

PROSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO

El desarrollo social es un proceso mediante el cual se procura alcanzar una sociedad más igualitaria que garantice una reducción significativa entre la brecha que existe en los niveles de bienestar que presentan los diversos grupos sociales, para lograr una integración de toda la población a la vida económica, social, política y cultural del país.¹

La prospectiva no suele ser exacta, se sustenta en los datos y evidencias disponibles. Por lo anterior, tomaremos como base los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, se convino establecer objetivos y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas constituyen lo que se llaman ahora Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el marco de la Cumbre, México suscribió la Declaración del Milenio. El seguimiento y la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio están a cargo de la Comisión Intersecretarial de

¹ Silvia Solís San Vicente y Carlos Basurto, “Política social y necesidades sociales en México”, en Carlos Arteaga Basurto y Silvia Solís San Vicente (coords.), *Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico*, México, Plaza y Valdés/UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social (Necesidades sociales y políticas públicas, 1), 2005, pp. 151 y 152.

Desarrollo Social, en la que participan 14 secretarías de Estado. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

La selección no es arbitraria, porque para medir el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se definieron metas e indicadores, además, con la asistencia del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos establecieron 21 metas y 48 indicadores cuantitativos para monitorear el cumplimiento y avance de cada país. En 2008 incrementaron a 70 si se consideran las desagregaciones por sexo o geográficas.² Lo que muestra la existencia de bases cuantitativas y cualitativas para hacer un balance objetivo del tema.

En el informe de 2015 sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, destaca que a nivel global:

- En el curso de las últimas dos décadas, la pobreza extrema se ha reducido de manera significativa. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día. Este porcentaje ha descendido a 14 por ciento en 2015.
- A nivel mundial, la cantidad de personas que viven en pobreza extrema se ha reducido en más de la mitad, cayendo de

² Véase “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, ONU-México, disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>

1.900 millones en 1990 a 836 millones en 2015. La mayor parte del progreso ha ocurrido a partir del año 2000.

- La cantidad de personas de la clase media trabajadora que vive con más de cuatro dólares por día se ha triplicado entre 1991 y 2015. Este grupo ahora compone la mitad de la fuerza laboral de las regiones en desarrollo, a partir de sólo 18 por ciento en 1991.
- El porcentaje de personas con nutrición insuficiente en las regiones en desarrollo cayó a casi la mitad desde 1990, pasando de 23.3 por ciento en el periodo 1990-1992 a 12.9 por ciento en el periodo 2014-2016.³

Como se advierte, los países en vías de desarrollo muestran avances significativos al reducir en más de la mitad la población con ingresos menores a 1.25 dólares diarios, lo que trae como efecto positivo una reducción de la pobreza extrema. Además, se generó una mejora en los ingresos de la clase trabajadora a nivel mundial. También, los indicadores muestran una disminución de la desnutrición en los países en desarrollo.

En el caso de México, y en lo que se refiere exclusivamente al combate a la pobreza, que constituye el mandato legal de Sedesol, en el Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015,⁴ documento preparado por la presidencia del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) con la colaboración de sus miembros,⁵ se menciona:

³ *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015, p. 72.

⁴ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*, México, CTESIODM/Presidencia de la República, 2015.

⁵ En el Comité participan la Presidencia de la República; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Consejo Nacional de Población; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Salud; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Relaciones Exteriores; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de las Mujeres; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Secretaría de Energía; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Instituto Mexicano de la Juventud.

El progreso que México ha tenido en el cumplimiento de la agenda es significativo en todos los ámbitos. Tomando como punto de partida el año más cercano a 1990, la pobreza extrema medida de acuerdo a la línea internacional de la pobreza (1.25 dólares de ingreso por persona al día) se redujo en más de la mitad, al pasar de 9.3 por ciento a 3.7 por ciento. El avance es aún más significativo al medir la proporción de menores de cinco años con insuficiencia ponderal, que disminuye de 10.8 por ciento a 2.8 por ciento.⁶

Por lo anterior, este objetivo aparece como cumplido en el *Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015*.⁷ Así, se menciona en ese informe: “la proporción de la población con ingresos inferiores a la línea internacional de la pobreza (1.25 dólares persona/día) se redujo en más de la mitad al bajar de 9.3 por ciento en 1989 a 3.7 por ciento en 2014, cumpliendo así con la meta internacional de reducir a la mitad la pobreza extrema”.⁸

