



## El medio ambiente en la política del bienestar

## The environment in the Well-being policy

Vicente Ugalde

Este artículo explora la relación entre la política en materia ambiental y la destinada a enfrentar la pobreza durante la administración federal 2018-2024. Dado que el gobierno mexicano adoptó en su política social una concepción multidimensional de la pobreza, este texto se pregunta por el lugar de la protección ambiental en esa concepción. Se busca esclarecer si la intensa utilización de “bienestar” funciona como un subterfugio para justificar la pérdida de importancia de la política ambiental. Accesorialmente, el artículo se interesa en qué tanto el medio ambiente como la pobreza son objetos de política susceptibles de ser tratados transversalmente; de esta manera, la valoración sobre la política ambiental podría ser reconsiderada no sólo tomando en cuenta los recursos y la atención explícita que se le asigna.

Palabras clave: política ambiental, política social, Sembrando Vida, obradorismo.

This paper explores the relationship between environmental policy and anti-poverty policy. Since Mexican government adopted a multidimensional conception of poverty problem in its social policy, this paper discusses the place of environmental protection in that conception. The aim is to clarify whether the intense use of “well-being” function as a subterfuge to justify the decreasing importance of the environment. Additionally, the article is interested in the fact that both the environment and poverty are policy matter that can be treated transversally. Thus environmental policy assessment can, from this perspective, be reconsidered regarding an assessment only based on resources and explicit attention allocated.

Keywords: environmental policy, social policy, Sembrando Vida, obradorism.

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2024.

Fecha de dictamen: 15 de diciembre de 2024.

Fecha de aprobación: 11 de febrero de 2025.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se pregunta por la manera en que la intervención pública en materia de protección ambiental se relacionó con la política social durante la administración federal 2018-2024. Se analiza si la irrupción en el discurso oficial de la noción de “bienestar” expresa la conexión entre la acción del Estado en materia de protección ambiental y social; esto es, se busca dilucidar si la protección ambiental mantiene un lugar en las traducciones concretas de la acción pública que están orientadas por la idea del bienestar. Supletoriamente, este artículo examina si la banalización en el uso de dicha noción no abre la puerta a que ésta sea utilizada como coartada que vuelve aceptable la instrumentalización del medio ambiente (Michelet, 2022).

Sin ser el objetivo principal, esta reflexión participa en la discusión sobre los vínculos entre la cuestión ambiental y la de las desigualdades sociales. Por ello, en primer término, se incluye una breve consideración respecto a algunas de las conexiones entre la cuestión ambiental y la pobreza, para entonces reconocer la adscripción disciplinar en la que se inscribe la pregunta central de este trabajo: ¿cuál es el lugar del medio ambiente en la noción de bienestar? Concretamente, sobre el lugar de la protección ambiental en las políticas de bienestar del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. En la segunda parte, se da cuenta de la incorporación del tema ambiental en la medición oficial de la pobreza, a fin de presentar una referencia concreta de uno de esos vínculos entre lo ambiental y lo social. Por último, en el marco de la adopción de la noción de bienestar por el gobierno federal, se revisa el caso de un programa susceptible de ilustrar la conexión entre protección ambiental y combate a la pobreza: Sembrando Vida.

Para efectuar este análisis se llevó a cabo una revisión de la bibliografía especializada que da cuenta de cómo la relación entre lo ambiental y la pobreza es concebida en círculos de reflexión académica, pero también en espacios en los que especialistas interactúan con las personas servidoras públicas responsables de programas públicos, como los que auspicia el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de México (Coneval). Respecto al lugar de la cuestión ambiental en la política gubernamental, se procedió a una revisión de documentos legislativos y gubernamentales mientras que la reflexión de la tercera parte del artículo se valió tanto de producción académica sobre la relación entre lo ambiental y lo social como de valoraciones desde las ciencias sociales respecto a Sembrando Vida.

## LAS CONEXIONES ENTRE LO AMBIENTAL Y LAS DESIGUALDADES SOCIALES

En un texto esclarecedor y sugerente, Cornut y Zaccā (2007) subrayaron la falta de trabajos teóricos sobre las relaciones entre lo ambiental y las desigualdades sociales. A propósito de la aparición de esas discusiones en Europa, Theys (2007) se preguntaba qué podía explicar que las preocupaciones sociales y las ambientales se hubieran ignorado mutuamente durante tanto tiempo.

Una de las discusiones a las que esos autores se refieren, y que es de las que más claramente ha representado el encuentro entre la preocupación ambiental y la relacionada con las desigualdades sociales, es la que se evoca con el término “justicia ambiental”. Esta noción se presentó, principalmente en Estados Unidos en la década de 1980, en discusiones relacionadas con la proximidad a la que se exponían poblaciones afroamericanas respecto a instalaciones contaminantes, esencialmente respecto a sitios de disposición de residuos tóxicos (Bullard, 1993; Ghorra-Gobin, 2005). Luego, durante la década de 1990, la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) de ese país adoptó la noción en su repertorio de responsabilidades utilizándola principalmente para referirse a la tarea de tratar de compensar a las personas expuestas a factores contaminantes, como lo son sitios en los que se utilizaron masivamente los insecticidas, los pintados con material que contiene plomo o en proximidad a ríos contaminados (EPA, 1995).

