\**

Una reflexión nada más sobre la importancia de la ponencia planteada respecto al desarrollo tecnológico que, visto en gran escala, no sólo es desarrollo tecnológico, sino que implica desarrollo del conocimiento y de la investigación. Esto permite que un país pueda ir generando su propio conocimiento, su propio proyecto, aplicando e interpretando lo que se genera en otros lados del mundo y haciéndolo propio y útil para su propio país.

A veces pensamos que la ciencia y la tecnología son nada más una aplicación muy técnica de algunos aspectos y también la importancia que significa para un país la repatriación de cerebros que, realmente, es la mejor inversión que se puede hacer en un país en su propia gente y, desgraciadamente, por falta de oportunidad en esta cuestión se plantea.

Es importante hablar sobre esta diferencia entre la obligatoriedad de compartir la investigación a nivel público y la posibilidad de que este cambio en la inversión en investigación se esté centrando en lo privado y que esto desvíe, incluso, las prioridades de investigación. Uno de los casos muy específicos es, por ejemplo, el SIDA como una enfermedad que afecta a toda la humanidad, cuya discusión se ha centrado ahora en la propiedad de las patentes y, ahora más, el de que la prioridad de la investigación se ha centrado en la atención de la enfermedad, más que en la prevención, y cada enfermo de SIDA paga 15 mil pesos mensuales de medicamentos, entonces la visión no pública y no comprometida de la investigación puede llevar a desviaciones muy grandes en este sentido en los recursos aplicados.

---

\* Directora del CEMAPEM y Consejera del Instituto Nacional de Administración Pública.

---

Respecto a la participación social, creo que es un tema que hay que ver mucho más a fondo y de una manera mucho más general. Me preocupa que, cuando la participación se da de una manera muy lineal, diríamos, entre sociedad y gobierno, como si fueran los dos único interlocutores, se pierde realmente el sentido de la participación y de lo público, y se lleva a esta visión, a veces muy limitada, de que participación es exigir al gobierno nada más o llegar a hacer marchas y movilizarse ¿por qué? Porque lo público no es un diálogo entre dos, es un diálogo entre muchos, yo creo, muchas de las comunidades pierden su capacidad de iniciativa y de realizar proyectos comunes que, para mí, ese es elemento vital de la participación, el poder generar un proyecto común y convocar a los actores y se convierte únicamente en una gestión lineal de ver qué demandó y qué consigo y no en una capacidad de generar soluciones comunes.

La visión unilateral o bilateral de la participación, hace que ésta se limite sólo a dos actores como si fueran los únicos del espacio común y, a veces, creemos, incluso en el caso Atenco, yo quisiera abundar que era el único grupo social, o sea, era un grupo de, digamos, tres mil habitantes, de una zona conurbada que, quizá de varios millones de habitantes, o miles, que estaban de acuerdo, sin embargo, no tuvieron el activismo o la capacidad de movilizarse, o la visibilidad, y a veces, se corre el peligro de que gane el que más grita, no el resto. En esto tienen mucho que ver los derechos difusos y el ciudadano disperso, muchas veces nuestros derechos de que suba o baje nuestro terreno, de que tapen o no los baches, de que tomen determinada decisión prioritaria en una ciudad o en la otra, o de que se acabe el agua en la zona conurbada o de que alguien permita secar la cuenca del Río Lerma para traerla a la zona metropolitana, deja sin capacidad de decisión a una gran cantidad de ciudadanos dispersos que no tiene la capacidad de agruparse.

Entonces, en la participación contemporánea tenemos que explorar nuevas formas que nos permitan conocer el sentir no sólo de quienes se manifestaron en ese momento, sino de los otros que quizá no pudieron gritar: como los niños, los enfermos mentales o como quienes están envejeciendo y todavía no son conscientes de ello. En ese sentido, tenemos que enriquecer mucho nuestra participación.

---

## Mesa de trabajo SOCIEDAD Y GOBIERNO

### Ponencia PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBIERNO, EMPRESAS SOCIALES E INSTITUCIONES ACADÉMICAS: COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL

*Alejandro López Chávez\**

#### **Introducción**

En las últimas décadas ha sido visible la creciente participación de la sociedad en la solución de la problemática que la aqueja.

Ricardo Díez Hochleitner, Presidente del Club de Roma -organización civil internacional-, al prologar "La Capacidad de Gobernar", refiere "...A los fundadores del Club de Roma les sorprendió comprobar que los gobiernos, absortos en los problemas cotidianos y las dificultades políticas, eran muchas veces incapaces de tomar decisiones a largo plazo. Esta falta de perspectiva y la frecuente impotencia de los gobiernos e instituciones internacionales para afrontar los problemas extremadamente serios que acosan al mundo moderno (pobreza, desempleo, violencia, deterioro ambiental, drogadicción, malnutrición etc.) suscitan interrogantes fundamentales sobre las estructuras y los métodos de gobernación, así como sobre la competencia y formación de los políticos."<sup>1</sup>

Amani Kandil, Directora ejecutiva de la Red Árabe de Organizaciones no Gubernamentales afirma que la gobernabilidad abre el camino para nuevas políticas en las cuales el gobierno es sólo un elemento, más que el elemento; y en su marco de trabajo debe incluir a actores no políticos.<sup>2</sup>

---

\* Asociado del INAP

<sup>1</sup> DROR, Yeheskel. "La Capacidad de Gobernar". Fondo de Cultura Económica 2ª. Ed. 1996. México, p. 7.

