

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: LAS INICIATIVAS A
LEY DE DESARROLLO SOCIAL DEL PRI, PAN Y PRD EN LA LVIII
LEGISLATURA**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

Erika Andrea Palma Delgado

**APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN (PROBETEL)**

Asesora: Mtra. Karla Valverde Viesca

Ciudad Universitaria, Marzo de 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A G R A D E C I M I E N T O S

Muchas personas forman parte de este logro: mis abuelos, padres, hermanas y, en general, toda mi familia, quienes con su apoyo incondicional en todos los sentidos son partícipes de este paso. La Maestra Karla Valverde, quien ha sido la impulsora de mi carrera y apoyo de este trabajo. Pero hay alguien en especial a quien le dedico este momento, a *mi hijo*, quien ha sido la mejor motivación para continuar adelante. A todos ellos, sólo puedo decirles...

Gracias.

Erika

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
I. INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA IMPULSAR EL DESARROLLO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.....	13
<i>El surgimiento de la noción de Desarrollo</i>	<i>13</i>
<i>Derechos sociales y desarrollo</i>	<i>16</i>
<i>Actividades de la Comisión de Desarrollo Social durante la LVIII Legislatura.....</i>	<i>21</i>
SUMARIO.....	25
II. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS A LEY DE DESARROLLO SOCIAL: CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES.....	29
CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES.....	29
OBJETIVOS DE LEY.....	40
SUMARIO.....	44
III. NUEVAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL..	46
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.....	46
INSTITUCIONES DE ENLACE.....	51
INSTITUCIONES CIUDADANAS.....	58
SUMARIO.....	59
IV. EL GASTO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES: LINEAMIENTOS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO.....	61
LINEAMIENTOS GENERALES DEL GASTO SOCIAL	61
LINEAMIENTOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL.....	75
<i>Lineamientos de la Planeación.....</i>	<i>75</i>
<i>Formulación y Ejecución.....</i>	<i>76</i>
<i>Lineamientos para el Diseño de los Programas Sociales.....</i>	<i>78</i>
<i>Evaluación de los Programas.....</i>	<i>83</i>
<i>Creación de Indicadores para Diagnosticar y Evaluar Resultados de los Programas Sociales.....</i>	<i>88</i>
<i>Derecho a la Información de los Programas de Desarrollo Social.....</i>	<i>93</i>
<i>Típos de Programas de Desarrollo Social.....</i>	<i>93</i>
<i>Prioridades de los Programas de Desarrollo Social.....</i>	<i>95</i>
<i>Publicidad Gubernamental.....</i>	<i>96</i>

SUMARIO	97
V. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES: GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y LA SOCIEDAD CIVIL	99
ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL SECTOR SOCIAL	101
<i>Sujetos del Desarrollo Social</i>	101
<i>Participación Social</i>	102
<i>Organizaciones Sociales</i>	107
<i>Padrón de Beneficiarios</i>	109
<i>Fomento a la Economía Popular</i>	110
<i>Derecho de Denuncia Popular</i>	114
ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS TRES ÁMBITOS DE GOBIERNO	117
<i>Ámbito de Aplicación de la Ley</i>	117
<i>Facultades y Competencias de los Poderes Legislativos Estatales</i>	118
<i>Facultades y Competencias de los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales</i>	118
<i>Facultades y Competencias del Gobierno Federal</i>	119
<i>Facultades y Competencias de las Entidades Federativas</i>	124
<i>Facultades y Competencias de los Gobiernos Locales</i>	127
<i>Zonas de Atención Prioritaria</i>	129
<i>Infracciones y Sanciones</i>	130
<i>Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios</i>	132
SUMARIO	141
<i>CONCLUSIONES</i> DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: HACIA LA RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL	143
<i>ANEXO 1</i>	160
<i>LISTA DE TABLAS</i>	161
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	163

INTRODUCCIÓN

DESARROLLO Y DEMOCRACIA: LA TAREA PENDIENTE EN MÉXICO

El estudio de la democracia hace fundamental alusión a los métodos a través de los cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes con procedimientos regidos con base en las reglas del sufragio universal y del voto mayoritario. En este sentido, Bobbio afirma que la democracia se caracteriza “por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”¹. Dentro de esta idea del *sufragio universal* y del *voto de la mayoría* está implícita la noción de la *representatividad* que caracteriza y diferencia nuestra democracia moderna de la antigua.

Una reflexión sobre la democracia necesita ir más allá del momento de la expresión a través de las urnas. La democracia es algo que va construyéndose día a día, en un fluir constante de disensos y consensos, que dan la oportunidad de evitar la “tiranía de la mayoría” y, que a la vez, nutre de ideas y opciones a los gobiernos, a fin de que la sociedad esté representada en su conjunto, sin olvidar que está constituida sobre la diversidad, y la importancia que en este sentido tiene la verdadera representatividad, para que las también diversas demandas de la sociedad sean tomadas en cuenta y satisfechas, lo cual otorga ese grado de estabilidad tan necesario para el crecimiento y desarrollo de cada nación en todo sentido. Como afirma Sartori: “las democracias en sentido social y/o económico amplían y complementan la democracia en sentido político”².

Aunque muchos autores disminuyen la *democracia* al ámbito electoral (p.e. Sartori, 1993), está visto que para que la misma funcione, se requiere de una sociedad más equitativa en los ámbitos económicos y sociales a fin de alentar no sólo su participación, sino su inclusión social. Recientemente esta reflexión centra su atención en los ámbitos que incluye la democracia para tratar de definir cuáles son o deben ser sus características (O’Donnell y Schmitter, 1988). Pese a que no existe un consenso al respecto, pues el debate no está agotado, parece necesario reconocer existe una interacción entre la efectividad de la democracia y la consecución del desarrollo, sin que ello signifique que con la existencia de uno se dé el otro, pero sí que ambos tienen que complementarse.

¹ Norberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*. FCE, México, 1996. Pág. 24

² Giovanni Sartori, *Qué es la Democracia*. IFE, México, 1993. Pág. 8

En este sentido, algunos organismos como la UNESCO reconocen que *“la combinación de democratización y desarrollo contribuye a que ambos se arraiguen de forma duradera, pues ni la democracia política puede consolidarse sin medidas económicas y sociales que propicien el desarrollo, ni una estrategia de desarrollo puede prosperar sin la legitimidad y el refuerzo que le confiere la participación democrática”*. (Boutros-Ghali, 2003:11)

De este modo, nuestro país ha sufrido una serie de transformaciones cuyo objetivo está encaminado a alcanzar una democracia integral. Así, la democracia en México es una democracia electoral muy al estilo liberal, limitándola al momento electoral, de expresión del “pueblo” entendido como conjunto de ciudadanos, es decir, individuos con derechos políticos. El proceso de liberalización política que caracteriza a nuestro país en los últimos años, es a toda luz visible, sobre todo, si lo ceñimos al ámbito político-electoral en donde la creación de reglas del juego claras promueve una arena competitiva, pero legal y legítimamente aceptada. Asimismo, hablar de la liberalización económica, dentro del marco de la globalización, nos remite necesariamente a observar en México la instrumentación de una política económica de corte neoliberal que impulsa la apertura y competencia por los mercados, con el retiro del tutelaje estatal. Ambos procesos son propios de naciones “desarrolladas” que buscan en el concierto internacional anclarse en una buena posición. Sin embargo, cuando contrastamos estas características con aquellas que dibujan el ámbito social caemos en cuenta de que la dinámica ha sido distinta pues la disminución en la calidad de vida de la población, es el común denominador.

La introducción de la representación proporcional es un buen indicio de la aceptación de la pluralidad, ya que ha promovido el multipartidismo y la necesidad de consensos al no haber una mayoría absoluta en el Congreso durante los últimos años. La reforma electoral de 1977 fue la encargada de incluir la representación proporcional y a reconocer los partidos políticos de izquierda.

Las reformas posteriores (1986, 1989, 1994, 1996, 1998) se han encargado, principalmente, de ir modificando las instituciones electorales, perfeccionándoles de modo que la democracia electoral sea cada vez más legítima y funcional. Por eso, la reforma de 1996 es muy importante para el desarrollo de la democracia electoral en México, porque, como se mencionó anteriormente, establece las reglas del juego electoral. Entre otras reformas, se dio la consolidación de la autonomía del IFE, la autonomía del TRIFE, la introducción de sanciones a delitos electorales, el establecimiento de medios de impugnación.

Así, la democracia se ha visto muy favorecida en México, y en parte explica los cambios políticos que el Estado mexicano ha sufrido. Pero queda pendiente la extensión de la democracia hacia medios de participación ciudadana más eficaces, porque se está atendiendo únicamente el proceso electoral y se deja la labor del gobierno democrático a los “administradores” del Estado, tal como dentro del modelo liberal de democracia.

En el ámbito económico, la transición comenzó durante el gobierno de Miguel de la Madrid, quien optó por adoptar un proyecto económico modernizador de corte neoliberal, presentado como cambio estructural de acuerdo al realismo económico³. Este cambio obedece a las presiones del sector empresarial, pero también lo hace a la ejercida por los acreedores financieros internacionales y a la correlación de fuerzas dentro de la propia burocracia, donde existe ya una facción tecnocrática que logra imponerse. Esta facción está compuesta por políticos jóvenes, pertenecientes a estratos sociales altos, vinculados al aparato financiero del Estado, principalmente a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda, y al Banco de México; debido a su escasa afinidad y presencia dentro del aparato del PRI tienen gran afinidad con el sector empresarial. La modernización económica mostraba claramente el interés del gobierno por reconciliarse con los empresarios.

Los lineamientos generales de esta política fueron: revisión de la intervención del Estado en la economía, que trajo como resultado la reducción del número de empresas paraestatales de mil 155 en 1982 a 427 en 1988; se flexibilizaron los controles gubernamentales y el ejercicio del gasto público fue más estricto y restringido. Se instrumentaron programas de reconversión industrial para algunos sectores económicos bajo control gubernamental; se implementaron recortes presupuestales que incidieron en la disminución drástica de agencias gubernamentales, del personal del gobierno y del gasto social; se reorientó el aparato productivo hacia el mercado externo y se reestructuró el sistema financiero privado, orientándose hacia las casas de bolsa.

A diferencia de los ámbitos señalados, en lo social observamos una tendencia al estancamiento, ya que en el caso de México y en general de América Latina, la disminución de los niveles de vida demuestra que la limpieza electoral no ha sido suficiente para alentar la participación y dar lugar a gobiernos que ofrezcan respuesta a las demandas sociales a través de políticas públicas que propicien niveles de desarrollo capaces de garantizar una calidad de vida aceptable para su población. En un Informe de la Comisión Económica

³ Con base en José Córdova Montoya, “La reforma económica de México”, en Carlos Bazdresch, Et. Al. México: Auge, crisis y ajuste. México, FCE, Lecturas 73. 1993.

para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) se describe este círculo del siguiente modo:

*La pobreza genera marginalidad y ésta alimenta la pobreza. En realidad, los pobres no participan en la vida económica, ni en la social, ni en la política. Están excluidos del mercado y su presencia política o su influencia social se mantienen en el plano formal antes que en el real... En realidad, al excluir a los pobres de la economía y de la sociedad, se les niega el derecho de luchar para liberarse de su pobreza.*⁴ (BID, CEPAL, PNUD, 1995)

En efecto, la escalada de la pobreza genera atrasos en el ámbito social, suscitando agudas carencias que pueden afectar la vida: bajos niveles de nutrición, de educación, falta de un medio ambiente saludable, y por ende, falta de oportunidades y de la estabilidad política anhelada.

Así, en el último Informe sobre Desarrollo Humano los datos para nuestro país señalan que el porcentaje de la participación en los ingresos o consumo del 10% más pobre de la población fue de 1.2 %, mientras que del 10% más rico fue de 41.6%, es decir, 34 veces mayor al del primer sector. Asimismo, se estimó una tasa de analfabetismo adulto de la población mayor a los 15 años de edad al año 2001 de 8.6%. En relación con el porcentaje de la población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada al año 2000, se calculó un 12%. Por otra parte, 9% de los niños nacen con bajo peso y el 8% de los niños menores de 5 años de edad, mantienen un peso inferior al normal y el 18% refleja una estatura inferior. Con respecto al porcentaje de la población bajo el umbral de la pobreza, el 8% vivía con \$1 dólar diario⁵, mientras que la que lo hace con \$2 dólares diarios⁶ era de 24,3%⁷. Finalmente, la tasa de desempleo al 2001 ascendió al 2.5% de la población económicamente activa con una media anual del 2.8% en el periodo de 1991 al 2001. (PNUD, 2003)⁸

Esto demuestra la urgencia de fomentar la ampliación de la democracia hacia el ámbito social a través del desarrollo, a fin de evitar los problemas de gobernabilidad que conlleva el deterioro económico, ya que nos encontramos ante un panorama sumamente oscuro: una “*democracia incierta*” (O’Donnell y Schmitter, 1988) que se estancó en la fase de la liberalización de la democracia política y no llega a la consolidación; una economía frágil que es dependiente

⁴ BID, CEPAL, PNUD. “Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social”. Santiago de Chile: enero de 1995.

⁵ El umbral de pobreza equivale a \$1,08 (PPA en USD de 1993).

⁶ El umbral de pobreza equivale a \$2,15 (PPA en USD de 1993).

⁷ Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período de 1990 a 2001.

⁸ Para otras referencias ver Anexo 1

del capital extranjero; y una sociedad en crisis que busca nuevas soluciones a sus viejos y agudizados problemas.

Esta transición implica, entre otras cosas, una extensión de la democracia electoral a una de tipo posiblemente deliberativo donde la constante participación de la ciudadanía define la toma de decisiones, lo que implicaría una extensión de la esfera de la política hacia la sociedad civil organizada, impulsando la participación de ONG's y movimientos sociales dentro de la política representativa, ya que una política verdaderamente democrática debe ser incluyente, involucrando a grupos y organizaciones que puedan resultar afectadas con una decisión, garantizando la plena participación política de todos los ciudadanos en la toma de decisiones que les afectan directa o indirectamente. La autogestión es una solución viable que podría ser una figura política que funcione bien en ciertos aspectos de la vida social, incluyendo la económica.

Por último, el Estado debe dejar de ser el centro de las relaciones sociales, como lo fue en el pasado, y dar lugar a la participación de los diversos actores sociales en la toma de decisiones, esto es, reforzar a la sociedad civil, a fin de que pueda intervenir en los aspectos que directamente le atañen, sean sociales, políticos o económicos.

Bajo este contexto, el tradicional papel del Estado mexicano como promotor del *desarrollo* le obliga a no descuidar sus compromisos con la política social, aunque tienda a modificarse para hacerse más eficaz, porque "*Estado reducido no quiere decir Estado marginado, sino más eficaz*" (Medina, 1992:320). Por ello, la búsqueda de la eficacia se convierte en una prioridad dentro de la reforma del Estado, principalmente cuando se trata del *desarrollo* y la política social a seguir para lograrlo, a fin de evitar los excesos del pasado y tratar de disminuir las polaridades sociales. En otras palabras, queda pendiente la extensión de la democracia hacia medios de promoción del *desarrollo* más eficaces, es decir, no se ha puesto el énfasis en el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social para alcanzar una democracia plena.

Con base en lo anterior y partiendo del supuesto de que corresponde al Estado fomentar el *desarrollo* a través de las diversas instituciones con las que cuenta para dicho fin y entre las cuales se encuentra el Poder Legislativo, el objeto de este trabajo es describir el proceso de creación de la Ley General de Desarrollo Social en México y comparar las iniciativas de Ley presentadas para tal efecto. Esta tarea representa un notable avance al ser el marco normativo en materia de desarrollo y política social para garantizar el adecuado uso de recursos e implementación de programas de desarrollo, de tal manera que éstos dejen de ser instrumentos de uso político-electoral o compensatorios y se enfoquen a resolver

problemas sustantivos de la sociedad. Ello, es una tarea de primer orden en nuestro país, ya que la política social llevada a cabo hasta el momento ha demostrado que no basta la creación de programas de gobierno para luchar contra la pobreza, ni destinar más recursos a dicho fin, haciendo evidente la necesidad de contar con un marco normativo que coordine una Política Social de Estado a largo plazo.

Por esta razón, el objeto de estudio de este trabajo se centra en las Iniciativas de Ley General de Desarrollo Social, con la finalidad de conocer qué proponen los partidos políticos en este rubro. Aunque la Ley General de Desarrollo Social tiene su origen en la Legislatura LVII cuando se presentó una iniciativa del Partido de la Revolución Democrática el 27 de abril de 2000, es durante la siguiente Legislatura, la LVIII, cuando se trabajó tanto en la presentación de iniciativas de Ley como en la discusión y redacción del formato final y, debido a que la Ley es resultado de las iniciativas presentadas en esta última Legislatura, el trabajo aquí presentado se basa en ellas. (Ver Tabla I)

Tabla I
Iniciativas de Ley presentadas para crear la LGDS

CÁ MARA	PARTIDO	LEGISLADOR	FECHA	LEGISLATURA
Cámara de Diputados	PRD	Clara Brugada Molina	27 de abril de 2000	LVII LEGISLATURA
Cámara de Senadores	PRD	Leticia Burgos Ochoa	26 de abril de 2001	LVIII LEGISLATURA
Cámara de Diputados	PRD	Esteban Daniel Martínez Enríquez	14 de diciembre de 2001	LVIII LEGISLATURA
Cámara de Diputados	PAN	Francisco Javier Cantú Torres	26 de marzo de 2002	LVIII LEGISLATURA
Cámara de Diputados	PRI	Narciso Alberto Amador Leal	16 de abril de 2002	LVIII LEGISLATURA
Cámara de Senadores	PAN	Francisco Fernández de Cevallos y Urueta	6 de diciembre de 2002	LVIII LEGISLATURA

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

Es importante señalar que las Comisiones de Desarrollo Social, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, trabajaron sólo con las iniciativas de la Legislatura LVIII. Los partidos políticos presentaron varias iniciativas a lo largo de ésta, de modo que la Ley es resultado de la negociación y el trabajo con base en cinco iniciativas de Ley. (Ver Tabla II)

Tabla II
Iniciativas de Ley presentadas durante la LVIII Legislatura por partido para crear la LGDS

PARTIDO	No. DE INICIATIVAS
PRD	2
PAN	2
PRI	1

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

Por razones metodológicas y a fin de diferenciar cada iniciativa dentro del análisis comparativo, éstas serán identificadas por el nombre de su partido y numeradas de acuerdo con la fecha en que fueron presentadas, quedando de la siguiente manera:

Tabla III
Identificación metodológica de las Iniciativas de Ley presentadas para crear la LGDS

CÁ MARA	PARTIDO	LEGISLADOR	FECHA	SIGLAS PARA EL ANÁLISIS
Cámara de Senadores	PRD	Leticia Burgos Ochoa	26 de abril de 2001	PRD (1)
Cámara de Diputados	PRD	Esteban Daniel Martínez Enríquez	14 de diciembre de 2001	PRD (2)
Cámara de Diputados	PAN	Francisco Javier Cantú Torres	26 de marzo de 2002	PAN (1)
Cámara de Diputados	PRI	Narciso Alberto Amador Leal	16 de abril de 2002	PRI (1)
Cámara de Senadores	PAN	Francisco Fernández de Cevallos y Urueta	6 de diciembre de 2002	PAN (2)

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

Por otra parte, para analizar los proyectos, todas las iniciativas han sido divididas en cuatro partes: en la primera se tratarán los *conceptos y principios generales*, así como los *objetivos* planteados en cada una; en la segunda se analizan las propuestas de creación de *instituciones* para el fomento al desarrollo; una tercera parte trata sobre los *lineamientos* tanto del *gasto social* como de los *programas de desarrollo social*; y finalmente se señalan las *atribuciones y funciones* de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil explicados en las mismas. Respecto a los indicadores utilizados para el análisis comparativo es importante señalar que su construcción se realizó con base en los contenidos de las Iniciativas.

De este modo, el capitulado del trabajo queda de la siguiente manera:

1. En el primer capítulo se señala el proceso legislativo que siguieron las iniciativas de Ley para contextualizar el ámbito político en que se desarrolló la Ley y señalar el marco jurídico que la ampara;
2. En el segundo capítulo se comparan los *conceptos y principios generales* que dan forma a cada iniciativa, a fin de ubicar el marco teórico en que se basan y de este modo entender las propuestas que contienen. Además se señalan los *objetivos* que se persiguen con esta Ley;
3. En el tercer capítulo se analizan las propuestas de creación de *instituciones* para el fomento al desarrollo que cada iniciativa presenta, ya que una reforma de la magnitud que esta Ley presenta respecto a la política social requiere de nuevas estructuras que le apoyen;
4. El cuarto capítulo trata sobre los *lineamientos* que tanto el *gasto social* como los *programas de desarrollo social*, deben seguir en su formulación y ejecución a fin de que la política social no sufra modificaciones a causa de las coyunturas;
5. En el quinto capítulo se señalan las *atribuciones y funciones* que a los distintos niveles de gobierno y a la sociedad civil les son otorgadas dentro de la Ley; y,
6. En el sexto capítulo se planteará una serie de conclusiones respecto al resultado del análisis expuesto.

CAPÍTULO I

INSTRUMENTOS DEL ESTADO PARA IMPULSAR EL DESARROLLO: EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL.

Este trabajo de investigación se basa en un concepto fundamental: el *desarrollo*. Por ello, en este capítulo se hablará sobre el surgimiento del mismo, cómo se entiende actualmente y su relación con los derechos sociales, con el fin de enmarcar la discusión en torno a la Ley General de Desarrollo Social. Posteriormente, se expondrán las bases jurídicas sobre las que se fundamenta esta Ley y, finalmente, se describirá el proceso su creación, entendiéndolo como un mecanismo para fortalecer el papel del Estado en la economía y destacando el papel que los partidos políticos tuvieron en dicho proceso.

El surgimiento de la noción de Desarrollo

Al expandirse el sistema capitalista a los territorios de Asia, África y América, durante el periodo formal de colonización anterior a la Segunda Guerra Mundial, se toma como base de la misma el “*reconocimiento de la responsabilidad de organizar el desarrollo de tal suerte que los territorios coloniales pudiesen, con el tiempo, ser independientes*”¹. Por esta razón, el problema del llamado Tercer Mundo tiene como raíz las relaciones de poder y dominio heredadas de este periodo, durante el cual las economías de los diversos territorios fueron integrándose poco a poco conformando el sistema global compuesto de bloques económicos dirigidos por las potencias europeas.

De las metrópolis salían los productos manufacturados, mismos que eran elaborados con las materias primas extraídas de las colonias. Este mecanismo era justificado a través de la idea de que los países avanzados tenían la misión y la responsabilidad de civilizar estos territorios. No obstante, después de la Primera Guerra Mundial, las ideas de independencia empezaron a ser difundidas por críticos de las metrópolis y nacionalistas de las colonias. Estos últimos, adoptaron ideas europeas para crear naciones “modernas” sobre los restos de formas de vida anteriores al sistema colonial y los heredados por el mismo.

Más tarde, durante el proceso de descolonización hubo, en general, represión, ajustes, guerra y, finalmente, la retirada de los colonizadores, misma que fue

¹ P. W. Preston, *Una Introducción a la Teoría del Desarrollo*. México, Siglo XXI Editores, 1999. Pág. 169

inevitable después de la Segunda Guerra Mundial que socavó las estructuras del poder colonial, ya que cuando las potencias coloniales buscaron regresar encontraron una resistencia apoyada por los Estados Unidos quienes buscaban romper el sistema de bloques comerciales centrado en el imperio.

Así, en el periodo de posguerra la idea dominante que moldeó las relaciones después de la descolonización fue la idea de *desarrollo*, entendido como el alcance del nivel de industrialización de los países de Primer Mundo. En este sentido, Preston afirma que “*a medida que se reconfiguró el sistema global a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el requisito del sistema de acceso a los territorios del Tercer Mundo, aunado a la retórica desarrollista del movimiento de independencia, y junto a las teorías keynesianas intervencionistas de crecimiento y bienestar, resultaron en la imposición, a las élites de reemplazo, de la meta de la búsqueda de una independencia nacional real*”², la cual ha moldeado la teorización posterior sobre el *desarrollo* y la actuación de los organismos internacionales, los Estados de Primer y Tercer Mundo, así como de los órganos de beneficencia y Organizaciones No Gubernamentales.

Dentro de este contexto se inscriben dos autores que representan un parteaguas en la teorización de la economía capitalista liberal: el ortodoxo Adam Smith y el crítico pero no detractor de la economía clásica, John Maynard Keynes. Estos autores son importantes porque, por una parte, Smith sistematiza el funcionamiento del capitalismo, sus “leyes naturales” y la meta a la que a ese ritmo llegaría toda la sociedad, a saber, la prosperidad y, por ende, el *desarrollo* tal como ahora lo entendemos. Keynes, por su parte, se da cuenta de las fallas que el mercado contiene en sí mismo y otorga un nuevo papel al Estado en el funcionamiento de aquel, generando así, no una nueva concepción del *desarrollo*, sino una nueva forma de conseguirlo. Sin embargo, es preciso aclarar que en ambas teorías el desarrollo es concebido como crecimiento económico, ya que se considera que éste es el que generará la prosperidad de la sociedad en general.

Con base en estas ideas, surge la Teoría de la Modernización, la cual representa la teorización del *desarrollo* realizada en el Primer Mundo, ya que engloba las preocupaciones políticas de los Estados Unidos a fines del decenio de 1950 y comienzos de 1960. posteriormente, en respuesta a los planteamientos anteriormente citados y en contraposición a las visiones surgidas de los países de Primer Mundo, surgen las Teorías Estructuralista y de la Dependencia, con una visión del *desarrollo* desde el Tercer Mundo, particularmente, una visión íntegramente latinoamericana.

² Preston, Op. Cit. Pág. 184

Finalmente, a partir de los últimos años de la década de los ochenta, comienzan a cuestionarse las políticas de ajuste y la dimensión humana se incorpora a la noción de *desarrollo*, la cual comienza a desprenderse de su connotación económica para introducirse a una esfera más amplia, coincidiendo con términos más humanos: “*Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos, de desenvolver sus potencialidades. Una sociedad avanza cuando los indicadores clave, como los años que la gente vive, calidad de su vida, y desarrollo de su potencial avanzan. (...) Junto al crecimiento económico surge la necesidad de lograr desarrollo social, mejorar la equidad, fortalecer la democracia y preservar los equilibrios medioambientales*”³.

Con base en lo anterior y siguiendo a Amartya Sen, podemos identificar dos grandes tendencias en las que se engloba la Teoría del Desarrollo⁴. Partiremos del supuesto de que el *desarrollo*, en un primer momento, es concebido como un proceso cruel, mientras que en un segundo momento se percibe como un proceso amigable. En este sentido, podemos establecer, de acuerdo con Sen, que el desarrollo ha sido concebido como sigue:

- ◆ Como proceso inherentemente cruel, llamado BLAST por las siglas en inglés de *blood, sweat and tears*. Esta concepción implica la necesidad de ciertos “sacrificios” para alcanzar el *desarrollo*, por ejemplo, bajas prestaciones sociales, gran desigualdad social, autoritarismo, mantener bajos niveles de vida para estimular la acumulación de capital, entre otros, para que de este modo se llegue al *desarrollo* en el futuro. Sen señala como defectos de esta concepción el desinterés hacia el bienestar y la calidad de vida en el presente y el futuro inmediato.
- ◆ Como proceso esencialmente amigable que destaca la cooperación entre los individuos, llamado GALA, siglas en inglés de *getting by, with a little assistance*. Esta concepción destaca la interdependencia entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía.

De este modo, podemos incluir dentro de la concepción BLAST tanto a la teoría de la modernización como a la teoría de la dependencia, cuyas bases son la teoría liberal clásica y el keynesianismo. Esta clasificación se basa en el hecho de que ambas teorías del desarrollo ponen énfasis al crecimiento económico y los medios para conseguirlo, dejando de lado la *dimensión humana del desarrollo*. Por otra parte, dentro de la concepción GALA se encuentra la noción de *desarrollo humano*, la cual reconoce el potencial de las capacidades humanas dentro del desarrollo

³ Bernardo Kliksberg, “*Capital social y cultura, las claves olvidadas del desarrollo*”, BID – INTAL, Buenos Aires, Junio de 2000, Documentos de Divulgación No. 7. Págs. 3-4

⁴ Amartya Sen, “*Las Teorías del Desarrollo en el Siglo XXI*”, en *Revista Leviatán* núm. 85. pp. 65-84

económico, pero sin ver al ser humano como un medio para alcanzar el crecimiento, sino como el fin de éste.

Derechos sociales y desarrollo

Paralelo al surgimiento de la noción de *desarrollo*, se dio la evolución de los derechos sociales. Una primera etapa es la *caridad* institucionalizada a través de la Iglesia; posteriormente, el Estado social alemán de Bismarck rompe con el sentido caritativo y de beneficencia para dar pie a los derechos sociales en términos de equidad y bienestar, asumiendo la función de *asistencia* a través de sus instituciones para ayudar a los grupos que lo requirieran; y, finalmente, después de la crisis de 1929 y bajo la influencia de las ideas keynesianas surge el Estado de Bienestar con la universalización de los derechos sociales, contrayendo la responsabilidad social de la salud, la educación, la alimentación, el empleo, la vivienda y, posteriormente, los asentamientos humanos (servicios públicos), el medio ambiente, la cultura y el desarrollo sustentable.

Los derechos humanos fundamentales se centran en la preservación de la vida, la propiedad y la libertad. Sin embargo, la protección que el Estado hace de estos derechos no es suficiente para conciliar las diferencias que el sistema económico genera dentro de la sociedad. Así, los derechos sociales no protegen bienes ni valores, ni se basan en abstenerse de hacer algo; por el contrario, requieren de una acción positiva, es decir, la prestación de un bien o servicio⁵.

De acuerdo con Prieto, la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos sociales radica en que los primeros son anteriores a cualquier manifestación institucional, mientras que los segundos tienen un contenido marcadamente histórico y variable porque requieren una organización de servicios y prestaciones públicas sólo conocidas en el Estado contemporáneo, el Estado social. Estos bienes y servicios se otorgan al sujeto titular en compensación por las carencias que tiene para obtenerlos en el mercado. Lo anterior se basa en el principio aristotélico que asevera que la justicia consiste en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales⁶.

En México, los derechos sociales datan de la Constitución de 1917, pero no es sino a partir de 1970 que “comenzaron a realizarse numerosas reformas en estas materias: el artículo 4º constitucionalizó los derechos a la protección de la familia y de los menores; el derecho a la salud; el derecho a una vivienda digna, y, posteriormente, los derechos de los indígenas. El

⁵ Luis Prieto Sanchís, “Los Derechos Sociales y el Principio de Igualdad Sustancial”, en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (Compiladores), *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*. México, UNAM-IJ, 2000. pp. 15-65

⁶ Aristóteles, *La Política*. México, Porrúa, 19

*artículo 6º consagró el derecho a la información; el artículo 27 estableció la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral; el artículo 28 consagró la protección del consumidor; el artículo 123 introdujo el derecho de los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento (a cargo de los patrones). A partir de aquí, el papel del Estado incluyó el otorgamiento de prestaciones a la población (...). Aparecía el Estado de Bienestar en México (...)*⁷.

Así, al observar cuáles son los derechos sociales, es fácil entender la relación de éstos con la consecución del *desarrollo*, entendiendo a este como el proceso de ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades, para lo cual se hace necesaria la participación del Estado facilitando los medios, bienes y servicios necesarios para dicha ampliación de oportunidades.

A pesar de ello, la experiencia de los últimos años indica que no basta la creación de programas de gobierno para alcanzar un desarrollo social deseable y paliar la pobreza, ni destinar más recursos a dicho fin. Esto ha hecho evidente la necesidad de contar con un marco normativo que coordine una Política Social de Estado a largo plazo que garantice, además del adecuado uso de recursos, la continuidad de toda la acción programática de los distintos niveles de gobierno, a fin de evitar que los cambios de administración corten los avances logrados anteriormente. Esto supone no solo el reconocimiento de una rearticulación entre Estado y sociedad, sino la redefinición de un marco institucional apropiado que la promueva y fortalezca. En esta tarea, la participación de todos los actores de la sociedad es fundamental, sin embargo, el papel que en la elaboración de este marco jurídico debieran emprender los partidos políticos, tanto en su carácter de mediadores, como en el de representantes de la sociedad, es fundamental⁸.

La construcción de marcos normativos en México obedece a la forma de gobierno establecida en la Constitución Política: *República representativa, democrática, federal*, donde la *soberanía* radica en el *pueblo* y es ejercida a través de los *Poderes de la Unión* divididos para su ejercicio en *Legislativo, Ejecutivo y Judicial*.

Debido a que nuestra democracia se limita al modelo liberal de representación territorial, los partidos políticos juegan un papel fundamental como representantes de la sociedad y corresponde a ellos traducir las demandas de la misma en leyes y políticas públicas que la satisfagan. De este modo, el *Poder*

⁷ Juan Antonio Cruz Parceró, “*Los Derechos Sociales como Técnica de Protección Jurídica*”, en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (Compiladores), Op. Cit. Pág. 89

⁸ Luisa Béjar “*La Representación Política en México: El Papel de los Partidos y los Grupos Parlamentarios en la LVIII Legislatura*” en Luisa Béjar y Gilda Waldman (Coordinadoras), *La representación Parlamentaria en México*. México, UNAM-Gernika, 2004.

Legislativo está compuesto por los legítimos representantes del *pueblo* y tiene la facultad de iniciar⁹ y formar leyes o decretos, por lo que sus resoluciones adquieren ese carácter. Por eso, es importante observar el trabajo en el Congreso de la Unión que en materia de *desarrollo* y política social se ha llevado a cabo durante los últimos años, particularmente en la Legislatura LVIII¹⁰, que es el periodo en que se trabajó a fondo para la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social.

La necesidad de esta Ley surge en el artículo 25 constitucional, el cual asigna al Estado el papel de rector del desarrollo nacional, garantizando que sea integral y sustentable y fomentando el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso, a fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Más aún, bajo esta rectoría concurrirán, en el fomento al *desarrollo*, el sector público, el sector social y el sector privado. Además, el artículo 26 señala que el Estado tiene el deber de organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional democrático, ya que debe recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad e incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Con base en lo anterior, el artículo 73 fracciones XXIX-D y XXIX-E de la *Constitución Política* de nuestro país, que establece que el Congreso tiene facultad “*para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social y leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios*”.

Para cumplir la elaboración de leyes, las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, de acuerdo con la *Ley Orgánica* que les rige, constituyen Comisiones de trabajo para tratar diversos temas de su competencia. De acuerdo al artículo 39 de dicho documento, las Comisiones se constituyen en el Pleno cumpliendo las tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. De este modo, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de Legislatura a Legislatura.

El artículo 43 de la misma Ley, establece que las comisiones deben ser constituidas durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, contando hasta con treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la

⁹ Esta facultad también la tiene el Presidente de la República y las Legislaturas de los Estados. Artículo 71, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰ La Legislatura LVIII abarca el periodo comprendido entre el mes de septiembre de 2000 y agosto de 2003.

misma. Por otra parte, la composición de cada comisión debe tomar en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formular las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones, es decir, debe incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios.

Asimismo, con base en el artículo 44 las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas, mismas que son especificadas en el artículo 45 y versan así:

- a) *Elaborar su programa anual de trabajo;*
- b) *Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;*
- c) *Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;*
- d) *Sesionar cuando menos una vez al mes;*
- e) *Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;*
- f) *Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y*
- g) *Realizar las actividades que se deriven de esta Ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.*

Con base en este marco normativo es que surge la Comisión de Desarrollo Social en el año de 1994 como una más de las Comisiones Ordinarias de ambas Cámaras. De acuerdo con el artículo 39 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, la Comisión de Desarrollo Social tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio en materia de desarrollo social. Para su funcionamiento, en la Cámara de Diputados se encuentra integrada por cinco Subcomisiones: la de Asuntos Legislativos; la de Desarrollo Urbano y Asentamientos Urbanos; la de Enlace Institucional; la de Evaluación y Seguimiento de Programas; y, la de Realización de Foros de Consulta y Eventos¹¹.