La discusión sobre la justicia ambiental se presentó tardíamente en Europa bajo la noción de “desigualdades ecológicas” (Theys, 2007). Con ésta se aludió a que individuos o grupos sociales no se encuentran en igual exposición ante molestias y riesgos ambientales, ni al acceso a recursos y comodidades ambientales (Durand y Jaglin, 2012). Laigle y Oelher (2004) enfatizaron la acumulación de disparidades en el acceso a la calidad del medio ambiente, en la exposición a las molestias generadas por la expansión urbana y en los riesgos industriales y naturales que están relacionados con otras desigualdades sociales, como las relacionadas con el ingreso. En este último aspecto, la expresión de desigualdades ambientales se relacionó también con algunos de los temas a los que se hace referencia en estudios que utilizan la noción de “justicia espacial”.<sup>1</sup>

Otra conexión entre lo ambiental y la pobreza se relaciona con los impactos asociados al cambio climático. En esta discusión se resaltan las desiguales condiciones de las sociedades de cada país respecto a sus capacidades para enfrentar las consecuencias de los desajustes climáticos, así como para asumir los sacrificios que supone frenar este proceso. Al considerar los daños que serán provocados por el cambio

<sup>1</sup> Sobre la expresión “justicia espacial” véase Soja (2009) y en general la revista *Spacial Justice*.

climático (sequías, hambruna e inundaciones, entre otros) se impone el problema de las desiguales condiciones para enfrentarlos, tanto al interior de las sociedades de un mismo país como entre éstos (Shue, 1995; Bourban, 2018).

Por otro lado, se habla de este tipo de desigualdades en la discusión sobre la distribución de las cargas que supone frenar el proceso de cambio climático, considerando que los países históricamente han contribuido de manera desigual a la acumulación de gases de efecto invernadero. Es decir, se trata de considerar las contribuciones desiguales en función de los países, su ingreso, los hábitos de las poblaciones y los sectores de actividad que generan esas emisiones, sin dejar de tomar en cuenta tanto el momento histórico como el periodo en el que se realizaron esas contribuciones (IPCC, 2023 y 2014).

Otra forma de pensar el vínculo entre lo ambiental y las desigualdades sociales es la de la perspectiva de los impactos ambientales diferenciados; por ejemplo, en función del ingreso, el consumo o la movilidad, así como respecto a la relación entre el nivel educativo y la sensibilización ante la degradación ambiental (Wallenborn y Dozzi, 2007).

Respecto a la pregunta sobre el sitio que ocupa la protección ambiental en la discusión sobre pobreza y políticas públicas implementadas en México durante la administración federal 2018-2024, consideramos útil cuestionar si entre los factores que caracterizan a la pobreza se incluye al medio ambiente para, posteriormente, reflexionar sobre cómo es que esta consideración ha sido traducida en medidas concretas de acción pública.

#### DE UNA POBREZA SIN CONSIDERACIÓN AL MEDIO AMBIENTE...

En México, lo social como problema público suscitó la acción gubernamental desde que el gobierno posrevolucionario se stabilizó. En la década de 1930 esa atención consistió en subsidios para asegurar precios de productos básicos, lo que se expresó —entre otras acciones— en la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). En la siguiente década se buscó ampliar la atención del primer nivel en materia de salud a poblaciones que carecían de ella, así como incorporar trabajadores al empleo formal para integrarlos al sistema de seguridad social. En la década de 1970 se crearon instituciones para promover el desarrollo en zonas rurales marginadas como la Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) (DOF, 5 de diciembre de 1970 y 21 de enero de 1977). Además, la Presidencia de la República

suscribió un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para crear el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar), gracias al cual se incorporó a los habitantes de zonas marginadas como beneficiarios de servicios de “solidaridad social” (Coneval, 2018b).

La creación de programas perdió ritmo ante la crisis de la deuda de la década de 1980. Entre las medidas puestas en práctica para enfrentar esa crisis, las decisiones encaminadas a reducir el déficit comprendieron cambios en las políticas de precios y en los subsidios a la agricultura y a los productos alimenticios (Lustig, 2010). Luego de una fase (1983-1994) de desaparición de políticas públicas, Lustig (2010) identificó una siguiente etapa caracterizada por programas de transferencias monetarias focalizadas directas, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) de 1993, el Programa de Empleo Temporal (PET) de 1995, y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 1997.

El efecto de la creación de instituciones, como el IMSS, de subsidios al consumo y en general de programas para mitigar la pobreza en zonas rurales y urbanas, se vio comprometido por la crisis de la deuda de la década de 1980, pero también por el funcionamiento interno y las orientaciones que dictó el uso político del que fueron objeto esas instituciones (Brachet-Márquez, 2010). Esos resultados magros se expresan en que si bien la seguridad social creada por el Estado mexicano daba opciones para enfrentar los riesgos laborales, de salud, de invalidez y vejez, cuidado a la niñez y los relacionados con la vivienda, 50 años después de creada, se limitaba a un tercio de la población, marcadamente concentrada en sectores de mayor ingreso (Valencia y Jaramillo, 2018). Por otro lado, los dispositivos asistenciales representados por la Conasupo, la Coplamar y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), entre otros, fueron limitados en sus recursos y de breve duración.