<sup>2</sup> Citada en el documento "HACÍA UNA NUEVA SOCIEDAD CIVIL: CAMBIOS EN LOS ROLES TRADICIONALES DE LA SOCIEDAD CIVIL, LA EMPRESA Y EL GOBIERNO. 3ª. ASAMBLEA MUNDIAL DE CIVICUS" Sociedad Civil, revista científica cuatrimestral. 1999, Num. 8, Vol. III, p. 222.

---

Dror (profesor de ciencias políticas y administración pública de la Universidad Hebrea de Jerusalén), en el prefacio de su obra, señala que ésta “...si por un lado orienta sobre las recomendaciones políticas esenciales del Club de Roma ... por el otro propone la acción colectiva para ejecutar estas y otras políticas innovadoras tan necesarias”<sup>3</sup> y resalta la urgencia de mejorar el adiestramiento de los gobiernos, con especial atención a la capacidad de tomar decisiones críticas.<sup>4</sup>

Por otra parte, afirma que existen numerosos indicios de que el pueblo está capacitado para participar en la gobernación: organizaciones de base y comunidades sociales comprometidas en actividades económicas y que se ponen de acuerdo en asuntos de ‘justicia local’; hay estudios que demuestran la idoneidad de grupos ciudadanos para discutir y comprender temas públicos complejos; sin embargo, también los hay de que está mal equipado para ejercer un mayor poder en cuestiones políticas complejas. Por ello, incrementar la capacidad de entendimiento del pueblo es un compromiso esencial para facultarlo.<sup>5</sup>

En el documento “Hacia una Nueva Sociedad Civil: Cambios en los Roles Tradicionales de la Sociedad Civil, La Empresa y el Gobierno”; resultado de la 3ª. Asamblea Internacional de la organización CIVICUS, realizada en Manila, Filipinas, en septiembre de 1999 con la participación de 650 asistentes de 70 países; se plantea como desafíos de las organizaciones de la sociedad civil frente al nuevo milenio: el cómo contrarrestar la polarización del poder económico; cómo revertir la exclusión política y social; cómo desarrollar paradigmas de cooperación entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil para crear condiciones de cohesión e inclusión. Se propuso la búsqueda de soluciones para los problemas graves que enfrenta la humanidad, resaltándose la importancia de una sociedad participativa, con derechos y obligaciones de incidir en la toma de decisiones sobre su futuro; la necesidad de un cambio de paradigma hacia la responsabilidad social empresarial, vinculándose con el gobierno y la sociedad civil para construir mejores comunidades, donde el sistema económico se ponga al servicio de la humanidad y no a la inversa.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Idem, p. 11

<sup>4</sup> Cfr. Id. pp. 30-31

<sup>5</sup> Cfr. Id. pp. 197-199

<sup>6</sup> Sociedad Civil, revista científica cuatrimestral. Op cit. Pp. 215-222.

---

La investigadora mexicana María de Socorro Arzaluz Solano<sup>7</sup>, define la participación institucionalizada como aquella donde los individuos organizados, a través de los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Veamos ahora que se está haciendo institucionalmente en nuestro país.

### **La coordinación para el desarrollo social en nuestra legislación vigente**

A media carrera de la presente Administración Federal, el 20 de enero y el 9 de febrero del año en curso, respectivamente, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación dos ordenamientos relevantes en materia de Desarrollo Social: La “Ley General de Desarrollo Social” y la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.

La primera tiene por objeto, entre otras actividades, el garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social; establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos de la Federación, los estados y los municipios; determinar la competencia de éstos y las bases de concertación de acciones y fomento de la participación social y privada en esta materia; y, fomentar el sector social de la economía.

La segunda de estas leyes, también entre otras, establece como su objeto: Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, y favorecer la coordinación entre éstas y las dependencias y entidades del gobierno federal.

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Social entiende a la *solidaridad* como la colaboración corresponsable entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno para mejorar la calidad de vida de la sociedad y a la *participación social* como el derecho de las personas y

---

<sup>7</sup> ARZALUZ SOLANO, María de Socorro. “Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000). Premio IAPEM 2001, México, p. 72.

---

organizaciones a intervenir e integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones en la materia.

Esta Ley señala como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, los siguientes:

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- Garantizar formas de **participación social** en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Como se aprecia, se resaltan en estas disposiciones tres sujetos para la realización del Desarrollo Social: el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil -que pueden ser sociales y privadas- y el sector privado, mismos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integra para efectos del Sistema Nacional de Planeación. Ambas leyes, en su cuerpo normativo, refieren otro sujeto: el sector académico.

### **Sector Público**

Respecto a este sector se resalta en la Ley General de Desarrollo Social, que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables (art. 9). Así también, fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas (art. 33). Estimularán la organización de éstos, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión, y brindar capacitación, asistencia



---

técnica y asesoría para la organización y diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades (art. 34); pudiendo aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales y destinar recursos para apoyar a personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos de desarrollo social (art. 35).

Específicamente, conceptúa a los gobiernos municipales como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal (art. 17) y señala como sus atribuciones, entre otras:

- I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social;
- II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas de desarrollo social;
- III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;
- IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes;
- V. Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones;
- VI. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- VII. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social (art. 45).