Asuntos legislativos: Tiene por objeto dar seguimiento a la elaboración de los dictámenes de las Iniciativas de Ley y Puntos de acuerdo turnados a la Comisión por la Mesa Directiva de la Cámara, así como el análisis de las Iniciativas de Ley referentes a temas de Desarrollo Social y el Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos.

¹¹ Para observar la conformación de la Comisión de Desarrollo Social del periodo estudiado ver Tablas V y VI.

Desarrollo urbano y asentamientos urbanos: Tiene por objeto proveer a la Comisión del análisis para revisar y en su caso plantear modificaciones tanto al marco jurídico como a las políticas establecidas por el Ejecutivo en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos.

Enlace institucional: Tiene por objeto coadyuvar con la Comisión y las subcomisiones en la tarea de enlace con autoridades del Poder Ejecutivo, haciendo especial énfasis con la Secretaría de Desarrollo Social y otras dependencias vinculadas con programas sociales, del mismo modo con la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, con Congresos de las Entidades Federativas, con organismos de la sociedad civil, y con autoridades e instituciones de otros países.

Evaluación y seguimiento de programas: Tiene como objetivo establecer los mecanismos que permitan a la Comisión evaluar y dar seguimiento a la operación de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social, así como a la aplicación de recursos destinados a dichos programas y que fueron aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Realización de foros de consulta y eventos: Tiene por objeto establecer y dar seguimiento a los mecanismos que permitan a la Comisión:

- a) Conocer las opiniones de especialistas y de la sociedad en general sobre las actividades de la SEDESOL.
- b) Difundir entre la población beneficiada en forma eficaz las Reglas de Operación de los Programas de la SEDESOL.
- c) Promover la discusión, análisis, estudio y consulta ciudadana en materia de derechos sociales y Desarrollo Social.
- d) Propiciar la discusión teórica sobre los derechos sociales y el concepto de justicia social.

En otro orden de ideas, respecto a la creación de la Ley General de Desarrollo Social, encontramos que el primer esfuerzo por crearla se da al final de la LVII Legislatura, cuando la Diputada Clara Brugada Molina del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó el 27 de abril de 2000 una Iniciativa de Ley de dicha materia. No fue sino hasta la Legislatura LVIII cuando se realiza un trabajo más profundo con respecto a la Ley General de Desarrollo Social, al haberse presentado tres Iniciativas de Ley en la Cámara de Diputados y dos en la de Senadores, por parte de los tres principales partidos políticos que las conforman, a saber, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario

Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). (Ver Tabla IV)

Tabla IV
Iniciativas de Ley presentadas durante la LVIII Legislatura para crear la LGDS

FECHA	PARTIDO	LEGLADOR	CÁ MARA
26 de abril de 2001	PRD	Leticia Burgos Ochoa	Cámara de Senadores
14 de diciembre de 2001	PRD	Esteban Daniel Martínez Enríquez	Cámara de Diputados
26 de marzo de 2002	PAN	Francisco Javier Cantú Torres	Cámara de Diputados
16 de abril de 2002	PRI	Narciso Alberto Amador Leal	Cámara de Diputados
6 de diciembre de 2002	PAN	Francisco Fernández de Cevallos y Urueta	Cámara de Senadores

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura

De este modo, comienza un arduo trabajo de negociación y análisis a fin de conciliar las diversas posturas e intereses partidistas, de modo que promovieran un instrumento regulador del Estado sobre su propia política social, para que ésta pierda el carácter de herramienta partidista para conseguir votos y sirva para lograr metas a largo plazo en el combate a la pobreza.

Actividades de la Comisión de Desarrollo Social durante la LVIII Legislatura

El proceso de construcción de la Ley General de Desarrollo Social fue tan extenso que abarcó hasta la Legislatura LIX. Por ello, a continuación se presenta una cronología por año que sintetiza el trabajo legislativo que se llevó a cabo y que dio como resultado la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social.

Año 2000. La Reunión de Instalación de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados se llevó a cabo el día 12 de octubre.

Año 2001. El 6 de marzo se integraron las Subcomisiones de Trabajo, las cuales presentaron sus programas de trabajo el 18 de abril. El 23 de mayo se reunió la Subcomisión de Análisis Legislativo para la presentación del proyecto del Foro sobre la Ley de Desarrollo Social. Así, el 5 de septiembre se realizó el *Foro sobre la Ley y el Desarrollo Social Integral* en el Salón Legisladores de la República.

Año 2002. En un periodo que va del 17 al 25 de abril y del 8 al 28 de mayo, se realizaron ocho reuniones de trabajo de la Subcomisión de Análisis Legislativo para tratar asuntos relacionados con la Ley de Desarrollo Social. En la reunión realizada el 18 de abril, se informó que el cuerpo técnico de la Comisión había elaborado un anteproyecto derivado de las Iniciativas de Ley del PRD, PAN y PRI, mientras que en la del 8 de mayo se iniciaba la aprobación del Articulado del

Dictamen de la Ley, contando con la presencia del Lic. Enrique Lepine Muñoz, Director General de Evaluación de Programas Sociales, el Dr. Miguel Székely Pardo, Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación y el Lic. Carlos de Buen Unna, Director General de Asuntos Jurídicos de la SEDESOL. En la reunión del 14 de mayo, se aprobó hasta el Artículo 11 del Dictamen de la Ley, contando con la presencia y participación de los funcionarios de SEDESOL antes mencionados. Posteriormente, en la reunión del 23 de mayo, los asesores de los diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados –PRI, PAN y PRD- para tratar las Disposiciones Generales de la Ley. Así, el 11 de junio se realizó una reunión de trabajo de las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Desarrollo Social de las Cámaras de Senadores y de Diputados junto con funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para la instalación de Trabajos en Conferencia para la Dictaminación de la Ley de Desarrollo Social. Esto implica un gran avance, porque a partir de este hecho, ambas comisiones comienzan a trabajar en conjunto para la elaboración de una Ley que pueda ser consensuada por todas las partes involucradas, lo que incluye tanto al Poder Legislativo y el Ejecutivo a través de la Secretaría. Así, en los meses de junio y julio se realizaron cuatro reuniones conjuntas con los Senadores y Diputados para ir formando el articulado de la Ley, en las cuales se presentaron Propuestas de Fusión de Iniciativas.

Para dar voz a todas las partes implicadas, se realizó el *Foro de Consulta: Marco Jurídico para el Desarrollo Social* de la siguiente manera:

- ◆ 16 de julio en Querétaro, Querétaro.
- ◆ 27 de julio en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- ◆ 7 de agosto en Hermosillo, Sonora.
- ◆ 13 de agosto en la Cámara de Senadores.

En este Foro, participaron miembros del gobierno, Diputados, Senadores, intelectuales, especialistas en la materia y Organizaciones no Gubernamentales. Por otra parte, la Subcomisión de Análisis Legislativo sostuvo una serie de 5 reuniones en el periodo que comprende del 8 de octubre al 4 de diciembre, para dar seguimiento a los articulados de la Ley General de Desarrollo Social, destacando que el 16 de octubre en la Reunión de Trabajo de la Subcomisión de Análisis Legislativo se acordó presentar un documento consensuado para dar aprobación al dictamen de la Ley. Así, el 30 de octubre se reunieron la Subcomisión de Análisis Legislativo, funcionarios de la SEDESOL y representantes de la Cámara de Senadores, para la discusión de la dictaminación de la Ley de Desarrollo Social. Sin embargo, cabe destacar que los días 21 y 26 de noviembre estaban agendadas Reuniones de Trabajo de la Subcomisión de Análisis Legislativo, y no se llevaron a cabo por falta de quórum.

Año 2003. El 11 de febrero, se aprobó la realización de una reunión de trabajo con los secretarios de Desarrollo Social de los estados, así como con la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores para la dictaminación de las iniciativas de Ley General de Desarrollo Social, con la finalidad de que la Presidencia presentase en la próxima reunión de la Mesa Directiva un dictamen de los proyectos de Ley existentes. De este modo, el día 25 se reunió la Mesa Directiva y el 26 se realizó una Reunión Plenaria con Funcionarios de SEDESOL. El 11 de marzo se reunió la Mesa Directiva de la Comisión de la Cámara de Diputados para tratar lo referente a la Ley, teniendo una última sesión el 19 del mismo mes con carácter de Reunión Plenaria de la Comisión de Desarrollo Social.

Es importante destacar que la dificultad para llegar a los acuerdos fundamentales con respecto a la Ley fue notable durante este periodo de trabajo, principalmente en la Cámara de Diputados, ya que a pesar de contar con un predictamen, éste nunca fue aprobado y por ello, se trata de información confidencial a la que no es posible acceder. Sin embargo, en la Cámara de Senadores, las Comisiones de Desarrollo Social y Estudios Legislativos Primera dictaminaron en conjunto la Ley General de Desarrollo Social que fue aprobada por el pleno y turnada a la Cámara de Diputados el día 29 de abril de 2003, un día antes de que terminara el periodo ordinario de sesiones correspondiente al último año de ejercicio. (Ver Tablas VI y VII)

De acuerdo con la propia Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, esta sería su evaluación con respecto al trabajo parlamentario: *“Debido a que la Ley de Desarrollo Social es una norma que no tiene precedente en el país, salvo el caso de la Ley del DF, y a que reviste una enorme complejidad técnica, (ya que) ... es una materia en la que existen muchos puntos de vista distintos en términos conceptuales y metodológicos, (...) consideramos que es un esfuerzo muy importante y de mucha trascendencia para el país, aunque no se le dé tanta publicidad como otras leyes”*¹².

Respecto a la complejidad de tejer acuerdos entre las diversas posturas de los partidos políticos con el fin de crear una Ley consensuada, es importante mencionar que aún cuando el proceso legislativo por diversas razones no pudo concluirse en reunión en conferencia, que política y legislativamente hubiera sido lo deseable, es decir, con la concurrencia de la Comisiones de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y la de Senadores, existen diversos hechos que vale la pena resaltar¹³:

¹² Extractos de la entrevista realizada al Secretario Técnico de la Comisión, Lic. Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de Agosto de 2003.

¹³ Ídem.

- ◆ El proyecto de Ley fue aprobado por todos los grupos parlamentarios en el Senado.
- ◆ Existía una enorme complejidad para consensar los contenidos porque había cuatro iniciativas distintas de Ley de Desarrollo Social y una relativa a la creación de un Instituto de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. En realidad lo que se discutió fue un paquete legislativo con terminología distinta, órganos e instituciones públicas y disposiciones referidas a políticas públicas con criterios distintos.
- ◆ Los tres grupos parlamentarios en el Senado tuvieron que ceder en muchos de sus propuestas, algunas de ellas quedaron fuera y otras se incluyeron con modificaciones.
- ◆ Los contenidos que impliquen restricciones o disposiciones en materia económica o presupuestaria difícilmente son aceptados por el Ejecutivo y por ende por PAN, no obstante, el proyecto contiene un capítulo completo de financiamiento para el desarrollo. Quizá este fue la parte más compleja del proceso y de la discusión.

A pesar de que en esta fase la Ley sólo fue aprobada por la Cámara de Senadores, esta Comisión considera que el trabajo conjunto con la Cámara Baja fue, en general, muy importante porque permitió conocer no sólo las iniciativas sino las visiones existentes en ambas Cámaras. Ello permitió también avanzar, ya que incluso la estructura de la Ley se determinó de manera conjunta. Sin embargo, no se pudo concluir el proceso en Conferencia, y los grupos parlamentarios en el Senado acordaron instruir a los asesores para concluir la propuesta.

La dificultad de llegar a acuerdos se dio, principalmente, en el tema económico. Pero, en general, los tres partidos tuvieron que ceder en parte sus propuestas para alcanzar el proyecto de consenso. El mayor disenso se dio tal vez con los diputados, ello impidió que el proyecto fuera avalado y aprobado por diputados y senadores.

Como se mencionó, la Ley fue aprobada en la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2003 y la Minuta Proyecto de Decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social fue enviada a la Cámara de Diputados, cuya Mesa Directiva la turnó a la Comisión de Desarrollo Social el día 30 de abril del mismo año. Al haberse aprobado la Ley sólo en una Cámara, se siguió el procedimiento que

señala el artículo 72 de la Constitución¹⁴, de tal forma que, después de modificaciones mínimas a cinco artículos (49, 51, 78, 82 y 83) relativos a los organismos que integran el Sistema Nacional de Desarrollo Social, fue aprobada en la Cámara de Diputados con 434 votos en pro y 1 abstención, el jueves 27 de noviembre de 2003, para de esta manera ser devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del mismo artículo constitucional, donde se aprobaron las modificaciones que los diputados hicieron a la minuta enviada inicialmente. De este modo, el 9 de diciembre se aprobó por 93 votos a favor y ninguno en contra el dictamen que crea la *Ley General de Desarrollo Social* en la Cámara Alta, por lo que fue remitida al Ejecutivo para su promulgación y publicación. (Ver Tabla VIII)

Finalmente, el lunes 19 de enero de 2004 el presidente Vicente Fox promulgó en Los Pinos la Ley General de Desarrollo Social, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 20 de enero, por lo que entró en vigor al siguiente día.

SUMARIO

Hemos podido observar que independientemente del grado de intervención del Estado en la economía, las funciones que juega en ella son múltiples, razón por la cual, necesita valerse de todos los instrumentos que tiene a su alcance para cumplir con los fines que le son inherentes. Hasta este punto, la discusión ya no debe centrarse en si el Estado debe intervenir o no, sino hasta qué grado y en qué ámbitos debe hacerlo.

Queda claro que la mera implementación de la política económica no ha sido suficiente para resolver los rezagos sociales de nuestro país y que el pleno ejercicio de los derechos sociales debe ser fomentado por el Estado para dejar de ser letra muerta. No obstante, el disenso radicaba en la forma en que lo anterior pudiera ponerse en práctica a través de una Ley que permitiera que, independientemente del color e ideología del gobierno en turno, existiese una serie de lineamientos generales que rigieran la política social a largo plazo. En este

¹⁴ Dicho artículo señala que “*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.*”

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus acciones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido. E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sentido, el avance es muy amplio, políticamente hablando, ya que el decreto de la Ley significa la construcción de acuerdos en un tema sumamente delicado.

Por lo anterior, ahora analizaremos las diversas propuestas de Ley que se presentaron durante la LVIII Legislatura y que dieron lugar a la Ley General de Desarrollo Social que entró en vigor hace unos meses. El objetivo de este análisis comparativo es observar las posiciones de los partidos políticos en torno al impulso de una Ley sobre el *desarrollo*, sus concepciones y bases teóricas para establecer si existen diferencias y coincidencias entre sí y en qué ámbitos.

Tabla V
Integrantes de la Comisión de Desarrollo Social
Cámara de Diputados
LVIII Legislatura

LEGISLADOR	PARTIDO	FUNCIÓN
Amador Leal, Narciso Alberto	PRI	Secretario
Bailón Guerrero, Celestino	PRI	
Barrales Magdaleno, María Alejandra	PRD	
Barrón Fonseca, José Jaime	PRI	
Cano Cortezano, Juan de la Cruz Alberto	PAN	
Cantú Torres, Francisco Javier	PAN	
Castañeda Salcedo, Salvador	PRI	
Domínguez Domínguez, Nemesio	PRI	
Enríquez Ortega, Hortencia	PRI	
Esquivel Martínez, Hilario	PAN	
Figueroa Canedo, Sara Guadalupe	PVEM	
Funes Díaz, Lionel	PAN	
Graziel Campos, Adela del Carmen	PRD	
Irizar López, Aarón	PRI	
León Castañeda, José Gaudencio Víctor	PAN	Presidente
Martínez Enríquez, Esteban Daniel	PRD	Secretario
Martínez Nava, Juan Manuel	PRI	
Mendicuti Pavón, José Ignacio	PRI	
Montelongo Gordillo, Maricruz	PRI	
Pastrana Gómez, Bernardo	PAN	
Penchyna Grub, David	PRI	Secretario
Peredo Aguilar, Rosalía	PT	
Piñeyro Arias, Antonia Irma	PRI	
Romo Castillón Castillo, María Teresa	PAN	
Sánchez Nava, Luis Fernando	PAN	Secretario
Treviño Cabello, Francisco Luis	PAN	
Valdés Torres, Armín José	PRI	
Velasco Ramos, María Isabel	PAN	
Viniegra Orta, Apuleyo	PAN	

Integrantes por Partido

PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CDPPN	PSN	PAS
13	12	3	1	1	0	0	0

Fuente: Tomada de la página web de la Cámara de Diputados
<http://www.cddhcu.gob.mx/>

Tabla VI Comisión de Desarrollo Social Cámara de Senadores LVIII Legislatura

LEGISLADOR	FUNCIÓN
Leticia Burgos Ochoa	Presidenta
Héctor Antonio Astidillo Flores	Secretario
Francisco José Fernández de Cevallos y Ureta	Secretario
Adrián Alanís Quiñónez	
Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez	
José Ernesto Gil Elorduy	
Ismael Alfredo Hernández Deras	
Miguel Ángel Navarro Quintero	
Carlos Rojas Gutiérrez	
Luisa María Calderón Hinojosa	
Marcos Carlos Cruz Martínez	
Fernando Gómez Esparza	
Héctor Larios Córdoba	
Rita María Esquivel Reyes	
Felipe de Jesús Vicencio Álvarez	

Fuente: <http://www.senado.gob.mx/>

Tabla VII Comisión de Estudios Legislativos Primera Cámara de Senadores LVIII Legislatura

LEGISLADOR	FUNCIÓN
Antonio García Torres	Presidente
Orlando Alberto Paredes Lara	Secretario
José Alberto Castañeda Pérez	Secretario
Jorge Rubén Nordhausen González	
Juan José Rodríguez Prats	
Miguel Sadoc Sánchez Carreño	
Rubén Zarazua Rocha	

Fuente: <http://www.senado.gob.mx/>

Tabla VIII
Votación de los Diputados en torno a la Ley General de Desarrollo Social
durante la sesión del 27 de Noviembre de 2003

LIX LEGISLATURA

Partido	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Ausencias
PRI	186	0	1	34
PAN	142	0	0	9
PRD	85	0	0	9
PVEM	10	0	0	7
PT	6	0	0	0
Convergencia por la Democracia	5	0	0	0
Total	434	0	1	59

Fuente: Tomada de la página web de la Cámara de Diputados <http://www.cddhcu.gob.mx/>

CAPÍTULO II

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS INICIATIVAS A LEY DE DESARROLLO SOCIAL: CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES

El análisis comparativo que a continuación se presenta, comprende una descripción detallada de cada iniciativa, acompañada de cuadros comparativos que ilustran los contenidos de las iniciativas, comenzando con la parte conceptual y de principios que contiene cada anteproyecto a través de los siguientes indicadores: *concepto de Desarrollo Social; conceptos básicos; principios del Desarrollo Social; principios de la Política Social; y, derechos para el Desarrollo Social*. Posteriormente, serán comparados los diferentes objetivos que persigue la Ley con base en: *objetivo de la Ley; objetivos del Desarrollo Social; y, objetivos de la Política Social*.

CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES

Inicialmente, respecto a la definición del **concepto de desarrollo social**, tanto la iniciativa PRD (1) como la PRI (1), no señalan qué se está entendiendo como “*desarrollo social*”. La propuesta PAN (1) lo define como *el proceso mediante el cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a las personas acceder a niveles de vida más humanos*. Podemos observar que al hablar de asistencia para la *superación individual* de las personas en situación de pobreza, parece excluir el fomento del capital social a través de las organizaciones sociales y la creación de empresas de corte social y cooperativo.

Por otra parte, la iniciativa PAN (2) entiende al desarrollo social como *políticas públicas aplicadas por el Estado y sustentadas en la participación social, que tienen por objeto elevar la calidad de vida de la población (...) en un marco de respeto a la pluralidad cultural y social de los mexicanos y la generación de condiciones para la libre gestión del bienestar individual y colectivo*. Puede decirse que tiene una concepción mucho más acabada que la anterior respecto a lo que se va a entender y abarca el desarrollo social, ya que define los actores y su papel (el Estado aplica las políticas públicas y sociedad participa en esa ejecución), su objetivo (elevar la calidad de vida y generar condiciones para la libre gestión del bienestar individual y colectivo) y los principios bajo los cuales se rige (respeto a la pluralidad cultural y social de los mexicanos).

El proyecto PRD (2) lo entiende como la garantía de acceder a los derechos sociales consagrados en la Constitución, bajo el principio de equidad y proporcionalidad, donde el Estado tiene la rectoría del gasto social, la planeación, el fomento al sector social de la economía, la protección y desarrollo de la economía popular, regional y municipal y el impulso a la participación social. En este sentido, puede observarse que otorga al Estado un papel preponderante al seguir siendo quien establece los lineamientos a ejercer respecto a la política social, pero a diferencia del viejo paradigma¹, y al igual que en la propuesta PAN (2), la participación de la sociedad cobra relevancia en la definición y ejecución de la política social. (Ver Tabla IX)

TABLA IX
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
	El desarrollo social se sustenta en el principio de equidad y de proporcionalidad, teniendo como objeto el garantizar el acceso de las personas a los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se sustenta en la rectoría económica del Estado.	El desarrollo social es el proceso mediante el cual se establecen condiciones y oportunidades que permitan a las personas acceder a niveles de vida más humanos.		El desarrollo social del país es la suma diferenciada, ordenada y sistematizada de políticas públicas aplicadas por el Estado y sustentadas en la participación social, que tienen por objeto elevar la calidad de vida de la población de los municipios, de los estados, del Distrito Federal y del país en un marco de respeto a la pluralidad cultural y social de los mexicanos y la generación de condiciones para la libre gestión del bienestar individual y colectivo.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

En las iniciativas se definen algunos **conceptos básicos**, tales como *derechos para el desarrollo social, política social, políticas compensatorias*, entre otros, que resultan importantes para entender la concepción de *desarrollo* que se maneja dentro de las mismas. (Ver Tabla X)

Inicialmente, la iniciativa PRD (2) identifica los **Derechos Sociales** con los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Constitución Política

¹ Rolando Franco establece el surgimiento de un nuevo paradigma para la creación y ejecución de políticas públicas. Afirma que el viejo modelo lo hacía de forma vertical y era encabezado por el Estado, mientras que en el nuevo paradigma se otorga a la sociedad un papel decisivo en todas las etapas de la creación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Ver Rolando Franco "Los Paradigmas de la Política Social en América Latina", en Revista de la CEPAL 58, abril de 1996.

de los Estados Unidos Mexicanos pero, a diferencia de las otras habla de una **Política Social de Estado** como el instrumento que asegura la participación del Estado en la promoción del derecho humano al desarrollo a través del mejoramiento económico, social y cultural de la población, y en este sentido difiere con la propuesta panista que reduce a su mínima expresión el papel que el Estado debe jugar en el fomento al **Desarrollo social**. Este último es entendido como el sistema garante de la equidad y de la proporcionalidad en la sociedad, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, que garantiza el derecho humano al desarrollo y la consecución del bienestar integral. Para realizarlo, considera la exigencia de que haya **Asistencia**, definida como acciones temporales que proporcionan los mínimos de subsistencia a quienes carecen de acceso a los mismos, teniendo como fin la reincorporación de los sujetos a la sociedad, vía la ampliación de sus capacidades y oportunidades.

No obstante, no deja de lado el principio de **Equidad** y, para cumplirlo, resalta la necesidad de que se tomen medidas para atenuar las diferencias entre los diversos grupos sociales. En este sentido, la **Previsión** cobra relevancia porque se exige que siempre haya medidas que eviten el deterioro de las condiciones de vida de las personas y su entorno. En otras palabras, esta propuesta además de contemplar que existan programas que atiendan necesidades específicas de la población, tiene la ventaja de establecer la obligación estatal de mantener y seguir mejorando la calidad de vida de los demás sectores de la población y así evitar que por descuido caigan en situación de pobreza.

Además, dentro de la misma perspectiva de previsión se contempla el **Desarrollo sustentable**, definido como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que mejora la calidad de vida, ampliando las capacidades, oportunidades y por tanto, la productividad de las personas, a través de acciones de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, en equilibrio con las actividades productivas, para generar un ambiente propicio para el desarrollo humano, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

El **Desarrollo regional**, es decir, el desarrollo armónico e integral de las zonas y regiones del país, implica que se atienda en especial aquellas zonas y regiones, rurales y urbanas en que predominen grupos sociales vulnerables. Esto es muy importante, ya que lleva implícita la idea de que no todos los programas son adecuados para todas las regiones del país, por lo que la planeación debe realizarse de acuerdo a las necesidades específicas de cada región, aunque todos los programas se basen en los mismos principios que son los que establece la Ley. Siguiendo con este orden de ideas, se define lo que debe entenderse como

Grupos sociales vulnerables que son aquellos que por razones de edad, salud, situación de riesgo, estado de abandono, indigencia, desventaja social o familias de escasos recursos requieren de la atención e inversión especial del Estado para su bienestar. En este punto, coincide con la iniciativa del PRI, aunque con base en su perspectiva de previsión hace énfasis en que no son los únicos grupos sociales que necesitan apoyo para fomentar su desarrollo.

Por otra parte, se entiende por **Economía Popular** las formas de organización social del individuo, familias o grupos para la producción, que utilizan recursos humanos, económicos y materiales para llevar a cabo acciones de producción, comercialización o prestación de servicios en mercados locales, por insuficiencia de recursos y orientados a satisfacer sus necesidades mínimas, bajo la categoría de empresas sociales. Este tipo de economía se compone por lo que se llama el **Sector social**, es decir, grupos, sociedades, cooperativas, ejidos, organismos de la sociedad civil, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles sin fines de lucro, con objeto social establecido bajo principios de equidad social y productividad, a través de los cuales se fomenta la **Autogestión** que es la libre organización de los trabajadores y de las organizaciones del sector social que poseen en común los medios de producción y rigen sus acciones democráticamente, teniendo como finalidad esencial la reivindicación de la dignidad humana en el trabajo planeado y organizado por ellos mismos para elevar su productividad, combatir la pobreza y mejorar sus niveles de vida.

En suma, podemos decir que los conceptos que maneja esta iniciativa dejan ver una visión mucho más acabada del modo de impulsar el desarrollo, bajo una lógica de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad ya explicada en los párrafos anteriores.

Por su parte, la iniciativa del PAN (1) se limita a establecer que la **Pobreza** es el conjunto de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que impiden a las personas y familias acceder en forma estable a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de empleo digno, salud, educación, vivienda y alimentación. En este sentido también está reconociendo, de manera implícita, los derechos sociales, pero no va más allá de eso. No obstante, introduce un concepto innovador, el de **Asociación intermedia**, que se entiende como la gran diversidad de formas y agrupaciones en las que la persona humana va desarrollando los diversos aspectos de su vida y moldeando su personalidad y que constituyen el punto medio entre el individuo aislado y el Estado. Aunque no lo especifica, parece referirse a las organizaciones sociales encaminadas a fomentar el desarrollo, pero se basa en lo que denomina **Voluntarismo solidario**, como una actitud de ayuda mutua de un grupo de personas que de manera libre y

voluntaria se unen con el objeto de promover obras sociales dirigidas hacia grupos de bajo desarrollo social.

En consecuencia, podemos afirmar que esta iniciativa da un papel preponderante a lo que los individuos solos o en grupos (asociaciones civiles de fomento al desarrollo) pueden realizar sin la intervención del Estado para ayudar a los grupos sociales que necesitan medios para ejercer y gozar sus derechos sociales, disminuyendo así el papel del Estado.

Finalmente, la iniciativa PRI (1) señala como **Derechos para el desarrollo social** los relativos a la educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, la no-discriminación y el disfrute de un medio ambiente sano, mismos que se encuentran consagrados en la Constitución por ser los que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, de la familia y de las comunidades. Además, marca que es deber del Gobierno garantizar su pleno ejercicio y goce mediante políticas públicas integrales y sistemáticas. Por su parte, la **Política social** se entiende como el conjunto de decisiones, instrumentos y acciones institucionales para cumplir y hacer cumplir los derechos sociales e impulsar, con criterios de justicia y equidad, un desarrollo nacional que promueva la integración social, la igualdad de oportunidades, la superación de la pobreza y la supresión de la vulnerabilidad social. De aquí se desprende que el desarrollo tiene que ser fomentado en todos los estratos sociales, a través de los instrumentos que la misma Ley señalará. No obstante, se considera la necesidad de **Políticas compensatorias**, entendidas como las políticas públicas temporales orientadas a beneficiar a un grupo social determinado para lograr equiparlo e incluirlo en las mismas condiciones y oportunidades que el promedio de la población tiene. En consecuencia, también especifica que los **Grupos sociales vulnerables** son aquellos núcleos de población y personas que por razones de edad, género, salud, situación física o de riesgo, estado de abandono, indigencia, desventaja social o condición económica, entre otras, no gozan de los niveles mínimos de bienestar como el promedio de los mexicanos, por lo cual ven restringido su acceso a mejores niveles de vida; y requieren de parte del Estado, medidas compensatorias o asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso. En general, la iniciativa reconoce que el *desarrollo* es parte de la realización de los derechos sociales, por lo que debe ser promovida por el Estado, poniendo especial atención a aquellos sectores marginados de la sociedad que necesitan políticas públicas que les ayuden a salir de la exclusión.

Para cerrar esta parte, es importante destacar que tanto la iniciativa PAN (2) como la PRD (2) no hacen una definición explícita de los conceptos en que se están basando sus proyectos.

TABLA X
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
CONCEPTOS BÁSICOS

CONCEPTO	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Derechos para el desarrollo social		Los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Constitución.		Los relativos a la educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, la no-discriminación y el disfrute de un medio ambiente sano.	
Política social		Instrumento que asegura la participación del Estado en la promoción del derecho humano al desarrollo.		Conjunto de decisiones, instrumentos y acciones institucionales para hacer cumplir los derechos sociales.	
Políticas compensatorias		Acciones temporales que proporcionan los mínimos de subsistencia a quienes carecen de acceso a los mismos, cuyo fin es reincorporar a los sujetos a la sociedad, vía la ampliación de sus capacidades y oportunidades.		Políticas públicas temporales orientadas a beneficiar a un grupo social determinado para lograr incluirlo en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población tiene.	
Grupos sociales vulnerables		Aquellos que por razones de edad, salud, situación de riesgo, estado de abandono, indigencia, desventaja social o familias de escasos recursos requieren de la atención e inversión especial del Estado para su bienestar.		Núcleos de población y personas que por razones de edad, género, salud, situación física o de riesgo, estado de abandono, indigencia, desventaja social o condición económica, entre otras, no gozan de los niveles mínimos de bienestar y requieren de parte del Estado, medidas compensatorias o asistenciales, así como oportunidades de desarrollo.	
Asociación intermedia o Sector social:		Grupos, sociedades, cooperativas, ejidos, organismos de la sociedad civil, instituciones de asistencia privada y asociaciones civiles sin fines de lucro.	La gran diversidad de formas y agrupaciones en las que la persona humana va desarrollando los diversos aspectos de su vida y que constituyen el punto medio entre el individuo y el Estado.		
Otros conceptos ²			Pobreza y Voluntarismo solidario	Equidad, Previsión, Desarrollo sustentable, Desarrollo regional, Economía Popular, Autogestión.	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

² Este rubro señala los conceptos que contiene alguna de las iniciativas, pero no se encuentran en ninguna otra y están descritos dentro del texto.

Respecto a los **principios del desarrollo social**, sólo la iniciativa PAN (1) establece los siguientes conceptos:

- A) **Solidaridad**, entendida como el vínculo que permite a las personas, organizaciones o autoridades relacionarse y prestarse ayuda mutua para resolver necesidades sociales.
- B) **Subsidiariedad**, entendida como el proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas, aplicándose en nuestra materia en la forma siguiente:
 - a. Por parte del gobierno federal, a los gobiernos de las entidades federativas o al gobierno de los municipios;
 - b. Por parte del gobierno de las entidades federativas hacia los gobiernos municipales; y
 - c. Por parte de los tres niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, respecto a las personas.
- C) **Dignidad de la persona humana**, entendida como el fundamento ético de la vida en común y la base de las políticas sociales del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país;
- D) **Familia**, entendiéndola como la célula básica de la sociedad que facilita el desarrollo personal del ser humano;
- E) **Participación**, entendida como el fundamento, que ejercido en forma libre y responsable, ya sea por personas o asociaciones intermedias, inciden en la planeación y ejecución del desarrollo social; y
- F) **Educación**, entendida como el fundamento para el desarrollo de las personas, la cual fortalece las capacidades y la solidaridad con el resto de los mexicanos.

Esta declaración de principios resulta muy significativa porque pone al individuo al centro del desarrollo social, relegando el papel del Estado. Como pudimos observar anteriormente, no se habla de derechos sociales, sino de la libertad individual y la igualdad de oportunidades, premisas básicas del liberalismo. Además, hablar de subsidiariedad implica una focalización de los programas de desarrollo y de apoyar de manera temporal a los pobres. Nos dice Julio Boltvinik que “los derechos sociales no son focalizados. En cambio, la subsidiariedad lleva a puros programas focalizados a los pobres. Si el principio de

subsidiariedad se aplicara de manera general, la educación pública sólo sería gratuita para los niños y adultos que pudieran demostrar su pobreza”³.

Respecto a los conceptos de familia, participación y educación, la forma de definirlos deja ver que para salir de la pobreza debe ser el individuo quien, a través de estos medios, busque la forma de salir de ella, dejando fuera al Estado de dicha responsabilidad. (Ver Tabla XI)

TABLA XI
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
		Solidaridad: vínculo que permite a las personas, organizaciones o autoridades relacionarse y prestarse ayuda mutua para resolver necesidades. Subsidiariedad: proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas. Dignidad de la persona humana: fundamento ético de la vida en común y la base de las políticas sociales. Familia: célula básica de la sociedad que facilita el desarrollo personal. Participación: fundamento, que ejercido en forma libre y responsable, sea por personas o asociaciones intermedias, incide en la planeación y ejecución del desarrollo social. Educación: fundamento que fortalece las capacidades y la solidaridad.		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Todas las iniciativas, exceptuando PAN (1), establecen cuáles serán los **principios de la política social**, mismos que deberán seguirse para su elaboración.