De este modo, los siguientes rubros aparecen como cumplidos: el “Objetivo del Milenio” 1. “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, Meta 1.A. “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1.25 dólares por día, destacando la “proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a 1.25 dólares diarios (Paridad de Poder de Compra respecto al dólar)”, el “coeficiente de la brecha de pobreza (intensidad de la pobreza)” y la “proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población”.⁹

No obstante, en el *Informe Objetivos del Desarrollo del Milenio en México 2015* se destaca que desde 2008 México implementó una medición multidimensional de la pobreza que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos (ingreso, salud, alimentación, educación, seguridad social y vivienda).¹⁰ En este contexto, se mencionan algunos

⁶ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México...*, op. cit., p. 20. Los indicadores de “pobreza extrema” en 1989 eran de 9.3 por ciento y en 2012 eran de 4.0 por ciento, lo que implica una reducción de 0.3 por ciento.

⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁹ “¿Cómo va México?”, en Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, disponible en: <http://www.objetivosdeldesarrollodelmilenio.org.mx/Default.aspx?Param=CDR,E> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

¹⁰ *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México...*, op. cit., p. 28.

de los problemas que impactan en la agenda para la erradicación de la pobreza en México:

- El 43.6 por ciento de la población está en situación de pobreza multidimensional (53.4 millones de personas) y, dentro de ésta, 9.5 por ciento se encuentra en pobreza extrema (11.4 millones de personas).
- El desempeño del PIB por persona ocupada no fue bueno en general (tasa media anual de crecimiento de 3.1 por ciento entre 1995 y 2014), lo que indica que uno de los problemas estructurales más graves de la economía mexicana es la baja productividad.
- Se reconoce que el hambre es una de las formas más extremas de privación y exclusión.
- Para romper el círculo intergeneracional de transmisión de la pobreza, la inversión en capital humano es el objetivo del programa social más relevante y reconocido del país: el programa Prospera que mediante transferencias condicionadas logró mejorar el ingreso de las familias en pobreza extrema e incentivó la retención de niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar, el cuidado de la salud y una mejor nutrición.

Recientemente se aprobaron los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible,¹¹ con 169 indicadores, que constituye una Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los objetivos son:

1. Fin de la pobreza.
2. Hambre cero.
3. Salud y bienestar.

¹¹ Véase: Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, disponible en: http://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf [consultado el 7 de diciembre de 2016] y PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos del Desarrollo Sostenible, disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

4. Educación de calidad
5. Igualdad de género.
6. Agua limpia y saneamiento.
7. Energía asequible y no contaminante.
8. Trabajo decente y crecimiento económico.
9. Industria, innovación e infraestructura.
10. Reducción de las desigualdades.
11. Ciudades y comunidades sostenibles.
12. Producción y consumo responsables.
13. Acción por el clima.
14. Vida submarina.
15. Vida de ecosistemas terrestres.
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.
17. Alianzas para lograr los objetivos.

Como se advierte, en el caso de nuestro país dos de estos objetivos van a impactar directamente en el ámbito de competencia de Sedesol:

1. Terminar con la pobreza. Erradicar la pobreza en todas sus formas sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad. Si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015 (de 1.900 millones a 836 millones), aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas.

A nivel mundial, más de 800 millones de personas aún viven con menos de 1.25 dólares al día y muchos carecen de acceso a alimentos, agua potable y saneamiento adecuados. El crecimiento económico acelerado de países como China e India ha sacado a millones de personas de la pobreza, pero el progreso ha sido dispar. La posibilidad de que las mujeres vivan en situación de pobreza es desproporcionadamente alta en relación con los hombres, debido al acceso desigual al trabajo remunerado, la educación y la propiedad.

Los avances también han sido limitados en otras regiones, como Asia Meridional y África Subsahariana, donde vive 80 por ciento de la población mundial que se encuentra en condiciones de extrema pobreza. Además, nuevas amenazas que plantean el cam-

bio climático, los conflictos y la inseguridad alimentaria necesitan mayores esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza.