La discusión académica en torno a la pobreza y la desigualdad en México ha sido abundante durante las últimas tres décadas, y aunque constante, en algunos momentos fue estimulada por la atención gubernamental, por algún programa público como el Pronasol, el Progresa, el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) o el Programa de Inclusión Social (Prospera),<sup>2</sup> y también por la aparición de trabajos académicos influyentes como los de Amartya Sen.<sup>3</sup> Al caracterizar el bienestar según la capacidad de llevar a cabo “funcionamientos” sus-

<sup>2</sup> La producción académica sobre estos temas es abundante. Remitimos al lector a Levy (2009), Cortés y de Oliveira (2010), Barba y Valencia (2013) y, entre otros, Hernández *et al.* (2019).

<sup>3</sup> Entre otros trabajos, son testimonio de esta discusión *On Ethics and Economics* de 1987, *Rights and Capabilities* de 1986, así como *The Quality of Life*, traducido al español como

ceptibles de ser valorizados, y al hacer que la pobreza sea evaluable en términos de privación de algunas de sus capacidades básicas, el *capability approach* de Sen contribuyó a reanimar la discusión respecto a la definición de la pobreza y el bienestar y en cuanto a su medición.<sup>4</sup>

Por otro lado, si los debates en círculos académicos internacionales sobre la medición de la pobreza contribuyeron a superar un concepto unidimensional basado en el ingreso, fue hasta la década del 2000 que en México se adoptó formalmente una aproximación multidimensional con la creación de un marco institucional para evaluar la política social del gobierno federal. Además, en 1999, con la inscripción en la Constitución del derecho al medio ambiente, se le otorgó a éste un papel en la noción de bienestar: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar” (DOF, 28 de junio de 1999). El vínculo entre el derecho al medio ambiente y la concepción del bienestar, presente en una de las exposiciones de motivos de esa reforma, participaba en la idea de concebir los derechos sociales como parte del bienestar (Nava, 2018), no obstante que esta noción, la de bienestar, carecía en Europa (Michelet, 2022), pero también en México, de un significado jurídico específico. Es a partir de la discusión sobre la definición de pobreza que la conexión entre medio ambiente y bienestar adquirió un significado concreto.

#### A UNA CONSIDERACIÓN DEL AMBIENTE COMO DIMENSIÓN DE LA POBREZA

Ir más allá de una concepción de la pobreza basada en el ingreso abrió la puerta para considerar al medio ambiente en la conceptualización del bienestar y en su vinculación con la política social. La Ley General de Desarrollo Social fue el instrumento normativo clave en el que se incluyó el disfrute a un medio ambiente sano como uno de los derechos para el desarrollo social (artículo 6); esta mención introdujo la necesidad de que la medición de la pobreza multidimensional incorporara al medio ambiente (Hernández *et al.*, 2018). Sin embargo, esto no ocurrió de manera automática: el recorrido para incluir la noción de medio ambiente sano en las metodologías de medición de la pobreza ha sido largo y aún no se ha concluido de manera satisfactoria.

---

*La calidad de vida* en 2006. Su obra ha dado lugar a numerosos trabajos en revistas especializadas de México (Plata-Pérez, 1999; Boltvinik, 1992 y 1993).

<sup>4</sup> En el campo de la filosofía política en español, algunos ejemplos de la discusión aparecieron en la revista *Doxa* que dedicó su número 9 de 1991 al bienestar.

Si bien se conocían en México las discusiones sobre la incidencia del medio ambiente en la aprehensión subjetiva del bienestar, en su cálculo, así como en la identificación y cuantificación de su incidencia en la pobreza, al momento de crear la medición multidimensional de la misma no había consenso sobre cuáles eran los criterios más aptos para generar los indicadores correspondientes (Yashine, 2018). La reflexión no empezaba de cero, una discusión equivalente ya se había presentado antes respecto a problemáticas como cuáles eran las variables pertinentes para medir los efectos de la calidad del ambiente en la economía o en la salud de familias desfavorecidas, respecto a la utilización de agua contaminada en la agricultura y en la relación con las afectaciones de la mala calidad del aire en las poblaciones urbanas desfavorecidas (Lara y García, 2019; Menchaca y Byrne, 1991). También había ocurrido en la discusión sobre la importancia del entorno natural como parámetro de impacto significativo en la productividad y los ingresos familiares (Guevara, 2003), así como en la propuesta de construir indicadores para valorar el nivel de cumplimiento del derecho a un ambiente sano respecto de cada uno de los aspectos que impactan la salud de las poblaciones, como la eliminación de residuos, la calidad del agua, el estado de las aguas subterráneas, la deforestación y la calidad del aire. Además, las iniciativas de medición del bienestar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la época en la que apareció la Ley General de Desarrollo Social, dan cuenta del consenso que se había construido en torno a la necesidad de incluir al medio ambiente en la noción de bienestar social (Boarini *et al.*, 2006).