El proyecto PRD (1) establece como principios de la política nacional de desarrollo social la consideración del **ser humano y colectividades sociales** como centro de atención del desarrollo en su dimensión política, económica, social, cultural y ambiental; el **desarrollo integral y sustentable**, a través de la promoción del respeto a los derechos humanos, la universalidad y equidad en las oportunidades de gestión productiva y en la distribución de los beneficios económicos y sociales, así como acceso al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; el **derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas**, lo que implica el acceso colectivo al uso y disfrute de la integridad de sus recursos naturales, la participación en la administración de los recursos públicos destinados a las regiones indígenas y la toma de decisiones desde sus propias instituciones económicas, políticas, sociales y culturales para definir sus prioridades, conceptos, ritmos y alcances en torno a un desarrollo compatible con sus formas y aspiraciones de vida como pueblos; la

³ Julio Boltvinik, “El PAN y la Ley de desarrollo social”, en *La Jornada*, 10 de mayo de 2001.

participación equitativa, para fortalecer las estrategias que aseguren la participación de las mujeres en plenas condiciones de igualdad; el **respeto a la diversidad**, a fin de superar toda condición de discriminación de la sociedad mexicana en términos de género, cultura, grupos de edad, capacidades, preferencia sexual, y otras, construyendo políticas pertinentes a esta pluralidad, que promuevan un desarrollo que incluya igualdad social con respeto a la diferencia; la **descentralización** de las políticas y los programas sociales que así lo requieran tanto en atribuciones y funciones, como en instrumentos y presupuestos; la **coordinación**, ya que se parte del supuesto de que los procesos del desarrollo social son intersectoriales y sus objetivos y metas deben ser materia de atención coordinada de las dependencias y entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias u objetos; la **corresponsabilidad** con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, en la formulación y ejecución de estrategias, programas, objetivos, instrumentos y asignación, distribución y ejercicio presupuestal; la **equidad** en la distribución de los recursos públicos que debe hacerse de manera justa y equitativa entre las entidades federativas, municipios y regiones, atendiendo a sus condiciones concretas, con base en criterios y métodos objetivos y transparentes; y finalmente, la **información y transparencia**, ya que la sociedad en general debe ser informada para promover su participación en los procesos del desarrollo social, tanto en lo referente a la planeación, elaboración, monitoreo y evaluación de la política social como en el acceso a los recursos públicos para impulsar programas, proyectos y acciones de beneficio social en una lógica de coinversión y corresponsabilidad.

La iniciativa PRD (2) dispone que los principios generales de la política social son el **desarrollo sustentable**; el **reconocimiento de la diversidad cultural** para garantizar el respeto pleno de su identidad, lengua, tradiciones, usos y costumbres, formas de organización y valores culturales; la **promoción de la tolerancia y la equidad**; la **descentralización** de las atribuciones y funciones, instrumentos y presupuestos federales para implementar la política social; la **participación social y privada** como eje fundamental de las acciones de rectoría económica del estado; la **equidad** en la distribución de los recursos públicos entre las entidades federativas y municipios atendiendo a sus contextos regionales y necesidades particulares; y finalmente, el **derecho a la información** que implica el hecho de que la sociedad en general será informada de la implementación de la Política Social de Estado para la promoción de su participación a través de canales públicos y al alcance de la sociedad.

La iniciativa PRI (1) establece como principios rectores de la política social la **universalidad**, que implica que todo individuo gozará de los derechos sociales establecidos en la Constitución; la **solidaridad**, como la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno con propósito de unir esfuerzos

en torno a las causas sociales; la **equidad** en el acceso de todas las personas a los programas, acciones, bienes y servicios públicos que posibiliten el desarrollo social; la **dignidad** entendida como el respeto irrestricto a las personas y a su derecho a la privacidad en la prestación de los servicios sociales a cargo del Gobierno; la **inclusión**, que es el derecho de todos los mexicanos a participar y disfrutar, en condiciones de libertad y equidad, de las oportunidades y los beneficios del desarrollo social; la **responsabilidad pública**, entendida como la facultad y deber del gobierno federal de definir las prioridades, establecer las instituciones públicas y apoyar las acciones que en esta materia realicen organizaciones sociales y privadas; la **corresponsabilidad**, es decir, el deber de los tres órdenes de gobierno de coordinar y complementar sus esfuerzos entre sí y con la sociedad para cumplir y hacer cumplir los derechos para el desarrollo social y de garantizar que las facultades y recursos que se descentralicen del Gobierno Federal a los gobiernos de las entidades federativas y de éstos a los municipios, contribuyan al desarrollo social; la **participación**, definida como el derecho de las personas y organizaciones de la sociedad a participar en la definición, operación, evaluación y supervisión de los programas y fondos públicos de la política social; la **descentralización**, que implica que la política social y la aplicación de sus programas y fondos, a través de instituciones y organizaciones públicas y civiles, deben ser distribuidas con criterios de equidad y proporcionalidad en todo el territorio nacional; y finalmente, la **información y transparencia**, comprendiendo la obligación del gobierno federal de proporcionar a quien la solicite toda la información relativa a los programas, fondos, recursos públicos, beneficiarios, estudios y evaluaciones para el desarrollo social.

Finalmente, la iniciativa PAN (2) señala como principios de la política social el **respeto a la dignidad del ser humano** que es definida sólo como el fundamento ético-político de la vida en común; el **respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas**; la **provisión de instrumentos**, donde el Estado tiene el deber de crear los necesarios para que los mexicanos estén en condiciones de gestionar la satisfacción de sus necesidades básicas; la **aplicación diferenciada de programas y acciones**, entendida como la focalización de los programas sociales a través de criterios como el tipo y grado de desigualdad, incapacidad y pobreza; y finalmente, la **inclusión y la participación solidaria** tanto de individuos como de grupos en la gestión del bienestar.

Al observar la Tabla XII nos podemos dar cuenta que los proyectos PRI (1), PRD (1) y PRD (2) coinciden en los aspectos fundamentales que debe considerar la Política Social como la universalidad de la realización de los derechos sociales, el cuidado del medio ambiente a través de la búsqueda del desarrollo sustentable, la descentralización, la participación de la sociedad, la corresponsabilidad, la

equidad, la información y la transparencia. La diferencia de fondo radica en que las iniciativas perredistas, bajo una visión colectivista, establecen el reconocimiento a la diversidad cultural, tanto de los pueblos indígenas como de las otras minorías en términos de género, cultura, grupos de edad, capacidades, preferencia sexual, y otras. Eso hace de estas iniciativas más completas en cuanto reconocen que la elaboración de la política social debe considerar estos aspectos para atender las necesidades específicas de los grupos mencionados y, de este modo, evitar su exclusión, no sólo en el ámbito económico, sino en lo social, lo cultural y lo político.

Finalmente, respecto a la iniciativa PAN (2) podemos decir que los principios en los que se enmarca la política social son muy generales y se limitan al reconocimiento de las libertades individuales, omitiendo los derechos sociales, al papel del Estado como proveedor de instrumentos para que sea el mismo individuo quien busque la forma de proporcionarse el bienestar y la focalización de la asistencia estatal.

TABLA XII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

PRINCIPIO	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Solidaridad	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	SI
Equidad	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	SI
Dignidad	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	SI
Inclusión	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	SI
Responsabilidad pública	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	SI
Corresponsabilidad	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	NO ESPECIFICA
Participación	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	SI
Descentralización	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	NO ESPECIFICA
Información y transparencia	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	NO ESPECIFICA
Universalidad	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	NO ESPECIFICA
Reconocimiento de la diversidad cultural	SI	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA
Respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	SI
Desarrollo integral y sustentable	SI	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Por otra parte, es preciso señalar que sólo la iniciativa PRI (1) especifica cuáles son los **derechos para el desarrollo social** y del papel que las acciones

gubernamentales tienen para hacerlos valer. En este sentido, nos señala que los derechos para el desarrollo social son los relativos a la no-discriminación, educación, salud, alimentación, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano y al trabajo. Por otra parte, el gobierno tiene la obligación de garantizar el acceso universal a los mismos, a través de las instituciones públicas, las cuales deben elaborar y publicar los programas para el desarrollo social y destinar anualmente los recursos necesarios para su cumplimiento, promoviendo y facilitando la participación de la sociedad en la elaboración, seguimiento, operación y evaluación de las políticas, programas y metas que se establezcan para el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. (Ver Tabla XIII)

Lo anterior, no difiere con lo que se establece en general en esta primera parte de la iniciativa priísta, sin embargo destaca el hecho de que se dedique una parte de la misma a especificar los derechos sociales.

TABLA XIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
DERECHOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
			<ul style="list-style-type: none"> ◆ No-discriminación ◆ Educación ◆ Salud ◆ Alimentación ◆ Vivienda ◆ Disfrute de un medio ambiente sano ◆ Trabajo <p>El gobierno tiene la obligación de prestarlos, garantizando el acceso universal a los mismos.</p>	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

OBJETIVOS DE LA LEY

Las cinco iniciativas establecen claramente el **objetivo de la Ley** en general. En la Tabla XIV se puede apreciar que todas coinciden en la idea de establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para fomentar el desarrollo social. Sin embargo, no todas establecen éste como un derecho social. Las iniciativas panistas (1 y 2), por ejemplo, omiten este principio, estableciendo como base de la Ley la coordinación del ejercicio, control y evaluación del gasto en materia de desarrollo social y las facultades que a cada nivel de gobierno se le asignan en la misma. A diferencia de ellas, las iniciativas perredistas (1 y 2) y la priísta (1)

reconocen que el derecho de los mexicanos al desarrollo es un derecho social plasmado en la Constitución y, por eso, además de establecer las formas de coordinación para planear y ejecutar programas y el modo de asignar y ejercer el presupuesto, se reconoce la necesidad de que se garantice la igualdad entre los mexicanos promoviendo la equidad y la elevación de la calidad de vida.

Particularmente, la propuesta PRI (1), señala la necesidad de que se garantice la igualdad de oportunidades a los mexicanos para asegurar el desarrollo pleno de sus capacidades intelectuales y materiales y la concertación de acciones con los sectores social y privado, al determinar las bases para la participación social en la materia y establecer mecanismos de evaluación sobre el desempeño e impacto de los programas públicos relacionados con los derechos para el desarrollo social. Del mismo modo, las iniciativas perredistas son muy claras en este sentido y no difieren con la visión del PRI.

TABLA XIV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
OBJETIVO DE LA LEY

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Garantizar el derecho al desarrollo social, como un derecho humano consagrado en el conjunto de garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Crear, promover y regular las políticas públicas del gobierno federal en materia de desarrollo social, conforme a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, así como las acciones del Estado en la procuración del ejercicio de los derechos sociales y el impulso del sector social.	Establecer la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, y de los municipios, para la integración y el funcionamiento de un marco general de desarrollo social y humano integral en el país.	Regular las políticas y los programas para el ejercicio de los derechos sociales y la promoción del desarrollo nacional con libertad y equidad. Sus disposiciones son de orden público, interés social y observancia obligatoria en todo el país.	Establecer los principios y criterios de las políticas públicas de desarrollo social en un marco de participación democrática y respeto a la dignidad y libertad.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Respecto a los **objetivos del desarrollo social**, solo la iniciativa PAN (2) los define de manera explícita en un artículo, mientras que los otros anteproyectos no lo hacen. (Véase Tabla XV)

A este respecto, nos indica que el desarrollo social debe garantizar que los ciudadanos participen de forma democrática para dirigir su bienestar, por lo que será a través de la protección a las libertades civiles, económicas y culturales y de la distribución equitativa de los recursos públicos que se crearán las oportunidades, tanto para los individuos como para los grupos, de satisfacción de sus necesidades básicas. Podemos afirmar que esta iniciativa está otorgando un papel más activo a la sociedad para participar en la toma de decisiones respecto a los instrumentos a utilizar para generar el bienestar de la población, donde el Estado se limitará a vigilar el cumplimiento de las garantías individuales y proporcionar los recursos necesarios para dicho fin.

TABLA XV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
				<p>El desarrollo social tiene como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Garantizar la participación democrática de los ciudadanos en igualdad de oportunidades para gestionar su bienestar. ◆ Salvaguardar y fortalecer las libertades civiles, económicas y culturales para la creación de condiciones solidarias que favorezcan el bienestar individual, familiar y colectivo ◆ Apoyar equitativamente la distribución del uso de los recursos públicos a fin de incrementar las oportunidades de individuos y grupos en la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios básicos y empleo productivo.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Por otra parte, sólo las iniciativas del PRD contemplan cuáles son los **objetivos de la política social**. En primer lugar, la iniciativa PRD (1) señala que la “Política Social de Estado” debe dirigir el desarrollo nacional hacia el ejercicio de los derechos sociales, propiciando las condiciones para dicho fin, sea a través de acciones gubernamentales o no gubernamentales; debe promover y fortalecer el desarrollo económico y social en todas las regiones del país; combatir la pobreza generado y conservando fuentes de empleo con un salario remunerador, promoviendo la autogestión y cuidando la equidad social; y, fortalecer la participación gubernamental en las áreas estratégicas del desarrollo social.

En segundo lugar, la iniciativa PRD (2) establece que la “Política Nacional de Desarrollo Social” tiene como objetivos propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos económicos y sociales, individuales o colectivos, es decir, que se garantice el acceso a los programas de desarrollo social, la equidad de oportunidades en la gestión productiva, y la justa distribución de la riqueza, así como la superación de toda asimetría, desventaja, discriminación o exclusión social, colectiva o individual; promover y fortalecer el desarrollo regional equilibrado; la superación de la pobreza y la pobreza extrema, a través del abatimiento de la desigualdad y la promoción de la equidad social; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; fomentar las formas propias de organización y participación de la sociedad en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social; y, fortalecer la administración gubernamental en las áreas estratégicas del desarrollo social.

Es fácil observar que ambas iniciativas persiguen los mismos objetivos, pero es importante señalar que otorgan al Estado un papel predominante como rector del desarrollo económico y social del país, por lo que debe seguir siendo el garante de la realización de los derechos sociales y lo que esto conlleva, como el administrador de los recursos nacionales que resultan estratégicos para el desarrollo social y el crecimiento económico. (Ver tabla XVI)

TABLA XVI
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>La política nacional de desarrollo social tiene los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos económicos y sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social, la equidad de oportunidades en la gestión productiva, y la justa distribución de la riqueza. ◆ Promover y fortalecer el desarrollo regional equilibrado. ◆ Superar la pobreza y la pobreza extrema. ◆ Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución. ◆ Promover formas propias de organización y participación de la sociedad en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social. ◆ Fortalecer la administración gubernamental en las áreas estratégicas del desarrollo social. 	<p>La Política Social de Estado tendrá los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Dirigir el desarrollo nacional hacia el ejercicio de los derechos sociales a través de acciones gubernamentales o no gubernamentales. ◆ Promover y fortalecer el desarrollo económico y social en todas las regiones del país a través de una Política Social de Estado. ◆ Combatir las causas de la pobreza, mediante la generación de fuentes de trabajo, el salario remunerador, la autogestión y equidad social. <p>Fortalecer la participación gubernamental en las áreas estratégicas del desarrollo social.</p>			

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

SUMARIO

Podemos señalar que en la parte conceptual tres de las cinco iniciativas estudiadas resultan estar más completas y detalladas. Estas iniciativas son PRD (2), PAN (1) y PRI (1), mientras que la iniciativa que menos ahonda en este aspecto es la PRD (1), con base en el número de temas que son tratados en ellas.

No obstante, es importante señalar las características que, en general, cada iniciativa presenta:

1. Tanto la PRD (1) como la PRI (1) no definen qué se está entendiendo por desarrollo social.
2. Las iniciativas PRD (1) y PAN (2) no señalan conceptos básicos para entender y enmarcar la Ley.
3. Excepto la iniciativa PAN (1), ninguna establece cuáles son los principios en los que se basará el desarrollo social y, de manera contraria, esta iniciativa es la única que no señala los principios de la política social.
4. Respecto a los derechos para el desarrollo social, sólo son abordados por la iniciativa PRI (1), no obstante, de manera implícita estos derechos son señalados en otras partes de las iniciativas, por ejemplo, al establecer las prioridades de los programas sociales⁴.
5. Todas las iniciativas establecen el objeto de la Ley.
6. Sólo la iniciativa PAN (2) define específicamente los objetivos que persigue el desarrollo social.
7. Únicamente las iniciativas perredistas señalan los objetivos de la política social.

⁴ Para una descripción detallada véase el apartado *LINEAMIENTOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL* en el capítulo IV de este trabajo.

TABLA XVII
BALANCE CUANTITATIVO DE LOS INDICADORES

INDICADOR	PRD 1	PRD 2	PAN 1	PRI 1	PAN 2
CONCEPTO DE DESARROLLO SOCIAL	NO	SI	SI	NO	SI
CONCEPTOS BÁSICOS	NO	SI	SI	SI	NO
PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SOCIAL	NO	NO	SI	NO	NO
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL	SI	SI	NO	SI	SI
DERECHOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL	NO	NO	NO	SI	NO
Temas tratados en el ámbito conceptual	1	3	3	3	2
OBJETIVO DE LA LEY	SI	SI	SI	SI	SI
OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOCIAL	NO	NO	NO	NO	SI
OBJETIVOS DE LA POLÍTICA SOCIAL	SI	SI	NO	NO	NO
Temas tratados en el establecimiento de objetivos	2	3	1	1	2
TOTAL DE TEMAS TRATADOS	3	5	4	4	4

Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas de este apartado.

Conocer las bases teóricas en que se basa cada iniciativa nos ayuda a entender las propuestas que en el ámbito institucional, presupuestal y programático se presentan más adelante. De este modo, en el siguiente capítulo se señalarán las ofertas que en materia institucional para el fomento al *desarrollo* nos ofrecen los partidos políticos.

CAPÍTULO III

NUEVAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL

En este apartado se hablará sobre las propuestas que cada iniciativa presenta respecto a la creación de instituciones que coadyuven al buen funcionamiento de los programas de desarrollo social de los diferentes ámbitos de gobierno. Para ello, he clasificado estas instituciones de acuerdo con su composición y funciones, de manera que se considerarán *Instituciones Gubernamentales*, como aquellas que están compuestas exclusivamente por instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno; *Instituciones de Enlace*, que incluyen aquellas cuya composición puede ser social o gubernamental, pero que sin embargo, coordinan esfuerzos entre el gobierno y las organizaciones sociales; y, finalmente, *Instituciones Ciudadanas* que, como su nombre lo indica, tienen una composición social. Con base en esta clasificación, se describirá lo que cada partido propone y posteriormente se hará un análisis comparado de las propuestas.

INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

En la Tabla XVIII se puede observar que, inicialmente, el proyecto PRD (1) crea la **Comisión Nacional de Desarrollo Social** que tiene por objeto analizar y acordar sobre los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social. Estará integrada por el titular de la Secretaría, quien la presidirá y los titulares de las dependencias competentes en la materia de los gobiernos de las entidades federativas que se adhieran al Sistema Nacional de Desarrollo Social.

De acuerdo con la iniciativa, la Comisión tendrá un secretario técnico propuesto por su presidente y sesionará una vez en el mes de junio y otra en el de diciembre, en el lugar que decidan sus integrantes. Estará facultada para atender el derecho de solicitud de concurrencia de los sectores social y privado que así lo requieran cuando se traten asuntos de su interés o competencia, y sus funciones son las siguientes:

- I. Proponer criterios, lineamientos, medidas y procedimientos para formular, ejecutar, instrumentar y evaluar las estrategias, objetivos, prioridades y metas de los programas de desarrollo social.
- II. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias de la administración pública federal involucradas en los programas de desarrollo social.

- III. Acordar los términos y condiciones de los convenios de desarrollo social para el ejercicio presupuestal.
- IV. Informar sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los convenios de desarrollo social.
- V. Intercambiar experiencias en materia de desarrollo social.

Asimismo, instituye la **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social** como instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, lleven a cabo, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto según corresponda, las dependencias y entidades federales, ya sea directamente, en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado. Estará integrada por los Titulares de Desarrollo Social quien la presidirá; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Mexicano del Seguro Social; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; así como de las demás dependencias y entidades que, conforme a su competencia u objeto, deban participar. A primera vista parece ser una institución de enlace, pero su función es coordinar las acciones de las dependencias gubernamentales solas o en concurrencia, más no se encarga de realizar los enlaces.

En otro orden de ideas, los acuerdos de la Comisión serán obligatorios para la Secretaría y las demás dependencias y entidades federales. Sin detrimento de otras disposiciones de esta Ley, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán su cumplimiento.

Por su parte, la iniciativa PRD (2), al igual que la PRD (1), establece la **Comisión Nacional de Desarrollo Social**, con la misma finalidad y funciones, aunque a diferencia de la anterior, no contempla la **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social**. Sin embargo, esta iniciativa contempla la creación de los **Comités de Coordinación Regional**, que tendrán por objeto interrelacionar, vincular y coordinar los programas, proyectos, acciones e inversiones que lleven a cabo las dependencias y entidades federales, en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como en concertación con los sectores social y privado, para atender a la población de los grupos vulnerables, de una zona o región específica. Éstos se crearán por acuerdo de la Comisión Nacional de Desarrollo Social y regularán su

organización y funcionamiento conforme a dicho acuerdo, o a los Convenios Estatales de Desarrollo Social y su reglamento interno. Además, estarán integrados por los titulares de las representaciones locales de las dependencias y entidades federales de los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

La iniciativa PAN (1) prevé la creación del **Consejo Nacional de Desarrollo Social** con el objetivo de consolidar el federalismo a través de la coordinación y concertación de estrategias y programas de Desarrollo Social y será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional. Su principal función es la generación de propuestas y recomendaciones a los diferentes niveles de gobierno en materia de Desarrollo Social, a partir de la incorporación de los distintos criterios regionales y locales en dicha materia. Para ello, se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar, mientras que los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento. El Consejo Nacional estará integrado por: el Secretario de Desarrollo Social, quien lo presidirá; los Secretarios de Economía, Salud, Educación y Trabajo y Previsión Social; los titulares de las entidades federativas y los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión.

La iniciativa le asigna al **Consejo** las siguientes facultades:

- I. Coordinar el Sistema Nacional de Desarrollo Social;
- II. Presentar propuestas para la formulación de planes, programas, acciones y políticas en materia de desarrollo social, así como evaluarlas periódicamente;
- III. Proponer medidas para vincular el Sistema Nacional con los órganos similares de otros países;
- IV. Proponer bases y reglas para la realización de acciones conjuntas entre instituciones federales, estatales y municipales;
- V. Elaborar propuestas sobre los programas de cooperación internacional en materia de desarrollo social, en coordinación con las entidades y dependencias competentes;
- VI. Proponer reformas a leyes y reglamentos en materia de desarrollo social;
- VII. Analizar proyectos y estudios que se sometan a su consideración por conducto del secretario ejecutivo;
- VIII. Analizar los lineamientos para el buen desempeño de las instituciones de desarrollo social del país que sean propuestos por el Presidente del Consejo;
- IX. Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las Instituciones de Desarrollo Social de la Federación, las entidades federativas, y los municipios desarrollen sus acciones de manera más eficaz;
- X. Formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia.

Cabe destacar que la iniciativa establece puntualmente las funciones del Presidente y del Secretario del Consejo. Además, considera la creación de **Consejos locales** encargados de la coordinación y supervisión del Sistema Nacional de Desarrollo Social en sus respectivos ámbitos de gobierno, ya que también participarán los municipios y, en el caso del Distrito Federal, las delegaciones políticas. Todos los consejos de las entidades federativas serán presididos por el delegado de la SEDESOL y establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según las características regionales y demográficas de cada entidad federativa.

Cuando sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas o de dos o más municipios, se establecerán **Consejos regionales de coordinación**, con carácter temporal o permanente.

Los Consejos locales y los Consejos regionales se organizarán en lo conducente de manera similar al Consejo Nacional y tendrán las funciones relativas para hacer posible la coordinación en sus ámbitos de competencia. Podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.

Caso aparte es la iniciativa PAN (2), ya que en ella no se hace ninguna propuesta al respecto y deja como institución responsable de la coordinación general del desarrollo social a la SEDESOL, quien con la participación de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales, de los estados y el del Distrito Federal elaborará las políticas públicas y los programas generales de desarrollo social del país y expedirá las bases de organización de la participación social y las reglas de operación del ejercicio de los programas federales, a través de la organización del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Social**, del cual no se hace mayor referencia.

Finalmente, respecto a la iniciativa PRI (1) es importante decir que no presenta propuestas para crear ningún tipo de institución gubernamental.

En cuanto a este tipo de instituciones, las propuestas perredistas son prácticamente iguales, y se diferencian de la propuesta PAN (1) en cuanto a sus funciones, ya que las primeras se centran en el manejo de recursos, mientras que la segunda lo hace en la coordinación de las acciones programáticas del desarrollo social.

TABLA XVIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
INSTITUCIÓN	Comisión Nacional de Desarrollo Social	Comisión Nacional de Desarrollo Social	Consejo Nacional de Desarrollo Social		Secretaría de Desarrollo Social
FUNCIONES	Proponer criterios, lineamientos, medidas y procedimientos para formular, ejecutar, instrumentar y evaluar las estrategias, objetivos, prioridades y metas de los programas de desarrollo social.	Proponer criterios, lineamientos, medidas y procedimientos para formular, ejecutar. Instrumentar y evaluar las estrategias, objetivos, prioridades y metas de los programas de desarrollo social.	Presentar propuestas para la formulación de planes, programas, acciones y políticas en materia de desarrollo social, así como evaluarlas periódicamente y analizar los lineamientos para el buen desempeño de las instituciones de desarrollo social.		La SEDESOL elaborará las políticas públicas y los programas de desarrollo social y expedirá las bases de organización de la participación social y las reglas de operación de los programas federales, con el apoyo de las dependencias federales, de los gobiernos municipales, de los estados y del Distrito Federal.
INTEGRANTES	El titular de la SEDESOL y los titulares de las dependencias competentes en la materia de los gobiernos de las entidades federativas.	El titular de la SEDESOL y los titulares de las dependencias competentes en la materia de los gobiernos de las entidades federativas.	El Secretario de Desarrollo Social, los Secretarios de Economía, Salud, Educación y Trabajo y Previsión Social; los titulares de las entidades federativas y los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión.		
ÁMBITO DE COMPETENCIA	Federal	Federal	Federal, con opción de crear consejos locales, tanto estatales como municipales.		Federal
INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN	Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social	Comités de Coordinación Regional	Consejos regionales de coordinación		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

INSTITUCIONES DE ENLACE

Como se mencionó anteriormente, estas instituciones comprenden aquellas cuya composición puede ser gubernamental o social, pero que cumplen función de puente entre el gobierno y la sociedad. Por otro lado, es importante destacar que la iniciativa PAN (2) no presenta propuestas en este sentido. (Véase Tabla XIX)

Por ello, iniciaremos mencionando que en la iniciativa PRD (1) se establece la creación del **Sistema Nacional de Desarrollo Social**, como un mecanismo permanente de concurrencia, coordinación y concertación de los gobiernos federal, las entidades federativas y los municipios, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la política social;
- II. Establecer la concurrencia entre las dependencias y entidades federales, en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en la materia;
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social;
- IV. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- V. Integrar los recursos humanos, materiales y financieros para la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la política social;
- VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social.

Por otra parte, los organismos mixtos de coordinación para la planeación y programación del desarrollo social son los **Consejos de Desarrollo Social** que, según el caso, pueden ser de carácter regional, estatal municipal o comunitario.

El objeto y las funciones generales de dichos consejos son:

A) Objetivos

- I. Impulsar el mejoramiento sostenido de la calidad de vida en las regiones, entidades federativas, municipios o comunidades, mediante acciones programáticas que atiendan a la población, articulando los esfuerzos

institucionales, comunitarios y de las organizaciones sociales.

II. Asegurar la prioridad de las demandas sociales de acuerdo con criterios de equidad, integralidad, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género.

III. Fortalecer la estrategia de desconcentración y descentralización de la función pública, propiciando el desarrollo integral y sustentable, el fortalecimiento municipal y la participación corresponsable de la sociedad en las tareas de programación, ejecución y evaluación del gasto.

IV. Garantizar la participación de todos los actores municipales en el proceso de planeación y programación del desarrollo social.

B) Funciones

I. Coordinar los esfuerzos interinstitucionales al nivel regional, estatal, municipal y comunitario, así como de participación de los sectores social y privado, en la elaboración programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que incluya compromisos, recursos, responsables y tiempos de ejecución de las mismas.

II. Asesorar en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo social.

III. Recomendar las políticas, programas, estudios y acciones específicas en la materia, procurando presentarlas en proyectos programático-presupuestales.

IV. Evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas y acciones.

V. Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la ciudadanía.

VI. Proponer recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al desarrollo social.

VII. Coordinarse con organismos locales y regionales homólogos a fin de intercambiar experiencias mutuamente beneficiosas.

Los Consejos estarán integrados por las representaciones institucionales, sociales y privadas a que haya lugar, bajo la siguiente estructura básica:

I. Un órgano máximo de decisión.

II. Un presidente.

III. Un equipo técnico.

El órgano máximo de decisión, tendrá las siguientes funciones:

I. Analizar y aprobar el reglamento interno.

II. Elegir una entidad Coordinadora.

III. Elegir al presidente en turno del Consejo.

- IV. Analizar y validar el diagnóstico de que se trate.
- V. Analizar y aprobar los informes de avances de los programas y acciones emprendidas por el Consejo.
- VI. Validar al equipo técnico y coordinar y supervisar sus trabajos.
- VII. Analizar y aprobar los informes de evaluación y seguimiento de los programas presentados por el Consejo.

También contempla la constitución del **Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social**, como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos objetivos, atribuciones, responsabilidades y estructura orgánica serán las que determine la Ley del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social y su respectivo reglamento, por lo que no profundiza en ello.

Del mismo modo, la propuesta PRD (2) contempla el establecimiento del **Sistema Nacional para el Desarrollo Social**, como un mecanismo permanente de concurrencia, coordinación y concertación del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores social y privado. Tiene por objeto:

- I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- II. Establecer la concurrencia entre las dependencias y entidades federales, en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, proyectos, acciones e inversiones en la materia;
- III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, proyectos, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- IV. Coordinar los programas, proyectos, acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Social;
- V. Fomentar la participación de las organizaciones civiles y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
- VI. Integrar los recursos humanos, materiales, financieros para la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Social;
- VII. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social.

Este Sistema tendrá como instancias administrativas las siguientes instituciones:

- I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- II. Secretaría de Desarrollo Social;
- III. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. Secretaría de Economía;
- V. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- VI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- VII. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- VIII. Secretaría de Educación Pública;
- IX. Secretaría de Salud;
- X. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- XI. Secretaría de la Reforma Agraria;
- XII. Secretaría de Turismo;
- XIII. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- XIV. Instituto Mexicano del Seguro Social;
- XV. Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores;
- XVI. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por su parte, la iniciativa PAN (1) también plantea la creación del **Sistema Nacional de Desarrollo Social**, que se integrará por la SEDESOL, el Consejo Nacional de Desarrollo Social, los Consejos locales y regionales, el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos locales y regionales.

El **Consejo Consultivo Nacional** es el órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural, y que tendrá por objeto proponer y evaluar programas, estrategias y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Para cumplir con este objetivo, le asigna las siguientes funciones:

- I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación, orientación y evaluación de la política social;
- II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones sociales en el seguimiento, operación y evaluación de la política social;
- III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales para el cumplimiento de la política social;
- IV. Proponer la realización de foros, talleres y seminarios de la materia;
- V. Promover el diálogo continuo entre los sectores público, social y privado hacia la búsqueda de fórmulas que coadyuven a mejorar la gestión institucional y de la sociedad civil para la superación de la pobreza;
- VI. Informar a la opinión pública sobre aspectos de interés general relativos a la política social;

- VII. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- VIII. Impulsar, las manifestaciones individuales y colectivas que tengan por objeto el voluntarismo solidario con la población objeto de los programas de Desarrollo Social.

El Consejo Consultivo estará integrado por un presidente que será el secretario de Desarrollo Social; un secretario ejecutivo que será el subsecretario de Desarrollo Regional; un secretario técnico que será el jefe de la Unidad de Análisis Económico y Social, así como por los consejeros que invite la Secretaría, por conducto de su titular.

Los Consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los ámbitos académico, profesional, científico y cultural, representantes de las asociaciones intermedias, estrechamente vinculados con la problemática social del país y comprometidos con el bienestar general de la población, el fomento al desarrollo de los pueblos indígenas y de las comunidades marginadas, así como con la protección y asistencia en favor de individuos pertenecientes a grupos vulnerables. Asimismo los miembros de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Senadores y Diputados del H. Congreso de la Unión serán consejeros exoficio.

Asimismo, señala que las entidades federativas y los municipios, crearán **Consejos Consultivos locales** y regionales de modo similar al nacional y cuando para la promoción del desarrollo social sea necesaria la participación de dos o más entidades federativas o dos o más municipios ya sean de una misma o de diferentes entidades federativas, se establecerán **Consejos Consultivos regionales**.

Finalmente, la propuesta PRI (1) establece la creación del **Instituto de Evaluación del Desarrollo Social**, como órgano técnico colegiado encargado de la evaluación de la política de desarrollo social y de los programas respectivos y le confiere las siguientes funciones:

- I. Aprobar y publicar los lineamientos y criterios generales para la evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social, del Programa Nacional y las metas respectivas.
- II. Conocer las reglas de operación de los programas y emitir opinión.
- III. Proponer al Ejecutivo Federal la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria.
- IV. Proponer la realización de estudios para contar con información actualizada sobre problemas sociales y de marginación específicos.

- V. Establecer el sistema nacional de indicadores para el desarrollo social.
- VI. Formular recomendaciones para alentar la participación de organizaciones civiles en las políticas de desarrollo social.
- VII. Recomendar fuentes alternativas de financiamiento de la política de desarrollo social.
- VIII. Evaluar en forma sistemática la ejecución de los programas de las Zonas de Atención Prioritaria y hacer las recomendaciones para lograr el cumplimiento de las metas establecidas.
- IX. Informar sobre la situación de desarrollo social del país.
- X. Establecer convenios de colaboración con instituciones públicas, sociales y privadas para llevar a cabo tareas de evaluación.
- XI. Mantener una estrecha coordinación con el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social y con sus equivalentes en las entidades federativas.
- XII. Recomendar el establecimiento de mecanismos y procedimientos administrativos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los programas de desarrollo social.

El órgano de gobierno del Instituto será el **Comité Técnico**, integrado por los representantes de las secretarías de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Secretarios de Desarrollo Social o sus homólogos de las 32 entidades federativas del país; diez presidentes municipales que reflejen la pluralidad y heterogeneidad del país; y cinco especialistas de reconocido prestigio académico en materia de desarrollo social y superación de la pobreza, por invitación. Dicho Comité designará un Secretario Ejecutivo para el Instituto, cuya organización y funcionamiento deberán ser previstos en el reglamento respectivo.

En suma, respecto a las propuestas de instituciones de enlace hechas por la iniciativa PRD (1), PRD (2) y PAN (1) las ofertas son, en el fondo, muy similares al ofrecer la posibilidad de coordinación entre municipios, estados y la federación para la planeación y ejecución de la política social, integrando a este proceso a los sectores social y privado, a diferencia de la oferta presentada por la iniciativa PRI (1), la cual enlaza al gobierno y a la sociedad a través de la evaluación, pero no contempla su interacción en el diseño y ejecución de la Política Social a diferencia de las primeras.