Los objetivos de desarrollo sostenible constituyen un compromiso audaz para finalizar lo que comenzamos y terminar con la pobreza en todas sus formas y dimensiones para 2030. Esto requiere centrarse en los más vulnerables, aumentar el acceso a los recursos y servicios básicos, y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos y desastres relacionados con el clima.

2. Hambre cero. Debido al rápido crecimiento económico y al aumento de la productividad agrícola en las últimas dos décadas, el número de personas con desnutrición disminuyó casi a la mitad. Muchos países en desarrollo que sufrían hambrunas están ahora en condiciones de satisfacer las necesidades nutricionales de los más vulnerables. Regiones como Asia Central y Oriental, América Latina y el Caribe han avanzado enormemente en la erradicación del hambre extrema.

Lo anterior implica importantes logros que se alinean con las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Lamentablemente, el hambre extrema y la desnutrición siguen siendo grandes obstáculos para el desarrollo de muchos países. Se estima que 795 millones de personas sufrían de desnutrición crónica en 2014, a menudo como consecuencia directa de la degradación ambiental, la sequía y la pérdida de biodiversidad. Más de 90 millones de niños menores de cinco años tienen un peso peligrosamente bajo y una de cada cuatro personas pasa hambre en África.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan terminar con todas las formas de hambre y desnutrición para 2030 y velar por el acceso de todas las personas, en especial los niños, a una alimentación suficiente y nutritiva durante todo el año. Esta tarea implica promover prácticas agrícolas sostenibles a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados. Además, se requiere el fomento de la cooperación internacional para asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola.

Así, para enfrentar los retos que en el futuro implicarán para el país los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Sedesol debe incrementar significativamente sus capacidades de gestión política, jurídica, social, y económica. Además, para cumplir con su mandato legal, se debe transformar en el eje de coordinación de las acciones nacionales en materia de erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre.

Lo anterior significa que en corto, mediano y largo plazo Sedesol debe realizar acciones que le permitan:

1. Incrementar las capacidades de coordinación de acciones tanto a nivel federal como con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, a través de mecanismos de colaboración como la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI), la cual permite fijar objetivos comunes alrededor del acceso a los derechos sociales.

La complejidad de las problemáticas sociales y la compleja causalidad de la pobreza hacen necesaria la coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. La heterogénea dimensión de este fenómeno, al tomarse como eje para resolver problemas concretos de política pública, lleva implícita la necesidad de incorporar la coordinación como componente esencial de las soluciones públicas planteadas.

La estructura sectorial que caracteriza a la administración pública conduce a la especialización. Sin embargo, para actuar sobre realidades complejas y abordar las distintas causas que, además, por lo general están interrelacionadas, se requiere de coordinación, entendida ésta como un medio para sumar esfuerzos y lograr objetivos estratégicos. Con la coordinación, se busca integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una misma visión de conjunto con una perspectiva de largo plazo.

Dada su relevancia, el tema de la coordinación ha sido abordado en varias ocasiones en los informes de evaluación de la política social en México del Coneval. En los tres últimos informes se ha destacado que la coordinación entre dependencias y entidades aún es débil y que, aunque existen espacios institucionales de colaboración, diversos programas e instituciones tanto federales

como estatales se dirigen al mismo derecho y población objetivo, sin contar con una vinculación entre sí.

Asimismo, el Coneval ha señalado la importancia de que existan objetivos comunes basados en el acceso a los derechos sociales, así como la necesidad de articular las acciones de los distintos órdenes de gobierno y una mejor focalización, atendiendo primero a quienes presentan mayores desventajas. El mismo organismo destaca que la coordinación en los últimos años, a partir del uso de indicadores de pobreza como eje articulador, parece ser un aspecto positivo de la política social.

En este sentido, la ENI considera las experiencias de coordinación previas. Por ello, propone apoyarse en mecanismos de coordinación ya existentes. En particular, destaca el uso del Gabinete Especializado México Incluyente como el espacio principal de colaboración, que es presidido y convocado por el Presidente de la República, quien además de girar instrucciones, da seguimiento directamente a su cumplimiento con el gabinete y, por tanto, es un espacio para evaluar el desempeño de quienes toman decisiones.