Por su parte, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en razón de su naturaleza, establece para las dependencias del Gobierno Federal: *las bases sobre las cuales fomentará las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y su coordinación con éstas; la instauración de órganos de consulta y participación; otorgar asesoría, capacitación y colaboración a dichas organizaciones para que cumplan con su objeto.*

---

Específicamente determina que el Gobierno Federal constituirá la Comisión de Fomento de las Actividades de las citadas organizaciones, y la integrarán las Secretarías de: Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público, así como la de Relaciones Exteriores y aquellas dependencias u organismos que tengan que intervenir de acuerdo a su competencia. Además, establece las acciones con las cuales se fomentarán las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

### **Sector Privado y Social**

La Ley General de Desarrollo Social dispone que toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social (art. 7) y particularmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, a recibir acciones y apoyos para reducir su desventaja (art. 8). Estos últimos, como beneficiarios tiene derecho a participar corresponsablemente en los programas respectivos.

La Ley dedica un capítulo específico a la participación social, tanto de los propios beneficiarios y la sociedad, de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Las organizaciones que tengan el objetivo de impulsar el desarrollo social, pueden hacerlo en el diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y acciones públicas, mediante convocatorias públicas que emita el Gobierno Federal; podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios.

### **Sector Académico**

Respecto al sector académico, nos interesa resaltar que es considerado en la Ley General de Desarrollo Social al establecer que el Consejo Consultivo de Desarrollo Nacional, cuyas funciones referimos adelante, tendrá consejeros invitados (no se señala el número) por la SEDESOL, quien lo preside, que serán ciudadanos de reconocido prestigio, de los sectores privado y social así como del ámbito académico, profesional, científico y cultural; además, un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que estará integrado, entre otros por seis investigadores académicos, designados en base a una convocatoria pública. Este último Consejo podrá realizar la evaluación por sí mismo o por varios organismos independientes del ejecutor del programa, de manera periódica, acerca del cumplimiento del objetivo social de

---

programas, metas y acciones, para su corrección, adición, reorientación o suspensión.

Por otro lado, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil da cabida a la participación de este sector cuando se refiere al Consejo Técnico Consultivo, al cual lo integrarán, entre otros, cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural. Algunas funciones de este Consejo, para efectos de este documento, son las siguientes: Analizar las políticas de fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de dichas políticas; la integración de comisiones y grupos de trabajo para cumplir sus funciones.

### **El Sistema Nacional de Desarrollo Social**

La Ley General de Desarrollo Social define al Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo permanente donde han de concurrir, colaborar, coordinarse y concertar los tres ámbitos de gobierno así como los sectores social y privado, respecto al Desarrollo Social, a efecto de: integrar su participación y coordinar acciones para cumplir los objetivos, estrategias y prioridades; establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en cuanto a la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones y promover que éstos concurren, se vinculen y sean congruentes; fomentar la participación de personas, familias y organizaciones; impulsar la desconcentración y descentralización de recursos y acciones.

Para el apoyo de este sistema se establece, entre otros órganos colegiados, un Consejo Consultivo de Desarrollo Social, de carácter consultivo, de participación ciudadana y conformación plural. Respecto al cumplimiento de la Política Nacional podrá opinar y proponer sobre su aplicación y orientación; impulsar la participación ciudadana y organizaciones en su seguimiento, operación y evaluación; para su cumplimiento apoyará a la SEDESOL para promoverlo ante los gobiernos estatales y municipales; proponer temas que deban ser sometidos a consulta pública; proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.

---

## Propuestas en la coordinación para el desarrollo

- **Respecto al sector académico.** Es necesaria una mayor preparación de los cuadros gubernamentales y ciudadanos, incluyendo en éstos a las organizaciones de la sociedad civil, para alcanzar los objetivos de la Política de Desarrollo Social, por ello es de gran relevancia la participación del ámbito académico.
- **Respecto al sector privado.** Es necesario contemplar acciones y programas para impulsar el sector social de la economía en que se promueva la responsabilidad social empresarial y en acciones concretas de financiamiento
- **Respecto de la organización social.** Serán necesarias más acciones concretas que conlleven a la formación de organizaciones de los beneficiarios y su capacitación para ejercer de manera directa y eficaz las facultades que los ordenamientos les confieren.

---

Mesa de trabajo  
SOCIEDAD Y GOBIERNO

Ponencia  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN MÉXICO DEL 2001 AL 2003

Raúl López Cruz\*

**Introducción**

Para empezar, sociedad y gobierno son dos actores diferentes dentro del Estado,<sup>1</sup> pero también, interdependientes y complementarios; es decir, las acciones de uno afectan las acciones y *expectativas* del otro. En otros términos, las decisiones de los miembros del gobierno están diseñadas para mejorar las relaciones sociales, y las demandas y acciones de los ciudadanos están vinculadas a la rendición de cuentas de los gobernantes. En este contexto, para entender la relación existente entre el gobierno y la sociedad es necesario revisar las políticas públicas y la participación ciudadana como elementos unificadores entre ambos actores. Este es el objetivo central del documento. La hipótesis que se sostiene es que las políticas públicas y la participación ciudadana constituyen dos elementos primordiales para fortalecer la vinculación entre el gobierno y la sociedad. La estructura del trabajo consta de cuatro apartados que son: 1) gobierno y sociedad, 2) políticas públicas y participación ciudadana, 3) políticas públicas y participación ciudadana en México de 2001 al 2003, y 4) consideraciones finales.