Años después, el Coneval (2018a) elaboró un diagnóstico del derecho a un ambiente sano con el que buscó dar cuenta de los avances en este derecho. Consideró seis temas: agua y saneamiento, calidad del aire, residuos domésticos, residuos peligrosos, biodiversidad y estado del suelo, y cambio climático. Propuso una valoración respecto a si el medio ambiente es sano o contaminado, así como a la manera en que el estado de degradación en esos seis ámbitos afecta al bienestar de las personas. Además, planteó la necesidad de convencer a las personas responsables de las políticas correspondientes para que adoptaran un enfoque basado en los derechos en las políticas de protección ambiental. En esos mismos años, se elaboraron otras propuestas para valorar el cumplimiento del derecho a un ambiente sano a partir de —por ejemplo— indicadores en materia de calidad del aire medidos con información generada por el Sistema Nacional de Información sobre la Calidad del Aire (Sinaica) del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (Muñoz, 2018).

La integración del derecho a un medio ambiente sano en la reflexión y en la acción pública relacionada con el bienestar y con la pobreza y su medición permitiría entender el lugar del medio ambiente en la concepción del bienestar y la pobreza; e

identificar la traducción concreta de esa concepción en políticas públicas. Los estudios coordinados por el Coneval, el lugar creciente del tema ambiental en la discusión pública y la centralidad que adquirió la noción de bienestar hacia 2018 fundaron una expectativa sobre el sitio que tendría el medio ambiente en las prioridades del gobierno entrante. Programas gubernamentales, como Sembrando Vida, estimulan, sin embargo, cuestionamientos sobre la manera en cómo ese gobierno ha traducido en políticas la relación entre medio ambiente y bienestar.

#### LO AMBIENTAL EN EL BIENESTAR: EL PROGRAMA SEMBRANDO VIDA

El presidente Andrés Manuel López Obrador convirtió la noción de “bienestar” en la etiqueta distintiva de su gobierno. La utilizó en la denominación de varios de los programas sociales importantes,<sup>5</sup> de instituciones de salud<sup>6</sup> y de la instancia responsable de la dispersión de las transferencias monetarias.<sup>7</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) señala que “el crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población”, y en consecuencia, la Secretaría de Desarrollo Social fue modificada para llamarse Secretaría de Bienestar (Sebien) (DOF, 11 de noviembre de 2018).

Esta omnipresencia, y la inevitable ambigüedad en su uso, hicieron difícil identificar el lugar que tendría la idea de medio ambiente sano en la noción de bienestar. El PND 2019-2024 hace una modesta referencia al tema en su apartado sobre el desarrollo sostenible,<sup>8</sup> así como al referirse a uno de los proyectos prioritarios del gobierno: el Tren Maya.<sup>9</sup> En este contexto, uno de los programas clave planteados en el PND

<sup>5</sup> Cuatro de los diez programas de política social enumerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 incluyeron esta noción en su título (DOF, 12 de julio de 2019; Gobierno de la República, 2019).

<sup>6</sup> El Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y el Fondo Salud para el Bienestar, por ejemplo (Reyes-Morales *et al.*, 2019).

<sup>7</sup> El Banco del Bienestar.

<sup>8</sup> “El gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar” (DOF, 12 de julio de 2019).

<sup>9</sup> Es “un proyecto orientado a incrementar la derrama económica del turismo en la Península de Yucatán, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente de la zona desalentando actividades como la tala ilegal y el tráfico de especies y propiciar el ordenamiento territorial de la región” (DOF, 12 de julio de 2019).

2019-2024 es Sembrando Vida. Si bien no lleva en su título la noción de bienestar, su contenido confirma la importancia de esa idea en la narrativa programática y en la construcción de sentido de la acción del gobierno.

Sembrando Vida se presentó como un programa social, pero asociado con la protección del medio ambiente.<sup>10</sup> Sin embargo, ni en su objetivo ni en su contenido presentó una integración clara de la protección ambiental como elemento del bienestar. Este programa promueve acciones forestales entre sujetos agrarios, principalmente a partir de subsidios para la plantación de árboles. Sus reglas de operación mencionan que el programa está dirigido a la población rural ubicada en regiones con alta biodiversidad; sin embargo, la contribución a la conservación de la biodiversidad no interviene como criterio para la selección de beneficiarios. En cambio, tiene como objetivo contribuir al bienestar social, así como a la igualdad social y de género mediante la generación de ingresos suficientes de los sujetos agrarios en localidades rurales. Uno de sus objetivos específicos es que “los sujetos agrarios con ingresos por debajo de la línea de bienestar rural, en localidades rurales, cuenten con ingresos suficientes para hacer productiva su tierra” (DOF, 24 de enero de 2019).

La única consideración ambiental que se le reconoce en el PND 2019-2024 es que gracias a él se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas, pero lo que se observa es que en su operación se trata de un programa más bien apto para facilitar la transferencia de recursos a hogares del medio rural, pero sin impactos considerables en la reforestación y difícilmente acredititable en materia de biodiversidad. Por otro lado, cabe preguntarse si Sembrando Vida podía estar contribuyendo al estancamiento del gasto público en acciones destinadas a esos objetivos (gráfica 1).