Lo anterior busca generar incentivos que motiven a los distintos actores a mantener su participación y mejorar sus resultados, en vez de definir a la Estrategia Nacional de Inclusión y a sus mecanismos de coordinación bajo un enfoque únicamente normativo. Esto brinda a la ENI una característica importante: flexibilidad.

La ENI reconoce que existen distintas visiones y dinámicas entre las diversas instituciones y órdenes de gobierno. Por ello, la ENI no incluye ni enlista formalmente la intervención *a priori* de programas presupuestarios, más bien busca reunir a las instancias relevantes y orientar sus acciones conforme a los indicadores de la medición de la pobreza.

2. Es necesario dotar a la erradicación de la pobreza y la lucha contra al hambre de un mandato sólido constitucional. No ignoramos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la palabra “desarrollo” aparece más de 60 veces, sin embargo, la palabra “pobreza” sólo se menciona una vez, relacionada con el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. La palabra “hambre” no aparece en la Constitución, aunque sí está presente el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Lo anterior porque el derecho al desarrollo es un efectivo derecho humano, como lo destacan disposiciones internacionales, lo que además debe llevarnos a armonizar las normas administrativas de Sedesol para que cumplan con el mandato derivado de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de junio de 2011, para incorporar el paradigma de los derechos humanos como un indicador clave para medir el derecho al desarrollo social.

Además, se debe reflexionar sobre el hecho de que la actividad de evaluación tenga base constitucional, en el artículo 26, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre carezca de ella.

Si se dotara de base constitucional a la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre, se podría formar un “eje” de derechos, integrado por el derecho a la alimentación, el derecho al agua, complementados con los derechos a no ser víctima de pobreza y la proscripción del hambre.

Asimismo, se debe realizar un diagnóstico integral de las normas relacionadas con la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre, desde la Constitución hasta las disposiciones administrativas generales, con la finalidad de destacar si promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos en términos de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

También es conveniente anclar los objetivos de erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre al Programa Nacional de Derechos Humanos.

3. Debater el concepto de mínimo existencial o mínimo vital,¹² considerado como el que permite la subsistencia del causante como

¹² Tesis: 1a./J. 77/201, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, p. 118. [Proporcionalidad tributaria. El legislador cuenta con un

agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho, destacando si es posible transformarlo en un indicador de indicadores, de manera tal que le permita cumplir con su función social en términos de un enfoque de derechos humanos.

Lo que obliga a Sedesol a realizar una revisión integral de los indicadores relacionados con la erradicación de la pobreza y la lucha contra el hambre en el país.

Lo anterior es necesario porque el Coneval realiza una interpretación del contenido del artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social y maneja los indicadores siguientes: a) ingreso corriente per cápita, b) rezago educativo promedio en el hogar, c) acceso a los servicios de salud, d) acceso a la seguridad social, e) calidad y espacios de la vivienda, e) acceso a los servicios básicos en la vivienda, f) acceso a la alimentación, y g) grado de cohesión social.¹³ Como se advierte, muchos de estos indicadores superan el mandato competencial de Sedesol, además, en términos de la norma mencionada estos indicadores son un mínimo.

4. Revisar sus estructuras administrativas —subsecretarías, oficialía mayor, direcciones generales, direcciones, subdirecciones y demás puestos de estructura— para potenciar la coordinación, el uso eficiente de los recursos relacionados con la erradicación de la

margen amplio de configuración, al definir las tasas y tarifas.] con un margen amplio de configuración, al definir las tasas y tarifas.]

¹³ “Medición de la Pobreza, ¿Qué es la medición de la pobreza?”, en Coneval, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx> [consultado el 7 de diciembre de 2016]. El artículo 36 de la Ley de Desarrollo Social prescribe: Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad; VIII. Grado de cohesión social, y IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

pobreza y la lucha contra el hambre, y generar el máximo de eficiencia y eficacia en su distribución.

Lo anterior podría hacerse reduciendo la burocracia, la intermediación en el proceso de distribución de los recursos y transformando a Sedesol en un gran banco de política social, en donde el que lo requiera, previa evaluación de su necesidad, pudiera acceder a los programas sociales sin intermediación alguna, además, se les podría dar acceso a recursos financieros a través de productos del sistema bancario (como ya se hace).