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México.

<sup>1</sup> Es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población asentada sobre un territorio, provista de un poder soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo. "La sociedad y el Estado fungen como dos momentos necesarios, separados pero contiguos, diferentes pero interdependientes, del sistema social en su complejidad y en toda su articulación". Vid. BOBBIO; Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 2001, p. 67.

---

## 1. Gobierno y sociedad

Hablar de gobierno es referirse al grupo de personas que se encargan de diseñar, definir y establecer el rumbo de una sociedad. En contraparte, hablar de sociedad (civil) es referirse al conjunto de individuos organizados y no organizados que interactúan en la esfera de lo público. Veamos de manera separada cada uno de estos conceptos para posteriormente relacionarlos a fin de identificar sus componentes y fronteras.

*Definición de gobierno.* Debe entenderse como un grupo de personas que fijan el rumbo de una sociedad determinada. Norberto Bobbio lo define como “el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad”.<sup>2</sup> La definición se integra de dos elementos fundamentales que son: a) un grupo de personas, y b) el ejercicio del poder político. El primero se refiere a aquellos individuos que se ubican en los más altos niveles de decisión, y el segundo, a la coacción con el monopolio de la violencia legítima del Estado. El mismo autor afirma que en el Estado moderno “ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder”.<sup>3</sup> Esta segunda definición amplía el significado de la primera en el sentido de que no sólo son las personas que se encuentran en la cúspide decisional de un país quienes componen al gobierno sino, también, los órganos o instituciones que representan. En este contexto, el gobierno es un conjunto de personas que ejercen el poder político a través de los órganos o instituciones *gubernamentales* del Estado.

*Definición de sociedad.* Es el conjunto de ciudadanos organizados y no organizados que interactúan entre sí en la esfera pública para mejorar sus formas de vida y convivencia cotidianas. Norberto Bobbio la define como “la esfera de las relaciones entre los individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder

---

<sup>2</sup> LEVI, Lucio, en *Diccionario de política a-k* (de BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino), 12ª edición, México, Siglo XXI Editores, 2000, p. 710.

<sup>3</sup> *Idem.*

---

que caracterizan a las instituciones estatales”.<sup>4</sup> En ésta tónica, la sociedad (civil) es el espacio donde surgen los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el gobierno tiene la tarea de resolver. Es distinta a la sociedad en general porque involucra a ciudadanos que actúan de manera colectiva en la esfera pública para expresar sus intereses, ideas, objetivos comunes y demandas. Por su parte, Larry Diamond señala que es el “espacio de la sociedad organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas... es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado”.<sup>5</sup> Bajo ésta panorámica, la sociedad (civil) es el conjunto de ciudadanos u organizaciones sociales que participan, de manera activa, en los asuntos públicos; pero *alejados* de las instituciones políticas del Estado.

*La relación entre gobierno y sociedad.* En la nota introductoria de este documento se mencionó que el gobierno y la sociedad son diferentes y complementarios a la vez. Efectivamente, son diferentes porque tienen funciones distintos, y complementarios porque actúan en el espacio público y las funciones de uno afectan directa o indirectamente al otro. El vínculo entre ambos se encuentra, precisamente, en que el grupo de personas que componen al gobierno determinan la orientación política de la sociedad (civil); y ésta última, se organiza en la solución de sus problemas como respuesta a los vacíos que tiene el gobierno en su misión de resolver esos problemas.

En suma, gobierno y sociedad son eminentemente recíprocos y complementarios. En primer lugar, porque el gobierno necesita de la sociedad (civil) para cumplir sus funciones, y en segundo lugar, porque ésta última necesita del gobierno para resolver sus problemas y mantener el orden social. Gobierno y sociedad no son lo mismo, pero la existencia de uno requiere de la existencia del otro. Ambos forman parte del Estado y mientras más coordinados estén, mejores resultados se obtendrán y los beneficios serán mutuos. Es en esta circunstancia donde aparecen las políticas públicas y la participación ciudadana como mecanismos unificadores.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto, en *Diccionario de política 1-2*, 12ª edición, México, Siglo XXI Editores, 2000, p. 1523.

<sup>5</sup> DIAMOND, Larry, Repensar la sociedad civil, en *Metapolítica: revista trimestral de teoría y ciencia de la política*, volumen 1, número 2, abril-junio de 1997, p. 186.

---

## 2. Políticas públicas y participación ciudadana

Una de las formas de acercamiento del gobierno con la sociedad es mediante el diseño de las llamadas políticas públicas y el fomento a la participación ciudadana. Ambos elementos son complementarios, pues, la participación ciudadana va implícita en las primeras cuatro fases<sup>6</sup> de la política pública. En éste apartado se desarrolla, *grosso modo*, lo que son las políticas públicas y la participación ciudadana como elementos fundamentales que fortalecen la vinculación entre el gobierno y la sociedad.