TABLA XIX
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
INSTITUCIONES DE ENLACE

INDICADOR	PRD (1)		PRD (2)	PAN (1)		PRI (1)	PAN (2)
INSTITUCIÓN	Sistema Nacional de Desarrollo Social	Consejos de Desarrollo Social	Sistema Nacional para el Desarrollo Social	Sistema Nacional de Desarrollo Social	Consejo Consultivo Nacional	Instituto de Evaluación del Desarrollo Social	
FUNCIONES	Mecanismo permanente de concurrencia, coordinación y concertación de los gobiernos federal, las entidades federativas y los municipios, así como los sectores social y privado.	Organismos mixtos de coordinación y programación que coordine esfuerzos interinstitucionales al nivel regional, estatal, municipal y comunitario, así como la participación de los sectores social y privado, en la elaboración, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas.	Mecanismo permanente de concurrencia, coordinación y concertación del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores social y privado para integrar la participación de los sectores público, social y privado en la Política Nacional de Desarrollo Social.		Órgano de consulta de la SEDESOL, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto proponer y evaluar programas, estrategias y acciones de la política nacional de desarrollo social.	Evaluación y seguimiento de la política social; establecer el sistema nacional de indicadores del desarrollo social; recomendar fuentes alternativas de financiamiento; informar sobre la situación de desarrollo social del país.	
INTEGRANTES		Un órgano máximo de decisión; un presidente; un equipo técnico.	Diversas instancias gubernamentales	La SEDESOL, el Consejo Nacional de Desarrollo Social, los Consejos locales y regionales, el Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos locales y regionales.	El secretario de Desarrollo Social; el subsecretario de Desarrollo Regional; el jefe de la Unidad de Análisis Económico y Social; consejeros invitados por la SEDESOL; y miembros de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Senadores y Diputados.	Representantes de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Secretarios de Desarrollo Social de las 32 entidades federativas; diez presidentes municipales; cinco especialistas de reconocido prestigio académico.	
ÁMBITO DE COMPETENCIA	Federal	Regional, estatal o municipal, según se requiera	Federal	Federal	Federal	Federal	
INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN	Consejos ya sea de carácter regional, estatal municipal o comunitario				Consejos Consultivos Locales y Regionales		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

INSTITUCIONES CIUDADANAS

En éste ámbito, a pesar de que todas las iniciativas contemplan a la sociedad como un actor relevante para la consecución del desarrollo, sólo la iniciativa PRI (1) considera un par de instituciones íntegramente sociales. (Ver Tabla XX)

La primera es la **Contraloría Social**, entendida como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Para ello, es obligación del gobierno federal promover la organización de la Contraloría Social y facilitarle el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, las cuales son:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones.
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social.
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos.
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas.
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades, administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

La siguiente institución es el **Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social** órgano plural y colegiado que coadyuva a promover la participación de la sociedad en el desarrollo social. Este Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Opinar y formular recomendaciones sobre las políticas y los programas de desarrollo social.
- II. Recomendar al Ejecutivo la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria.
- III. Alentar la participación ciudadana en la materia.
- IV. Proponer a la SEDESOL los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
- V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados en el desarrollo social.
- VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia.

VII. Solicitar a las dependencias responsables de la política social información sobre los programas y acciones que estas realizan.

VIII. Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.

IX. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de Desarrollo Social.

X. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones sociales y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social.

XI. Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables.

TABLA XX
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
INSTITUCIONES CIUDADANAS

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)		PAN (2)
Institución				Contraloría Social	Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social	
Funciones				Mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.	Órgano plural y colegiado que coadyuva a promover la participación de la sociedad en el desarrollo social.	
Integrantes				Sector social	Sector social	
Nivel de competencia				Federal	Federal	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

SUMARIO

En esta segunda parte del análisis, hemos podido observar que la iniciativa menos propositiva en el aspecto institucional es el proyecto PAN (2), ya que delega toda la responsabilidad de fomento al desarrollo a la SEDESOL. Respecto al resto de las iniciativas, todas generan nuevas instancias gubernamentales para cumplir con dicho objetivo, no obstante sólo la iniciativa PRI (1) contempla un organismo ciudadano de control a la labor gubernamental, mientras que las demás -PAN (1), PRD (1) y PRD (2)- destacan la importancia de las instituciones de enlace entre gobierno y sociedad que los otros proyectos no consideran. Éstas últimas iniciativas presentan propuestas muy similares y aunque algunas puntualizan más sobre las facultades y funciones que tendrán, en el fondo el contenido es el mismo: la

corresponsabilidad tanto entre el gobierno y la sociedad como entre los distintos ámbitos de gobierno.

En la Tabla XXI se presenta una comparación cuantitativa de las propuestas hechas por los partidos para la creación de instituciones para el *desarrollo*. Observamos que la iniciativa PAN (2) no es innovadora en su oferta, ya que propone dejar toda la responsabilidad de coordinar el desarrollo social a la SEDESOL, tal como se ha venido haciendo durante los últimos años, a diferencia de las otras iniciativas, cuyas propuestas sí modificarían la centralización de los programas sociales y la verticalidad con que se elaboraban anteriormente. También es importante señalar que ninguna iniciativa presenta propuestas de los tres tipos de instituciones a la vez.

TABLA XXI
BALANCE CUANTITATIVO DE LOS INDICADORES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES	SI	SI	SI	NO	SI
INSTITUCIONES DE ENLACE	SI	SI	SI	SI	NO
INSTITUCIONES CIUDADANAS	NO	NO	NO	SI	NO
TOTAL DE TEMAS TRATADOS	2	2	2	2	1

Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas de este apartado.

Después de ver qué instituciones serían las encargadas del impulso al *desarrollo* pasaremos ahora al análisis de las propuestas que en materia de gasto social hacen las iniciativas a Ley General de Desarrollo Social.

CAPÍTULO IV

EL GASTO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES: LINEAMIENTOS DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO

La experiencia de los últimos años ha demostrado que mayor gasto social no necesariamente es igual a mayor desarrollo. Sin embargo, es importante que éste no se reduzca de tal modo que se descuide a otros segmentos de la población, cuyas condiciones de vida podrían degradarse a tal grado que resulte contraproducente para la reducción real de la pobreza.

LINEAMIENTOS GENERALES DEL GASTO SOCIAL

En relación con esta temática, la Ley General de Desarrollo social contempla una serie de lineamientos básicos que buscan establecer la manera en que el gasto social deba ser garantizado. En este sentido, las iniciativas PAN (1) y PAN (2) no hacen ninguna referencia explícita, pero el proyecto PRD (1) es sumamente exhaustivo en la definición de los criterios a seguir para asignar el gasto social. Inicialmente, establece que el **presupuesto** para financiar los programas de desarrollo social **incluye**:

- I. Los presupuestos de los programas que instrumentan las políticas de derechos universales, y
- II. El Fondo Social Global que incluye:
 - a) El subfondo de desarrollo regional e infraestructura social básica.
 - b) El subfondo de programas sociales y superación de la pobreza.
 - c) El subfondo de promoción y expansión de la economía social competitiva.
 - d) Los recursos presupuestarios especiales que le destine el Ejecutivo Federal.
 - e) Los financiamientos, aportes y contribuciones de cualquier persona jurídica pública o privada, nacional o extranjera.

Este Fondo incorpora los programas sociales ya establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, los cuales están ordenados de acuerdo con la Secretaría federal que los maneja. Para ello, en el Presupuesto anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los **programas de desarrollo social**. Dichos programas son:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario

Subsidios que otorguen:

Banco Nacional del Crédito Rural, S.N.C. (BANRURAL)

Financiera Nacional Azucarera S.N.C. (FINA)

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI)

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)

Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO)

Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA)

Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Programas de la Alianza para el Campo

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales

Programa del Fondo de Apoyo Especial a la Inversión

SECRETARIA DE ECONOMÍA

Programa Marcha Hacia el Sur

Programa de Encadenamientos Productivos

Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos

Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMUR)

Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)

Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer

Programa de la Mujer Campesina

Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI)

Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial (CETRO) y

Centros Regionales para la Competitividad Empresarial (CRECES)

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Programas del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

Programas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Programas del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA)

Programas de la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)

Programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA)
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)
Programa Nacional de Becas y Financiamiento
Programa Escuelas de Calidad
Programa Fondo de Modernización para la Educación Superior
Programa Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con Evaluación de la ANUIES

SECRETARIA DE SALUD

Programa Salud para Todos
Programa Comunidades Saludables
Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)
Programa IMSS-Solidaridad
Programas de Atención a Personas con Discapacidad a cargo del DIF
Programas de Atención a Población en Desamparo a cargo del DIF

SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)
Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)
Programa de Desarrollo Regional Sustentable
Programas de Infraestructura Hidroagrícola y de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua
Programa de Desarrollo Institucional Ambiental

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

Programa Tortilla a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
Programa de Abasto Rural a cargo de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V. (DICONSA)
Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI)
Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA)
Programas del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)
Crédito a la Palabra
Programa de Atención a Zonas Áridas
Programa de Atención a Comunidades Indígenas
Programa Nacional a Jornaleros Agrícolas
Programa de Maestros Jubilados

Programa de Atención a Productores Agrícolas de Bajos Ingresos
Programa de Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
Programa de Servicio Social Comunitario
Programa de Coinversión Social
Programa de Capacitación y Fortalecimiento Institucional
Programa de Fondos Compensatorios en Chiapas

PROGRAMAS ESPECIALES

Programa de Empleo Temporal (PET)
Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Por otro lado, el presupuesto federal del **gasto social** considerará los siguientes **criterios**:

- I. El gasto social *per capita* de los programas sectoriales y los programas sociales federales en ningún caso será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior.
- II. El financiamiento para la superación de la pobreza no podrá ser menor de 1.5 por ciento del PIB.
- III. El financiamiento para la política de desarrollo de la economía social competitiva no podrá ser menor al 1.5 del PIB.
- IV. Estará orientado a superar los desequilibrios y las desigualdades regionales.
- V. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales.
- VI. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y municipios acordarán con la administración pública federal el destino y los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.
- VII. La reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.

Estos recursos no podrán ser destinados a otros fines y se llevará un control de los mismos con independencia conforme a los lineamientos que determine la Secretaría. En este sentido, para evaluar públicamente la equidad en las transferencias presupuestales federales, las dependencias de la administración pública federal informarán, además de en el Diario Oficial de la Federación, a través de cuando menos tres medios de circulación nacional, la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas y municipios.

No obstante, los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de

los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales, de los sectores social y privado.

Respecto a las aportaciones federales, su otorgamiento se condiciona al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta iniciativa de Ley, para los **fondos** siguientes:

- I. Fondo para la Educación.
- II. Fondo para los Servicios de Salud.
- III. Fondo para la Superación de la Pobreza.

Dichos fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo con lo dispuesto en la iniciativa de Ley. Inicialmente, respecto al **Fondo para la Educación**, las entidades federativas recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan: la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica, y superior en su modalidad universitaria; así como para los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

La iniciativa presenta la **forma en que se distribuirán** los recursos al Fondo. En primer lugar, el monto nacional del Fondo para la Educación se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de:

- I. Proporcionar los recursos necesarios para operar las instalaciones existentes y remunerar la plantilla de personal existente al inicio de cada periodo.
- II. Los recursos de compensación destinados a abatir rezagos y alcanzar un desarrollo educativo más homogéneo y equitativo en todo el país.
- III. Proporcionar los recursos para construir y mejorar los espacios educativos, así como el personal docente requerido para atender el abatimiento del rezago cuantitativo y cualitativo y el crecimiento de la demanda.

En segundo lugar, se tomarán en cuenta **para cada entidad** federativa los siguientes **elementos**:

- I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos con motivo de la suscripción

de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.

II. Los recursos presupuestales que con cargo al Fondo de Educación se hayan transferido de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior, adicionando:

- a. Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las previsiones para el Fondo de Educación.
- b. El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior.
- c. La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.
- d. El crecimiento en el número de escuelas y en la plantilla de personal que resulte de la aplicación de las bolsas de compensación, de inversión y de formación en el trabajo y de educación tecnológica.

En tercer lugar, crea las **bolsas de compensación** como parte del Fondo de Educación, cada una de las cuales recibirá anualmente un monto que será mayor mientras más altos sean la magnitud del rezago cuantitativo en materia de cobertura y nivel educativo de la población; el rezago en materia cualitativa, manifestado en la forma de baja calidad de la educación y precariedad de las instalaciones; y, las metas de cobertura y de aumento en la calidad que establezcan los programas de desarrollo social. Estas bolsas son:

- I. Bolsa de compensación de la educación preescolar.
- II. Bolsa de compensación de la educación básica para menores.
- III. Bolsa de compensación para la alfabetización y educación básica para adultos.

En la determinación del monto de cada bolsa de compensación será obligatorio para el Ejecutivo Federal recabar la opinión fundamentada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual deberá llevar a cabo a través del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social las investigaciones necesarias para fundar debidamente esta opinión.

Por otra parte, se crean tres **bolsas de inversión** con diversos fines:

- I. Para la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación preescolar y básica.

- II. Para la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de la educación superior en su modalidad universitaria.
- III. Para la educación normal.

Al igual que en las bolsas de compensación, para la determinación del monto de cada bolsa de inversión será obligatorio para el Ejecutivo Federal recabar la opinión fundamentada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, bajo las mismas condiciones.

Los **criterios de asignación** de recursos para las **bolsas de inversión** son:

- I. Requerimientos de construcción, rehabilitación, equipamiento y preparación de personal docente, conforme lo establece el Artículo 31.
- II. Los requerimientos de construcción, equipamiento y preparación de personal docente derivados del crecimiento de la población demandante de los servicios, tal como se prevé en los programas sectoriales respectivos.
- III. Para la construcción, equipamiento y rehabilitación de los espacios educativos para la educación universitaria, se definirá por convenio entre la federación y las entidades federativas con base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa sectorial respectivo.

Además, se establecerán dos bolsas de educación para la producción:

- I. De capacitación y formación para el trabajo
- II. De educación tecnológica

La iniciativa resulta tan completa, al grado que presenta **fórmulas matemáticas** para asignar recursos y medir diversos indicadores sobre la educación, a saber:

1. Grado de eficiencia y eficacia en el uso de recursos
2. Indicadores de cantidad y calidad de la enseñanza por entidad federativa
3. Índice de cobertura de cada uno de los menores de las edades de seis a 14 años
4. Índice de cobertura cuantitativa de los adultos

A continuación, la iniciativa establece los criterios para el **Fondo para los Servicios de Salud**, cuyos recursos presupuestales se determinarán anualmente de acuerdo con:

- I. La operación de la infraestructura médica existente, cuyos recursos se definirán de acuerdo con los siguientes **criterios**:

- a) Inventario de infraestructura médica y plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social.
- b) Recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación se hayan transferido durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste.
- c) Recursos que la Federación haya transferido durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros.
- d) El crecimiento en el inventario de infraestructura médica y en la plantilla de personal que resulte de la aplicación de la bolsa de compensación de salud.

II. La disminución del déficit de cobertura, es decir, el aumento de la equidad y el estímulo de la eficacia y la eficiencia en el **manejo de recursos** en cada entidad federativa. Éstos se ejercerán a través de la bolsa de compensación de salud, con base en las siguientes **pautas**:

- a) La magnitud del rezago cuantitativo y cualitativo en materia de cobertura de la población abierta.
- b) Las metas de cobertura y de aumento en la calidad que establezcan los programas sectoriales.

Al igual que en el ámbito educativo, también en este sector se establece una serie de **fórmulas matemáticas** como indicadores para medir:

1. La participación de la entidad federativa en la brecha de capacidad potencial de cobertura de los servicios de salud a población abierta del sector público.

2. La participación de cada entidad federativa en las muertes evitables nacionales.
3. La participación en la masa carencial, es decir, la pobreza de necesidades básicas insatisfechas.
4. Participación en el rezago de salud de la entidad federativa.
5. Grado de eficiencia y eficacia en el ejercicio por cada entidad federativa.

Finalmente, respecto al **Fondo para la Superación de la Pobreza** establece que su asignación se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El monto se definirá de acuerdo con:

- I. Los niveles de incidencia e intensidad de la pobreza (extrema y no extrema) que prevalezcan en el país.
- II. Las metas anuales de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema establecidas en el programa sectorial respectivo.

En ningún caso será menor del cuatro por ciento de la recaudación federal participable según la estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, 0.7 por ciento corresponderá al fondo de entidades federativas y 3.3% al Fondo Municipal y del Distrito federal para la Superación de la Pobreza.

Este fondo se entregará mensualmente por partes iguales, a los municipios a través de las entidades federativas y al Distrito Federal por conducto de la Federación. Estas **aportaciones se destinarán** exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de carencia en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, vivienda, caminos rurales, infraestructura productiva rural. Por otra parte, las aportaciones federales que con cargo al Fondo Estatal de Superación de la Pobreza reciban las Entidades Federativas y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal en todos los rubros anteriores, así como a programas de apoyo a la alimentación y de asistencia social a la población en pobreza extrema, apoyos a población desamparada, y programas de apoyo productivo a la población en pobreza o en riesgo de caer en ella.

Para el ejercicio de los fondos destinados a este último propósito, las entidades federativas constituirán las instituciones que consideren pertinentes

para su manejo. En este caso de ser necesario construir las instituciones pertinentes, las entidades federativas podrán utilizar hasta tres por ciento de los fondos respectivos para el desarrollo institucional durante los tres primeros años de vigencia de esta Ley. Los municipios podrán disponer de hasta siete por ciento del total de recursos del Fondo Municipal para la Superación de la Pobreza para el mismo propósito. Estas acciones serán convenidas por las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, con el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL.

Respecto de las aportaciones del Fondo de Superación de la Pobreza, las **entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal** deberán:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- IV. Proporcionar a la SEDESOL y al Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Superación de la Pobreza les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de las entidades federativas, y
- V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la equidad de género y con la preservación y protección del medio ambiente.

Por su parte, el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, **distribuirá** el Fondo de Superación de la Pobreza entre las entidades federativas de acuerdo con los siguientes **criterios**:

- I. En función de la magnitud de la pobreza.
- II. De eficiencia y eficacia en la inversión de los recursos y los resultados de cobertura y calidad obtenidos.

Al igual que con los otros fondos, la asignación de recursos también se hace a través de ciertos **indicadores y fórmulas** para calcular:

1. Puntaje de desempeño en materia de eficacia y eficiencia
2. Criterio de abatimiento de la pobreza

Todas las aportaciones de los fondos serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y el Distrito Federal, que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos.

El **control y supervisión** del manejo de estos recursos quedarán a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

- I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- II. Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales, según corresponda. La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos.
- III. La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal será efectuada por el Congreso local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo local, de los municipios y el Distrito Federal, respectivamente, aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y
- IV. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales.

Cuando las autoridades estatales, municipales y del Distrito Federal que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un congreso local o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal detecten que los recursos de los fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberán hacerlo

del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal en que, en su caso, incurran las autoridades locales, municipales o del Distrito Federal, exclusivamente por motivo de la desviación de los recursos recibidos de los fondos señalados, para fines distintos de los previstos, serán sancionadas en los términos de la legislación federal, por las autoridades federales, en tanto que en los demás casos dichas responsabilidades serán sancionadas y aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

La iniciativa PRD (2) señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación contendrá partidas anuales específicas destinadas al desarrollo social bajo los siguientes **criterios**:

- I. El gasto social, que no podrá ser menor al requerido para alcanzar los objetivos y principios de la Política Social de Estado, y en términos reales, no será inferior al del ejercicio fiscal del año anterior;
- II. El gasto destinado a los programas para la erradicación de la pobreza no podrá ser menor al necesario para cubrir los niveles mínimos de asistencia, o en su defecto no menor al tres por ciento del Producto Interno Bruto;
- III. Los objetivos generales, objetivos específicos, metas, variables así como Indicadores y lineamientos generales de eficacia y calidad en la prestación de los servicios sociales;
- IV. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y los municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino de los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación;
- V. La reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.

Respecto a los **fondos** de aportaciones federales para el desarrollo social, señala que deberán distribuirse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia y publicidad, con el fin de fortalecer los principios y objetivos de la Política Social de Estado ya señalados anteriormente.

Por su parte, la iniciativa PRI (1) parte de la idea de que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales sin previa autorización de la Cámara de Diputados.

Otorga el carácter de prioritarios y de interés público a:

- I. Los programas destinados a garantizar el acceso y la permanencia de estudiantes en los ciclos de educación básica y media superior, y los instrumentos para mejorar constantemente su calidad.
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, grupos vulnerables y zonas de atención prioritaria.
- III. Las políticas, programas y acciones públicas para que mejoren la alimentación y nutrición materno infantil.
- IV. Los programas de abasto social de productos básicos.
- V. Los programas de vivienda rural y popular.
- VI. Los fondos públicos destinados a la promoción y desarrollo de proyectos productivos y empresas sociales.
- VII. Las obras de infraestructura social para la superación de la pobreza en materia de: agua potable, drenaje, electrificación, caminos, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.
- VIII. Los subsidios a: educación, seguros de salud, vivienda, alimentación, y a; consumo de agua, energía eléctrica y gas doméstico.

A fin de evitar que reducciones en el gasto social, establece los **criterios** a seguir señalando claramente que el presupuesto destinado a la política social, deberá incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB de acuerdo a los datos oficiales del Banco de México. De este modo, es el gobierno federal quien deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Finalmente, respecto a los **Fondos** de Aportaciones Federales y los Ramos Generales, relativos a los Programas Sociales de Educación, Salud, Alimentación, Infraestructura Social y Creación de Oportunidades de Ingreso no profundiza demasiado y sólo establece que serán distribuidos con base en los criterios de equidad que para el efecto establezca el Congreso de la Unión.

En suma, podemos señalar que la iniciativa PRD (1) es la que puntualiza de manera más completa cómo debe ser asignado el presupuesto del gasto social, ya que las iniciativas PRI (1) y PRD (2) sólo señalan en términos generales los lineamientos básicos a seguir como el hecho de que no pueda sufrir disminuciones, los programas prioritarios, el incremento anual, su destinación fija, entre otros. (Ver Tabla XXII)

TABLA XXII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
LINEAMIENTOS DEL GASTO SOCIAL

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Criterios	<p>El gasto social en ningún caso será menor en términos reales al asignado el año o inmediato anterior. El financiamiento para la superación de la pobreza no podrá ser menor de 1.5 por ciento del PIB. Estará orientado a superar los desequilibrios y las desigualdades regionales. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales. No podrán ser destinados a otros fines y se llevará un control de los mismos con independencia. Los recursos presupuestales federales asignados a los programas de desarrollo social podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales, de los sectores social y privado. La reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.</p>	<p>El gasto social, que no podrá ser menor al requerido para alcanzar los objetivos y principios de la Política Social de Estado, y en términos reales, no será inferior al del ejercicio fiscal del año anterior. El gasto destinado a los programas para la erradicación de la pobreza no podrá ser menor al necesario para cubrir los niveles mínimos de asistencia, o en su defecto no menor al tres por ciento del Producto Interno Bruto. En el caso de los presupuestos federales descentralizados, las entidades federativas y los municipios acordarán con la Administración Pública Federal el destino de los criterios del gasto, a través de los convenios de coordinación.</p>		<p>Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales sin previa autorización de la Cámara de Diputados. El presupuesto destinado a la política social, deberá incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB de acuerdo a los datos oficiales del Banco de México.</p>	
Fondos	<p>Las entidades federativas recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan a través de tres fondos: Fondo para la Educación Fondo para los Servicios de Salud Fondo para la Superación de la Pobreza.</p>	<p>Los fondos deberán distribuirse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia y publicidad.</p>		<p>Los fondos relativos a los Programas Sociales de Educación, Salud, Alimentación, Infraestructura Social y Creación de Oportunidades de Ingreso serán distribuidos con base en los criterios de equidad que para el efecto establezca el Congreso de la Unión.</p>	
Fórmulas para la distribución de recursos	Si	No		No	
Medidas de control de recursos	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales Congreso local Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados	No		No	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

LINEAMIENTOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

Como hemos observado, las iniciativas de Ley tienen a lo largo de su contenido los lineamientos generales que los programas de política social deben seguir. No obstante, todas ellas presentan apartados específicos, algunos más abundantes que otros, sobre la programación del desarrollo social. Ese es el contenido de este apartado. Por *lineamientos generales de los Programas de Desarrollo Social* entendemos aquellos criterios que señalan las iniciativas a Ley para elaborar los programas en específico, esto es, los *lineamientos de la planeación del Desarrollo Social* en general, aspectos a seguir en la *formulación y ejecución de los programas sociales*, *lineamientos para el diseño de los programas sociales*, *evaluación de los programas*, la *creación de indicadores* para realizar las evaluaciones, los *tipos de programas de desarrollo social* que deben contemplarse, las *prioridades de los programas de desarrollo social*, y cómo debe ser la *publicidad gubernamental*.

Lineamientos de la Planeación

Primero, es importante señalar que la iniciativa PAN (1) no hace especificación alguna en este sentido. Por su parte, el proyecto PRD (1) estipula que los principios generales de la política nacional de desarrollo social serán obligatorios en la formulación y ejecución de estrategias, programas, objetivos, instrumentos y asignación, distribución y ejercicio presupuestal, esto es que, en su formulación y ejecución, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de desarrollo social deberán ser congruentes con los principios, objetivos e instrumentos que establezca la Ley.

La iniciativa PRD (2), al igual que la anterior, señala que los principios generales de la Política Social de Estado serán obligatorios para el Sistema Nacional para el Desarrollo Social, es decir, para la formulación y ejecución de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos, objetivos, instrumentos y asignación, distribución y ejercicio presupuestal para el desarrollo social, mientras que el proyecto PRI (1) únicamente señala que los programas de desarrollo social que se formulen deben orientarse al cumplimiento del objeto de la Ley.

La iniciativa PAN (2) establece que la planeación del desarrollo social es un proceso abierto y democrático de programación, presupuestación y coordinación para el ejercicio, control y evaluación del gasto público destinado para tal fin en el ámbito municipal, estatal, del Distrito Federal y nacional.

Así, con base en los principios que fueron señalados en la parte conceptual de las iniciativas¹, los proyectos PRD (1) y PRD (2) establecen que la planeación de la Política Social debe fundarse en los principios que para este fin fueron estipulados, mientras que las iniciativas PRI (1) y PAN (2) se limitan a señalar que deben orientarse a cumplir el objetivo de la Ley, el cual está señalado en el primer capítulo de este trabajo, y que debe ser un proceso abierto y democrático. (Ver Tabla XXIII)

TABLA XXIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
LINEAMIENTOS DE LA PLANEACIÓN

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Principios generales de la Política Nacional de Desarrollo Social señalados por la Ley.	Principios generales de la Política Social de Estado.		Los programas de desarrollo social deben orientarse al cumplimiento del objeto de la Ley.	La Planeación debe ser un proceso abierto y democrático.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Formulación y Ejecución

El proyecto PRD (1) dispone que los programas que establezcan acciones e inversiones en materia de desarrollo social, deben ser formulados y ejecutados por las dependencias y entidades federales, de acuerdo con su competencia u objeto, en coordinación con la Secretaría, con la concurrencia de los gobiernos de las entidades federativas y la participación de los sectores social y privado. De este modo, la SEDESOL integrará y conducirá la política nacional de desarrollo social.

El proyecto PRD (2) no hace señalamientos en este rubro. Por su parte, la propuesta PAN (1) establece que el Sistema Nacional de Desarrollo Social podrá presentar propuestas para la integración de los planes, programas y proyectos de la materia en los tres órdenes de gobierno. Los programas y proyectos de desarrollo social serán ejecutados por los tres órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia, mientras que la SEDESOL capacitará a las autoridades estatales y municipales que lo requieran y les ofrecerá asesoría permanente en los aspectos de planeación, aspectos jurídicos, financieros, administrativos, productivos y otros que se requieran.

Por su parte, la iniciativa PRI (1) señala que la planeación del desarrollo social se lleva a cabo a través de:

¹ Para una descripción detallada véase *CONCEPTOS Y PRINCIPIOS GENERALES* en el capítulo II de este trabajo.

- I. El Plan Nacional de Desarrollo.
- II. El Programa Nacional de Desarrollo Social.
- III. Los planes y programas estatales de desarrollo social.
- IV. Los programas municipales de desarrollo social.
- V. Los programas especiales.

Así, la ejecución de las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo social queda a cargo de los respectivos poderes ejecutivos federal, estatales, del Distrito Federal y de las presidencias municipales, en el ámbito de sus atribuciones. Señala además que los objetivos y metas del Programa Nacional de Desarrollo Social y los correspondientes a entidades y municipios son de interés público y obligan a las instituciones a realizar las acciones y proveer los recursos necesarios para garantizar su cumplimiento.

De acuerdo con la iniciativa PAN (2) la formulación se hará dentro del marco general del programa nacional de desarrollo social. Así, el gobierno federal y, en su caso, los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal, formularán programas institucionales, sectoriales, especiales, regionales y comunitarios en el ámbito de sus respectivas competencias. Los poderes ejecutivos locales y el del Distrito Federal aprobarán su sistema de planeación del desarrollo social y formularán y aplicarán los programas respectivos. Asimismo, los ayuntamientos podrán aprobar, además de los establecidos en esta Ley, programas específicos en materia de desarrollo municipal. Además, como base territorial y jurídica de la planeación nacional, los municipios serán los ejecutores de los programas, recursos y acciones de desarrollo social, excepto en los casos expresamente asignados legal o administrativamente a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal, mientras que la SEDESOL coordinará, con la participación que compete a las autoridades de los estados y a las del Distrito Federal, la capacitación y asesoría permanente de las autoridades municipales y delegacionales; vigilará que los recursos federales ejercidos por los Estados, el Distrito Federal y los municipios se apeguen a las normas y procedimientos que para tal efecto emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Tal y como se sintetiza en la Tabla XXIV, todas las propuestas coinciden en señalar que la formulación ejecución corresponde de manera coordinada y concurrente a los tres niveles de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, mientras que la SEDESOL queda como la instancia rectora de este proceso.

TABLA XXIV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Los programas de desarrollo social, serán formulados y ejecutados por las dependencias y entidades federales, de acuerdo con su competencia u objeto, en coordinación con la Secretaría, con la concurrencia de los gobiernos de las entidades federativas y la participación de los sectores social y privado. De este modo, la SEDESOL integrará y conducirá la política nacional de desarrollo social.		El Sistema Nacional de Desarrollo Social podrá presentar propuestas para la integración de los planes, programas y proyectos de la materia en los tres órdenes de gobierno. Los programas y proyectos de desarrollo social serán ejecutados por los tres órdenes de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia, mientras que la SEDESOL capacitará a las autoridades estatales y municipales que lo requieran.	La planeación del desarrollo social se lleva a cabo a través de: I. El Plan Nacional de Desarrollo. II. El Programa Nacional de Desarrollo Social. III. Los planes y programas estatales de desarrollo social. IV. Los programas municipales de desarrollo social. V. Los programas especiales. La ejecución de los planes y programas de desarrollo social queda a cargo de los respectivos poderes ejecutivos federal, estatales, del Distrito Federal y de las presidencias municipales, en el ámbito de sus atribuciones.	En el marco general del programa nacional de desarrollo social, el gobierno federal y en su caso los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal formularán programas en el ámbito de sus respectivas competencias. Los poderes ejecutivos locales y el del Distrito Federal aprobarán su sistema de planeación del desarrollo social y formularán y aplicarán los programas respectivos. Los ayuntamientos podrán aprobar programas específicos y, siendo la base territorial y jurídica de la planeación nacional, serán los ejecutores de los programas, recursos y acciones de desarrollo social, mientras que la SEDESOL dará capacitación y asesoría permanente a las autoridades municipales y delegacionales.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Lineamientos para el Diseño de los Programas Sociales

Las iniciativas PRD (2) y PRI (1) no especifican nada con relación a este tema. De acuerdo con la iniciativa PRD (1), para diseñar la operación de los programas sociales, las dependencias de la administración pública federal, los estados y municipios, deberán observar obligatoriamente cuando menos los siguientes lineamientos generales:

- I. Objetivos.
- II. Metas
- III. Financiamiento
- IV. Esquemas de Operación
- V. Seguimiento y Evaluación
- VI. Difusión e información

Asimismo, deberán incluir cuando menos los siguientes principios u orientaciones generales para el diseño de las normas de los programas sociales:

- I. Focalización.
- II. Oportunidad.
- III. Eficacia.
- IV. Temporalidad.
- V. Objetividad.
- VI. Transparencia.
- VII. Equidad.
- VIII. Enfoque de género.
- IX. Corresponsabilidad.
- X. Integralidad.
- XI. Complementariedad.
- XII. Acompañamiento: apoyo comunitario y de autoridades locales.
- XIII. Coordinación Multisectorial.

Para el cumplimiento de los lineamientos y de los principios u orientaciones generales de los programas, los mecanismos de operación deberán garantizar:

- I. Que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo;
- II. Criterios claros para la determinación de los montos por familia y su actualización;
- III. Acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros que conforman la población objetivo, a través de mecanismos de distribución, operación y administración eficientes;
- IV. Se asegure la obtención de información sobre la asignación y aplicación de los beneficios, para evaluar los resultados de una manera simple;
- V. Que no se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;
- VI. Que se incorporen mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación;
- VII. Se asegure la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para aumentar el impacto y la eficiencia; evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- VIII. Se cumpla con el principio de temporalidad en el otorgamiento de los beneficios;
- IX. Se apliquen procesos eficaces y eficientes que permitan alcanzar los objetivos y metas que se pretenden; y
- X. Que se difunda información oportuna y periódica sobre los avances de cobertura e impacto.

Además, establece que el Programa Nacional de Desarrollo Social debe incluir las siguientes vertientes:

- A. Política de derechos sociales universales:
 - 1. Generación de empleo, ingreso y remuneraciones.
 - 2. Seguridad social, pensiones y jubilaciones.
 - 3. Salud.
 - 4. Educación.
- B. Política de desarrollo regional e infraestructura social básica.
- C. Política de programas sociales y superación de la pobreza.
- D. Política desarrollo de la economía social competitiva.
- E. Los programas especiales que se realicen con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- F. Los programas de desarrollo social que realicen las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, el proyecto PAN (1) señala que los programas de desarrollo social contendrán, al menos, los siguientes elementos:

- I. Diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción;
- II. Responsabilidades, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras;
- III. Recursos públicos, privados y sociales y modos de aprovechamiento del potencial solidario de cada grupo, comunidad o pueblo beneficiados;
- IV. Bases de organización participativa y solidaria, y
- V. Evaluación y control.

Según este proyecto, son los poderes ejecutivos locales quienes aprobarán, en los términos de esta Ley y de la propia de cada estado, su sistema de planeación del desarrollo social y formularán y aplicarán los programas respectivos. Asimismo, los ayuntamientos aprobarán planes municipales de desarrollo social y programas generales y específicos. Por su parte, la SEDESOL coordinará la correspondencia entre el plan nacional y los estatales y municipales y promoverá lo conducente para que la planeación general sea congruente, objetiva y participativa. Al efecto, incluirá la celebración de convenios y acuerdos nacionales interestatales e intermunicipales de desarrollo social.

La iniciativa PAN (2) estipula que la planeación debe contener:

-
- I. La descripción de las etapas de programación, presupuestación y coordinación del ejercicio, control y evaluación del gasto social;
 - II. Los procedimientos y formas de coordinación entre la federación, los estados y los municipios;
 - III. Los procedimientos de la participación democrática y las bases operativas que hagan efectiva la consulta pública, y
 - IV. El aprovechamiento de las distintas formas de participación solidaria de individuos y grupos vinculadas con la política y programas de desarrollo social.

Además, debe señalar claramente:

- I. Diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción;
- II. Responsabilidades, instrumentos, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras;
- III. Recursos públicos, privados y modos de aprovechamiento del potencial solidario de cada individuo, grupo, comunidad o pueblo beneficiados;
- IV. Bases de organización participativa y solidaria, y
- V. Evaluación del impacto social.