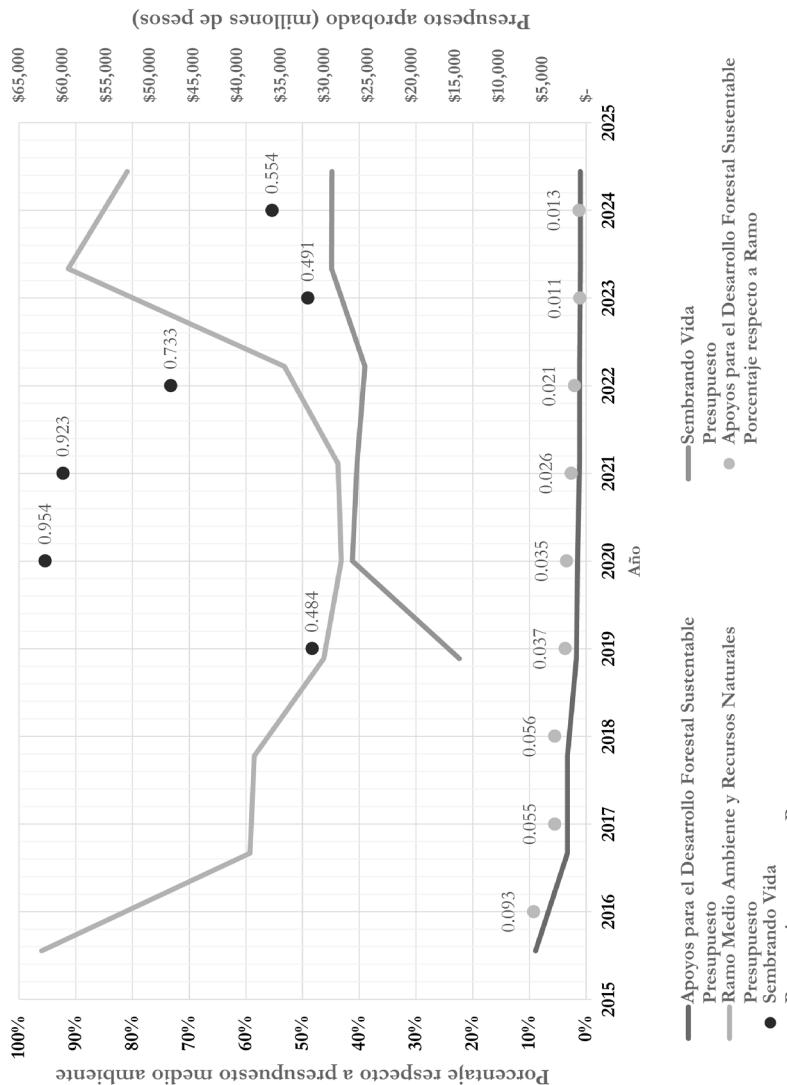
El presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), que ascendió a alrededor de 38.5 mil millones en 2016, descendió en 2020 a 28,000 millones —apenas arriba de los poco más de 26,000 millones del presupuesto de Sembrando Vida—. Si bien el presupuesto de la Semarnat se recuperó a partir de 2022, si se observa la trayectoria de uno de los programas importantes de esta secretaría, como lo es el programa de apoyos para el desarrollo forestal, éste habría presentado una tendencia a la disminución ante un creciente presupuesto de Sembrando Vida.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Véase, entre otros, el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, donde Sembrando Vida es presentado como parte de las acciones contra el cambio climático (Semarnat, 2021).

<sup>11</sup> Macías (2019) observa que, en 2020, el presupuesto de Sembrando Vida habría sido 32 veces más que el presupuesto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que ese año fue de 870 millones y que tiene la responsabilidad de preservar la biodiversidad de 22 millones de hectáreas, 95% más que el territorio cubierto por Sembrando Vida; además,

**Gráfica 1. Presupuesto aprobado de programas y ramo Medio Ambiente, 2016-2024**  
 (Precios constantes con año base 2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP (2024, 2023 y 2022).

Con poco tiempo de operación resulta difícil aventurar una valoración sobre el impacto ambiental de Sembrando Vida. Si bien a partir de los cambios y continuidades en sus documentos programáticos y sus evaluaciones es posible identificar una dimensión ambiental, su objetivo sigue estando claramente formulado en relación con una definición del problema que enfatiza la pobreza en zonas rurales, la relación de ésta con la baja productividad agrícola y de ésta con la ausencia de capacidad técnica, de acceso a insumos y de un ingreso regular a los campesinos (Secretaría de Bienestar, 2021). En efecto, luego del ajuste realizado en 2022, el programa redefinió su objetivo como “que las y los sujetos de derecho que se encuentran en municipios con rezago social, cuenten con 2.5 hectáreas sembradas con Sistemas Agro Forestales y Milpa Intercalada entre árboles Frutales produciendo y que tengan cubiertas sus necesidades alimenticias básicas” (DOF, 31 de diciembre de 2021 y 17 de junio de 2022; Secretaría de Bienestar, 2021).