*Definición de políticas públicas.* Una política pública es aquella que incorpora la participación de los diferentes sectores de la sociedad para enfrentar y solucionar un problema específico. Meny y Thoenig la definen como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.<sup>7</sup> Luis F. Aguilar Villanueva amplía esta definición al señalar lo siguiente: “al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones”.<sup>8</sup> A partir de estas definiciones, tenemos que las políticas

---

<sup>6</sup> Las fases de una política pública son cinco, a saber: 1) gestación: origen de la política (identificación del problema); 2) formulación: se plantean diferentes alternativas para solucionar el problema respondiendo la interrogante: ¿cómo se va a elaborar nuestra política?; 3) decisión: se decide cuál de las diferentes alternativas existentes se aborda para solucionar el problema; 4) instrumentación o implementación: se pone en marcha la alternativa tomada considerando los objetivos, intereses, costos y beneficios; y 5) control y evaluación de resultados. Se mantiene el curso de la política pública y se realizan una serie de valoraciones para corregir y/o mejorar los resultados. Las fases en donde va implícita la participación ciudadana son la: gestación, formulación, decisión e instrumentación o implementación. Cfr. AGUIRRE LEAL, Carlos Enrique, *Políticas públicas para el desarrollo político de México: las nuevas paradojas del Estado*, México, IAPEM, 1998, pp. 55-57.

<sup>7</sup> Cit. por.: AGUIRRE LEAL, Carlos Enrique, *Ibidem*, p. 50.

<sup>8</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, 3ª edición, México, 2000, p. 36.



---

públicas son decisiones que se construyen con el concurso no solamente del gobierno, sino también de los ciudadanos.

*Definición de participación ciudadana.* Debe entenderse como la incidencia directa o indirecta de los ciudadanos en los asuntos de carácter público mediante la organización o autoorganización voluntarias. Mauricio Merino Huerta señala que “participar, significa -tomar parte-: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona... la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo...”.<sup>9</sup> En esta tónica, la participación ciudadana implica, necesariamente, la presencia y participación de los ciudadanos en los asuntos de carácter público (formación de organizaciones sociales, integración de consejos de participación comunitaria, construcción de redes ciudadanas). Kliksberg<sup>10</sup> enumera seis tesis no convencionales sobre la ventaja de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones que son: 1) da resultados, es decir, provee logros superiores a otros modelos orgánicos de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas; 2) tiene ventajas comparativas, es decir, genera potencialidad y confianza para desarrollar y diversificar capacidades y, en consecuencia, mejorar articulaciones; 3) constituye un núcleo central de la gerencia, es decir, genera mejores resultados y dinámicas de interacción social; 4) es viable a pesar de las resistencias e intereses que prevalecen; 5) facilita el diseño de políticas y estrategias orgánicas enlazadas directamente con la sociedad civil; y 6) se halla en la naturaleza misma del ser humano.

*La relación entre políticas públicas y participación ciudadana.* Las fases de una política pública donde se encuentra implícita la participación ciudadana son: la gestación, la formulación, la decisión y la

---

<sup>9</sup> Cit. por: LARA AGUILAR, Bernardo, Notas sobre la participación ciudadana, en *Fundamentos jurídicos de la participación ciudadana en México: módulo II (diplomado en educación cívica, cultura política y participación ciudadana)*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), del 27 de abril al 6 de octubre del 2001, p. 29.

<sup>10</sup> Cfr. KLIKSBURG, Bernardo, Seis tesis no convencionales sobre participación, en *Participación ciudadana y gestión gubernamental: módulo III (diplomado en educación cívica, cultura política y participación ciudadana)*, universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), del 27 de abril al 6 de octubre del 2001, pp. 19-32.

---

instrumentación o implementación. En la gestación porque se identifica el problema mediante las demandas ciudadanas; en la formulación y decisión, porque al plantear las estrategias y tomar la decisión para solucionar un problema se requiere escuchar las opiniones y comentarios de los ciudadanos y, de esta manera, evaluar la viabilidad y factibilidad de la política; y en la implementación, porque se requiere incorporar a los ciudadanos en la puesta en marcha de la decisión tomada. En este contexto, una política pública sólo puede ser denominada como tal cuando se incorpora a los ciudadanos en la solución de los problemas sociales; y la participación ciudadana es viable y factible cuando se sabe gobernar con políticas públicas.

### **3. Políticas públicas y participación ciudadana en México de 2001 al 2003**

En este apartado se aterriza en el caso mexicano en el periodo 2001-2003. En primer término se revisa el marco normativo vigente, y en segundo, se presenta un diagnóstico general sobre la situación actual en materia de políticas públicas y participación ciudadana en el país.

*Marco normativo.* Las acciones y no acciones de un gobierno están contempladas en leyes y normas. En éste contexto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Estado organizar un plan nacional de desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. Así, en su artículo 26 señala que “la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo”.<sup>11</sup> Con esto, se abren los canales propicios, desde el punto de vista legal, para impulsar las políticas públicas y la participación ciudadana. Los procedimientos y mecanismos específicos para tal efecto le corresponden al ejecutivo federal.

---

<sup>11</sup> LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 146ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 29.