Con relación a este tema, sólo las iniciativas PRD (1), PAN (1) y PAN (2) hacen indicaciones referente al respecto. La diferencia la presenta la iniciativa PRD (1), la cual sugiere una serie de principios a seguir en el diseño de los programas sociales como la *focalización, eficacia, temporalidad, objetividad, enfoque de género*, entre otros y señala las vertientes que debe contener el Programa Nacional de Desarrollo Social. Finalmente, cabe destacar que tanto la iniciativa PRD (1) como PAN (2) establecen los mecanismos de operación de los programas sociales. (Ver Tabla XXV)

TABLA XXV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Lineamientos para el diseño de programas sociales	I. Objetivos. II. Metas III. Financiamiento IV. Esquemas de Operación V. Seguimiento y Evaluación VI. Difusión e información		I. Diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción; II. Responsabilidades, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras; III. Recursos públicos, privados y sociales y modos de aprovechamiento del potencial solidario de cada grupo, comunidad o pueblo beneficiados; IV. Bases de organización participativa y solidaria, y V. Evaluación y control.		I. Diagnóstico, objetivos, estrategias y líneas de acción; II. Responsabilidades, instrumentos, procedimientos, tiempos de ejecución y autoridades ejecutoras; III. Recursos públicos, privados y modos de aprovechamiento del potencial solidario de cada individuo, grupo, comunidad o pueblo beneficiados; IV. Bases de organización participativa y solidaria, y V. Evaluación del impacto social.
Principios a seguir en el diseño	I. Focalización. II. Oportunidad. III. Eficacia. IV. Temporalidad. V. Objetividad. VI. Transparencia. VII. Equidad. VIII. Enfoque de género. IX. Corresponsabilidad. X. Integralidad. XI. Complementariedad. XII. Apoyo comunitario y de autoridades locales. XIII. Coordinación Multisectorial.				
Mecanismos de operación	I. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; II. Criterios claros para la determinación de los montos por familia y su actualización; III. Acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; IV. Obtención de información sobre la asignación y aplicación de los beneficios, para evaluar los resultados; V. No destinar recursos a una administración costosa; VI. Incorporar mecanismos periódicos				I. La descripción de las etapas de programación, presupuestación y coordinación del ejercicio, control y evaluación del gasto social; II. Los procedimientos y formas de coordinación entre la federación, los estados y los municipios; III. Los procedimientos de la participación democrática y las bases operativas que hagan efectiva la consulta pública, y IV. El aprovechamiento de las distintas formas de participación solidaria de individuos y grupos vinculadas con la política y programas de desarrollo social.

	de seguimiento, supervisión y evaluación; VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para aumentar el impacto y la eficiencia				
Vertientes del Programa Nacional de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Política de derechos sociales universales: Generación de empleo, ingreso y remuneraciones; Seguridad social, pensiones y jubilaciones; Salud; Educación. ◆ Política de desarrollo regional e infraestructura social básica. ◆ Política de programas sociales y superación de la pobreza. ◆ Política de desarrollo de la economía social competitiva. 				

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Evaluación de los Programas

Respecto a la evaluación, las iniciativas PRD (2) y PRI (1) no presentan especificaciones en este ámbito. Por el contrario, en la iniciativa PRD (1) se define la *evaluación de resultados de los programas sociales*, como el cambio que en el bienestar de la población pueda ser atribuido a dicha política y programas. La evaluación de resultados será normada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social, que esta iniciativa plantea.

Así, señala que en todos los programas sociales cuyo gasto sea mayor de una suma en UDIS que definirá el Instituto, ejecutados con fondos públicos o mixtos, en los tres niveles de gobierno, es obligatoria la evaluación anual de resultados, que complementará las tareas de fiscalización y seguimiento. Para financiar estas tareas se creará un fondo de evaluación social. Esta evaluación de resultados será realizada por un organismo independiente del ejecutor del programa. El organismo evaluador externo puede ser el propio Instituto, una

empresa consultora, una Universidad, un Instituto de Investigación, un grupo de profesores o una organización no lucrativa. Cuando se lleve a cabo por un organismo distinto del Instituto, éste emitirá la convocatoria y designará al adjudicado. El organismo ejecutor otorgará toda la información y las facilidades para la realización de la evaluación.

Los textos de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Entidad Federativa o de la Federación, según corresponda. En los casos de programas concurrentes, los realizados con base en los Convenios de Desarrollo Social, y los financiados con aportaciones federales, serán publicados en ambos Diarios Oficiales. La agencia evaluada recibirá el texto de la evaluación con al menos 15 días de anticipación y podrá, si así lo estima conveniente, redactar un texto con comentarios y observaciones para ser publicado junto con la evaluación.

Todos los programas sujetos a la evaluación obligatoria de resultados, inmediatamente antes del inicio de sus actividades, deberán llevar a cabo una medición inicial (o basal) del bienestar de la población objetivo del programa y de una población equivalente que servirá de testigo, siempre que esto sea aplicable.

La metodología de evaluación de resultados en el bienestar de la población se llevará a cabo, cuando sea aplicable a juicio del Instituto, con los procedimientos de medición de la pobreza y la pobreza extremas, definidos en esta iniciativa. Para discernir el cambio en el bienestar de la población atribuible al Programa, la metodología de evaluación considerará no sólo el cambio observado en dicho bienestar respecto a la situación inicial (basal), sino que comparará, cuando sea posible, el cambio observado en la población beneficiaria del programa con el cambio observado en la población testigo.

Finalmente, señala que en todas las evaluaciones de resultados será obligatoria la participación de los sectores social y privado, cuyos resultados serán puestos a consideración de la autoridad responsable del Programa, la que deberá decidir los cambios que sea necesario hacerle, en su caso, al programa para mejorar su desempeño, y de la Cámara de Diputados del nivel correspondiente.

Por su parte, el proyecto PAN (1) señala que la evaluación tiene por objeto la permanente revisión de resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en pobreza y la actualización del proceso de desarrollo social, por lo que debe ser objetiva, imparcial y oportuna. Para cumplir con dicho fin, la SEDESOL formulará los indicadores de evaluación y gestión, mismos que deberán contar

con la opinión de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Desarrollo Social. Estos indicadores deberán medir preferentemente la mejoría de la población objeto de los programas en su nivel de ingresos y de calidad de vida.

Los programas de desarrollo social deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación, preferentemente nacionales, con reconocimiento y experiencia en la materia, así como por organismos especializados de carácter internacional con reconocimiento y experiencia, para evaluar el apego de los programas a las reglas de operación, los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo de efectividad, mientras que la SEDESOL deberá enviar dichas evaluaciones a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de octubre del año fiscal correspondiente.

La Secretaría, las dependencias correspondientes de las entidades federativas y de los municipios deberán establecer los mecanismos públicos de seguimiento, supervisión y evaluación periódica sobre la utilización, resultados y beneficios económicos y sociales que se generan con los recursos asignados a los programas de desarrollo social previa opinión de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de los ayuntamientos. Estos deberán tener los siguientes objetivos:

- I. Informar semestralmente al Poder Legislativo correspondiente, a los municipios, al Consejo Consultivo Ciudadano y a la sociedad en general sobre la aplicación de los recursos, avances y resultados de los programas de desarrollo social.
- II. Fortalecer los canales de comunicación entre los poderes ejecutivos y legislativos en materia de seguimiento, supervisión y evaluación.
- III. Establecer un sistema de evaluación continua a partir de información y estadísticas básicas de los resultados de los programas de desarrollo social.
- IV. Coordinación institucional entre los gobiernos federal, entidades federativas y municipales para el desarrollo de la evaluación estatal de los programas.

A través de estos mecanismos, la SEDESOL y sus similares de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios deberán:

- I. Emitir normas, lineamientos e indicadores para la evaluación integral de los programas.
- II. Escuchar y analizar la opinión de las Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de los ayuntamientos así como del Consejo Consultivo Nacional en torno a la normatividad de evaluación y de los indicadores de evaluación y gestión para incorporar lo procedente.

III. Operar un sistema de información que sirva de apoyo a las actividades de evaluación y seguimiento.

Finalmente, la iniciativa PAN (2) apunta que el objeto de la evaluación es la permanente revisión y actualización del proceso de desarrollo social. Para llevarla a cabo, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitirán las normas técnicas del sistema de evaluación de los programas sociales. Los objetivos de la evaluación del desarrollo social son:

- I. Enriquecer con nuevos elementos informativos y nuevas opiniones el curso del proceso de desarrollo social;
- II. Corregir anomalías e irregularidades en la aplicación de políticas y programas de desarrollo social;
- III. Medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los programas de desarrollo social municipales, estatales, del Distrito Federal y del gobierno federal.
- IV. Reorientar rumbos y criterios para dotar de mayor utilidad social la ejecución de los programas, e
- V. Integrar un sistema informativo pronto, expedito oportuno y confiable sobre la calidad del bienestar de los mexicanos que pueda ser consultado por cualquier ciudadano interesado y sobre el cumplimiento de los principios, objetivos y prioridades del desarrollo social.

Las tres iniciativas que presentan regulaciones para la evaluación de los programas sociales, a saber, PRD (1), PAN (1) y PAN (2), señalan cuál es el objetivo de la evaluación y coinciden en que debe medirse, *grosso modo*, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, resultado de la aplicación de estos programas. Asimismo, señalan las instituciones encargadas de realizarla, donde las iniciativas panistas responsabilizan a la SEDESOL, mientras que la perredista hace lo propio con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social. Finalmente, respecto a la publicitación de los resultados, la iniciativa PRD (1) establece que deberán publicarse en el Diario Oficial de la entidad federativa o de la Federación según corresponda. Por su parte, la iniciativa PAN (1) otorga a la SEDESOL y a las dependencias de las entidades federativas y de los municipios la facultad de establecer los mecanismos públicos para informar semestralmente estos resultados, mientras que la iniciativa PAN (2) no hace señalamientos al respecto. (Ver Tabla XXVI)

TABLA XXVI
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Objeto de la evaluación	Medir el cambio que en el bienestar de la población pueda ser atribuido a la política y programas sociales. En todas las evaluaciones de resultados será obligatoria la participación de los sectores social y privado,		Tiene por objeto la permanente revisión de resultados en el mejoramiento del nivel de vida de las personas en pobreza y la actualización del proceso de desarrollo social, por lo que debe ser objetiva, imparcial y oportuna.		Su objeto es la permanente revisión y actualización del proceso de desarrollo social. Los objetivos de la evaluación del desarrollo social son: enriquecer el proceso de desarrollo social; corregir anomalías e irregularidades en la aplicación de políticas y programas; medir el impacto, la eficiencia y eficacia de los programas; reorientar rumbos y criterios para dotar de mayor utilidad social la ejecución de los programas, e integrar un sistema informativo sobre la calidad del bienestar de los mexicanos.
Instituciones encargadas de la evaluación	Será normada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a través del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social		La SEDESOL formulará los indicadores de evaluación y gestión, mismos que deberán contar con la opinión de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Desarrollo Social. Deberán ser hechas por instituciones académicas y de investigación, preferentemente nacionales, con reconocimiento y experiencia en la materia, así como por organismos especializados de carácter internacional con reconocimiento y experiencia. La SEDESOL deberá enviar dichas evaluaciones a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados		La SEDESOL y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, emitirá las normas técnicas del sistema de evaluación de los programas sociales.
Publicación de las evaluaciones	Los textos de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Entidad Federativa o de la Federación, según corresponda.		La Secretaría, las dependencias correspondientes de las entidades federativas y de los municipios deberán establecer los mecanismos públicos para informar semestralmente al Poder Legislativo correspondiente, a los municipios, al Consejo Consultivo Ciudadano y a la sociedad en general sobre la aplicación de los recursos, avances y resultados de los programas de desarrollo social.		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Creación de Indicadores para Diagnosticar y Evaluar Resultados de los Programas Sociales

En esta esfera, sólo las iniciativas PRD (1) y PAN (1) hacen propuestas específicas de creación de indicadores. La primera, entiende por pobreza la situación de hogares, y de las personas que los componen, que no cumplen, en promedio, las normas de ingresos *per capita* y de satisfacción de necesidades básicas. Clasifica a la población pobre como:

- I. Pobres extremos, aquellos que cumplen, en promedio, menos de la mitad de las normas.
- II. Pobres no extremos, aquellos que cumplen la mitad o más de las normas

Establece que las definiciones de pobreza y los procedimientos de medición de la pobreza y la pobreza extrema que señalase la Ley, constituirían definiciones oficiales de aplicación obligatoria en el ámbito de competencia de federación, estados y municipios, y son definidos como sigue.

El procedimiento de medición de la pobreza y de la pobreza extrema tiene dos fases. En primer lugar, la identificación de los hogares en tres categorías: no pobres, pobres extremos y pobres no extremos. Todas las personas que constituyen un hogar toman la misma categoría del hogar. En segundo lugar, la agregación para obtener valores agregados para una unidad geográfica. De esta manera, la población pobre de un municipio, de una entidad federativa o del país será la suma de la población que constituye los hogares pobres de tal unidad.

La pobreza tiene dos dimensiones. En primer lugar, los ingresos insuficientes del hogar, lo que constituye la pobreza de ingresos. En segundo lugar, la insatisfacción de necesidades básicas en el hogar, lo que constituye la pobreza de necesidades básicas insatisfechas.

La pobreza de ingresos se presenta cuando un hogar tiene un ingreso corriente per cápita menor que la norma de ingresos per cápita, definida como la línea de pobreza *per capita*. El ingreso corriente per cápita se compone del ingreso corriente monetario *per capita* y el ingreso corriente no monetario *per capita*. El ingreso corriente *per capita* es la suma de todos los ingresos corrientes de los miembros del hogar dividida entre el número de miembros del hogar. Habrá dos líneas pobreza *per capita*, una para el medio urbano, definido como las localidades de 2,500 habitantes y más, y otra para el rural, definido como las localidades de menos de 2,500 habitantes. Las canastas básicas las establecerán

las investigaciones que realice el Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social.

Serán pobres extremos en la dimensión de ingresos los hogares que tengan un ingreso per cápita menor a la mitad de la línea de pobreza, y serán pobres no extremos en esta dimensión, los hogares que tengan un ingreso menor a la línea de pobreza *per capita*, pero igual o mayor que la mitad de ella.

El Índice de Pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas (IPNBI) permite identificar la situación de pobreza de un hogar en esta dimensión. El Índice de Pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas (IPNBI) de cada hogar se obtendrá como un promedio ponderado de los siguientes indicadores:

♦ **Rezago Educativo promedio del Hogar (RE).** Éste se construye como el promedio de los rezagos educativos de las personas de más de siete años de edad del hogar. Para las personas entre 15 y 49 años la norma es secundaria completa. Para los mayores de 50 años la norma es primaria completa. Para los menores entre ocho y 14, la norma varía de uno a ocho grados aprobados en primaria y secundaria, pero además la norma incluye asistencia escolar.

♦ **Carencia de Acceso a la Seguridad Social y a la Atención a la Salud (CASS).** Se trata de un indicador compuesto en el cual se le da el mismo peso al acceso a la salud que al acceso a la seguridad social. La norma es acceso a los tres niveles (primario, secundario y terciario) de los servicios de salud y a la seguridad social. Los que no tengan acceso a la seguridad social, pero tengan acceso a los servicios de salud a población abierta del sector público, se considerarán con la necesidad de atención a la salud parcialmente satisfecha (cumpliendo la mitad de la norma de salud), salvo que los ingresos del hogar sean una y media veces la línea de pobreza *per capita* o más, caso en el que podrían sufragar el costo de la atención médica privada. Los que carecen de acceso a la seguridad social se considerarán con esta necesidad insatisfecha, con la excepción de los hogares con ingresos por arriba de dos veces la línea de pobreza *per capita*, que podrán protegerse con seguros privados.

♦ **Carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda (CCEV).** Es un indicador compuesto en el cual tienen el mismo peso la dimensión de calidad de los materiales (piso, techo y muros) por una parte, y la de espacios de la vivienda, por la otra. Las normas de materiales son como sigue: piso recubierto con madera, mosaico o similares; muros de tabique, ladrillo, block, cemento y similares; techos de teja, losa de concreto, tabique o ladrillo. Los indicadores de los tres componentes se combinarán en una media ponderada, donde los ponderadores serán los costos relativos. En materia de espacios, la norma está

expresada en términos de dormitorios equivalentes, que se definen como el resultado de valorar la cocina de uso exclusivo como medio dormitorio equivalente, y los espacios multiuso, que se pueden obtener de censos y encuestas restando del número total de cuartos de la vivienda el número de dormitorios, como uno y medio dormitorios equivalentes.

♦ **Carencias en los Servicios de la Vivienda (CSV).** Se trata de un indicador compuesto de los indicadores de agua, drenaje, excusado y electricidad. La norma en agua es disponer de agua entubada dentro de la vivienda. En drenaje la norma es disponer de drenaje conectado a fosa séptica o al de la calle. En excusado la norma es disponer de excusado con conexión de agua corriente. En electricidad la norma es disponer de electricidad. El indicador compuesto será la media ponderada de los cuatro indicadores.

La medición y estudios sobre la pobreza en el país y sobre la política social en su conjunto se declaran de utilidad pública e interés social. A fin de mejorar la información y los indicadores para llevarla a cabo, así como a la medición periódica de la misma, se asignarán de manera permanente los recursos necesarios. El Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social actualizará y revisará de manera periódica el procedimiento de medición de la pobreza.

Las mediciones de pobreza las llevará a cabo el Instituto Nacional de Estudios de la Pobreza y la Política Social con información desagregada por entidad federativa con una periodicidad anual, y con información desagregada al nivel municipal cada cinco años. Las publicaciones y bases de datos generadas por el Instituto serán la base única para los cálculos de pobreza, rezagos y carencias que, para todos los fines oficiales, define esta Ley. Para ello se basará en la información que le proporcionará el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual llevará a cabo las encuestas necesarias para tal fin.

Por otra parte, la iniciativa PAN (1) propone el uso de índices cuantitativos y de calidad de los siguientes variables: Esperanza de vida al nacer, educación, salud, vivienda y alimentación, para poder medir los avances en el combate a la pobreza entendiendo por:

- I. Esperanza de vida al nacer: Número de años que viviría un recién nacido si las pautas de mortalidad imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida.
- II. Educación: Adquisición de conocimientos que permitan a las personas contar con una formación suficiente para desarrollar actividades productivas.

III. Salud: Estado en el que el cuerpo humano ejerce normalmente todas sus funciones.

IV. Vivienda: La creación de espacios físicos que permitan la vida digna de las personas.

V. Alimentación: Aporte al organismo de las sustancias necesarias para mantener las constantes biológicas con las que el cuerpo humano es capaz de funcionar en forma normal.

Estos indicadores de pobreza serán elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) previa aprobación de la Secretaría de Desarrollo Social y de las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión.

En suma, la iniciativa PRD (1) propone la elaboración del Índice de Pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas (IPNBI), cuya medición será llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estudios de la Pobreza y la Política Social con información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), además de definir la pobreza. A diferencia de la anterior, la iniciativa PAN (1) se limita a establecer que deberán usarse índices cuantitativos y de calidad de los siguientes variables: Esperanza de vida al nacer, Educación, Salud, Vivienda y Alimentación, cuyos indicadores serán elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), previa aprobación de la Secretaría de Desarrollo Social y de las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión. (Ver Tabla XXVII)

TABLA XXVII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
CREACIÓN DE INDICADORES PARA DIAGNOSTICAR Y
EVALUAR RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Índices propuestos	<p>Índice de Pobreza de Necesidades Básicas Insatisfechas (IPNBI)</p> <p>Indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Rezago Educativo promedio del Hogar (RE). ◆ Carencia de Acceso a la Seguridad Social y a la Atención a la Salud (CASS). ◆ Carencia de Calidad y Espacios de la Vivienda (CCEV). ◆ Carencias en los Servicios de la Vivienda (CSV). 		<p>Uso de índices cuantitativos y de calidad de los siguientes variables:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Esperanza de vida al nacer ◆ Educación ◆ Salud ◆ Vivienda ◆ Alimentación 		
Instituciones encargadas de la creación de índices y su medición	<p>Las mediciones de pobreza las llevará a cabo el Instituto Nacional de Estudios de la Pobreza y la Política Social. El Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social actualizará y revisará de manera periódica el procedimiento de medición de la pobreza. La información la proporcionará el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual llevará a cabo las encuestas necesarias para tal fin.</p>		<p>Los indicadores de pobreza serán elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) previa aprobación de la Secretaría de Desarrollo Social y de las Comisiones de Desarrollo Social del Congreso de la Unión.</p>		
Definición de Pobreza	<p>Pobreza: Situación de hogares, y de las personas que los componen, que no cumplen, en promedio, las normas de ingresos <i>per capita</i> y de satisfacción de necesidades básicas. La población pobre se clasifica en:</p> <p>Pobres extremos: aquellos que cumplen, en promedio, menos de la mitad de las normas.</p> <p>Pobres no extremos: aquellos que cumplen la mitad o más de las normas.</p>				

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Derecho a la Información de los Programas de Desarrollo Social

Es importante destacar que la iniciativa PRD (1) es la única que establece en un apartado específico el derecho a la información del desarrollo social. Señala que toda persona tiene derecho a que las dependencias y entidades federales, así como los organismos públicos, pongan a su disposición la información sobre desarrollo social que les soliciten.

Para ello, toda petición de información deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio. La autoridad deberá responder por escrito a los solicitantes de información en un plazo no mayor a veinte días a partir de la recepción de la petición respectiva. En caso de que la autoridad conteste negativamente la solicitud, deberá señalar las razones que motivaron su determinación. La autoridad, dentro de los diez días siguientes a la solicitud de información, deberá notificar al generador o propietario de la misma de la recepción de la solicitud.

Se considera por información sobre desarrollo social, cualquier fuente escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades respectivas en materia de fomento y promoción del sector social de la economía, seguridad social, nutrición, salud, educación preescolar, básica, media y de capacitación técnica, vivienda, infraestructura básica y desarrollo regional, equidad social, atención a grupos prioritarios, de la mujer, cultural, del deporte, de fomento y promoción de las organizaciones no gubernamentales, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Tipos de Programas de Desarrollo Social

Las iniciativas PRD (2) y PAN (1) hacen una clasificación de los programas de desarrollo social. La primera considera que los programas de desarrollo social son los siguientes:

- I. Los programas institucionales, sectoriales, especiales, regionales, estatales y municipales en la materia, que se realicen con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- II. Los programas de desarrollo social que realicen las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- III. Los programas institucionales y regionales de organismos del sector social, que pueden o no realizarse con participación de recursos públicos, del

Presupuesto de Egresos de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

La segunda establece que la aplicación del Desarrollo Social se dará en dos vertientes:

- I. Programas de Desarrollo: El cual establecerá las condiciones necesarias que permita la superación individual de las personas en situación de pobreza a través de la generación de empleo, autoempleo, educación y capacitación.
- II. Programas Asistenciales: Son los que se destinan a las personas de la tercera edad y discapacitadas en pobreza, que por su propia naturaleza no tienen posibilidades de mantenerse a sí mismas.

Además, define a los programas de desarrollo social como:

- I. Institucionales: programas formulados y ejecutados por cada una de las dependencias como entidades y organismos de la Administración Pública Federal y que se refieren a la materia propia del ámbito de su respectiva competencia en el desarrollo social.
- II. Sectoriales: programas formulados y ejecutados por dos o más dependencias, entidades y organismos federales y con la participación de los gobiernos locales en los términos de los convenios que al efecto se suscriban en materia de desarrollo social.
- III. Especiales: programas formulados para ofrecer atención oportuna a problemas de pobreza extrema, marginación, desnutrición grave, enfermedades que pongan en riesgo la salud de una comunidad o población, analfabetismo, ignorancia o situación de desastre natural.
- IV. Regionales: programas formulados para resolver problemas de inequidad en el desarrollo territorial del país y;
- V. Comunitarios: programas formulados con el objeto de incorporar al desarrollo los pueblos y comunidades en situación de desigualdad.

Como se observa en la Tabla XXVIII, la iniciativa PRD (2) clasifica los programas de desarrollo social con base en el responsable de ejercer los recursos. Así, encontramos que los programas pueden ser ejercidos por cualquiera de los tres ámbitos de gobierno o por organismos del sector social que pueden o no realizarse con recursos públicos. Por su parte, la iniciativa PAN (1) los clasifica con base en la población-objetivo y la finalidad que persiguen. Con base en estos criterios, encontramos, por una parte, programas de desarrollo que se dirigen a la generación de empleo, autoempleo, educación y capacitación y, por otra parte, programas asistenciales que están orientados a las personas de la tercera edad y

discapacitados en pobreza, que son considerados como personas que no tienen posibilidades de mantenerse a sí mismas.

TABLA XXVIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
TIPOS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Programas institucionales, sectoriales, especiales, regionales, estatales y municipales en la materia, que se realicen con recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación. ◆ Programas de desarrollo social que realicen las entidades federativas y los municipios; ◆ Programas institucionales y regionales de organismos del sector social, que pueden o no realizarse con participación de recursos públicos, de las entidades federativas o de los municipios. 	<p>La aplicación del Desarrollo Social se dará en dos vertientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Programas de Desarrollo ◆ Programas Asistenciales. <p>Programas de desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Institucionales ◆ Sectoriales ◆ Especiales ◆ Regionales ◆ Comunitarios 		

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Prioridades de los Programas de Desarrollo Social

Las iniciativas panistas son las únicas que establecen cuáles son las prioridades que deben atender los programas de desarrollo social. El proyecto PAN (1) dice que éstas son:

- I. Operarlos en las zonas que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática tienen mayor pobreza;
- II. Establecer condiciones que permitan crear y fomentar el empleo y el autoempleo;
- III. La alimentación, la salud, la educación y la vivienda;
- IV. La promoción de oportunidades a los miembros de las comunidades en especial a mujeres, menores y ancianos que se encuentren en situación de pobreza;
- V. Establecer programas asistenciales solo para niños, adultos mayores y discapacitados en condiciones de pobreza; y
- VI. Los programas que se establezcan no deberán contar con objetivos similares y de preferencia tendrán una población objetivo distinta.

Según la iniciativa PAN (2), estos programas deben tener como prioridades la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, los servicios básicos y el empleo productivo, así como aquellos orientados a disminuir la desigualdad, la pobreza, la marginación, la inequidad de género y la discriminación ejercida contra mujeres, menores y ancianos o contra grupos, comunidades o pueblos.

En suma, estas iniciativas coinciden en lo que llaman prioridades de los programas sociales, tendiente a una focalización de los mismos hacia los grupos más vulnerables de la población. Sin embargo, al hacerlo reduce el campo de acción de los mismos, dejando a la deriva estratos de la población que por no ser pobres extremos no son considerados prioritarios. (Ver Tabla XXIX)

TABLA XXIX
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PRIORIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
		<ul style="list-style-type: none"> ◆ Las zonas de mayor pobreza ◆ Crear y fomentar el empleo y el autoempleo ◆ La alimentación, la salud, la educación y la vivienda ◆ Promoción de oportunidades en especial a mujeres, menores y ancianos en situación de pobreza ◆ Programas asistenciales solo para niños, adultos mayores y discapacitados en condiciones de pobreza ◆ Los programas no deberán contar con objetivos similares y de preferencia tendrán una población objetivo distinta 		<ul style="list-style-type: none"> ◆ La alimentación ◆ La salud ◆ La educación ◆ La vivienda ◆ Los servicios básicos ◆ El empleo productivo ◆ La disminución de la desigualdad, la pobreza, la marginación, la inequidad de género y la discriminación ejercida contra mujeres, menores y ancianos o contra grupos, comunidades o pueblos.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Publicidad Gubernamental

Sólo las iniciativas PAN (1) y PRI (1) hacen señalamientos respecto a la publicidad gubernamental. La primera sugiere que la papelería, la documentación oficial, así como la publicidad, promoción y etiquetas de los productos de todos los programas de desarrollo social sean de nivel federal, de las entidades federativas o los municipios deberán incluir la siguiente leyenda "*Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otro distinto a los establecidos. Quien haga uso indebido de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la Ley aplicable y ante la autoridad competente*". Mientras que el proyecto PRI (1) únicamente indica

que la publicidad y la información relativa a dichos programas deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley correspondiente a fin de evitar su uso político.

Resulta trascendental que la Ley regule este aspecto porque evita el uso político-electoral de los recursos destinados al gasto social y de los programas que de éste derivan. No obstante la importancia de esta regulación, sólo las iniciativas PAN (1) y PRI (1) consideran reglamentación en esta materia. (Ver Tabla XXX)

TABLA XXX
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
		La papelería, la documentación oficial, la publicidad, promoción y etiquetas de los productos de todos los programas de desarrollo social en todos los niveles de gobierno deberán incluir la leyenda.	La publicidad y la información relativa a dichos programas deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley correspondiente a fin de evitar su uso político.	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

SUMARIO

La importancia de que se establezcan lineamientos respecto al gasto destinado para el desarrollo social, se debe a la necesidad de evitar posibles recortes a los recursos o que se destinen a áreas ajenas a este fin. Lo anterior es omitido por las iniciativas panistas. Por otra parte, vemos que, en mayor o menor grado, todas contemplan ciertos patrones a seguir para el diseño de los programas sociales. Es importante destacar que las iniciativas PRD (1) y PAN (1) señalan el establecimiento de indicadores oficiales que midan el estado inicial de la población objetivo y los resultados de las acciones ejecutadas. En este ámbito, la iniciativa perredista resulta más innovadora al proponer índices y explicarlos detalladamente, con fórmulas e indicadores que los componen.

Resulta relevante mencionar que ambas iniciativas panistas establecen “prioridades” para la ejecución de programas sociales, lo cual resulta peligroso porque puede llevar al descuido de estratos de la población que necesitan ciertos apoyos y quienes debido a una situación de vulnerabilidad menor al que tienen los “pobres” y los “pobres extremos”, no son considerados prioritarios dentro de la política social. Por otra parte, las iniciativas PAN (1) y PRI (1) son las únicas que establecen la regulación de la publicidad gubernamental contenida en los programas de desarrollo social. (Ver Tabla XXXI)

TABLA XXXI
BALANCE CUANTITATIVO DE LOS INDICADORES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
LINEAMIENTOS DEL GASTO SOCIAL	SI	SI	NO	SI	NO
LINEAMIENTOS DE LA PLANEACIÓN	SI	SI	NO	SI	SI
FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN	SI	NO	SI	SI	SI
LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	SI	NO	SI	NO	SI
EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS	SI	NO	SI	NO	SI
CREACIÓN DE INDICADORES	SI	NO	SI	NO	NO
TIPOS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	NO	SI	SI	NO	NO
PRIORIDADES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	NO	NO	SI	NO	SI
PUBLICIDAD GUBERNAMENTAL	NO	NO	SI	SI	NO
TOTAL DE TEMAS TRATADOS	6	3	7	4	5

Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas de este apartado.

Hasta aquí, hemos hecho un balance de lo que proponen las iniciativas a Ley General de Desarrollo Social en torno a su concepción de *desarrollo social*, los principios en que éste y la política social tienen que basarse, las instituciones creadas para cumplir con este fin y las directrices a seguir en la asignación del gasto social y en la planeación de la Política Nacional de Desarrollo Social y los programas que de ésta derivan. A continuación, se analizará qué papel otorgan las iniciativas a los actores responsables de la consecución del *desarrollo*.

CAPÍTULO V

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS ACTORES: GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL, MUNICIPAL Y LA SOCIEDAD CIVIL.

Durante la década de los ochenta, el “*desarrollo*” comienza a desprenderse de su connotación económica para introducirse a una esfera más amplia, coincidiendo con términos más humanos. Este cambio de perspectiva provocada por la incursión de la visión neoliberal y por la crisis económica que minó la capacidad de respuesta del Estado, implicó la adopción de modelos gerenciales y participativos dentro de la creación de políticas públicas. Estas últimas, siendo concebidas como una herramienta de gobierno para dar respuestas a las demandas de la sociedad, suponen la necesidad de cambiar el paradigma dominante, por otra que opere "de abajo hacia arriba" y en que la comunicación fluya en todas direcciones (Franco, 1996). En este sentido, la participación de los beneficiarios necesita ser estimulada tratando de que, como resultado, se pueda obtener la sustentabilidad del programa y, en algunos casos, un aprendizaje por parte de los usuarios que les permita desarrollar sus capacidades como ciudadanos.

La participación comunitaria en la preparación, diseño, gestión y evaluación de los proyectos, programas o políticas en sus comunidades trata de expandir la participación a todos los sectores, sean éstos los tradicionales, como el Estado, la comunidad de negocios, los partidos políticos, o los no tradicionales, como los distintos miembros de la sociedad civil, y en particular hacen un esfuerzo grande por involucrar a los sectores más marginados de la sociedad. Tiene como su eje central la idea que los individuos de la comunidad deben jugar un papel importante en las decisiones y programas que tienen impacto sobre sus vidas.

Este modelo emergente tiene una serie de ventajas que son básicas para subsanar los problemas sociales: la legitimidad de los proyectos que da el consenso, la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social, ampliar la cobertura, la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y con ello contribuir al logro de una mayor equidad social (Aguilar, 1992; Cunill, 1995).

Lo anterior implica la necesidad de incorporar a la sociedad como un actor fundamental en la toma de decisiones y, de este modo, evitar la exclusión, ya que el hecho de que sectores significativos de la población de la región tiendan

a estar excluidos del mercado de trabajo, de la posibilidad de completar estudios básicos, del mercado de consumo, de la posibilidad de integración a marcos de la sociedad y otros muchos campos, dificulta la oportunidad de solucionar los problemas que enfrentamos. Además, este proceso adopta las formas de un "círculo perverso" porque se va retroalimentando: la pobreza ayuda a generar diversas formas de exclusión y esta exclusión impide a las familias afectadas salir de la pobreza.

Los retos resultan particularmente desafiantes por tener que encontrar soluciones viables, efectivas y sostenibles, acordes con los complejos contextos sociales en que se van a implementar, pero no es imposible. Consideramos que la clave se encuentra en definir claramente cuáles son las tareas que corresponden al Estado y cuáles a la sociedad, a fin de evitar caer en excesos en cualquiera de las esferas, es decir, el Estado debe encargarse de ser eficiente, ya sea creando y ejecutando programas, permitiendo que la sociedad los cree y ejecute, o trabajando conjuntamente.

En este sentido, cobra relevancia el concepto de *control social* entendido como la capacidad de influencia de la sociedad sobre el Estado, pero éste hace necesario, a la vez, perfeccionar los mecanismos de control de la sociedad sobre el Estado e inventar formas de control de la sociedad sobre la sociedad, para vigilar que las responsabilidades que le son cedidas sean verdaderamente cumplidas. Otro concepto relevante es el de *accountability*, entendido como la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado (Bresser y Cunill, 1998) que es una obligación sustantiva en el sentido en que puede generar una reducción importante de corrupción y clientelismo.

De acuerdo con lo analizado en los capítulos anteriores es posible afirmar que la Ley General de Desarrollo Social busca resolver las deficiencias institucionales que impiden la adopción de esta perspectiva participativa para el fomento al *desarrollo*. Sin embargo también debe contemplarse que este entramado de decisiones (quién hace qué, quién rinde cuentas a quién) debe depender del contexto específico y de las necesidades, carencias y recursos del momento que se trate. Lo importante será establecer reglas claras (marco regulatorio) a fin de que se obtengan los mejores resultados, y cambiar el enfoque de las relaciones del Estado con la sociedad, pero sin que éste abandone su responsabilidad pública y que, de esta manera, Estado y sociedad se apoyen mutuamente.

De este modo, la Ley es el resultado de la necesidad de que se construyan marcos normativos que establezcan esferas de participación para el *desarrollo* de

manera formal, que defina el papel que los actores como las ONG'S, los partidos políticos, el gobierno en sus distintos niveles, los académicos y la sociedad en general, deben jugar como promotores corresponsables del mismo; un marco normativo que coordine una Política Social de Estado a largo plazo, que garantice el adecuado uso y distribución de recursos enfocados a dicho fin y que aminore, en la medida de lo posible, el uso de los mismos con fines político-electorales como sucedió durante muchos años en nuestro país. De ahí la importancia de la creación en México de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual pretende cumplir con dicha tarea.

Bajo este contexto, resulta relevante que las iniciativas establezcan las funciones y atribuciones que deben ejercer los diversos ámbitos de gobierno y la sociedad. Para ello, se describirá lo que cada iniciativa propone, por un lado, para la sociedad y, por otro, para los gobiernos federal, estatales y municipales.

ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL SECTOR SOCIAL

Conviene iniciar señalando que sólo la iniciativa PRI (1) establece quiénes son *Sujetos del Desarrollo Social* y cuáles son los derechos y obligaciones que adquieren. En este sentido, señala que son sujetos del desarrollo social todos los mexicanos, ya que tienen el derecho a recibir del gobierno servicios públicos de calidad y a beneficiarse de programas y obras sociales, dando énfasis a los grupos sociales vulnerables, quienes tienen el derecho a recibir del gobierno acciones y apoyos tendientes a disminuir su situación de desventaja, para lo cual el gobierno tiene la obligación de elaborar y aplicar políticas públicas compensatorias o asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de estos grupos, destinando los recursos económicos necesarios y estableciendo metas cuantificables.

Además, asigna una serie de derechos y obligaciones a todos los mexicanos en el ámbito del desarrollo social. En primer lugar, los mexicanos tienen derecho a:

- 1) Recibir y disfrutar de servicios públicos oportunos y de calidad.
- 2) Recibir un trato respetuoso, oportuno y sin condicionamiento.
- 3) Contar con la información necesaria sobre los programas sociales, su estructura, modalidades y recursos.
- 4) A la reserva y privacidad de la información personal.
- 5) A un sistema expedito de resolución de quejas y controversias por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

- 6) Los servicios y prestaciones sociales previstos por la Ley no pueden ser suspendidos, sino por resolución administrativa debidamente fundada y motivada.

En segundo lugar, señala que son obligaciones de los mexicanos:

- 1) Contribuir al esfuerzo nacional para el desarrollo social.
- 2) Proporcionar la información socioeconómica que le sea requerida por las autoridades, en los términos que establezcan la Ley y su reglamento.
- 3) Cumplir con las obligaciones libremente aceptadas.
- 4) Respetar la normatividad de los programas a que se refiere esta Ley.

Participación Social

En cuanto a la participación social, la iniciativa PRD (1) señala que la participación social abarca a los sectores público, social y privado en:

- I. La formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo social.
- II. La consulta y participación de instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales.
- III. La participación organizada al nivel comunitario, delegación, colonia o barrio.
- IV. El desarrollo de instrumentos de Contraloría Social.
- V. Formular denuncias sobre desviaciones, irregularidades o retrasos que se presenten en la ejecución de los programas.
- VI. Proponer y supervisar los fondos que descentralice el Congreso de la Unión con el propósito de mejorar su infraestructura social.
- VII. Recibir, analizar y establecer prioridades sobre las propuestas de acciones e inversiones que demanden los miembros de la comunidad y presentarlas ante los organismos correspondientes para gestionar su atención y respuesta.
- VIII. Promover y difundir los programas y acciones de desarrollo social del municipio o delegación política, así como los requisitos y procedimientos para participar en los mismos.
- IX. Acopiar y sistematizar las propuestas de programas o acciones presentadas por los órganos de participación de las localidades, barrios o colonias para su revisión, aprobación y gestoría ante las dependencias y entidades federales, estatales y municipales.
- X. Formular y proponer programas que respondan a las condiciones y necesidades de la población.
- XI. El mejoramiento sostenido de la calidad de vida en los municipios, mediante acciones programáticas que atiendan a la población, articulando los

- esfuerzos institucionales, comunitarios y de las organizaciones sociales.
- XII. Asegurar la prioridad de las demandas sociales de acuerdo con criterios de equidad, integralidad, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género.
 - XIII. Fortalecer la estrategia de desconcentración y descentralización regional de la función pública, propiciando el desarrollo integral y sustentable, el fortalecimiento municipal y la participación corresponsable de la sociedad en las tareas de programación, ejecución y evaluación del gasto.
 - XIV. Recomendar a las autoridades políticas, programas, estudios y acciones específicas en la materia..
 - XV. La evaluación periódica de resultados de los programas en la que ésta sea obligatoria.
 - XVI. Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la ciudadanía.
 - XVII. Proponer recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al desarrollo social.
 - XVIII. Intercambiar experiencias en materia de desarrollo social.

En segundo lugar, la iniciativa PRD (2) señala que la participación de los sectores público, social y privado se fomentará en los siguientes ámbitos:

- I. La formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas de desarrollo social;
- II. La consulta y participación de instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales;
- III. La participación organizada en el ámbito comunitario, ejido, colonia, barrio o delegación, o cualquier otra unidad territorial en donde se apliquen los programas;
- IV. La implementación de instrumentos de corresponsabilidad en materia de Contraloría Social;
- V. Formular y promover la denuncia popular de desviaciones, irregularidades o retrasos en la ejecución de los programas;
- VI. Proponer y supervisar los fondos que descentralice el Congreso de la Unión para mejorar la infraestructura social;
- VII. Recibir, analizar y establecer prioridades sobre las propuestas de obras, acciones e inversiones que demanden los miembros de la comunidad y presentarlas ante los organismos correspondientes;
- VIII. Promover y difundir los programas, proyectos y acciones de desarrollo social del municipio o delegación política, según corresponda, así como los requisitos y procedimientos para participar en los mismos;
- IX. Acopiar y sistematizar las propuestas de obras, acciones e inversiones presentadas por los órganos de participación de las comunidades, ejidos, colonias y barrios para su revisión y gestoría ante las dependencias correspondientes;

-
- X. Formular y proponer programas y proyectos que respondan a las condiciones y necesidades de la población;
 - XI. La consecución del desarrollo social sostenido, entendido como el mejoramiento sostenido de la calidad de vida en los municipios, mediante acciones programáticas que atiendan a la población, articulando los esfuerzos institucionales, comunitarios y de las organizaciones sociales;
 - XII. Asegurar la prioridad de las demandas sociales de acuerdo con criterios de vulnerabilidad, previsión, equidad, integración, sustentabilidad y diversidad étnica, cultural y de género;
 - XIII. Fortalecer la desconcentración y la descentralización regional de la función pública, propiciando el desarrollo integral y sustentable, el fortalecimiento municipal y la participación corresponsable de la sociedad en las tareas de programación, ejecución y evaluación del gasto;
 - XIV. Consultar y recomendar a las autoridades políticas, programas, proyectos, estudios, obras y acciones específicos en la materia;
 - XV. Evaluar periódicamente los resultados de las políticas, programas, proyectos, estudios, obras y acciones ejecutados;
 - XVI. Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la ciudadanía;
 - XVII. Proponer recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos y procedimientos relativos al desarrollo social;
 - XVIII. Intercambiar experiencias en materia de desarrollo social;
 - XIX. Conocer la información sobre desarrollo social a través de cualquier medio disponible para las autoridades respectivas en materia de fomento y promoción del sector social de la economía, seguridad social, nutrición, salud, educación en todos sus niveles y modalidades, infraestructura básica y desarrollo regional, equidad social, atención a grupos prioritarios, de la mujer, cultural, del deporte, de fomento y promoción de las organizaciones no gubernamentales, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Por su parte, el proyecto PAN (1) dispone que las autoridades deben establecer mecanismos para que la sociedad participe en la planeación y supervisión del desarrollo social. Asimismo, crea el Consejo Consultivo Nacional como órgano consultivo de la SEDESOL, de participación ciudadana de conformación plural, y que tendrá por objeto proponer y evaluar programas, estrategias y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social¹.

De acuerdo con la iniciativa PRI (1), la sociedad debe participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la

¹ Para una descripción detallada véase el apartado *INSTITUCIONES DE ENLACE* en el capítulo III de este trabajo.

política social. Para dicho fin, establece el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social como el órgano plural y colegiado que coadyuva a promover la participación de la sociedad en el desarrollo social².

Finalmente, el proyecto PAN (2) establece que el país contará con un sistema de participación social y consulta pública abierto, democrático, incluyente y solidario. La SEDESOL lo coordinará en el ámbito general y se integrará con los propios sistemas de participación de los estados y municipios. Dicho fin implica que las autoridades municipales, los gobiernos de los estados, el del Distrito Federal y el gobierno federal, fomentarán la celebración de pactos y acuerdos con la ciudadanía, que tengan por objeto solucionar problemas de rezago en materia alimentaria, educativa, de salud, de vivienda, de servicios básicos, de generación de empleo productivo y de atención a grupos y personas marginadas.

En la Tabla XXXII podemos observar que todas las iniciativas consideran la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales, aunque las iniciativas PRD (1) y (2) profundizan más que los otros proyectos en señalar los ámbitos que abarca esta participación.

² Para una descripción detallada véase el apartado *INSTITUCIONES CIUDADANAS* en el capítulo III de este trabajo.

TABLA XXXII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PARTICIPACIÓN SOCIAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>La participación social abarca a los sectores público, social y privado en:</p> <p>I. La formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los planes y programas de desarrollo social.</p> <p>II. La consulta y participación de instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales.</p> <p>III. La participación organizada al nivel comunitario, delegación, colonia o barrio.</p> <p>IV. El desarrollo de instrumentos de Contraloría Social.</p> <p>V. Formular denuncias sobre desviaciones, irregularidades o retrasos que se presenten en la ejecución de los programas.</p> <p>V. Recibir, analizar y establecer prioridades sobre las propuestas de acciones e inversiones que demanden los miembros de la comunidad y presentarlas ante los organismos correspondientes para gestionar su atención y respuesta.</p> <p>VI. Formular y proponer programas que respondan a las condiciones y necesidades de la población.</p>	<p>La participación de los sectores público, social y privado se fomentará en los siguientes ámbitos:</p> <p>I. La formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas de desarrollo social.</p> <p>II. La consulta y participación de instituciones académicas, organizaciones civiles, sociales y empresariales.</p> <p>III. La participación organizada en el ámbito comunitario, ejido, colonia, barrio o delegación, o cualquier otra unidad territorial en donde se apliquen los programas.</p> <p>IV. La implementación de instrumentos de corresponsabilidad en materia de Contraloría Social.</p> <p>V. Formular y promover la denuncia popular de desviaciones, irregularidades o retrasos en la ejecución de los programas.</p> <p>VI. Recibir, analizar y establecer prioridades sobre las propuestas de obras, acciones e inversiones que demanden los miembros de la comunidad y presentarlas ante los organismos correspondientes.</p> <p>VI. Formular y proponer programas y proyectos que respondan a las condiciones y necesidades de la población.</p> <p>VII. Conocer la información sobre desarrollo social a través de cualquier medio disponible.</p>	<p>Las autoridades deben establecer mecanismos para que la sociedad participe en la planeación y supervisión del desarrollo social.</p> <p>Crea el Consejo Consultivo Nacional como órgano consultivo de la SEDESOL, de participación ciudadana de conformación plural, y que tendrá por objeto proponer y evaluar programas, estrategias y acciones que inciden en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social</p>	<p>La sociedad debe participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución y supervisión de la política social. Para ello, establece el Consejo Ciudadano del Desarrollo Social como el órgano plural y colegiado que coadyuva a promover la participación de la sociedad en el desarrollo social</p>	<p>El país contará con un sistema de participación social y consulta pública abierto, democrático, incluyente y solidario. La SEDESOL lo coordinará en el ámbito general y se integrará con los propios sistemas de participación de los estados y municipios, quienes fomentarán la celebración de pactos y acuerdos con la ciudadanía, que tengan por objeto solucionar problemas de rezago en materia alimentaria, educativa, de salud, de vivienda, de servicios básicos, de generación de empleo productivo y de atención a grupos y personas marginadas.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Organizaciones Sociales

Respecto al papel de las organizaciones sociales, son las iniciativas PAN (1) y PRI (1) las que establecen cuál será su participación en el fomento al desarrollo, mientras que la iniciativa PAN (2) hace sólo una referencia menor en este sentido. La primera establece que el objeto de los programas apoyados a través de las asociaciones intermedias será:

- I. Impulsar el desarrollo de personas en situación de pobreza extrema tales como menores, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, etcétera, que preferentemente se encuentren ubicados en las zonas de mayor pobreza del país.
- II. Coadyuvar al fortalecimiento de la política social mediante el diseño, promoción y apoyo financiero a investigaciones, estudios y proyectos demostrativos y/o prioritarios.

Para contar con apoyo gubernamental, las asociaciones intermedias deben cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Estar legalmente constituidas;
- II. Realizar actividades de desarrollo comunitario, educación cívica, asistencia social, servicios educativos, de desarrollo cultural, atención a la salud, investigación científica y tecnológica aplicada, entre otros similares;
- III. Presentar proyectos viables destinados a atender demandas de grupos sociales en situación de pobreza extrema;
- IV. No estar vinculados con agrupaciones políticas;
- V. No tener el lucro como fin principal, ni llevar a cabo acciones de proselitismo hacia partido político alguno sindicato o religión;
- VI. Que sus directivos no tengan vínculo laboral con los tres órdenes de gobierno.

Sus proyectos deberán enmarcarse en alguna de las siguientes vertientes:

- I. Productivo. Enfocados a propiciar actividades que generen empleos y/o beneficios económicos entre los miembros de las comunidades objeto del proyecto;
- II. Social. Encauzados a la realización de acciones que contribuyan a mejorar el nivel y calidad de vida de personas o grupos en situación de pobreza;
- III. Capacitación. Encaminados al desarrollo del ser humano, a través de la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas que contribuyan a elevar las aptitudes para el trabajo calificado y/o las condiciones de vida de la población objeto de estos programas; y

IV. Fortalecimiento institucional. Dirigidos al fortalecimiento de los diferentes esquemas de coinversión entre las asociaciones intermedias, y las diferentes instancias de gobierno, con la finalidad de lograr una mayor concurrencia e impacto social de los proyectos.

Para conseguir este apoyo, los programas que presenten las asociaciones se someterán a concurso, el cual será convocado a través de los medios de comunicación escritos de mayor circulación ya sean nacionales, estatales o regionales dependiendo del orden de gobierno al cual le corresponderá suministrar los recursos económicos. Al ganar y recibir recursos públicos, las asociaciones deberán participar en los Consejos Consultivos respectivos.

A fin de cumplir con todas estas funciones, se instituirá el *Registro Nacional de Asociaciones Intermedias para el Desarrollo Social*, a cargo de la SEDESOL, cuyo objeto es vincular la solidaridad social con aquellos que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.

La segunda iniciativa, en cuanto a las organizaciones civiles, considera que las que se enfocan a impulsar el desarrollo social podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en la materia. Para cumplir con este objetivo, el gobierno federal deberá invitarlas mediante convocatorias públicas que incluyan los requisitos, objetivos y modalidades de participación, para que éstas puedan recibir fondos públicos y operar programas sociales específicos, a excepción de aquellas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado o parientes civiles. Finalmente, señala que estas organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público para recibir fondos públicos u operar programas y además estarán sometidas al escrutinio del Instituto de Evaluación del Desarrollo Social.

Finalmente, la iniciativa PAN (2) se limita a instituir el *Registro Nacional de Voluntarios*, ya sean personas físicas o morales, a cargo de la SEDESOL cuyo objeto es vincular la solidaridad social con las necesidades y carencias de personas y grupos. Este Registro se integrará con los registros que organicen los municipios, los estados y el Distrito Federal.

Resulta interesante el hecho de que las iniciativas perredistas no contemplan la participación de este tipo de organizaciones en la búsqueda del desarrollo social. De las iniciativas que sí las contemplan, la que menos profundiza en este ámbito es la iniciativa PAN (2), pero coincide con el proyecto PAN (1) al instituir un Registro oficial de estas organizaciones. Por su parte, las iniciativas PAN (1) y

PRI (1) coinciden en señalar el objeto de la participación de las organizaciones sociales, que es el impulso al desarrollo; en los requisitos que deben cumplir para poder ejecutar recursos públicos: estar legalmente constituidas y someter su participación a concursos públicos. Por otra parte, también señalan las instituciones a las que quedan sometidas para vigilar su participación en la ejecución de recursos públicos. (Ver Tabla XXXIII)

TABLA XXXIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
ORGANIZACIONES SOCIALES

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
		<p>Programas apoyados a través de asociaciones intermedias tendrán como objeto impulsar el desarrollo de personas en situación de pobreza extrema.</p> <p>Deben estar legalmente constituidas; presentar proyectos viables; no estar vinculados con agrupaciones políticas; no tener fines de lucro, ni llevar a cabo acciones de proselitismo; que sus directivos no tengan vínculo laboral con los órdenes de gobierno. Los programas se someterán a concurso convocado a través de los medios de comunicación escritos.</p> <p>Al recibir recursos públicos, deberán participar en los Consejos Consultivos respectivos.</p> <p>Instituye el Registro Nacional de Asociaciones Intermedias para el Desarrollo Social, a cargo de la SEDESOL, para vincular la solidaridad social con grupos en situación de pobreza y pobreza extrema.</p>	<p>Las organizaciones civiles que se enfocan a impulsar el desarrollo social podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas.</p> <p>El gobierno federal deberá invitarlas mediante convocatorias públicas que incluyan los requisitos, objetivos y modalidades de participación, para que éstas puedan recibir fondos públicos y operar programas sociales.</p> <p>Deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público para recibir fondos públicos u operar programas.</p> <p>Estarán sometidas al escrutinio del Instituto de Evaluación del Desarrollo Social.</p>	<p>Instituye el <i>Registro Nacional de Voluntarios</i>, ya sean personas físicas o morales, a cargo de la SEDESOL cuyo objeto es vincular la solidaridad social con las necesidades y carencias de personas y grupos. Este Registro se integrará con los registros que organicen los municipios, los estados y el Distrito Federal.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Padrón de Beneficiarios

De acuerdo con la iniciativa PAN (1), para dar atención a los grupos más vulnerables, la SEDESOL elaborará el *Padrón Único de Beneficiarios Preferentes para los Programas de Desarrollo Social*, el cual contendrá la información relativa de la Federación, las entidades federativas y los municipios, sobre las personas que por su nivel de desarrollo ameriten la atención preferente en los programas que se instrumenten. Las autoridades federales se mantendrán en coordinación con las entidades federativas y los municipios a fin de conservar la información

actualizada, ya que su consulta será obligatoria y previa para la formulación de los planes y programas de desarrollo social.

Por su parte, el proyecto PRI (1) señala que, con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de Desarrollo Social, el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL y los Gobiernos de las entidades y los Municipios en el ámbito de sus competencias, integrarán el *Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales*.

Ambas iniciativas coinciden en la institución responsable de elaborar el Padrón y en los fines perseguidos al hacerlo. (Ver Tabla XXXIV)

TABLA XXXIV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PADRÓN DE BENEFICIARIOS

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
		La SEDESOL elaborará el <i>Padrón Único de Beneficiarios Preferentes para los Programas de Desarrollo Social</i> , Contendrá la información sobre las personas que por su nivel de desarrollo ameriten la atención preferente en los programas. Su consulta será obligatoria y previa para la formulación de los planes y programas de desarrollo social.	La SEDESOL elaborará el <i>Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales</i> . Tiene el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de Desarrollo Social.	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Fomento a la Economía Popular

Sólo las iniciativas PRD (1) y PRD (2) presentan apartados específicos respecto al sector social de la economía. El proyecto PRD (1) establece el fomento a la economía popular con la finalidad de alcanzar la equidad de oportunidades en la gestión productiva bajo las bases que a continuación se describirán.

Inicialmente, se definen como actividades productivas populares aquéllas que reúnen uno o más de los siguientes requisitos:

- I. Microempresas (existentes o proyectadas) de hasta 10 trabajadores y en las cuales los ingresos del patrón sean menores a 10 veces la línea de pobreza por persona.
- II. Microempresas familiares, en las cuales la mayoría de los trabajadores tengan relaciones de parentesco hasta en segundo grado con el jefe de la empresa,

siempre que los ingresos del jefe no sean mayores de 10 veces la línea de pobreza por persona.

III. Empresas asociativas en las cuales ningún trabajador obtenga ingresos superiores a 10 veces la línea de pobreza por persona.

La administración pública federal, a través de la SEDESOL, y de los gobiernos de las entidades federativas, deberán de intervenir con el propósito de eliminar la exclusión de acceso al ahorro en condiciones adecuadas de tasas de interés, y al crédito institucional, a los pequeños productores y ahorradores, misma que desincentiva el ahorro de los hogares de medios y bajos ingresos.

Bajo este orden de ideas, en los ámbitos de sus respectivas competencias, la administración pública federal y de las entidades federativas, podrán canalizar al apoyo de las actividades productivas de los sectores populares, recursos fiscales, créditos recuperables y capital de riesgo. Asimismo, podrán establecer fondos de garantía para respaldar el crédito que los intermediarios financieros canalicen al respaldo de las actividades populares. En la realización de estas actividades, la administración pública federal y, en su caso, los de las entidades federativas, y los fondos e intermediarios financieros que éstos creen, otorgarán prioridad a las formas empresariales populares que conlleven el desarrollo organizativo de la población, destinando recursos fiscales para la inversión, diseño de proyectos, capacitación, asistencia técnica y apoyo legal. La SEDESOL y los órganos responsables de los gobiernos estatales, en su caso, constituirán agentes promotores de la economía popular, los que podrán formarse con personal propio o apoyando, con recursos fiscales, a organizaciones independientes que reúnan los requisitos para tal actividad a través de la constitución de fondos de crédito para captar ahorros y otorgar créditos a los sectores populares. En el otorgamiento de dichos créditos las garantías podrán ser la palabra, la solidaridad grupal y la solidez del proyecto productivo. Cuando se canalicen para este fin recursos captados del público, se establecerán los fondos de garantía para seguridad de los ahorradores. La presidencia del Consejo de Administración de los intermediarios y fondos que cree el gobierno federal será ocupada por la Secretaría.

Asimismo, la Secretaría y, en su caso, los gobiernos de las entidades federativas, estimularán, apoyarán y regularán, esto último de manera conjunta con la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la operación de cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de consumo, y otros mecanismos similares que faciliten el ahorro de los sectores populares así como la asignación de dichos fondos para mejorar las condiciones productivas y de consumo de dichos grupos. Los mecanismos financieros del sector público podrán concurrir con estos mecanismos financieros de la sociedad

civil para financiar conjuntamente proyectos productivos populares. No obstante, el otorgamiento de los créditos no se limitan al fomento de actividades productivas, ya que podrán ser otorgados para la construcción de vivienda, instalaciones colectivas, vialidades, almacenes y similares.

Por otra parte, el apoyo gubernamental incluye el impulso a la comercialización de la producción popular, para lo cual podrán estimular la creación de empresas comercializadoras, estimular la celebración de contratos entre las empresas populares y el sector privado, y el apoyo para la contratación de diseñadores externos.

Por su parte, la iniciativa PRD (2) contiene un apartado sobre el sector social de la economía que está integrado, de acuerdo con ella, por:

- I. Los ejidos;
- II. Las organizaciones de trabajadores;
- III. Las cooperativas;
- IV. Las instituciones de asistencia privada o asociaciones civiles sin fines de lucro;
- V. Las comunidades;
- VI. Las empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores;
- VII. Todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; considerando especialmente a las empresas sociales tendientes al fortalecimiento de la economía popular.

Debido a que todos los actos relativos al sector social son considerados de derecho público, la iniciativa señala que será prioridad en la Política Social de Estado y en otras políticas públicas, su organización y expansión respecto a la actividad económica que desarrollen; asimismo será prioridad la vigilancia y amparo del sector social, para permitir avanzar en el disfrute de la libertad y dignidad de los trabajadores y en el combate a la pobreza. En este sentido, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios fomentarán la organización del trabajo autogestivo y cooperativo buscando la propiedad social de los medios de producción y la obtención de beneficios a partir de los elementos para la producción, consumo, comercialización y prestación de servicios.

Por ello, las organizaciones del sector social tendrán preferencia en la obtención de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias de su competencia, así como contratos de aprovisionamiento o prestación de servicios que tuvieren que celebrar fuera de la administración pública. Igualmente,

proporcionarán sin costo alguno el asesoramiento técnico que les soliciten, para lo cual contarán con el programa nacional de educación para la autogestión, el cual será elaborado por la SEDESOL y la Secretaría de Educación Pública, con la participación de los trabajadores del sector social a través de sus organizaciones.

El fomento a este tipo de actividades incluso abarca el "Cuadro Nacional de Honor a la Autogestión y Contra la Pobreza", que deberá colocarse en las sedes de los poderes ejecutivos, federal y estatales, así como en la sede del cabildo, para exponer los nombres y fotografías de los trabajadores autogestivos del sector social que se hubieren distinguido en el trabajo y cumplimiento de sus demás obligaciones ciudadanas. Otras formas de estímulo son:

1. Mención especial a la productividad;
2. Inclusión en el cuadro de honor de la empresa;
3. Inclusión en el cuadro de honor del municipio;
4. Inclusión en el cuadro de honor de la entidad federativa;
5. Inclusión en el cuadro de honor nacional;
6. Recompensa Monetaria de sobre participación al trabajo;
7. Premio Nacional al Trabajo Social.

En la Tabla XXXV podemos notar que sólo las iniciativas perredistas consideran el fomento a esta forma de economía como base del desarrollo al generar empleo a través del uso del capital social con que cuentan las comunidades.

TABLA XXXV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FOMENTO A LA ECONOMÍA POPULAR

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>Para alcanzar la equidad de oportunidades en la gestión productiva de los sectores populares a través de la intervención de la administración pública federal y de las entidades federativas, para canalizar recursos fiscales, créditos recuperables y capital de riesgo en apoyo de las actividades productivas de los sectores populares. La SEDESOL y, en su caso, los gobiernos de las entidades federativas, estimularán, apoyarán y regularán la operación de cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de consumo, y otros mecanismos similares que faciliten el ahorro de los sectores populares. Podrán otorgar créditos que involucren, además de las actividades productivas, construcción de vivienda, instalaciones colectivas, vialidades, almacenes y similares.</p>	<p>El gobierno federal, las entidades federativas y los municipios fomentarán la organización del trabajo autogestivo y cooperativo buscando la propiedad social de los medios de producción y la obtención de beneficios a partir de los elementos para la producción, consumo, comercialización y prestación de servicios. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal darán preferencia a las organizaciones del sector social de la economía, en la obtención de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias de su competencia, así como contratos de aprovisionamiento o prestación de servicios que tuvieren que celebrar fuera de la administración pública. Igualmente, proporcionará, sin costo alguno, el asesoramiento técnico que les soliciten.</p>			

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Derecho de Denuncia Popular

Este derecho está reconocido por las iniciativas PRD (1) y PRD (2). En la primera se establece que, a fin evitar arbitrariedades por parte de las autoridades, toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, podrán denunciar ante las comisiones nacional y locales de derechos humanos todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños a sus derechos sociales. Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad estatal o municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a las autoridades federales correspondientes.

La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga el nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal; los actos, hechos u omisiones denunciados; los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora, y las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante. Ésta deberá interponerse ante la autoridad competente, la cual acordará su admisión, y el otorgamiento o denegación del acto ocurrido.

Por su parte, el proyecto PRD (2) también contempla el derecho a la denuncia popular que posee toda persona, asociación u organismo de la

sociedad civil, entendida como el derecho a presentar denuncia de hechos que a su juicio violenten el ejercicio de sus derechos sociales. Con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el ciudadano puede presentar denuncia popular ante la Cámara de Diputados, quien previo estudio y análisis, emitirá acuerdo de procedencia una vez conocido el asunto y lo turnará a la Comisión que corresponda para su gestión o trámite; o en las unidades de quejas y denuncias de las dependencias federales, quienes emitirán acuerdo de procedencia en los primeros 15 días hábiles posteriores a la recepción.

Conforme a dicha Ley, se impondrán las medidas disciplinarias administrativas de apercibimiento o amonestación y, si la gravedad de la infracción lo amerita, de suspensión o remoción del cargo, a los servidores públicos federales, estatales o municipales que, en ejercicio de sus funciones, contravengan u ordenen contravenir:

1. Los principios generales de la política nacional de desarrollo social;
2. Los compromisos adquiridos por la Federación en el marco del Sistema Nacional para el Desarrollo Social, y
3. Los objetivos, estrategias y prioridades de la política social, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, especiales, regionales, estatales, municipales y todos aquellos legalmente establecidos.

En este sentido, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la denuncia que motive recurso de queja puede presentarse ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos si el programa o política social que afecte sus derechos o haya sido violentado sea de competencia federal; o a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, si los hechos son de competencia de entidad federativa, independientemente de la responsabilidad civil, penal o política que puedan tener los actos denunciados. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos que la reciba acordará su admisión o razonará la improcedencia de la misma; en cualquiera de los casos, se correrá información al denunciante de los efectos posteriores de su denuncia; una vez radicada la queja, la Comisión de Derechos Humanos deberá solicitar información a la autoridad o autoridades involucradas, abriendo expediente que contemple la confrontación de los dichos, informaciones y documentos de las partes; cuando la interposición del recurso de denuncia, el promovente solicite la suspensión del acto cometido, la autoridad respectiva actuará en consecuencia, siempre que sea procedente el recurso. Finalmente, si existieren los elementos y una vez agotada la vía conciliatoria, la Comisión de Derechos Humanos emitirá

recomendación a las autoridades competentes, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente, así como en su Ley Orgánica.

La denuncia popular deberá presentarse por escrito, y contener el nombre o razón social, domicilio, teléfono del denunciante y, si lo tiene, de su representante legal; la relación de hechos, actos u omisiones a denunciar; la relación y copias de los documentos probatorios que permitan identificar a la presunta autoridad infractora, y el hecho que se considera violatorio.

El reglamento de esta Ley preverá disposiciones para atender la denuncia popular presentada por familias de escasos recursos y grupos vulnerables, a fin de validar el testimonio oral para la presentación de la denuncia popular y seguimiento en forma de queja.

Igual que en el rubro anterior, es significativo que sólo las iniciativas perredistas contemplen este derecho a pesar de que todas, excepto PAN (1), reconocen ya sea la responsabilidad pública o la información y transparencia como principios fundamentales para el cumplimiento de esta Ley. A pesar de ello, lo importante es que este derecho está reconocido por la Ley aprobada y este derecho representa un avance muy significativo al otorgar a los usuarios la facultad de que esta Ley sea cumplida íntegramente. (Ver Tabla XXXVI)

TABLA XXXVI
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
DERECHO DE DENUNCIA POPULAR

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, podrá denunciar ante las comisiones nacional y locales de derechos humanos todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños a sus derechos sociales, o contravengan las disposiciones de la Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.	Toda persona, asociación u organismo de la sociedad civil tiene derecho a presentar denuncia de hechos que a su juicio violenten el ejercicio de sus derechos sociales.			

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS TRES ÁMBITOS DE GOBIERNO

Ámbito de Aplicación de la Ley

Según la iniciativa PRD (1), la aplicación de la Ley corresponde a las autoridades de la administración pública federal, de las entidades federativas y de los municipios, que ejercen sus atribuciones de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La iniciativa PRD (2) establece que la aplicación de la Ley corresponde a la Secretaría en el ámbito federal, a las entidades federativas y a los municipios, quienes ejercerán sus atribuciones de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Finalmente, el proyecto PRI (1) señala que la aplicación de la Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y entidades, a los gobiernos de los estados, al del Distrito Federal, a través del Poder Ejecutivo respectivo y a los municipios en el ámbito de sus competencias.

Las iniciativas PAN (1) y (2) no hacen señalamientos en este ámbito, mientras que las iniciativas PRD (1), PRD (2) y PRI (1) coinciden en responsabilizar a los tres ámbitos de gobierno de impulsar el desarrollo social. (Ver Tabla XXXVII)

**TABLA XXXVII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
APLICACIÓN DE LA LEY**

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
La aplicación de la Ley corresponde a todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias. En caso de duda sobre la competencia en la aplicación de las disposiciones de esta Ley, resolverá el ejecutivo federal a través de la SEDESOL.	La aplicación de la Ley corresponde a la SEDESOL en el ámbito federal, a las entidades federativas y a los municipios, quienes ejercerán sus atribuciones de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias.		La aplicación de la Ley corresponde a todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias.	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Facultades y Competencias de los Poderes Legislativos Estatales

Como se puede observar en la Tabla XXXVIII, los proyectos PRD (1), PRD (2) y PAN (1) no hacen especificaciones al respecto. Por su parte, la iniciativa PRI (1) señala que las Legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los ayuntamientos emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.

De la misma manera, la iniciativa PAN (2) establece que las legislaturas de los estados, la asamblea legislativa del Distrito Federal y los ayuntamientos emitirán normas en materia de desarrollo social según la propia competencia y particularidades de sus necesidades

**TABLA XXXVIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS PODERES
LEGISLATIVOS ESTATALES**

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
			En el ámbito de sus atribuciones, las Legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los ayuntamientos emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades.	Las legislaturas de los estados, la asamblea legislativa del Distrito Federal y los ayuntamientos emitirán normas en materia de desarrollo social según la propia competencia y particularidades de sus necesidades.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Facultades y Competencias de los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales

Una puntualización explícita en este aspecto está hecha por la iniciativa PRI (1), la cual establece que los órganos ejecutivos de los gobiernos estatales, del Distrito Federal y de los municipios elaborarán las políticas y programas en los términos de la Ley General de Planeación y de las disposiciones establecidas en esta Ley; y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Del mismo modo, el proyecto PAN (2) señala que los órganos ejecutivos de los gobiernos locales elaborarán las políticas y programas en los términos del

sistema de planeación democrática del desarrollo social y de manera coordinada vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, transparencia y equidad. (Ver Tabla XXXIX)

TABLA XXXIX
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS PODERES
EJECUTIVOS ESTATALES Y MUNICIPALES

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
			Los órganos ejecutivos de los gobiernos estatales, del Distrito Federal y de los municipios elaborarán las políticas y programas y, de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.	Los órganos ejecutivos de los gobiernos locales elaborarán las políticas y programas y de manera coordinada vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, transparencia y equidad.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Facultades y Competencias del Gobierno Federal

La iniciativa PRD (1) apunta que será la Secretaría quien llevará a cabo la coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones e inversiones que se prevean en las bases de coordinación intersectorial y en sus anexos de ejecución. Además, la adhesión de los gobiernos de las entidades federativas al Sistema Nacional de Desarrollo Social, compromete al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, a:

- I. Considerar las opiniones y asumir los acuerdos de la Comisión Nacional de Planeación del Desarrollo Social.
- II. Con ese sustento, proponer las normas y lineamientos para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras convenidos en el marco de los convenios de desarrollo social;
- III. Transferir oportunamente las erogaciones federales que, de acuerdo con los compromisos pactados en los convenios de desarrollo social, vayan a ser ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
- IV. Prestar asistencia técnica y administrativa a los gobiernos de las entidades federativas y a sus municipios, en materia de desarrollo social

V. Apoyar el fortalecimiento institucional municipal y la participación social en materia de desarrollo social, y

VI. Llevar a cabo el control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación destinados al desarrollo social, que ejerzan los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, atendiendo a los lineamientos siguientes:

- a) Autorizará la ministración de los recursos, atendiendo al avance de los programas, acciones y obras convenidos y al cumplimiento de sus objetivos y prioridades, y
- b) Efectuará el seguimiento físico-financiero y la evaluación del avance de los programas, acciones y obras convenidos.

La iniciativa PRD (2) señala que corresponden a la Federación, a través de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo social con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y municipales, en el marco del Sistema Nacional para el Desarrollo Social;

II. Formular y ejecutar, en coordinación con las dependencias y entidades federativas y municipios de acuerdo con su competencia y objeto, los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que establezcan acciones e inversiones en materia de desarrollo social, con la participación de los sectores social y privado, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;

III. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales en el marco de los principios determinados por la Constitución y la presente Ley;

IV. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo social con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, así como de los diversos grupos sociales;

V. Informar, junto con las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades federativas, a través del Diario Oficial de la Federación, en los sitios de Internet y a través de los medios que tengan mayor impacto y eficacia, la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones presupuestales correspondientes a las entidades federativas y municipios;

VI. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios y con participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos que contengan los criterios necesarios y acordes con los principios del desarrollo social para incidir en el cumplimiento y disfrute de los derechos sociales;

VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo social;

VIII. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo y en la capacitación técnica de su personal.