5. A través de medidas administrativas, vincular y adecuar los programas de Sedesol a los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Además, es conveniente evaluar de manera integral las capacidades y fines de estos programas, porque el Coneval contabilizó un total de 3 127 programas y acciones sociales federales y estatales hasta 2012, de los cuales 278 eran federales,¹⁴ lo que puede ser la puerta para la ineficiencia, deficiencias y corrupción.

6. El Programa Prospera está relacionado con capacidades en educación, salud y alimentación de 6.7 millones de familias, con la finalidad de coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, lo que obliga a considerarlo como un programa susceptible de mejorarse y trascender los ciclos sexenales.

Un primer paso sería incrementar los componentes de inclusión financiera y productiva del programa, diversificando productos y fuentes de financiamiento. Se trataría de no sólo permitir a 6.1 millones de mujeres acceder a créditos baratos para emprender un negocio, como sucede actualmente, sino coadyuvar a financiar negocios ya establecidos que requieran capital o asesoría contable y financiera para su buen funcionamiento.

Además, obliga a ir incorporando paulatinamente a una población cada vez mayor de los individuos que se encuentran en pobreza extrema, de manera tal que en el futuro el programa

¹⁴ “¿Sabes cuántos programas sociales hay en México?”, en Blog Coneval, disponible en: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2014/01/28/sabes-cuantos-programas-sociales-hay-en-mexico/> [consultado el 7 de diciembre de 2016]

abarque al total de los 11.4 millones de personas que se encuentran en pobreza extrema.

De igual forma, sería conveniente dotarlo de mecanismos de coordinación con programas de capacitación para el empleo, formación para el trabajo o con otros programas para emprendedores.

7. Es necesario ampliar la base de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, porque permite que niños en riesgo de desnutrición tengan acceso a leche fortificada con micronutrientes. Sin embargo, se debería evaluar el cobro por el acceso a ese producto, lo que obliga a buscar una fórmula que permita el acceso a la leche sin que la carencia de dinero se convierta en una barrera insalvable. En ese sentido, ha sido prudente bajar el costo de la leche a un peso en municipios con extrema pobreza.

Posiblemente, una vía alterna sería establecer un acceso diferenciado que permitiera a quien carece de recursos tener leche gratuita y un costo simbólico para aquellos que tienen necesidad de la leche para su nutrición, pero que cuentan con recursos limitados.

8. Mejorar el Programa de Abasto Rural, incrementando la base de beneficiarios y permitiendo que se complemente con algún programa alterno de huertos familiares que les permita a las familias de las zonas altamente marginadas acceder a determinados productos de la canasta básica de alimentos, como son las hortalizas o ciertos frutos, en condiciones de calidad, orgánicas y con bajo costo.
9. Evaluar el Programa de Comedores Comunitarios para incrementar la variedad de platillos y permitir que, además de los niños, mujeres embarazadas y en lactancia, adultos mayores y personas con discapacidad, a las que atiende, puedan atender a otras personas en situación de hambre (personas en situación de calle, familias cuyo ingreso les impide acceder a nutrientes de calidad, etcétera), con algunas limitantes plenamente establecidas.
10. Difundir la política social para dar a conocer a la población programas como el Seguro de Vida para Jefas de Familia y la Pensión no contributiva para Adultos Mayores de 65 años.
11. Sin duda, un camino a seguir tiene que ver con transitar a programas sociales que fomenten más la coparticipación y la responsabili-

dad de los beneficiarios, cuando sea posible, para que se conviertan en sujetos activos de derechos y dejen de ser sujetos pasivos.

12. Una mejor articulación de los diferentes programas sociales también es fundamental. En ese sentido, la Estrategia Nacional de Inclusión podría fomentar la coordinación entre programas sociales.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad*¹⁵ se destaca la participación de la Secretaría de Desarrollo Social en el tema, en particular en identificar a la población en condiciones de desventaja, en articular la política social del país mediante un padrón único de beneficiarios. El informe resalta también el Sistema de Focalización de Desarrollo (Sifode), presentado en julio de 2015 por la Secretaría de Desarrollo Social. Su finalidad consiste en recolectar información socioeconómica de los participantes de programas sociales mediante el Cuestionario Único de Información Socioeconómica. El Sifode es el primer instrumento en México que vincula directamente las carencias de la población con la política social. No obstante, también se destaca que aunque tiene el potencial para convertirse en la herramienta central para articular la política social en México, Sifode presenta aspectos que limitan su utilidad.