---

*Situación actual.* El plan nacional de desarrollo 2001-2006 señala que se establecerán los enlaces necesarios con la sociedad civil para que esta coadyuve en la atención de las necesidades sociales en las comunidades marginadas, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa; es decir, “se impulsará la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país... con lo que se agilizará la atención y se maximizarán los resultados”.<sup>12</sup> Como se puede observar, el plan contempla una modalidad de coparticipación entre el gobierno y las organizaciones sociales para atender las demandas de la población más necesitada. Ahora bien, en su tercer informe de gobierno, el Presidente Vicente Fox afirmó que “en las acciones de desarrollo social, compartimos objetivos y esfuerzos con la sociedad civil. Por ello, se han instalado consejos ciudadanos vinculados a las secretarías y dependencias del gobierno federal. Asimismo, este año, la SEDESOL está financiando actividades y proyectos de mil 100 organizaciones no gubernamentales de todo el país.”<sup>13</sup> En ésta tónica, las políticas públicas y la participación ciudadana en México no se han impulsado como tales sino como mecanismos de coparticipación basados en la formación de consejos ciudadanos y la provisión de incentivos educativos y asistenciales de corte comunitarios.

Desde el punto de vista de los analistas, José Fernández Santillán<sup>14</sup> afirma que en México existe un claro divorcio entre la sociedad civil y el gobierno, y este distanciamiento se acentúa conforme pasan los días, lo que generará que los gobernantes carecerán de legitimidad en lo sucesivo. Asimismo, señala que hay un despertar de la sociedad civil en el mundo, pero en México está adormecida. Hay expresiones de despertar en el país, pero son aisladas y las elecciones de este año serán un indicador que nos dirá si la sociedad civil se despierta o sigue en la hamaca. Por su parte, José Antonio Crespo afirma que “de frustrarse la reforma fiscal y energética, como todo parece indicar que ocurrirá, quedarán tres largos años de decaimiento. Para empezar, el *presidente* tendrá que reconocer

---

<sup>12</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (página de Internet de la Presidencia de la República).

<sup>13</sup> Cfr. Tercer informe de gobierno (página de Internet de la Presidencia de la República).

<sup>14</sup> Cit. por.: ALCÁNTARA, Liliana; Adormecida, sociedad mexicana: analista; *El universal: el gran diario independiente de México*, número 31,588; 18 de abril de 2004, p. A19.

---

que el país no va de maravilla. Y en seguida, debiera nombrar un jefe de gabinete políticamente sagaz con poder real, para darle rumbo y mando a su gobierno... De lo contrario, el gobierno actual terminará siendo un “sexenio estéril”, y habrá una nueva crisis de sucesión presidencial”.<sup>15</sup> Con todo lo anterior, los avances en el país en materia de políticas públicas y participación ciudadana han sido mínimos y los pocos logros que se pueden mencionar son: la aprobación de la Ley de Desarrollo Social y la Ley de Apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Un ejemplo muy concreto del escaso impulso a la política pública está en el fracaso del proyecto de construcción del aeropuerto internacional de la Ciudad de México en los municipios de Atenco y Texcoco, en donde se soslayó la participación de los ejidatarios en la gestación, decisión, formulación e implementación del proyecto. En otros términos, se dio prioridad a las negociaciones de cúpula en los tres niveles de gobierno, lo que generó el desenlace que todos conocemos. El único argumento que tuvo el gobierno federal para defender su decisión de expropiar los terrenos en dichos municipios fue que era por causa de utilidad pública, el cual, fue rechazado por uno de los juristas más reconocidos de México: Ignacio Burgoa Orihuela al señalar que “el decreto de expropiación del ejido de San Salvador Atenco, para construir ahí el nuevo aeropuerto de la zona metropolitana, quebranta la constitución y violenta el Estado de derecho de la nación. De acuerdo con el artículo 27 las expropiaciones sólo se realizan por causa de utilidad pública y ésta no puede existir cuando se afecta a un ejido”.<sup>16</sup>

#### **4. Consideraciones finales**

Las políticas públicas y la participación ciudadana que se han impulsado en México en la primera mitad del gobierno de Vicente Fox Quesada se han quedado cortos. En primer lugar, porque en el impulso de las políticas públicas no se ha incorporado a cabalidad la participación de los ciudadanos en la gestación, formulación, decisión e implementación de

---

<sup>15</sup> CRESPO, José Antonio, Un sexenio estéril, en *El universal: el gran diario independiente de México*, número 31,449, 1 de diciembre de 2003, p. A42.

<sup>16</sup> *Cit. por.:* FLORES; Lourdes, “No nos van a quitar la tierra, sino la vida”, en *Bucareli 8: semanario de información, sociedad y cultura*, número 222, 12 de noviembre de 2001, p. 12.

---

las políticas, precisamente por las resistencias al cambio que todavía prevalecen en las estructuras del poder; y en segundo lugar, porque la participación ciudadana generalmente termina en marchas, protestas y hasta de violencia que no coadyuvan a la generación de nuevas formas de interacción y de convivencia.<sup>17</sup> Esto, desde luego, constituye un reto que requiere no solamente de la voluntad y disposición del gobierno, sino también, de los mismos ciudadanos. Y cuando hablo de voluntad y disposición me refiero al cambio del paradigma tradicional de diseñar las políticas públicas y de participar en los asuntos de carácter público.<sup>18</sup>

Al tocar este punto entramos en el problema de la cultura política y cívica que constituyen la esencia del debate en entre sociedad y gobierno: ¿cómo convivir y mejorar la relación de nuestros gobernantes con los ciudadanos cuando persisten posiciones antagónicas y hasta radicales y violentas?, ¿cómo hacer pública la política pública cuando persisten intereses de grupo en nuestros actores políticos?, y ¿cómo ciudadanizar la participación ciudadana en un contexto de cooptación permanente por parte de los actores políticos? La respuestas tienen que ver con: 1) resaltar el carácter ciudadano de las políticas públicas, y 2) priorizar el carácter voluntario, autoorganizativo y horizontal de la participación ciudadana desde sus propias comunidades.