Además, con la adhesión de los gobiernos de las entidades federativas al Sistema Nacional para el Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal debe:

I. Proponer las normas y lineamientos para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras convenidos en el marco de los Convenios de Desarrollo Social;

II. Transferir oportunamente las erogaciones federales que, de acuerdo con los compromisos pactados en los convenios de desarrollo social, vayan a ser ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;

III. Restar asistencia técnica y administrativa a los gobiernos de las entidades federativas, así como a sus municipios e iniciativas del sector social en materia de desarrollo social;

IV. Apoyar el fortalecimiento institucional municipal, institucional de proyectos del sector social, así como la participación social en materia de desarrollo social;

V. Llevar a cabo la evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Presupuestos de Egresos de la Federación destinados al desarrollo social, que ejerzan los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, atendiendo a los lineamientos siguientes:

a) Autorizar la ministración de los recursos, conforme al avance de los programas, proyectos, acciones y obras convenidos y al cumplimiento de sus prioridades, objetivos y metas;

b) Efectuar el seguimiento físico-financiero y la evaluación del avance de los programas, proyectos, acciones y obras convenidos.

Por su parte, el proyecto PRI (1) especifica que corresponden al Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, las siguientes atribuciones:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo social con la participación que, de acuerdo con la Constitución y demás leyes aplicables, corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales.

II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de General de Planeación.

III. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones sociales y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social.

- IV. Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia.
- V. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de Desarrollo Social.
- VI. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social.
- VII. Hacer la declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria y diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en estas Zonas.
- VIII. Sistematizar y mantener actualizada la información estadística en materia de bienestar y desarrollo humano.
- IX. Establecer y dar a conocer los indicadores, resultados y avances en el cumplimiento de los derechos sociales de la población del país y de manera especial los de las Zonas de Atención Prioritaria.
- X. Realizar y mantener actualizado el diagnóstico y las previsiones de los asuntos relativos al Desarrollo Social, así como sus indicadores.
- XI. Mantener informada a la sociedad sobre las acciones en torno al Desarrollo Social.

Finalmente, la iniciativa PAN (2) faculta a la Secretaría de Desarrollo Social para que elabore el programa nacional de desarrollo social de cada año, integrándose así, el sistema nacional de planeación del desarrollo social. Asimismo, el Ejecutivo Federal, con base en lo anterior, incluirá en la Iniciativa de Presupuesto de Egresos los recursos requeridos para el desarrollo social del año siguiente. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las previsiones y lineamientos financieros necesarios para que las dependencias, entidades y organismos del gobierno federal formulen sus programas y ejerzan los recursos presupuestados.

Como se muestra en la Tabla XL, la iniciativa PAN (1) no presenta indicaciones al respecto, mientras que la iniciativa PAN (2) presenta señalamientos muy escuetos, en comparación a los presentados por los proyectos PRD (1), PRD (2) y PRI (1), las cuales señalan de manera puntual qué facultades y competencias se otorgan al gobierno federal.

TABLA XL
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FACULTADES Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>Corresponde al Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL:</p> <p>I. Considerar las opiniones y asumir los acuerdos de la Comisión Nacional de Planeación del Desarrollo Social.</p> <p>II. Proponer las normas y lineamientos para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras convenidos en el marco de los convenios de desarrollo social.</p> <p>III. Transferir oportunamente las erogaciones federales que vayan a ser ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.</p> <p>IV. Prestar asistencia técnica y administrativa a los gobiernos de las entidades federativas y a sus municipios.</p> <p>V. Apoyar el fortalecimiento institucional municipal y la participación social.</p> <p>VI. Llevar a cabo el control y seguimiento del ejercicio de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación destinados al desarrollo social, que ejerzan los gobiernos de las entidades federativas y sus municipios, a través de:</p> <p>a) La autorización del suministro de recursos, atendiendo al avance de los programas, acciones y obras convenidos y al cumplimiento de sus objetivos y prioridades.</p> <p>b) El seguimiento físico-financiero y la evaluación del avance de los programas, acciones y</p>	<p>Corresponden a la Federación, a través de la SEDESOL las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo social con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales.</p> <p>II. Formular y ejecutar, en coordinación con las dependencias y entidades federativas y municipios, los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales con la participación de los sectores social y privado, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.</p> <p>III. Informar, junto con las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades federativas la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones presupuestales correspondientes a las entidades federativas y municipios.</p> <p>IV. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten.</p> <p>Con la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Social, el Ejecutivo Federal debe:</p> <p>I. Proponer las normas y lineamientos para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, acciones y obras.</p> <p>II. Transferir oportunamente las erogaciones federales que vayan a ser ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y de</p>		<p>Corresponden al Gobierno Federal por conducto de la SEDESOL las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo social con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y los municipales.</p> <p>II. Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social.</p> <p>III. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones sociales y privadas, para la instrumentación de programas.</p> <p>IV. Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>V. Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social.</p> <p>VI. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en la Zonas de Atención Prioritaria.</p> <p>VII. Sistematizar y mantener actualizada la información estadística en materia de bienestar y desarrollo humano.</p> <p>VIII. Establecer y dar a conocer los indicadores, resultados y avances en el cumplimiento de los derechos sociales de la población del país y de manera especial los de las Zonas de Atención Prioritaria.</p> <p>IX. Realizar y mantener actualizado el diagnóstico y las previsiones de los asuntos relativos al Desarrollo Social, así como</p>	<p>La coordinación general del desarrollo social compete a la SEDESOL, quien coordinará la planeación general del país en materia de desarrollo social. Para ello, organizará el sistema nacional de planeación del desarrollo social.</p> <p>El Ejecutivo Federal incluirá en la Iniciativa de Presupuesto de Egresos los recursos requeridos para el desarrollo social del año o siguiente.</p>

obras convenidos.	los municipios. III. Prestar asistencia técnica y administrativa a los gobiernos de las entidades federativas, a sus municipios y a las iniciativas del sector social. V. Llevar a cabo la evaluación, control y seguimiento del ejercicio de los recursos destinados al desarrollo social.		sus indicadores. X. Mantener informada a la sociedad sobre las acciones en torno al Desarrollo Social.	
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Facultades y Competencias de las Entidades Federativas

En este ámbito, la iniciativa PRD (1) establece que la adhesión de los gobiernos de las entidades federativas en unión con sus municipios, al Sistema Nacional de Desarrollo Social, los compromete a:

- I. Dar cumplimiento a la política nacional de desarrollo social y a sus principios generales;
- II. Fortalecer a los municipios y promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional de la entidad federativa;
- III. Fomentar la participación corresponsable de las organizaciones civiles y, en general, de los sectores social y privado en materia de desarrollo social, y
- IV. Promover la constitución y funcionamiento de los órganos de participación social previstos en esta Ley, así como su intervención en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras, acciones e inversiones destinados al desarrollo social.

En segundo lugar, el proyecto PRD (2) apunta que, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán:

- I. Formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- II. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;
- III. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población mediante la celebración de convenios y acuerdos que contengan los criterios necesarios y acordes con los principios del Desarrollo Social para incidir en el cumplimiento y disfrute de los derechos sociales;

- IV. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo social;
- V. Apoyar a las autoridades municipales en la administración de la planeación de todas las acciones que inciden en el desarrollo social, establecidas en la presente Ley;
- VI. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento de los Programas de Desarrollo Social, según lo dispuesto en esta Ley.

Al mismo tiempo, la adhesión de los gobiernos de las entidades federativas junto con sus municipios al Sistema Nacional para el Desarrollo Social los compromete a:

- I. Dar cumplimiento a la Política Social de Estado y a los principios del desarrollo social;
- II. Fortalecer a los municipios y promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional de la entidad federativa;
- III. Fomentar la participación corresponsable de las organizaciones civiles y, en general de los sectores social y privado en materia de desarrollo social;
- IV. Promover la constitución y funcionamiento de los órganos de participación social previstos en la Ley, así como su intervención en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras, acciones e inversiones destinadas al desarrollo social.

En tercer lugar, la iniciativa PRI (1) indica que corresponden a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social.
- II. Convenir acciones y programas sociales con el gobierno federal y los municipios.
- III. Concertar acciones con organizaciones civiles en materia de desarrollo social.
- IV. Proponer a la Legislatura del Estado la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria.
- V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social.

En este rubro, al igual que en el anterior, la iniciativa PAN (1) no hace señalamiento alguno al respecto y la iniciativa PAN (2) lo hace de manera muy superficial, a diferencia de las iniciativas PRD (1), PRD (2) y PRI (1) mismas que son muy específicas en sus señalamientos. (Ver Tabla XLI)

TABLA XLI
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>La adhesión de los gobiernos de las entidades federativas junto con sus municipios, al Sistema Nacional de Desarrollo Social, los compromete a:</p> <p>I. Dar cumplimiento a la política nacional de desarrollo social y a sus principios generales.</p> <p>II. Fortalecer a los municipios y promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional de la entidad federativa.</p> <p>III. Fomentar la participación corresponsable de las organizaciones civiles y, en general, de los sectores social y privado en materia de desarrollo social.</p> <p>IV. Promover la constitución y funcionamiento de los órganos de participación social para intervenir en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras, acciones e inversiones destinados al desarrollo social.</p>	<p>En el marco de los Convenios de Desarrollo Social, a las entidades federativas podrá n:</p> <p>I. Formular, aprobar y administrar el Programa Estatal de Desarrollo, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.</p> <p>II. Promover la participación social.</p> <p>III. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población mediante convenios y acuerdos.</p> <p>IV. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones para el desarrollo social.</p> <p>V. Apoyar a las autoridades municipales en todas las acciones que inciden en el desarrollo social.</p> <p>VI. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento de los Programas de Desarrollo Social.</p> <p>La adhesión de los gobiernos de las entidades federativas junto con sus municipios, al Sistema Nacional para el Desarrollo Social, los compromete a:</p> <p>I. Dar cumplimiento a la Política Social de Estado y a los principios del desarrollo social.</p> <p>II. Fortalecer a los</p>		<p>Corresponden a los gobiernos de las entidades federativas las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social.</p> <p>II. Convenir acciones y programas sociales con el gobierno federal y los municipios.</p> <p>III. Concertar acciones con organizaciones civiles en materia de desarrollo social.</p> <p>IV. Proponer a la Legislatura del Estado la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria.</p> <p>V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social.</p>	<p>Compete a los municipios, a las entidades federativas y al Distrito Federal el ejercicio de los recursos públicos que les correspondan y la ejecución de los programas federales de desarrollo social en los términos y límites establecidos en esta Ley y en los convenios que suscriban.</p>

	municipios y promover un mayor equilibrio en el desarrollo regional de la entidad federativa. III. Fomentar la participación corresponsable de las organizaciones civiles y de los sectores social y privado en materia de desarrollo social.			
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Facultades y Competencias de los Gobiernos Locales

De acuerdo con el proyecto PRD (2), los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán coordinarse con la Federación y las entidades federativas para:

- I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano y centros de población, en los términos que lo establezcan los ordenamientos aplicables y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población en los términos que establezcan los ordenamientos aplicables;
- III. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;
- IV. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo social;
- V. Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo social a través de los cabildos de los ayuntamientos y con el control y evaluación de éstos.

Por su parte, la iniciativa PRI (1) señala que corresponden a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

- 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 o de otras, en materia de desarrollo social.

IV. Ejercer los fondos y programas federales descentralizados o convenidos en materia social en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría de Desarrollo Social sobre el avance y resultados de esas acciones.

V. Concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social.

VI. Establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social.

Finalmente, el proyecto PAN (2) estipula que los municipios y las Delegaciones Políticas del Distrito Federal elaborarán anualmente sus respectivos programas de desarrollo social integral. Lo turnarán, según el caso, al titular del poder ejecutivo estatal o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la elaboración del programa anual estatal y del Distrito Federal, los cuales serán remitidos a la Secretaría de Desarrollo Social para que ésta elabore el programa nacional de desarrollo social del año siguiente, integrándose así, el sistema nacional de planeación del desarrollo social.

Esta temática no es abordada por las iniciativas PRD (1) y PAN (1). Por su parte, los proyectos PRD (2), PRI (1) y PAN (2) atribuyen a los gobiernos locales la facultad de formular sus programas sociales, trabajando de manera coordinada con los otros ámbitos de gobierno y con los sectores social y privado. (Ver Tabla XLII)

TABLA XLII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS
LOCALES

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
	<p>Los municipios, en el ámbito de sus competencias, podrán coordinarse con la Federación y las entidades federativas para:</p> <p>I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano y centros de población, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.</p> <p>II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.</p> <p>III. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación en los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de centros de población.</p> <p>IV. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones.</p> <p>V. Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo social a través de los cabildos de los ayuntamientos y con el control y evaluación de éstos.</p>		<p>Corresponden a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social.</p> <p>II. Coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas.</p> <p>III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad o de otras entidades.</p> <p>IV. Ejercer los fondos y programas federales descentralizados o convenidos en materia social, así como informar a la SEDESOL sobre el avance y resultados de esas acciones.</p> <p>V. Concertar acciones con los sectores social y privado.</p> <p>VI. Establecer mecanismos para la participación social.</p>	<p>Los municipios y las Delegaciones Políticas del Distrito Federal elaborarán anualmente sus respectivos programas de desarrollo social integral. Lo turnarán, según el caso, al titular del poder ejecutivo estatal o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la elaboración del programa anual estatal y del Distrito Federal, los cuales serán remitidos a la SEDESOL para que ésta elabore el programa nacional de desarrollo social del año siguiente.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Zonas de Atención Prioritaria

Sólo la iniciativa PRI (1) contempla que la Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto anual de la Federación haga la declaratoria de Zona o Zonas de Atención Prioritaria, a propuesta del Titular del Ejecutivo. Se considera Zona de Atención Prioritaria el área o región cuya población registra índices de desarrollo

inferiores al promedio nacional de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Por eso, la declaratoria tendrá los efectos siguientes:

- I. Asignar recursos y establecer metas precisas para elevar los índices promedio de los niveles de bienestar de la población en los rubros deficitarios.
- II. Recibir estímulos fiscales para el establecimiento, inicio o expansión de actividades productivas generadoras de empleo.
- III. Generar programas de apoyo y financiamiento a la actividad productiva local.
- IV. Implantar programas de generación de oportunidades de ingreso y diversificación productiva.
- V. Ejecutar las obras públicas necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Asimismo, corresponde al Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los ayuntamientos convenir acciones y destinar recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas.

Infracciones y Sanciones

La iniciativa PRD (1) contempla la imposición de medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y, si la gravedad de la infracción lo amerita, de suspensión o remoción del cargo, a los servidores públicos federales que, en ejercicio de sus funciones, contravengan u ordenen contravenir:

- I. Los principios generales de la política de desarrollo social;
- II. Los compromisos adquiridos por la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación para el Desarrollo Social, y
- III. Los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales.

Los titulares de las dependencias y entidades federales promoverán ante las autoridades competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere este precepto. Así, quienes ejerzan recursos federales en contravención a las disposiciones de esta Ley o a los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, se harán acreedores las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos. De este modo, cuando la Secretaría compruebe desviación de los recursos federales asignados a los programas, acciones u obras convenidos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación para el Desarrollo Social o incumplimiento de los objetivos y prioridades de

dichos programas, formulará la denuncia correspondiente ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, en su caso, podrá suspender la radicación de fondos federales e, inclusive, solicitar su reintegro.

Por su parte, la iniciativa PRI (1) considera infracciones y sanciones para los servidores de las instituciones públicas que nieguen o condicionen la prestación de los servicios y el disfrute de los derechos para el desarrollo social garantizados por la Ley. Incurren en responsabilidad los servidores públicos encargados de la ejecución y manejo de los programas, fondos y recursos materiales cuando:

- I. Utilicen los programas, fondos presupuestales o recursos materiales de los programas de desarrollo social para fines electorales o con propósitos políticos.
- II. Desvíen o malversen los fondos o recursos destinados a actividades de desarrollo social.
- III. Condicionen la prestación de los servicios o programas al cumplimiento de requisitos ajenos a los establecidos en la normatividad que corresponda.
- IV. Violan la normatividad de los programas con la finalidad de favorecer a personas sin derecho a recibir beneficios.
- V. Retrasen sin causa justificada el cumplimiento o prestación de los servicios o programas a su cargo.
- VI. Nieguen, sin causa legal justificada, los servicios o programas a quien tenga derecho a ello, sin causa legal justificada.
- VII. Usen la información de los programas y beneficiarios para fines contrarios a los que establece la Ley.

Para hacer efectivas las denuncias, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de Desarrollo Social deberá denunciar ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo las acciones que presumiblemente constituyan irregularidades o impliquen incumplimiento con lo dispuesto por la Ley.

En la Tabla XLIII observamos que las iniciativas PRD (2), PAN (1) y PAN (2) no contemplan la aplicación de infracciones y sanciones a los servidores públicos que incumplan esta Ley, a diferencia de las iniciativas PRD (1) y PRI (1).

TABLA XLIII
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
INFRACCIONES Y SANCIONES

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Se impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación y, si la gravedad de la infracción lo amerita, de suspensión o remoción del cargo, a los servidores públicos federales que, en ejercicio de sus funciones, contravengan u ordenen contravenir los principios generales de la política de desarrollo social; los compromisos adquiridos por la Federación en el marco del Sistema Nacional de Coordinación para el Desarrollo Social, y los objetivos, estrategias y prioridades de la política nacional de desarrollo social.			Serán sancionados los servidores de las instituciones públicas que nieguen o condicionen la prestación de los servicios y el disfrute de los derechos para el desarrollo social.	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios

El proyecto PRD (1) establece que la concurrencia general entre la federación, las entidades federativas y los municipios se inscribe en el Sistema Nacional de Desarrollo Social, es decir, cuando haya materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la federación, las entidades federativas y los municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes con respeto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional de Desarrollo Social.

De este modo, las autoridades competentes de la federación, las entidades federativas y los municipios, concurrirán para:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Desarrollo Social.
- II. Determinar las políticas de desarrollo social, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus programas y acciones, de acuerdo con lo previsto en esta Ley.
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la organización y funcionamiento de las instituciones del desarrollo social.
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener los instrumentos del Sistema Nacional del Desarrollo Social, en los términos previstos en esta Ley.
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Desarrollo Social, así como llevarlo a cabo y evaluarlo.

Para ello, los convenios de desarrollo social constituirán el instrumento único de concurrencia entre los gobiernos federal y de las entidades federativas, para dar cumplimiento, en cada ejercicio presupuestal, a los programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social y tendrán por objeto convenir:

- I. La congruencia de los programas estatales y municipales de desarrollo social, con los programas federales en la materia.
- II. Los proyectos, programas, acciones e inversiones que se ejecutarán de manera concurrente.
- III. El ejercicio concurrente de los recursos federales destinados al desarrollo social en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- IV. Los mecanismos para informar a la Secretaría sobre los avances físicos y financieros de los programas, acciones y obras convenidos, en los plazos y condiciones señalados en los instrumentos que ésta expida en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. El seguimiento y la evaluación de resultados, para derivar estrategias que coadyuven a fortalecer y hacer más eficiente los programas, acciones y obras previstos en los ejercicios subsecuentes.
- VI. El seguimiento y evaluación de resultados del ejercicio estatal y municipal, de las aportaciones federales para el desarrollo social asignadas a la entidad federativa.

La celebración de los convenios de desarrollo social se realizará conforme a lo siguiente:

- I. La SEDESOL convocará a los gobiernos de las entidades federativas a que, previa concurrencia de los gobiernos municipales y los sectores social y privado, formulen sus respectivos anteproyectos de convenio de desarrollo social para el siguiente ejercicio fiscal y se los presenten en el mes de octubre de cada año. La Secretaría apoyará a las entidades federativas que lo soliciten, en la formulación de dicho anteproyecto;
- II. Con base en el anteproyecto de convenio de desarrollo social presentado por los gobiernos de las entidades federativas y en los recursos destinados por el Presupuesto de Egresos de la Federación al desarrollo social, la Secretaría formulará el respectivo proyecto de convenio de desarrollo social, que someterá a revisión de las dependencias y entidades federales correspondientes y, en su caso, a la firma de los ejecutivos federal y de la entidad federativa, durante los tres primeros meses de cada año;
- III. Los convenios de desarrollo social suscritos por las partes, deberán ser publicados, durante los tres primeros meses del año, en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de la correspondiente entidad

federativa y serán obligatorios para las partes.

En los casos en que el cumplimiento de los programas, acciones u obras previstas en los convenios de desarrollo social requiera la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios. Por otra parte, las dependencias y entidades federales que vayan a realizar en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, programas, acciones e inversiones de desarrollo social no previstos en los convenios de desarrollo social, deberán formalizarlos de acuerdo con lo que establece la Ley.

Cuando el gobierno de una entidad federativa no se adhiera al Sistema, la Secretaría determinará y ejecutará los programas, acciones e inversiones de desarrollo social que se realizarán anualmente en los municipios y regiones de la entidad federativa correspondiente, con la participación corresponsable de los sectores social y privado.

Otro mecanismo de coordinación para la instrumentación y ejecución de programas, acciones e inversiones de desarrollo social, que lleven a cabo coordinadamente dos o más dependencias o entidades federales, es la suscripción de bases de coordinación intersectorial, las cuales contendrán, por lo menos, lo siguiente:

I. La definición de programas, acciones e inversiones objeto de la coordinación intersectorial, señalando:

- a) El programa anual de gasto en el que se identifiquen acciones concretas por programa y cuantifiquen metas, costos, ubicación geográfica y principales características de cada obra.
- b) Los compromisos para el financiamiento de los programas y acciones coordinadas, y
- c) La participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de los sectores social y privado, así como de las comunidades beneficiarias.

II. La congruencia de los programas intersectoriales con la política nacional de desarrollo social.

III. Los compromisos de las partes de acuerdo con su competencia u objeto, según corresponda.

IV. Los demás aspectos regulados en la Ley de Planeación, en los lineamientos presupuestales y programáticos aplicables y en otros ordenamientos jurídicos.

Los convenios intersectoriales deberán ser publicados, durante los tres primeros meses de su firma, en el Diario Oficial de la Federación, así como en

el periódico oficial de la correspondiente entidad federativa y serán obligatorios para las partes. En los casos en que el cumplimiento de los programas, acciones e inversiones objeto de las bases de coordinación intersectorial, requiera la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios, de acuerdo con la Ley.

Así, los gobiernos de las entidades federativas juntamente con sus municipios podrán adherirse al Sistema Nacional de Desarrollo Social, mediante la suscripción de los convenios de desarrollo social, que serán celebrados anualmente con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, con la intervención, en su caso, de las dependencias y entidades federales que de acuerdo con su competencia u objeto vayan a realizar directamente algunas de las acciones e inversiones convenidas.

Por su parte, la iniciativa PRD (2) indica que la concurrencia se define con base en las condiciones de participación de las entidades federativas y de los municipios en la formulación, ejecución, control y vigilancia de los programas que se establecerán en los Convenios de Desarrollo Social que suscribirá el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas de manera anual, conforma lo dispuesto en la Ley de Planeación.

Para ello, los Convenios de Desarrollo Social constituyen el instrumento de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas, para dar cumplimiento, en cada ejercicio presupuestal, a los programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social para concertar:

- I. La congruencia de los programas estatales y municipales de desarrollo social, con los programas federales en la materia;
- II. Los programas, proyectos, acciones e inversiones que se ejecutarán de manera concurrente;
- III. El ejercicio concurrente de los recursos federales destinados al desarrollo social en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IV. Los mecanismos para informar a la Secretaría sobre avances físicos y financieros de los programas, acciones y obras convenidos, en los plazos y condiciones señalados en los instrumentos que ésta expida en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. La evaluación anual del cumplimiento de los objetivos generales, objetivos específicos, metas acordadas, variables y resultados a partir de indicadores de impacto económico y de impacto social, para derivar estrategias que coadyuven a fortalecer la Política Social de Estado y hacer más eficientes los programas, proyectos, acciones y obras previstos en los ejercicios subsecuentes;

VI. El seguimiento y evaluación de ejercicio en las entidades federativas y municipales, de las aportaciones federales para el desarrollo social asignadas a la entidad federativa;

VII. Los demás aspectos regulados en esta Ley, en la Ley de Planeación, en los demás ordenamientos aplicables en la materia y en los lineamientos programáticos y de presupuesto, aplicables.

Respecto a la celebración de los Convenios de Desarrollo Social, la iniciativa establece el siguiente proceso:

I. La SEDESOL convocará a los gobiernos de las entidades federativas a que, previa concurrencia de los gobiernos municipales y los sectores social y privado, formulen sus respectivos anteproyectos de Convenio de Desarrollo Social para el siguiente ejercicio fiscal a presentar en el mes de octubre de cada año;

II. Las entidades federativas convocarán a los gobiernos municipales y a las entidades del sector social a la planeación concurrente del ejercicio presupuestal en la materia, programando anualmente sus acciones en la materia. La Secretaría apoyará en la formulación de los anteproyectos de los municipios, sociedades del sector social y las entidades federativas que lo soliciten;

III. Los Programas de Desarrollo Social en los términos de esta Ley, y en todos los niveles de gobierno de los Municipios y las Entidades Federativas deberán elaborarse bajo el esquema técnico dispuesto en la Ley;

IV. Con base en el anteproyecto de Convenio de Desarrollo Social presentado por las entidades federativas y en los recursos asignados por el Presupuesto de Egresos de la Federación al desarrollo social, la Secretaría formulará el proyecto de Convenio de Desarrollo Social para cada entidad federativa, para revisión de las dependencias y el titular de la entidad federativa correspondiente para las precisiones necesarias que concluyan con la firma del mencionado instrumento entre el ejecutivo federal y el de la entidad federativa, durante los 45 días después de su acuerdo;

V. Los Convenios de Desarrollo Social suscritos por las partes deberán ser publicados, durante los tres primeros meses del año, en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de la correspondiente entidad federativa y su observancia será obligatorio para las partes.

En los casos en que el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones u obras previstas en los Convenios de Desarrollo Social requieran la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios. Por otra parte, cuando el gobierno de una entidad federativa no se adhiera al Sistema Nacional para el Desarrollo Social, la Secretaría convendrá los programas, proyectos, acciones e inversiones de desarrollo social a realizarse durante el año con los municipios de la entidad

federativa correspondiente, contando con la participación corresponsable de los sectores social y privado.

De este modo, la instrumentación y ejecución de programas, proyectos, acciones e inversiones en desarrollo social que lleven a cabo coordinadamente dos o más dependencias y entidades federativas, se formalizará a través de la suscripción de bases de coordinación intersectorial, las cuales contendrán, por lo menos, lo siguiente:

I. La definición de programas, proyectos, acciones e inversiones objeto de la coordinación intersectorial, señalando:

- a) El programa anual de gasto en el que se identifiquen proyectos específicos y acciones concretas por programa y cuantifiquen metas, costos, ubicación geográfica y principales características de cada obra;
- b) Los sustentos técnicos de los programas deberán precisar: objetivos, población objeto, perfil del beneficiario, mecánica de operación, coordinación interinstitucional, control, verificación y registros de proyectos, acciones y mecánica de evaluación del programa que incluya indicadores de evaluación y seguimiento;
- c) Los compromisos para el financiamiento de programas, proyectos y acciones coordinadas;

II. La congruencia de los programas intersectoriales con la política nacional de desarrollo social;

III. Los compromisos de las partes de acuerdo con su competencia u objeto, según corresponda;

IV. Los demás aspectos regulados en la Ley de Planeación, en los demás ordenamientos jurídicos aplicables y en los lineamientos presupuestales y programáticos aplicables y en otros ordenamientos jurídicos.

Los convenios intersectoriales deberán ser publicados, durante los 45 posteriores a su firma, en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de las correspondientes entidades federativas y serán obligatorios para las partes. En los casos en que el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones e inversiones objeto de las bases de coordinación intersectorial, requiera la determinación de compromisos específicos entre las partes o con un tercero, se suscribirán los anexos de ejecución que resulten necesarios, de acuerdo con la Ley.

Los gobiernos de las entidades federativas, junto con sus municipios, podrán adherirse al Sistema Nacional para el Desarrollo Social, mediante la suscripción de los Convenios de Desarrollo Social, que serán celebrados anualmente con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, con la intervención, en su caso, de las

dependencias y entidades federales que de acuerdo con su competencia u objeto vayan a realizar directamente algunas de las acciones e inversiones convenidas.

Por otra parte, el proyecto PAN (1) señala que cuando las disposiciones de la Ley comprendan materias y acciones en ámbitos de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno se ejecutarán, mediante convenios generales y específicos entre las partes. Esto es, que las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los Convenios de Desarrollo Social, los cuales firmarán durante los tres primeros meses del año y serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente. De no firmarse, estos Convenios de Desarrollo Social seguirán vigentes los firmados el año anterior con las adecuaciones presupuestales correspondientes. Por otra parte, como se mencionó en el apartado de instituciones gubernamentales, crea los Consejos Locales, Regionales y Municipales de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Desarrollo Social, cuyas funciones fueron mencionadas anteriormente.

Del mismo modo, la iniciativa PRI (1) prevé la celebración de convenios de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, los cuales son un tipo de contrato que indica los objetivos y las metas del programa de que se trate; identifica los recursos que deberán aportar las partes debidamente calendarizados; establece las obligaciones de las partes y las sanciones por incumplimiento; asegura que la parte correspondiente a los gastos administrativos no sea mayor del 10% del monto total del programa respectivo; establece los mecanismos para asegurar la participación social; y finalmente, incluye esquemas de auditoría externos para asegurar la transparencia. También señala que corresponde al Instituto de Evaluación del Desarrollo Social medir los resultados de los programas y de los avances en el abatimiento de la marginación; emitir recomendaciones a las autoridades competentes; e informar al Congreso de la Unión de manera previa a la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año subsecuente.

Por último, el proyecto PAN (2) señala que el desarrollo social del país es concurrente entre los municipios, los estados, el Distrito Federal y la federación en los términos de la Constitución General de la República y de esta Ley. Con base en lo anterior, especifica que la coordinación general del desarrollo social compete a la Secretaría de Desarrollo Social, quien con el concurso de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales, de los estados y el del Distrito Federal, elaborará las políticas públicas y los programas generales de desarrollo social del país y expedirá las bases de organización de la participación social y las reglas de operación del ejercicio de los programas federales. Por su parte, compete a los municipios, a las entidades

federativas y al Distrito Federal el ejercicio de los recursos públicos que les correspondan y la ejecución de los programas federales de desarrollo social en los términos y límites establecidos en la Ley y en los convenios que suscriban.

Así, durante el mes de enero de cada año, el ejecutivo federal suscribirá el Convenio Único de Desarrollo Social con cada uno de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal donde se asignarán los recursos y se fijarán los tiempos en que serán transferidos por el gobierno federal a cada una de las entidades federativas y al Distrito Federal, los que a su vez suscribirán los convenios correspondientes con cada uno de sus municipios y, en su caso, delegaciones políticas, respectivamente.

En las Tablas XLIV y XLV observamos que todas las iniciativas contemplan el establecimiento de distintos tipos de convenios a fin de que los tres ámbitos de gobierno ejerzan acciones coordinadas en materia de desarrollo social, que generen mayor eficiencia en el uso de recursos y en la ejecución de programas.

TABLA XLIV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
CONCURRENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
<p>La concurrencia general entre la federación, las entidades federativas y los municipios se inscribe en el Sistema Nacional de Desarrollo Social, a fin de determinar las políticas de desarrollo social, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus programas y acciones.</p> <p>La concurrencia y aplicación de lo dispuesto en esta Ley se hará con respeto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional de Desarrollo Social.</p> <p>Los gobiernos de las entidades federativas junto con sus municipios podrán adherirse al Sistema Nacional de Desarrollo Social, mediante la suscripción de los convenios de desarrollo social, que serán celebrados anualmente con el Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL.</p>	<p>La concurrencia se define con base en las condiciones de participación de las entidades federativas y de los municipios en la formulación, ejecución, control y vigilancia de los programas que se establecerán en los Convenios de Desarrollo Social que suscribirá el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas de manera anual.</p>	<p>Cuando las disposiciones de esta Ley comprendan materias y acciones en ámbitos de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno se ejecutarán, mediante convenios generales y específicos entre las partes.</p>	<p>Las autoridades federales, estatales y municipales celebrarán los convenios de coordinación necesarios para definir la concurrencia entre las partes.</p>	<p>El desarrollo social del país es concurrente entre los municipios, los estados, el Distrito Federal y la federación en los términos de la Constitución General de la República y de esta Ley. Con el concurso de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales, de los estados y el del Distrito Federal, la SEDESOL elaborará las políticas públicas y los programas generales de desarrollo social del país y expedirá las bases de organización de la participación social y las reglas de operación del ejercicio de los programas federales.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

TABLA XLV
INICIATIVAS DE LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
INSTRUMENTOS DE CONCURRENCIA

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
CONVENIOS DE DESARROLLO SOCIAL	Instrumento único de concurrencia entre los gobiernos federal y de las entidades federativas.	Instrumento de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas para concertar la congruencia de los programas estatales y municipales de desarrollo social, con los programas federales en la materia.	Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los Convenios de Desarrollo Social entre la Federación y las entidades federativas.		Cada año el ejecutivo federal suscribirá el Convenio Único de Desarrollo Social con cada uno de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, los que a su vez suscribirán los convenios correspondientes con cada uno de sus municipios o delegaciones políticas.
BASES DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL	La instrumentación y ejecución de programas, acciones e inversiones de desarrollo social, que lleven a cabo coordinadamente dos o más dependencias o entidades federales, se formalizará a través de la suscripción de bases de coordinación intersectorial.	La instrumentación y ejecución de programas, proyectos, acciones e inversiones en desarrollo social que lleven a cabo coordinadamente dos o más dependencias y entidades federativas, se formalizará a través de la suscripción de bases de coordinación intersectorial.			

Fuente: Elaboración propia, con base en el Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

SUMARIO

Respecto a las temáticas descritas en este apartado, es importante destacar que todas consideran la participación social como un elemento básico en todas las etapas a seguir en la conformación de la política social. Por otra parte, el hecho de que la iniciativa PRI (1) considere quiénes son sujetos del desarrollo social, no focaliza este tipo de política porque reconoce a todos los mexicanos con ese derecho; además, señala claramente los derechos y obligaciones que adquieren los beneficiarios lo cual resulta trascendente, ya que ninguna iniciativa lo hace y esto

es importante a fin de evitar el paternalismo y la actitud pasiva de los beneficiarios.

Como se observa en la siguiente tabla, la propuesta más precaria es la iniciativa PAN (1) respecto a los temas tratados en este apartado y la más completa es la iniciativa PRI (1). No obstante, resulta significativo el hecho de que todas consideran la importancia de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y de estos con el sector social. Sin embargo, las iniciativas perredistas no dan relevancia a las organizaciones sociales, a diferencia de las otras tres iniciativas que sí lo hacen. Por otra parte, estas tres iniciativas no formulan propuestas para la organización del sector social de la economía, el cual es tratado a profundidad por las iniciativas perredistas, siendo entendido como un eje básico de la consecución del desarrollo.