En el apartado de conclusiones del informe en comento se afirma con respecto a México que el balance de los logros en materia de desarrollo debe hacerse según repercutan en la vida cotidiana de las personas. En ese sentido es importante saber:

- Cuánta población dejó la pobreza.
- Qué tanto más prósperos son los hogares del país.
- Cuántas oportunidades más tienen las personas para alcanzar la vida que desean.
- Qué tanto más cerca se está de un bienestar general con equidad.

¹⁵ Rodolfo de la Torre García (coord.), *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y movilidad*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, pp. 66-67, disponible en: http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf

Para el informe, lo que realmente importa es saber si las personas disponen de más dinero en sus bolsillos para su uso diario; si son sujetos de crédito; si cuentan con infraestructura para comunicarse entre ellos y con el exterior; si tienen acceso a energía y ésta es limpia y barata; si su ingreso les rinde más para sus compras cotidianas; si la educación que reciben es de calidad y si sus gobiernos son cada vez más transparentes y legítimos.

En el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2016. Desigualdad y Movilidad*¹⁶ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se realiza un diagnóstico sobre los programas y acciones en materia de desarrollo social:

De acuerdo con el catálogo de programas y acciones de desarrollo social del Coneval, en 2012 se llevaron a cabo 278 programas y acciones federales. Ese mismo año, las entidades, por su parte, implementaron un total de 3,788 programas y acciones de desarrollo social. Por último, los municipios realizaron 1,883 programas y acciones en conjunto durante el periodo 2012-2013 (Coneval 2014). En otras palabras, se implementaron un total de 5,949 intervenciones de desarrollo social desvinculadas entre sí. Este enfoque es inefectivo para promover los derechos sociales y el bienestar económico de la población, y deriva en una operación ineficiente del gasto público.¹⁷

La instancia especializada de las Naciones Unidas reconoce en su informe la existencia de movilidad absoluta ascendente e igualadora de oportunidades en México, lo que constituye un avance del país en materia de desarrollo social. No obstante, el informe también marca los retos futuros al proponer tres desafíos para fortalecer la movilidad reguladora, a saber: la integración de los estados de la república de mayor rezago, redistribución del gasto público a lo largo del ciclo de vida y fortalecimiento del trabajo formal.¹⁸

Como se advierte, las medidas no son novedosas, sin embargo, muestran lo que podría ser el futuro del desarrollo social en México: una herramienta ágil, oportuna, eficiente, eficaz de tutela y realización

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 70.

¹⁸ *Ibid.*, p. 87.

de derechos humanos, con capacidad de respuesta expedita y rápida, a través de estructuras administrativas y de gestión ligeras que estén en contacto directo con los beneficiarios.

Lo anterior podría significar una revolución en la política de desarrollo social del país, y una manera de abordar el reto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como de hacer efectivos los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Mexicanos desde hace ya 100 años.

Asimismo, Sedesol tiene enfrente de sí la posibilidad de construir un nuevo derecho social para los mexicanos, que no necesariamente va estar ligado a la condición de trabajador asalariado, sino anclado en la existencia de derechos sociales universales, independientemente de la condición de la persona: derecho al empleo, derecho a la protección social, derecho a la vivienda, derecho a la protección en salud, derecho a la educación, derecho a la alimentación, derechos de los menores, entre otros.

Con el objetivo de asegurar un acceso pleno al desarrollo social de aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social: desempleados, personas sin acceso a una institución de seguridad social, menores, mujeres en situación de vulnerabilidad, jornaleros agrícolas, adultos mayores, personas con carencias alimenticias, madres jefas de familia, entre otros.

Grupos sociales que el derecho social concebido originalmente por el Constituyente de 1917 no había tenido presentes, al pensar solamente en derechos de trabajadores y campesinos. Ahora la complejidad social existente obliga a otorgar derechos a todas las personas en situación de vulnerabilidad, bajo un esquema de corresponsabilidad, con el fin de hacer efectivos los derechos sociales para todos los mexicanos, espacio en donde Sedesol, sin duda, va desempeñar un papel fundamental, al construir el nuevo derecho social del siglo XXI.