---

<sup>17</sup> Cfr. con SEGOVIA, Rafael, Fernando Escalante Gonzalbo, Adrián Acosta Silva, Federico Reyes Heróles, Leo Zuckermann, Leticia Juárez González, Norberto Lechner, Manuel Antonio Garretón, José Antonio Aguilar Rivera, Raúl Trejo Delarbre, y Adam Przeworski, ciudadanos de baja intensidad, en *Nexos*, número 298, octubre 2002, pp. 29-58; y FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, Consolidación democrática y sociedad civil, en *Este país: tendencias y opiniones*, número 144, marzo 2003, pp. 40-43.

<sup>18</sup> “En ningún país del mundo el método democrático puede durar sin volverse una costumbre”. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2ª edición, México, 1996, p. 48.

---

**Mesa de trabajo**  
**SOCIEDAD Y GOBIERNO**  
**Relatoría**

En esta mesa la participación de los ponentes fue más importante todavía que en otras, porque debido a que la Conferencia Magistral de Sociedad y Gobierno, en realidad no nos dio un panorama sobre la política social del gobierno, sino una consistió en ponencia sobre la importancia de la medición de los programas sociales, sí tuvimos que replantear un poco desde el inicio de la mesa, dar cierta información y ciertas líneas generales de en qué se ha centrado la discusión pública sobre los temas sociales en los últimos años.

Quiero agradecer la participación de los ponentes: el Maestro Cornelio Rojas Orozco, segundo lugar del Premio INAP; el Dr. Rodolfo de la Torre, quien es el Director del Instituto de Desarrollo Sustentable en la Universidad Iberoamericana y Vocero del Comité Académico de Medición de la Pobreza que se conformó para establecer nuevos parámetros de medición, tema muy importante en la discusión de nuestra mesa; el Dr. Nelson Arteaga Botello, del Colegio Mexiquense y Doctor por la Universidad de Alicante; el Lic. Miguel Ángel García García, Director de Comunicación Social del CONACYT; el Sr. Alejandro López Chávez, Líder social urbano y asociado del INAP; el Sr. Raúl López Cruz, promotor del Programa Sociedad Mexiquense Segura del Instituto Nacional de Administración Pública y el Lic. Salvador Ortiz Montero que funjió como relator.

Con esta visión dimos inicio a la mesa planteando los principales temas que han estado en la política social en los últimos años, y, sobre todo, afirmando, en conjunto, que era del mayor interés para hablar de sociedad y gobierno, todos los temas que se habían tratado durante la mañana, porque, normalmente, cuando se habla de políticas sociales, se habla como si fuera una parte muy pequeña o tangencial de la política pública y nosotros, consideramos que todas las políticas deben tener exactamente la misma finalidad que es la sociedad misma y la calidad de vida de los habitantes, por eso nos pareció muy importante destacar que la política fiscal, incluso con algunas de las afirmaciones que hizo el Subsecretario al hablar de los porcentajes que tenemos dedicado a cada uno de los

---

rubros, empezando por educación y que no cumplimos los mínimos recomendados por las Naciones Unidas.

Él mismo nos dijo podrían cubrirse perfectamente sólo si pudiéramos recabar el 10% que nos planteó de evasión fiscal y de contrabando. Entonces esta relación nos pareció muy importante. Nos parece que la gobernabilidad, tal y como se le comprende actualmente, una gobernabilidad democrática debe estar esencialmente vinculada esta relación sociedad y gobierno que implica la participación en un proyecto común.

Nos pareció muy estimulante la conferencia del Senador Enrique Jackson que habla de un federalismo ecológico y social y que nos centró en pensar cómo van a ser los cambios poblacionales y dónde va a estar la gente y toda la nueva visión de la transparencia que incorpora, de manera definitiva, a la sociedad en la capacidad de análisis, planeación de las políticas públicas.

Hablamos de algunos de los temas que se están centrando en la discusión a nivel nacional e internacional. La discusión sobre la extrema focalización, que ha sido la característica, eficientista para algunos, eficiente para otros, de las políticas sociales, especialmente el de Progresas, hoy Oportunidades, en el que la focalización extrema y el eficientismo en la planeación, a veces, olvida los derechos como elemento de planeación.

Otro de los temas que se está centrando en la discusión pública es la medición de la pobreza ¿contra qué modelo de calidad de vida lo miden? Esta discusión está de moda, por así decirlo, a nivel internacional, hay una escuela especializada en Londres, en todas las academias y escuelas casi del mundo se está creando toda esta polémica de ¿contra qué mides la pobreza? ¿contra qué aspiración de vida? ¿contra qué nivel de calidad de vida? Y, en esto ha habido, en los últimos dos años, toda una recuperación de lo que es la medición y la atención a la pobreza urbana, que es totalmente diferente a la pobreza rural, pero que requiere ser atendida y ya existe, en el último año, un programa para atender la pobreza urbana, tema que no había sido puesto en la agenda nacional.