TABLA XLVI
BALANCE CUANTITATIVO DE LOS INDICADORES

INDICADOR	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
SUJETOS DEL DESARROLLO SOCIAL	NO	NO	NO	SI	NO
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS	NO	NO	NO	SI	NO
PARTICIPACIÓN SOCIAL	SI	SI	SI	SI	SI
ORGANIZACIONES SOCIALES	NO	NO	SI	SI	SI
PADRÓN DE BENEFICIARIOS	NO	NO	SI	SI	NO
FOMENTO A LA ECONOMÍA POPULAR	SI	SI	NO	NO	NO
DERECHO DE DENUNCIA POPULAR	SI	SI	NO	NO	NO
APLICACIÓN DE LA LEY	SI	SI	NO	SI	NO
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS ESTATALES	NO	NO	NO	SI	SI
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS PODERES EJECUTIVOS ESTATALES Y MUNICIPALES	NO	NO	NO	SI	SI
FACULTADES Y COMPETENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL	SI	SI	NO	SI	SI
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	SI	SI	NO	SI	SI
FACULTADES Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	NO	SI	NO	SI	SI
ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA	NO	NO	NO	SI	NO
INFRACCIONES Y SANCIONES	SI	NO	NO	SI	NO
CONCURRENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS	SI	SI	SI	SI	SI
INSTRUMENTOS DE CONCURRENCIA	SI	SI	SI	NO	SI
TOTAL DE TEMAS TRATADOS	9	9	5	14	9

Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas de este apartado.

CONCLUSIONES

DESARROLLO Y POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: HACIA LA RECONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

La alternancia en el poder que tuvo lugar en México en el año 2000, generó grandes expectativas respecto al multicitado cambio estructural o Reforma del Estado. Han pasado cuatro años y éstas no han sido satisfechas hasta el momento. No obstante, ha habido avances y un buen ejemplo de ello es la creación de la Ley General de Desarrollo Social.

A pesar de que este proceso abarcó tres Legislaturas desde que se presentó la primer iniciativa, su aprobación fue unánime en ambas Cámaras, lo cual nos indica que cuando se tiene la voluntad política para llegar a acuerdos en el marco de una reforma del Estado aun pendiente, se puede avanzar dando resultados, porque el contenido de esta Ley da lugar, al menos, a la institucionalización de la política social con una visión de Estado.

Lo anterior no significa que el marco jurídico resuelva el problema estructural, aunque sí permitirá establecer una serie de directrices que guíen el diseño y elaboración de políticas públicas, para coordinar y unificar la acción institucional y programática. Así, la creación y entrada en vigor de esta Ley, representa una reconfiguración institucional de la política social al permitir, entre otras cosas, la continuidad de los programas sociales, la creación y ejecución corresponsable de los mismos y el adecuado uso de recursos e implementación de programas de desarrollo, de tal manera que éstos dejen de ser instrumentos de uso político-electoral o compensatorios, y se enfoquen a resolver problemas sustantivos de la sociedad.

En relación con las iniciativas a Ley General de Desarrollo Social, es posible destacar lo siguiente:

1. La iniciativa PRD (1) establece que el *desarrollo social* es un derecho humano, plasmado en la Constitución Política a través de los derechos sociales, mismos que no son puntualizados en el texto de la iniciativa. La *política social* se entiende como un instrumento del Estado para alcanzar un *desarrollo económico* con *sentido social* que implica fomentar el empleo, elevar el nivel de ingreso y su justa distribución, a través del impulso de la participación social, la descentralización, la concurrencia entre los tres

ámbitos de gobierno y la corresponsabilidad. Asimismo, reconoce la universalidad en el acceso a los programas. Resulta extensiva al señalar los lineamientos del gasto social, pero en términos generales establece que en ningún caso podrá ser menor al asignado el año inmediato anterior. En el ámbito institucional, propone la creación de instituciones gubernamentales y de enlace. Además contempla el derecho de denuncia popular y sanciones al incumplimiento de la Ley.

2. La iniciativa PRD (2) entiende el *desarrollo social* como el acceso de las personas a los derechos sociales establecidos en la Constitución bajo la rectoría del Estado. La *política social* se define como el instrumento para la participación del Estado en la promoción del derecho humano al desarrollo, con base en criterios de participación social, descentralización y la concurrencia intergubernamental. Institucionalmente, presenta propuestas para crear instituciones gubernamentales y de enlace. Con respecto al gasto social, señala que en términos reales no podrá ser inferior al del año anterior y contempla el derecho a la denuncia popular.
3. La iniciativa PAN (1) concibe al *desarrollo social* como el proceso mediante el cual se establecen condiciones y oportunidades para acceder a niveles de vida más humanos, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, dignidad y participación. En materia institucional, propone la creación de instituciones gubernamentales y de enlace, pero omite señalar lineamientos para el gasto social. Señala la concurrencia intergubernamental para la formulación y ejecución de los programas de desarrollo social, dispone de un artículo que regula la publicidad gubernamental en este ámbito y establece la elaboración de un *Padrón Único de Beneficiarios Preferentes para los Programas de Desarrollo Social*.
4. La iniciativa PRI (1) conceptualiza al *desarrollo* como el ejercicio de los derechos sociales pero, a diferencia de las iniciativas perredistas, ésta sí especifica cuáles son estos derechos, a saber: educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, no-discriminación, disfrute de un medio ambiente sano. En este sentido, entiende la *política social* como las acciones institucionales para cumplir estos derechos, con base en principios como la corresponsabilidad, la participación social, la descentralización y, principalmente, la universalidad. Además, esta iniciativa establece claramente quiénes son sujetos al desarrollo social y cuáles son sus derechos y obligaciones. Respecto al gasto social, señala que éste no podrá sufrir reducciones, incrementándose anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB. En el ámbito institucional, aunque no propone la creación de nuevas instituciones gubernamentales, contempla una institución de enlace para la evaluación pero, a diferencia de las otras cuatro iniciativas, propone la creación de dos instituciones ciudadanas de contraloría. Por otra parte, contempla el

establecimiento de *Zonas de Atención Prioritaria* y el *Padrón Único de Beneficiarios de los Programas Sociales*. Asimismo, considera infracciones y sanciones para los servidores que incumplan esta Ley.

5. La iniciativa PAN (2) describe al *desarrollo social* como el conjunto de políticas públicas aplicadas por el Estado y sustentadas en la participación social para elevar la calidad de vida de la población y generar condiciones para la libre gestión del bienestar individual y colectivo. Para ello, la *política social* debe tomar como base principios como la solidaridad, equidad, dignidad, inclusión, corresponsabilidad, la concurrencia intergubernamental y la participación social, con respeto a los derechos humanos y las libertades públicas. Institucionalmente, no presenta ninguna propuesta, dejando así la responsabilidad de coordinación a la Secretaría de Desarrollo Social. Lo mismo sucede con el gasto social, rubro sobre el cual tampoco hace ningún señalamiento. Además, instituye el *Registro Nacional de Voluntarios* formado de personas y organizaciones que apoyen las acciones para promover el desarrollo.

De lo anterior se desprende que:

- ♦ Todas las iniciativas consideran el *desarrollo* desde una perspectiva más allá del crecimiento económico, es decir, se entiende al desarrollo como una ampliación de las capacidades y oportunidades que goza el ser humano. No obstante, hay que precisar algunas diferencias entre ellas. Mientras que las iniciativas panistas señalan que es parte de los derechos para la libre gestión del bienestar individual, para las iniciativas perredistas y la priista es la realización de los derechos sociales contenidos en la Constitución. Así, estas iniciativas contemplan la universalidad como uno de los principios a seguir en la elaboración de la política social.
- ♦ En el aspecto institucional, la iniciativa priista resulta más innovadora al contemplar la creación de una institución ciudadana de control y otra de fomento a la participación, mientras que la iniciativa PAN (2) es la menos propositiva al dejar todo en manos de la SEDESOL y no presentar propuestas innovadoras en este aspecto. En general, las demás iniciativas (PRD 1, PRD 2 y PAN 1) presentan nuevas instituciones gubernamentales y de enlace para la creación, la participación, la evaluación y la coordinación de la política social.
- ♦ Respecto al gasto social, las iniciativas panistas no presentan lineamientos a seguir para la asignación del mismo, lo cual representaría un peligro porque no habría limitantes para evitar el desvío de recursos a otros rubros del gasto público. En este ámbito la iniciativa PRD (1) es la más exhaustiva en las especificaciones para la asignación de los recursos en las distintas aristas del desarrollo, esto es, la educación, la salud y la

lucha contra la pobreza y, al igual que las iniciativas PRD (2) y PRI (1), establece la imposibilidad de disminuir el gasto social en términos reales con respecto al del año que le anteceda.

♦ Con relación al diseño de programas, hay cuatro aspectos a destacar. Las iniciativas PRD (2) y PRI (1) no establecen ninguna especificación respecto a la evaluación de los programas; mientras que las iniciativas PRD (1) y PAN (1) establecen los indicadores en que por Ley tendría que basarse la medición y evaluación de resultados de los programas sociales. Por otra parte, sólo las iniciativas panistas contemplan que la elaboración de los programas sociales deben tomar en cuenta ciertas prioridades. Finalmente, es importante señalar que las iniciativas PAN (1) y PRI (1) son las únicas que señalan cómo debe manejarse la publicidad gubernamental de la política social.

♦ En cuanto al papel de la sociedad en el desarrollo, todas las iniciativas consideran la participación social como un elemento fundamental en la creación, ejecución y evaluación de la política social. No obstante, las iniciativas perredistas no dan mayor peso a las organizaciones sociales, a diferencia de las otras tres, las cuales consideran que su labor es básica en este proceso, pero sí consideran primordial el papel de los sectores populares y el apoyo a sus actividades productivas para alcanzar las metas de la Política Social. Asimismo, son las únicas iniciativas que contemplan el derecho a la denuncia popular.

♦ Eje central del desarrollo social, es el papel que se otorga a cada uno de los tres ámbitos de gobierno. Con mayor o menor detalle, todas las iniciativas contemplan la importancia de la concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal a fin de coordinar acciones y buscar resultados eficientes. Además, todas las iniciativas señalan facultades y competencias de los diferentes niveles de gobierno, excepto la iniciativa PAN (1) que no hace mención alguna sobre ellas. Cabe destacar que sólo la iniciativa PRI (1) considera el establecimiento de Zonas de Atención Prioritarias a fin de asignar recursos de manera prioritaria a esas zonas con menores índices de bienestar en comparación con el resto de la población. Asimismo, sólo las iniciativas PRD (1) y PRI (1) consideran la aplicación de infracciones y sanciones para los servidores públicos que violen los principios de la política de desarrollo social y que nieguen o condicionen la prestación de los servicios.

Con respecto a la Ley, es importante señalar qué aspectos fueron tomados de cada iniciativa y esto se hará con base en los mismos indicadores que se utilizaron para analizar las iniciativas. De este modo, encontramos que la Ley General de Desarrollo Social no establece un **concepto de Desarrollo Social**.

Respecto a los **conceptos básicos** que maneja, encontramos el de **grupos sociales en situación de vulnerabilidad**, entendidos como aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar. Un segundo concepto definido en la iniciativa es el de **organizaciones**, definidas como agrupaciones civiles y sociales, legalmente constituidas, en las que participan personas o grupos sociales con el propósito de realizar actividades relacionadas con el desarrollo social. En la Tabla X podemos observar que ambos conceptos se apegan más a las definiciones encontradas en la iniciativa PRD (2).

Aunque la Ley no presenta cuáles son los **principios del Desarrollo Social**, sí establece cuáles son los **principios de la Política Social**. En este aspecto, señala que la política de desarrollo social se sujetará a los siguientes principios:

- I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;
- II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;
- III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;
- IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la política nacional de desarrollo social;
- V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;
- VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;
- IX. Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

A continuación se presenta una tabla donde se señala qué principios fueron tomadas de cada iniciativa. En ella, es posible observar que la iniciativa de la que más se tomaron principios es la PRD (1).

TABLA XLVII
LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA SOCIAL
(APORTACIONES POR INICIATIVA)

PRINCIPIO	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)
Solidaridad	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	SI	SI
Participación	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	SI
Información y transparencia	SI	SI	NO ESPECIFICA	SI	NO ESPECIFICA
Reconocimiento de la diversidad cultural	SI	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA
Desarrollo integral y sustentable	SI	SI	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA	NO ESPECIFICA
TOTAL DE PRINCIPIOS APORTADOS	4	4	0	3	2

Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas del Capítulo II

Respecto con los **derechos para el desarrollo social** señala que son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no-discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la única iniciativa que los establece de manera explícita es la iniciativa PRI (1).

Por otra parte, al señalar el **objetivo de la Ley**, encontramos una mezcla de las cinco iniciativas. Así, en general el objetivo de la Ley es garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, señalando las obligaciones del Gobierno, las instituciones responsables del desarrollo social y definiendo los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social; establecer las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado y fomentar la participación social y privada.

La Ley no señala los **objetivos del desarrollo social**, pero sí establece los **objetivos de la política social**. Estos fueron tomados de la iniciativa PRD (1) y son: 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.

Las **instituciones gubernamentales** que presenta la Ley son la **Comisión Nacional de Desarrollo Social** y la **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social**. La primera, fue presentada por las iniciativas PRD (1), PRD (2) y PAN (1) y en general quedó en la Ley con los mismos lineamientos. La segunda surge a propuesta de la iniciativa PRD (1), pero en la Ley aparece con mayores especificaciones en comparación con la forma en que se presenta en la iniciativa mencionada.

Como **instituciones de enlace**, en la Ley encontramos el **Sistema Nacional de Desarrollo Social**, cuya propuesta fue hecha por las iniciativas PRD (1), PRD (2) y PAN (1). Otra institución de este tipo es el **Consejo Consultivo de Desarrollo Social**, surgido a propuesta de la iniciativa PAN (1). La Ley también contempla una **institución ciudadana**, ésta es la **Contraloría Social**, la cual fue tomada de la iniciativa PRI (1). Todas estas instituciones quedaron en la Ley sin modificaciones de fondo respecto a las propuestas originales.

Respecto a los **lineamientos del gasto social**, la Ley tomó criterios señalados en las tres iniciativas que contemplan este rubro, PRD (1), PRD (2) y PRI (1). En términos generales, la Ley establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios, por lo cual no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la

Federación. Además, señala que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica. También contempla que el Ejecutivo Federal pueda establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.

Las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos y podrán ser complementados con recursos provenientes de los gobiernos estatales y municipales, así como con aportaciones de organismos internacionales y de los sectores social y privado.

Respecto a los Fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, establece que su distribución se hará con criterios de equidad y transparencia.

Por otro lado, la Ley no establece **lineamientos de la planeación** de manera explícita, aunque se sobreentiende que ésta tendrá que hacerse con base en los principios y objetivos que la Ley contiene. Respecto a la **formulación y ejecución**, con base en la propuesta PRI (1), la Ley señala que la planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo. Además, de la iniciativa PAN (2) retoma la idea de que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social.

Asimismo, la Ley es sumamente imprecisa en cuanto a los **lineamientos para el diseño de los programas sociales**. En este ámbito, señala que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: 1) Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; 2) Seguridad social y programas asistenciales; 3) Desarrollo Regional; 4) Infraestructura social básica; y 5) Fomento del sector social de la economía. Estas vertientes se basan en la propuesta que, sobre este tema, hizo la iniciativa PRD (1). Finalmente, de la iniciativa PRI (1) retoma la idea de que el Gobierno Federal debe elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes

a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

En cuanto a la **evaluación de los programas**, la Ley retoma de los proyectos PRD (1), PAN (1) y PAN (2) el objeto de la evaluación, y señala que éste es revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. La institución encargada de realizarla es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -a propuesta de la iniciativa PRD (1)- sea por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, que deben ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas, idea de la iniciativa PRD (2). Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación -iniciativa PRD (1)- y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a la SEDESOL, idea de la iniciativa PRD (2).

Respecto a la **creación de indicadores para diagnosticar y evaluar resultados de los programas sociales**, con base en las propuestas PRD (1) y PAN (1), la Ley establece que se deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 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; y
- VIII. Grado de cohesión social.

Por otra parte, deja como instituciones encargadas de la creación de índices y su medición al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, aunque deben ser sometidos a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados.

Los **tipos de programas de desarrollo social** que establece la Ley, basándose en las iniciativas PRD (2) y PAN (1), son 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. Además, retomando las iniciativas PAN (1) y PAN (2) señala que son **prioridades de los programas de desarrollo social**:

- I. Los programas de educación obligatoria;
- II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;
- III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;
- IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;
- V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;
- VI. Los programas de abasto social de productos básicos;
- VII. Los programas de vivienda;
- VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y
- IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Asimismo, la Ley señala que la **publicidad gubernamental** y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional (PRI (1)) en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social” (PAN (1)).

La iniciativa PRI (1) resultó ser innovadora en comparación con las otras, al presentar un apartado específico sobre los **sujetos del desarrollo social** y establecer sus derechos y obligaciones. De ahí, la Ley incorporó esta temática al prohibir cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social y establecer que toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la política de desarrollo social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa. Asimismo, toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Además, señala que los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones:

- I. Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;
- II. Acceder a la información necesaria de dichos programas, sus reglas de operación, recursos y cobertura;
- III. Tener la reserva y privacidad de la información personal;
- IV. Presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de esta ley;
- V. Recibir los servicios y prestaciones de los programas conforme a sus reglas de operación, salvo que les sean suspendidos por resolución administrativa o judicial debidamente fundada y motivada;
- VI. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón;
- VII. Participar de manera corresponsable en los programas de desarrollo social;
- VIII. Proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente; y
- IX. Cumplir la normatividad de los programas de desarrollo social

Sobre la **participación social**, la Ley señala que los tres ámbitos de gobierno deben garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social, idea que está plasmada en las cinco iniciativas de Ley.

De las iniciativas PAN (1) y PRI (1) la Ley tomó los aspectos a regular sobre el papel de las **organizaciones sociales** que tienen como objetivo impulsar el desarrollo social. Para ello, podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia, a través de invitaciones hechas por el gobierno federal, mismas que serán hechas mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. De este modo, las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, cumpliendo con el requisito de estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público y estarán sometidas al escrutinio de la SEDESOL.

Aunque la Ley contempla la elaboración de un **padrón de beneficiarios**, lo único que señala es que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón, con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Este tema fue propuesto por las iniciativas PAN (1) y PRI (1).

Otro tema incorporado a la Ley es el **fomento a la economía popular**, el cual fue puesto a discusión por las iniciativas PRD (1) y PRD (2), y señala que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas; estimularán la organización de éstos destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificarán oportunidades de inversión, brindarán capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades; y, podrán 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.

La Ley también incorpora el **derecho a la denuncia popular**, el cual fue retomado de las iniciativas PRD(1) y PRD (2), y que establece que toda persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre cualquier hecho, acto u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social. Éste derecho podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga: 1) El nombre o razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante y, en su caso, de su representante legal; 2) Los actos, hechos u omisiones denunciados; 3) Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora; y, 4) Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

En cuanto a la **aplicación de la Ley**, la Ley señala que ésta corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo, lo cual, en términos generales, corresponde a lo propuesto en los proyectos PRD (1), PRD(2) y PRI (1).

Sobre las **facultades y competencias de los poderes legislativos estatales**, les confiere la responsabilidad de emitir normas congruentes con la Ley en materia de desarrollo social. Del mismo modo, contempla una serie de **facultades y competencias de los poderes ejecutivos estatales y municipales**, a saber: instituir un sistema de planeación del desarrollo social; formular, aprobar y aplicar los programas de desarrollo social respectivos de manera coordinada con el Gobierno Federal; vigilar que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

Específicamente, para el ámbito municipal, señala que los municipios deben formular, aprobar y aplicar sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del gobierno federal. Todas estas disposiciones fueron propuestas por las iniciativas PRI (1) y PAN (2).

De las iniciativas PRD (2) y PRI (1) se retomaron las **facultades y competencias del gobierno federal**, que son: Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas y los municipales; formular el Programa Nacional de Desarrollo Social; determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente; diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en la Zonas de Atención Prioritaria; promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social; diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia; promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas de desarrollo social; promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social; realizar evaluaciones de la política nacional de desarrollo social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social; y, promover, con la intervención de los gobiernos de los estados respectivos, la participación de los municipios en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo social.

Otra facultad que se otorga al gobierno federal y que fue tomada de la iniciativa PRD (1) es que en caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley para efectos administrativos, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría.

Asimismo, se retomaron de las iniciativas PRD (2) y PRI (1) las **facultades y competencias de las entidades federativas**, y son: formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social; convenir acciones y programas sociales con el gobierno federal; convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios; concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social; fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social; ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social e informar a la SEDESOL sobre el avance y resultados generados con los mismos; informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.

Igualmente, las **facultades y competencias de los gobiernos locales** se basaron en las mismas iniciativas, quedando como sigue: formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social; coordinar, con el gobierno de su entidad, la ejecución de los programas; coordinar acciones con municipios de su propia entidad en esta materia; coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes; ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social e informar a la Secretaría, a través de los gobiernos estatales, sobre el avance y resultados de esas acciones; concertar acciones con los sectores social y privado en materia de desarrollo social; establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social; informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social.

Por otra parte, de la iniciativa PRI (1) se incorporó a la Ley las **zonas de atención prioritaria**, que son aquellas áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza y marginación que indican la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social. Así, el Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto, hará la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta declaratoria tiene como efectos:

- I. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
- II. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
- III. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales; y
- IV. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Por su parte, los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal podrán convenir acciones y destinarán recursos para la ejecución de programas especiales en estas zonas.

Por otro lado, la Ley no contempla ningún apartado específico donde señale **infracciones y sanciones** para los servidores públicos que violenten o incumplan esta Ley.

Una constante en la Ley es el establecimiento de la **conurrencia entre la federación, las entidades federativas y los municipios**, así como de éstos con los sectores social y privado, y para ello, crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social, tal como se propone en la iniciativa PRD (1) aunque, en términos generales, todas las iniciativas la contemplan. Sin embargo, la Ley presenta la deficiencia de no especificar nada sobre los convenios, que son los **instrumentos de conurrencia**.

De este modo, al observar la Tabla XLVIII nos podemos dar cuenta que las propuestas que se incorporaron a la Ley General de Desarrollo Social son, en su mayoría, de origen perredista y priista, lo cual nos indica que la Ley es producto de una negociación entre estos partidos y que, por lo tanto, se acerca más a su visión colectivista de desarrollo, basada en la realización de los derechos sociales. Sin embargo, también rescata algunas propuestas panistas relevantes como el establecimiento de las prioridades de los programas de desarrollo social, el manejo de la publicidad gubernamental, el papel de las organizaciones sociales y la conformación de un padrón de beneficiarios.

TABLA XLVIII
TEMAS INCORPORADOS A LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL
APORTACIONES POR INICIATIVA

PROPUESTA	PRD (1)	PRD (2)	PAN (1)	PRI (1)	PAN (2)	No. DE PARTIDOS POR TEMA
Conceptos Básicos	NO	SI	NO	NO	NO	1
Principios de la Política Social	SI	SI	NO	SI	SI	4
Derechos para el Desarrollo Social	NO	NO	NO	SI	NO	1
Objetivo de la Ley	SI	SI	SI	SI	SI	5
Objetivos de la Política Social	SI	NO	NO	NO	NO	1
Instituciones Gubernamentales	SI	SI	SI	NO	NO	3
Instituciones de Enlace	SI	SI	SI	NO	NO	3
Instituciones Ciudadanas	NO	NO	NO	SI	NO	1
Lineamientos del Gasto Social	SI	SI	NO	SI	NO	3
Formulación y Ejecución	NO	NO	NO	SI	SI	2
Lineamientos para el Diseño de los Programas Sociales	SI	NO	NO	SI	NO	2
Evaluación de los Programas	SI	SI	SI	NO	SI	4
Creación de Indicadores para Diagnosticar y Evaluar Resultados de los Programas Sociales	SI	NO	SI	NO	NO	2
Tipos de Programas de Desarrollo Social	NO	SI	SI	NO	NO	2
Prioridades de los Programas de Desarrollo Social	NO	NO	SI	NO	SI	2
Publicidad Gubernamental	NO	NO	SI	SI	NO	2
Sujetos del Desarrollo Social	NO	NO	NO	SI	NO	1
Participación Social	SI	SI	SI	SI	SI	5
Organizaciones Sociales	NO	NO	SI	SI	NO	2
Padrón de Beneficiarios	NO	NO	SI	SI	NO	2
Fomento a la Economía Popular	SI	SI	NO	NO	NO	2
Derecho a la Denuncia Popular	SI	SI	NO	NO	NO	2
Aplicación de la Ley	SI	SI	NO	SI	NO	3
Facultades y Competencias de los Poderes Legislativos Estatales	NO	NO	NO	SI	SI	2
Facultades y Competencias de los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales	NO	NO	NO	SI	SI	2
Facultades y Competencias del Gobierno Federal	SI	SI	NO	SI	NO	3
Facultades y Competencias de las Entidades Federativas	NO	SI	NO	SI	NO	2
Facultades y Competencias de los Gobiernos Locales	NO	SI	NO	SI	NO	2
Zonas de Atención Prioritaria	NO	NO	NO	SI	NO	1
Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios	SI	SI	SI	SI	SI	5
TOTAL DE TEMAS POR INICIATIVA INCORPORADOS A LA LEY	15	16	12	20	9	

Fuente: Elaboración propia

Esto resulta trascendental al momento de posicionar dentro del espectro ideológico la Ley, ya que el resultado es una mezcla de ideas y posiciones, donde el PRD y el PRI renuncian a la universalidad y abren paso a la focalización de los programas sociales hacia los grupos sociales más vulnerables. Esto era previsible,

ya que dentro de la iniciativa del PRI se establecen las *zonas de atención prioritaria* junto al principio de universalidad.

Sin embargo, considero que el debate no se centra en la cobertura de los programas de desarrollo social, sino en la forma de lograrlo. Así, mientras las iniciativas perredistas expresan una visión centrada en el colectivismo, la equidad, la evaluación, la vigilancia, la transparencia y las sanciones, las iniciativas panistas acentúan una visión individualista centrada en la focalización y el voluntarismo solidario a través de las asociaciones intermedias.

En suma, pese al avance normativo que este esfuerzo representa, no podemos dejar de mencionar que existen distintos vacíos que tendrán que resolverse con el tiempo, pero además, queda pendiente vigilar la aplicación de la Ley y su efectividad para arrojar resultados positivos en el bienestar de los mexicanos.

Con menos de un año de haber entrado en vigor, es importante advertir que sin un cambio estructural en la política económica que se ha venido instrumentando durante los últimos veinte años en nuestro país, cuyos resultados dejan mucho que desear debido al aumento de la pobreza y la disminución en los niveles de la calidad de vida de nuestra población, entre otras consecuencias, el esfuerzo de esta Ley por aminorar las consecuencias sociales que dicha política ha arrojado será infructuoso.

ANEXO 1

**Tabla XLIX
PERFIL DE LA POBLACIÓN MEXICANA
BANCO MUNDIAL**

INDICADOR	1990	1995	2001	2002
POBLACIÓN (MILLONES)	83.2	91.1	99.4	100.8
PRODUCTO INTERNO BRUTO (PER CAPITA) (USD)	2,830	3,800	5,550	5,920
POBLACIÓN DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA(\$1 USD-AL DÍA)	*	*	9.9	*
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO O CONSUMO SOSTENIDO POR EL 20% MÁS POBRE	*	*	3.1	*
TASA DE DESEMPLEO JUVENIL (PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO ENTRE 15 Y 24 AÑOS)	5.4	9.6	4.1	4.9
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN POR DEBAJO DE LOS NIVELES MÍNIMOS DE CONSUMO DE ENERGÍA	5.0	5.0	5.0	*
NIVEL DE ALFABETIZACIÓN ADULTA (% POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS)	87.3	89.5	90.5	*
TASA DE NATALIDAD (NACIMIENTOS POR MUJER)	3.3	2.9	2.5	2.4
EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER	70.8	72.0	73.1	73.6
MORTALIDAD INFANTIL (POR CADA 1000 MENORES DE 5 AÑOS)	46	36	30	29
MORTALIDAD INFANTIL (POR CADA 1000 NACIMIENTOS VIVOS)	37	30	25	24
VACUNACIÓN DE SARAMPIÓN (% DE NIÑOS MENORES DE 12 MESES)	78	90	95	96
MORTALIDAD MATERNA (POR CADA 100,000 NACIMIENTOS VIVOS)	*	*	83	*
NACIMIENTOS ATENDIDOS POR PERSONAL PROFESIONAL DE SALUD (% DEL TOTAL)	*	85.7	*	*
DESNUTRICIÓN INFANTIL (% DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS)	16.6	16.9	7.5	*

LISTA DE TABLAS

No.	TEMA	PÁGINA
I	Iniciativas de Ley Presentadas para Crear la LGDS	10
II	Iniciativas de Ley Presentadas durante la LVIII Legislatura por Partido para Crear la LGDS	11
III	Identificación Metodológica de las Iniciativas de Ley Presentadas para Crear la LGDS	11
IV	Iniciativas de Ley Presentadas Durante la LVIII Legislatura para Crear la LGDS	21
V	Integrantes de la Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura	26
VI	Comisión de Desarrollo Social. Cámara de Senadores. LVIII Legislatura	27
VII	Comisión de Estudios Legislativos Primera. Cámara de Senadores. LVIII Legislatura	27
VIII	Votación de los Diputados en torno a la LGDS en la Sesión del 27 de Noviembre de 2003. LIX Legislatura	28
IX	Concepto de Desarrollo Social	30
X	Conceptos Básicos	34
XI	Principios del Desarrollo Social	36
XII	Principios de la Política Social	39
XIII	Derechos para el Desarrollo Social	40
XIV	Objetivo de la Ley	41
XV	Objetivos del Desarrollo Social	42
XVI	Objetivos de la Política Social	43
XVII	Balance Cuantitativo de los Indicadores	45
XVIII	Instituciones Gubernamentales	50
XIX	Instituciones de Enlace	57
XX	Instituciones Ciudadanas	59
XXI	Balance Cuantitativo de los Indicadores	60
XXII	Lineamientos del Gasto Social	74
XXIII	Lineamientos de la Planeación	76
XXIV	Formulación y Ejecución	78
XXV	Lineamientos para el Diseño de los Programas Sociales	82
XXVI	Evaluación de los Programas	87
XXVII	Creación de Indicadores para Diagnosticar y Evaluar Resultados de los Programas Sociales	92
XXVIII	Tipos de Programas de Desarrollo Social	95
XXIX	Prioridades de los Programas de Desarrollo Social	96

XXX	Publicidad Gubernamental	97
XXXI	Balance Cuantitativo de los Indicadores	98
XXXII	Participación Social	106
XXXIII	Organizaciones Sociales	109
XXXIV	Padrón de Beneficiarios	110
XXXV	Fomento a la Economía Popular	114
XXXVI	Derecho de Denuncia Popular	116
XXXVII	Aplicación de la Ley	117
XXXVIII	Facultades y Competencias de los Poderes Legislativos Estatales	118
XXXIX	Facultades y Competencias de los Poderes Ejecutivos Estatales y Municipales	119
XL	Facultades y Competencias del Gobierno Federal	123
XLI	Facultades y Competencias de las Entidades Federativas	126
XLII	Facultades y Competencias de los Gobiernos Locales	129
XLIII	Infracciones y Sanciones	132
XLIV	Concurrencia entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios	140
XLV	Instrumentos de Concurrencia	141
XLVI	Balance Cuantitativo de los Indicadores	142
XLVII	Principios de la Política Social (aportaciones por iniciativa)	148
XLVIII	Temas Incorporados a la Ley General de Desarrollo Social (aportaciones por iniciativa)	158
XLIX	Perfil de la Población Mexicana (Banco Mundial)	160

BIBLIOGRAFÍA

“Ley General de Desarrollo Social”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCIV, No. 13, 20 de Enero de 2004.

Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio Introductorio y Edición). La Hechura de las Políticas. México, Porrúa, 1992.

Aristóteles, La Política. México, Porrúa

Béjar Algazi, Luisa, “La Representación Política en México: El Papel de los Partidos y los Grupos Parlamentarios en la LVIII Legislatura” en Luisa Béjar y Gilda Waldman (Coordinadoras), La Representación Parlamentaria en México. México, UNAM-Gernika, 2004.

BID, CEPAL, PNUD. “Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social”. Santiago de Chile: enero de 1995.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia. FCE, México, 1996.

Boltvinik, Julio, “El PAN y la Ley de Desarrollo Social”, en *La Jornada*, 10 de mayo de 2001.

Boutros-Ghali, Boutros, La Interacción entre Democracia y Desarrollo (Informe de Síntesis). Francia, UNESCO, 2003.

Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado. CLAD/Paidós, 1998.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 967, 26/03/ 2002.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 981,17/04/ 2002.

Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 902, 17/ 12/ 2001.

Comisión de Desarrollo Social, Foro de la Ley y el Desarrollo Social Integral, Cámara de Diputados, México, 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Córdova Montoya, José “La Reforma Económica de México”, en Carlos Bazdresch, Et. Al. México: Auge, Crisis y Ajuste. México, FCE, Lecturas 73. 1993.

Cruz Parceró, Juan Antonio, “*Los Derechos Sociales como Técnica de Protección Jurídica*”, en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (Compiladores), Op. Cit. Pág. 89

Cunill Grau, Nuria, “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 4, julio de 1995.

Entrevista al Secretario Técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República, Lic. Ernesto Palacios, Senado de la República, 26 de Agosto de 2003.

Franco, Rolando, “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* 58, abril de 1996.

Haq, Khadija y Uner Kirdar (Compiladores), Desarrollo Humano, Ajuste y Crecimiento. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Kaplan, Marcos, “El Intervencionismo del Estado en la Economía y el Desarrollo”, en *Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México*, México, FCE-SEMIP, 1988.

Kliksberg, Bernardo, “Capital Social y Cultura, las Claves Olvidadas del Desarrollo”, BID – INTAL, Buenos Aires, Junio 2000, *Documento de Divulgación* No. 7.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Licha, Isabel (Coord.), Gerencia Social en América Latina. Washington, BID, 2002.

Mancero, Xavier, “La Medición del Desarrollo Humano: Elementos de un Debate”, Serie 11 *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL, Santiago de Chile, Marzo, 2001.

Medina, Luis, Hacia el Nuevo Estado Mexicano, México, FCE, 1992.

Mínuta con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social, Senado de la República, 29 de abril de 2003.

O'Donell, G. y P. Schmitter, Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas. Barcelona, Paidós, Vol. 4, 1988.

Paquete Legislativo proporcionado por la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, LVIII Legislatura.

PNUD (2003), Informe sobre el Desarrollo Humano 2003.

Preston, P. W., Una Introducción a la Teoría del Desarrollo. México, Siglo XXI Editores, 1999.

Prieto Sanchís, Luis, “Los Derechos Sociales y el Principio de Igualdad Sustancial”, en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceró y Rodolfo Vázquez (Compiladores), Derechos Sociales y Derechos de las Minorías. México, UNAM-IIJ, 2000. pp. 15-65

Sartori, Giovanni, ¿Qué es la Democracia?. México, IFE, 1993.

Sen, Amartya, “Las Teorías del Desarrollo en el Siglo XXI”, en *Revista Leviatán* núm. 85.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 51, 26/04/ 2001.

Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, número 83, 6/12/ 2001.

Senado de la República; *Gaceta Parlamentaria*, número 107, 30/04/2002.

Valverde Viesca, Karla “Representación y trabajo legislativo: hacia la construcción de una Ley de Desarrollo Social” en Luisa Béjar y Gilda Waldman (Coordinadoras), La Representación Parlamentaria en México. México, UNAM-Gernika, 2004.

----- “El desmantelamiento del Estado interventor en México”, en *Estudios Políticos*, Núm. 18, Cuarta Época, Mayo-Agosto, 1998.

----- “Hacia una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad: rectoría e intervención económica del Estado en México”, en Calva,

Desarrollo y Política Social en México: Las Iniciativas a Ley de Desarrollo Social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura

José Luis (Coordinador), Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social, México, UAZ-Juan Pablos, 1996.

----- Estado y Desarrollo: Una Aproximación al Análisis sobre las Instituciones y el Cambio Institucional en México. Tesis de Maestría. FCPyS, UNAM, 2003.

PÁGINAS WEB:

Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/>