No obstante que en sus reglas de operación se plantea que el programa permitirá recuperar una cobertura forestal de 1,132,500 hectáreas, sus objetivos, general y específicos, se concibieron en términos de apoyos económicos y en especie, así como de acompañamiento técnico y social para su implementación (Secretaría de Bienes-  
tar, 2021). A pesar de que en algunas comunicaciones oficiales el gobierno subrayó que su objetivo era plantar 575 millones de árboles en 2019 y 115 millones en 2020 (Semarnat, 2020), documentos institucionales privilegian el reporte del número de beneficiarios que recibieron el subsidio. Un ejemplo de ello es que varios de los indicadores que contempla su matriz de indicadores para resultados refieren a los beneficiarios del subsidio<sup>12</sup> y, en general, dan poca importancia a la cantidad de árboles exitosamente plantados o conservados, como ocurre también en los informes que dan cuenta del desempeño del programa. Lo anterior ha motivado algunas críticas en la prensa que señalaron que únicamente 7 % de los árboles plantados habría sobrevivido al primer año del programa (Martínez, 2020; Sembrando Vida, 2020).

Por su parte, evaluaciones al programa en sus primeros años de funcionamiento señalaron algunas fallas. Se identificaron, por ejemplo, problemas en cuanto al suministro oportuno de los materiales necesarios para su operación, como retrasos en la entrega de herramientas y fertilizantes que, debido a la asociación entre la temporalidad de los ciclos productivos y la mortalidad de las plantas, tuvieron un efecto

fue equivalente a diez veces el presupuesto de la Comisión Nacional Forestal, que fue de 2.762 millones.

<sup>12</sup> Véase el sitio del Coneval destinado a las matrices de indicadores, especialmente los indicadores de componente y actividad en los que la mayoría de esos indicadores se refieren a la entrega o recepción de los apoyos económicos o en especie.

desastroso (Coneval, 2019). Al concluir el primer año de operaciones, el programa fue objeto de una evaluación en la que se señaló que la distribución de las transferencias se apegó a los criterios relacionados con el nivel de marginación, pero que ello no sucedió en cuanto a los criterios de biodiversidad, resaltando además que los lugares que necesitan una atención prioritaria en materia de biodiversidad eran más numerosos en comunidades en las que el programa no se había llevado a cabo (Cotler *et al.*, 2020). En su primer año de aplicación, el componente ambiental del programa Sembrando Vida habría sido completamente ignorado.

Al analizar la operación del programa desde un enfoque multifuncional, otros estudios encontraron que, si bien brinda una importante variedad de bienes y servicios que van de la promoción de la autosuficiencia alimentaria a la generación de empleos, Sembrando Vida promovía que un alto porcentaje (80 %) de los beneficiarios del programa desmontara y quemara las áreas forestales de sus tierras (Cortez *et al.*, 2022). Más aún, algunas evaluaciones consideraron problemático que el programa fuera operado por la secretaría encargada de la política social, la Secretaría de Bienestar, y no la entidad gubernamental especializada en el tema forestal, la Comisión Nacional Forestal (Conafor). Esto sería la causa de la omisión sobre aspectos técnicos que podrían mejorar la supervivencia y el crecimiento de las reforestaciones y restauraciones; así como del descuido de aspectos relacionados con el cambio climático (Manzanilla-Quijada *et al.*, 2024). Es también en esa configuración administrativa y en las afectaciones presupuestales a las dependencias encargadas de lo ambiental y lo productivo en las que Cano (2024) encontró la causa de cuestionamientos y denuncias sobre el programa. Finalmente, otra evaluación advirtió que si bien es cierto que se apega a los pilares de la Declaración de Nyéléní en materia de soberanía alimentaria, y que si bien es el programa social más importante del sexenio dirigido a la economía campesina, es también una intervención de “bajo impacto” al excluir a pequeños productores (Cano, 2024; Montes y Sánchez, 2024).

En suma, Sembrando Vida da una importancia marginal a la consideración del medio ambiente. A pesar del papel que podría desempeñar en la conexión entre el bienestar y el medio ambiente, parece más bien estar animado por el propósito de asegurar transferencias monetarias en el medio rural.

#### CONCLUSIONES: LA TRANSVERSALIDAD EN DOS DIRECCIONES

El análisis de Sembrando Vida aportó elementos para cuestionar la expectativa de la conexión entre la protección ambiental y la cuestión social durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior a pesar de la inscripción del

derecho a un medio ambiente sano en la Constitución y la adopción, en la Ley General de Desarrollo Social, de la idea según la cual el disfrute a un medio ambiente sano constituye un derecho para el desarrollo social. Si bien la noción de “bienestar” comprende la idea de un medio ambiente no degradado, capaz de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, lo cierto es que la protección ambiental no parece haberse beneficiado de la omnipresencia de esta noción y parece más bien estar padeciendo las consecuencias de su banalización. Como idea que orienta la actuación concreta del gobierno, el medio ambiente parece más bien una víctima del éxito de la noción de bienestar social y podría pensarse que, en efecto, ha funcionado como un subterfugio en perjuicio de la protección ambiental (Michelet, 2022). El bienestar, tal como hoy es utilizado en la nomenclatura gubernamental, estaría redefiniendo sus alcances y replegándose a una concepción más limitada a la dimensión del ingreso.