Otra de las características que han estado sobre la mesa en la política social en los últimos años es la vigencia de nuevos grupos o temas de

---

atención que empezó, obviamente, por el tema de género que no estaba diversificado en las políticas públicas y que había dado lugar, incluso en la información de la última década, el tema diferenciado de las estadísticas de hombres y mujeres ha estado presente y ha permitido destacar problemas muy importantes de inequidad, insisto, primero empezaron las mujeres, después ha habido ya otros grupos que han ganado estos espacios como el de personas con discapacidad, fue hasta el último censo en el que se incluyó esta temática y, esto también nos ayuda a comprender esta población, a la cual nos retó el Senador Enrique Jackson, de ver los problemas cómo está transformándose la población, del gran bono demográfico, que es esta juventud, esta gran masa de gente en edad productiva que, desgraciadamente, si no logramos darle empleo, no consistirá un bono demográfico, sino al revés, un gran reto de millones de personas que debieron estar estudiando o trabajando y que van a estar fuera del proceso de desarrollo.

Estos análisis de cómo va a ser la población y dónde va a estar, hablando del fenómeno de urbanización y de más del 75% de la sociedad viviendo en las ciudades con estos datos que también se proporcionaron en la mañana de que 1 de cada 4 en pobreza extrema en las ciudades se juntaron con algunos datos que se manejaron durante la mesa y que nos alertaron sobre estos temas, un ejemplo de ellos es el proceso de pérdida de niños y jóvenes en el proceso educativo, de cada 100 niños que inicia la primaria, sólo 7 terminan la educación superior, 17% entran a la educación superior, o sea, perdemos 84% de niños y jóvenes en el proceso educativo y esto constituye una gran alarma para cualquier visión de sociedad y gobierno y visión de futuro y, sobre todo, para el bono demográfico.

También nos referimos a los últimos datos de la encuesta del INEGI sobre empleo, en el que se nos dice que 1 de cada 3 personas obtienen su sustento cotidiano en la informalidad y, lo más grave, que en la formalidad el 16% obtiene menos del salario mínimo. Una de las ponencias, la del Dr. de la Torre, se centró precisamente en esta relación entre educación y salario y cómo las brechas entre la gente que recibe el salario mínimo y los salarios superiores, cada vez se amplían más.

Por ello nos pareció tan importante hablar de la integralidad en la visión de las políticas públicas y para esto fue de gran utilidad la ponencia del Mtro. Cornelio Rojas que nos centró en el recordatorio de la Agenda XXI, que fue uno de los compromisos que suscribió México después de



---

la Cumbre de Río de Janeiro, en donde se insiste en una visión sustentable, no sólo desde el punto de vista ambientalista, sino desde el punto de vista social ¿estamos o no generando un mundo para las siguientes generaciones? ¿estamos o no logrando una participación de la sociedad en todos sentidos? ¿estamos o no garantizando la equidad de las regiones y, sobre todo, el medio ambiente?

La segunda ponencia del Mtro. de la Torre y la tercera, del Dr. Nelson Arteaga, se centraron en este manejo de indicadores que permite, a veces con mucha precisión, aunque no con toda la intencionalidad posible, decir hacia dónde tenemos que ir y qué está pasando con el desarrollo. ¿Estamos logrando lo que requiere un desarrollo de carácter social o estamos hablando de un desarrollo que está abriendo grandes brechas e inequidades?

Se enfatizó, también, de manera muy importante, en la necesidad de la participación de la sociedad, en cómo han sucedido diversos cambios, incluso, en formas de acción, en lo que ahora se llama capital social y se mencionó la importancia de que la política social ahora cuenta ya, en este sentido, con una Ley de Desarrollo Social, que fue generada, a propuesta del Senado de la República, y que contó con el consenso de todos los partidos, y de la Ley de Apoyo a las Organizaciones Sociales, que ya constituye un primer elemento para consolidar la participación.

En ese sentido, insistimos, en el conjunto en poder evaluar, en poder atender los nuevos problemas sociales, se habló, obviamente, de problemática como la del SIDA; como la de grupos específicos, como la de la violencia intrafamiliar, como de la transformación en las variables de salud que están dando cada vez más enfermedades que tienen que ver con la atención social que no existían antes y que esto como ha cambiado las causas de mortalidad en la población.

Fue también iluminadora la ponencia que presentó el Lic Miguel Ángel García, del CONACYT, quien habló de cómo los países que invertían más en investigación eran los países que, en los últimos años, habían logrado los cambios más profundos en equidad, en desarrollo social. Nos habló de la importancia que está teniendo la política de repatriación de cerebros, el cómo este es un gran activo del país y cómo en muchos temas, mencionó sólo algunos, por ejemplo el de la diabetes, que es la enfermedad silenciosa del presente, que pareciera que fuera una epidemia

---

y que está ocasionando gravísimos daños a las familias de la población, hay investigaciones mexicanas que están a punto de lograrse y que, repercutiría de manera inmediata, en la calidad de vida y el bienestar social.

En conclusión, la política social no es una política aparte, sino la política de gobierno, cualquier política, desde la fiscal, tiene que ser una política social porque estamos hablando de derechos de una sociedad y eso es lo que debe ser el eje de cualquier buen gobierno.