Esta valoración puede, sin embargo, ser atenuada si se repara en que una de las características principales de la intervención pública en materia ambiental puede también considerarse como propia de la intervención pública en materia de política social: la transversalidad. Si acordamos que la transversalidad es una cualidad particular del objeto de las políticas públicas por la que es más factible la concretización de esas políticas mediante la realización de programas de acción que tienen otros objetos (Constantin, 2003), entonces podemos acordar también que el medio ambiente tiene ese rasgo de la transversalidad. Así, el combate a la contaminación tendría mayores posibilidades de concretarse si se lleva a cabo a partir de políticas agrícolas, industriales, de energía o de transporte, que si se buscara concretar mediante un programa único en materia de combate a la contaminación. De esta manera, podría pensarse que la recuperación de la superficie forestal y la conservación de la biodiversidad son metas ambientales susceptibles de lograrse mediante un programa social de transferencias monetarias para sembrar árboles; es decir, estaríamos pensando en los impactos ambientales de una política social. Los árboles sembrados serían un logro de esta política social, pero estarían haciendo posible la recuperación de la superficie forestal y realizando una medida de protección ambiental.

Ahora bien, si se hace el mismo razonamiento respecto a la política social y se adopta una perspectiva que piense en los efectos sociales de políticas ambientales, sería posible considerar que programas como Sembrando Vida son mecanismos por los que se concretiza la política social. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador podría, desde este punto de vista, caracterizarse como un gobierno que ha intentado alcanzar objetivos sociales mediante programas de acción relacionados con otros temas y objetivos de la intervención gubernamental. Sería un gobierno que ha concebido su acción a partir de esa cualidad del objeto de intervención que es la transversalidad de lo social.

#### AGRADECIMIENTOS

Agradezco las observaciones de los revisores anónimos, así como la lectura de Jaime Vera.

#### REFERENCIAS

- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (spe), pp. 28-54.
- Boarini, R., Johansson, A. y Mira d'Ercole, M. (2006). Indicadores alternativos of *wellbeing*, *Documentos estadísticos de la OCDE*, núm. 11, OCDE.
- Boltvinik, J. (1993). Indicadores alternativos del desarrollo y mediciones de pobreza, *Estudios Sociológicos*, XI(33), pp. 605-640.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo, *Comercio Exterior*, 42(4), pp. 354-365.
- Bourban, M. (2018). *Penser la justice climatique*. PUF.
- Brachet-Márquez, V. (2010). Seguridad social y desigualdad, en F. Cortés y O. de Oliveira. *Desigualdad social. Los grandes problemas de México V* (pp. 181-209), El Colegio de México.
- Bullard, R. D. (1993). *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. South End Press.
- Cano, I. (2024). Leer el “desorden”. Cambio agrario, campesinados y el Sembrando Vida, *Estudios Sociológicos*, (42), pp. 1-17. <https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2362>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2019). *¿Qué resultados buscan alcanzar los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2019*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018a). *Estudio diagnóstico del derecho al medio ambiente sano*, Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2018b). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, Coneval.
- Constantin, F. (2003). Identifier les politiques. Institutionnalisation d'un secteur ou transversalité de l'objet, le cas de l'environnement, en D. Renard, J. Caillot y D. de Béchillon (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit* (pp. 207-221), L.G.D.J.
- Cornut, P. y Zacciaï, E. (2007). Introduction, en P. Conut, T. Bauler y E. Zacciaï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 7-19), Editions de l'Université de Bruxelles.

- Cortez, J. G., Baca, J., Uribe, M., Gómez, T. y Valdés, E. (2022). La multifuncionalidad de la agricultura como herramienta de análisis de políticas agrarias: el caso del programa Sembrando Vida en Chahuites, Oaxaca, *Acta Universitaria*, (32), pp. 1-18. <https://doi.org/10.15174/au.2022.3339>
- Cotler, H., Manson, R. y Nava, D. (2020). *Evaluación de la focalización del programa Sembrando Vida*. Centro Geo-INECOL.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de diciembre de 1970.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 21 de enero de 1977.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 28 de junio de 1999.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 12 de julio de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 11 de noviembre de 2018.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 24 de enero de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 12 de julio de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 31 de diciembre de 2021.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 17 de junio de 2022.
- Durand, M. y Jaglin, S. (2012). Inégalités environnementales et écologiques: quelles applications dans les territoires et les services urbains?, *Flux*, (89-90), pp. 4-14. <https://doi.org/10.3917/flux.089.0004>
- Environmental Protection Agency (EPA) (1995). *Environmental Justice Strategy*, EPA.
- Ghorra-Gobin, C. (2005). Justice environnementale et intérêt général aux États-Unis, *Annales de la Recherche Urbaine*, (99), pp. 49-59.
- Gobierno de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. DOF, 12 de julio. <https://n9.cl/nmq9e>
- Guevara, A. (2003). *Pobreza y medio ambiente en México. Teoría y evaluación de una política*. INE-INAP-Universidad Iberoamericana.
- Hernández, G., Aparicio, R. y Ruiz, A. (2018). Medición de la pobreza con un enfoque de derechos en México, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 135-168), Coneval/IIS-UNAM.,
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023). Sections, en: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 35-115), IPCC. doi: [10.59327/IPCC/AR6-9789291691647](https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647)
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014). *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, IPCC.
- Laigle, L. y Oelher, L. (2004). *Les enjeux sociaux et environnementaux du développement urbain: la question des inégalités écologiques*, CSTB - rapport pour le PUCA/MELT.

- Lara, H. y García, E. (2019). Prevalencia de enfermedades asociadas al uso de agua contaminada en el Valle del Mezquital, *Entreciencias. Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 7(21), pp. 91-106.
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México: la continuidad de Progresa-Oportunidades*, FCE.
- Lustig, N. (2010). El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad, en N. Lustig, *Crecimiento económico y equidad. Los grandes problemas de México IX* (pp. 291-324), El Colegio de México.
- Macías, A. (2019). Sembrando Vida: bienestar vs. sostenibilidad, en Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), *Reporte*. <https://ciep.mx/sembrando-vida-bienestar-vs-sostenibilidad/>
- Manzanilla-Quijada, G. E., Osuna-Vallejo, V., Gabriela Zacarías-Correa, A., Gómez-Pineda, E., Gallardo-Salazar, J. L. y Sáenz-Romero, C. (2024). Seed transfer zones for reforestation in the Monarch Butterfly Biosphere Reserve and the Meseta Purépecha facing climate change, *Revista Chapingo. Serie Ciencias Forestales y del Ambiente*, 30(2). <https://doi.org/10.5154/r.rchscfa.2023.11.056>
- Martínez, M. (2020). Dan pago a 26 mil y no reciben plantas, *Diario Reforma*, 14 de julio.
- Menchaca, L y Byrne, B. (1991). Información estratigráfica de metales pesados en el Valle del Mezquital, Hidalgo, México, *Revista Internacional de Contaminación Ambiental* 7(1).
- Michalet, I. (2022). L'intégration du bien-être dans les normes environnementales, en I. Michalet (dir.) *Bien-être et normes environnementales* (pp. 15-30), Éditions Mare & Martin.
- Montes-Ramírez, K. A. y Sánchez-Juárez, G. K. (2024). Programa Sembrando Vida en el municipio San Miguel Talea de Castro, Oaxaca, México. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 34(63). <https://doi.org/10.24836/es.v34i63.1420>
- Muñoz, C. (2018). Derecho a un medio ambiente sano, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 553-610), Coneval/IIS-UNAM.
- Nava, C. (2018). Análisis histórico de la reforma constitucional de 1999 sobre el derecho a un medio ambiente adecuado, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (39), pp. 3-41.
- Reyes-Morales, H., Dreser-Mansilla, A., Arredondo-López, A., Bautista-Arredondo, S. y Ávila-Burgos, L. (2019). Análisis y reflexiones sobre la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud de México 2019, *Salud Pública México*, 61(5), pp. 685-691. <https://doi.org/10.21149/10894>
- Secretaría de Bienestar (2021). *Diagnóstico del Programa Presupuestario Sembrando Vida*. Secretaría de Bienestar.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2024). *Cuenta Pública. Presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal 2015-2022.* <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2023). *Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024*, doF, 25 de noviembre de 2023. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2024.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2022). *Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023*, doF, 28 noviembre de 2022. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef\\_2023/PEF\\_2023\\_orig\\_28nov22.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2021). *Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Semarnat.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (2020). *Comunicado 030. Presentan avances del programa Sembrando Vida.* <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/presentan-avances-del-programa-sembrando-vida>
- Sembrando Vida (2020). *Nota aclaratoria Sembrando Vida.* <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/nota-aclaratoria-248164?idiom=es>
- Sen, A. (ed.) (1987). *On Ethics and Economics*, Basil Blackwell.
- Sen, A. (1986). Rights and capabilities, en T. Honderich (ed.), *Moral Objectivity* (pp. 130-148), Blackwell.
- Shue, H. (1995). Avoidable necessity: Global warming, international fairness, and alternative energy, *Nomos, Theory and Practice*, (37), pp. 239-264.
- Soja, E. (2009). The city and spatial justice, *Spatial Justice*, (01). <http://www.jssj.org>
- Theys, J. (2007). Pourquoi les préoccupations sociales et environnementales s'ignorent-elles mutuellement?, en P. Cornut, T. Bauler y E. Zaccâï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 23-35), Editions de l'Université de Bruxelles.
- Valencia, E. y M. Jaramillo (2019). El Programa Progresa-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano, en G. Hernández, T. de la Garza, J. Zamudio e I. Yaschine (coords.) *El Progresa-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Coneval.
- Wallenborn, G. y J. Dozzi (2007). Du point de vue environnemental, ne vaut-il pas mieux être pauvre et mal informé que riche et conscientisé?, en P. Cornut, T. Bauler y E. Zaccâï, *Environnement et inégalités sociales* (pp. 47-59), Editions de l'Université de Bruxelles.
- Yaschine, I. (2018). Desafíos metodológicos para la medición de la pobreza en México desde el enfoque de derechos, en G. Hernández, R. Aparicio y F. Mancini (coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 83-133), Coneval/IIS-UNAM.

**SEMLANZA**

Vicente Ugalde Saldaña. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Doctor en Derecho por la Universidad Panthéon-Assas. Sus publicaciones analizan los gobiernos urbanos y la política de residuos en México. Es autor de *Mexico City*, publicado por Agenda Publishing en 2023 con Martha Schteingart y Jaime Sobrino. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras nivel III. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0470-2929>. Correo electrónico: vugalde@colmex.mx