

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**TESIS: La Ley General de Desarrollo Social y la política social en los
Estados Unidos Mexicanos.**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:**

Mara Covarrubias Sánchez

Número de cuenta: 09633020-7

Asesor: Lic. Rafael Isidoro Martínez Morales

Ciudad Universitaria, 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 mi padre, porque con amor y ejemplo de persistencia me ha enseñado a ser libre de pensamiento y corazón.

A mi madre, por su paciencia, ternura, ejemplo de vida e inquebrantable fe.

A mi hermana, mi incondicional compañera de siempre.

A mi tía Silvia, por crecer conmigo y ser ejemplo de rectitud profesional.

A mi abuela Ana, por su cariño interminable.

A toda mi familia por creer en mí.

Al Lic. Pedro Nogueroń Consuegra, por su paciencia y apoyo.

Al Mtro. Rafael I. Martńnez Morales, por dirigir este trabajo.

A la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico, su Facultad de Derecho y a cada uno de sus profesores, cuyas enseńanzas cultivan la mente y engrandecen el espńritu.

Introducción

Capítulo 1. Del desarrollo social

- 1.1 Definiciones de desarrollo social
- 1.2 Antecedentes y Trascendencia
- 1.3 Aspectos constitucionales de las garantías sociales
 - 1.3.1 *Principio de Supremacía Constitucional*
 - 1.3.2 *Principio de Rigidez Constitucional*
 - 1.3.3 *Relación entre el Amparo y las Garantías Sociales*
 - 1.3.4 *Carácter público e interés general de la LGDS*
- 1.4 Diferentes rubros del desarrollo social
 - 1.4.1 *Transformaciones de las condiciones de vida de la población*
 - 1.4.2 *Configuración del sistema económico y crecimiento económico*
 - 1.4.3 *Disfrute de un medio ambiente sano*

Capítulo 2. De la Política nacional para el desarrollo social

- 2.1 Plan Nacional de Desarrollo
 - 2.1.1 *Antecedentes de la planeación*
 - 2.1.2 *Concepto y Clasificación de la planeación*
 - 2.1.3 *Fines y Objeto de la planeación*
 - 2.1.4 *Sistema Nacional de planeación*
- 2.2 Objetivos de la política social
- 2.3 Vertientes de la política social
 - 2.3.1 *Superación de la pobreza*
 - 2.3.2 *Seguridad social y programas asistenciales*
 - 2.3.3 *Desarrollo regional*
 - 2.3.4 *Infraestructura social básica*
 - 2.3.5 *Fomento al sector social de la economía*

Capítulo 3. De la Ley General de Desarrollo Social y su relación con la política social en los Estados Unidos Mexicanos

- 3.1 Antecedentes y propósito de la LGDS
- 3.2 Principios rectores de la política social consagrados en la LGDS

- 3.2.1 *Libertad, Autonomía y Justicia Distributiva*
- 3.2.2 *Universalidad*
- 3.2.3 *Solidaridad y Equidad*
- 3.2.4 *Inclusión y Respeto a la diversidad*
- 3.2.5 *Integridad y Dignidad*
- 3.2.6 *Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad*
- 3.2.7 *Participación Social*
- 3.2.8 *Sustentabilidad*
- 3.2.9 *Descentralización*
- 3.2.10 *Información y Transparencia*
- 3.3 Derechos para el Desarrollo Social
 - 3.3.1 *Educación*
 - 3.3.2 *Salud*
 - 3.3.3 *Alimentación*
 - 3.3.4 *Vivienda y Ambiente sano*
 - 3.3.5 *Trabajo y seguridad social*
 - 3.3.6 *No discriminación*
- 3.4 Gasto público y Programas de interés público y prioritario
- 3.5 La Participación Social
- 3.6 La Denuncia Popular
- 3.7 La Contraloría Social

Capítulo 4. Análisis de contenido de la Ley General de Desarrollo Social

- 4.1 Objeto de la Ley
- 4.2 Sujetos del desarrollo social : sus derechos y obligaciones
- 4.3 De la Política Nacional de Desarrollo Social
 - 4.3.1 *De los Objetivos*
 - 4.3.2 *Planeación y la Programación*
 - 4.3.3 *Financiamiento y el Gasto*
 - 4.3.3.1 *Áreas prioritarias de programas sociales*
 - 4.3.3.2 *Montos presupuestales y candados jurídicos al gasto social*
 - 4.3.4 *Zonas de Atención Prioritaria*
 - 4.3.5 *Fomento del Sector Social de la Economía*
 - 4.3.6 *Definición y Medición de la Pobreza*

Capítulo 5. Instancias administrativas creadas por la Ley General de Desarrollo Social: naturaleza jurídica y competencia

5.1 Sistema Nacional de Desarrollo Social

5.1.1 Objeto e integración

5.1.2 Competencias

5.2 Comisión Nacional de Desarrollo Social

5.3 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

5.4 Consejo Consultivo de Desarrollo Social

5.5 Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social

Conclusiones

Bibliografía

I. Introducción

Antes de comenzar el estudio analítico de la Ley General de Desarrollo es preciso recurrir a ciertas consideraciones generales respecto de la misma, así como del contexto dentro del cual esta existe como instrumento jurídico necesario dentro de nuestro sistema jurídico vigente de la manera que sigue:

Mientras “el liberalismo y el individualismo, característicos de la primera etapa del Estado contemporáneo, proclamaron como valores políticamente predominantes los derechos del hombre y la división de poderes, para preservarlos... los gobiernos dejaron libremente el desarrollo de las fuerzas económicas, propiciando con ello que, paradójicamente, la injusticia social se institucionalizara en las estructuras constitucionales a través de los derechos individuales”¹ según menciona Sánchez Bringas. En épocas anteriores como la del esplendor del mundo antiguo, en Grecia, así como durante la Edad Media fuera considerada un hecho meramente natural además de circunstancial, siendo esto el motivo fundamental por el cual el Estado mantuvo su carácter de *vigilante* al limitarse estrictamente a mantener y soportar el orden público, preservar la paz social y aplicar las leyes, siguiendo a Sánchez Bringas.

Sin duda considero que constituyó un alcance desproporcionado el que los individuos lograran la justicia individual basada principalmente en la igualdad formal frente a la ley, es decir, que existiera la posibilidad tangible de exigir el respeto a todos y cada uno de sus derechos individuales frente a otras personas, ya que de esta manera no solamente se reconocieron los derechos humanos, sino además la posibilidad de hacerlos valer frente a otros gobernados y frente a la propia autoridad.

Así pues, los derechos del hombre alcanzaron niveles máximos de institucionalización al ser consagrados a nivel constitucional en diversos sistemas jurídicos contemporáneos, incluyendo desde luego al nuestro. Sin embargo, los defectos de este modelo liberal no tardaron en aparecer, pues diversos sectores de la población cuyas circunstancias eran desventajosas respecto del libre mercado, se sometieron al arbitrio de un Estado en el cual la premisa legal estaba basada en la igualdad formal frente a la ley, provocando profundas y dolorosas diferencias en cuanto a posibilidades de desarrollo económico, oportunidades de elevar su nivel de vida en lo que corresponde a educación, trabajo, salud y seguridad social respecta fundamentalmente.

Debido a esta circunstancia es que, la aspiración a la justicia y la igualdad se volvieron el eje rector y permanente de la historia de nuestro país a partir de su surgimiento como Estado independiente. Así pues, desde José María Morelos, quien expidió Los Sentimientos de la Nación en 1813 se hablaba ya de la necesidad imperiosa de establecer los principios normativos que se encaminaran al rescate de los sectores vulnerables de la población. En dicho

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Porrúa, 5ª edición. México, 2000. p. 588.

documento se establecía que *“como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”*

Como se puntualiza en la Iniciativa de la LGDS, el esfuerzo realizado por el gobierno y los gobernados mexicanos fue de enormes dimensiones, tanto la educación como las actividades económicas fueron decisivas para configurar una sociedad diferente. La mayor parte de la gente aprendió a leer y escribir, la escolaridad aumentó sensiblemente; las expectativas de vida aumentaron, al ritmo en que se eliminaban enfermedades de origen transmisible. En el acceso a la vivienda y a los servicios públicos hubo un avance incuestionable, y los derechos laborales de los trabajadores fueron tutelados por el estado y millones de campesinos reivindicaron sus derechos agrarios, trayendo consigo una gran transformación social y económica emprendida por varias generaciones, lo cual trajo consecuencias positivas para millones de mexicanos. Sin embargo, quedaron pendientes de resolver otros rezagos y surgieron nuevos desafíos que en este nuevo siglo exigen respuestas más comprometidas y eficaces para disminuir la desigualdad, no sólo en términos jurídicos sino de acceso efectivo a mejores condiciones de vida.

De esta manera, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social, el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, se da un paso más para concretar realmente la transformación social y consecuentemente económica de nuestro país. Pero a lo largo de este análisis daremos cuenta de lo ambicioso de este proyecto y de sus verdaderos alcances, pues la demagogia está de más cuando aunado a los problemas anteriormente planteados tales como la miseria extrema de miles de mexicanos, la desigualdad de oportunidades educativas y laborales, la ínfima estructura del sector salud, y otros, se adhieren la concentración y rezago institucional, la creciente corrupción, el lastre de la delincuencia organizada, la miseria exacerbada, la contaminación ambiental y la pérdida de vitales recursos naturales como el agua.

No obstante lo anterior, la Ley General de Desarrollo Social constituye un importante avance en materia de política social, ya que compone el marco legal en el cual se condensan de manera clara y articulada los principios, objetivos y lineamientos que regirán cualquier estrategia para el desarrollo social del país. En esta Ley se encuentran establecidos los principios que enmarcan la política nacional para impulsar dicho desarrollo: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integridad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, así como la innovadora transparencia. Asimismo analizaré cuidadosamente los derechos para el desarrollo social tales como educación, salud, alimentación, vivienda, ambiente sano, trabajo, seguridad social y los que sustentan el principio de la no discriminación.

Analizaré los objetivos de la política social nacional, entre los que serán de principal interés el garantizar que el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios apoyen la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, de manera activa, coordinada y corresponsable, tomando como vertientes de la política nacional para el desarrollo social la superación de la pobreza por medio de los instrumentos adecuados para proporcionar educación, salud, alimentación, generación de empleos o en su defecto autoempleos y capacitación; seguridad social y programas de asistencia social; el desarrollo por regiones y su estructura social básica, así como el fomento al sector social de la economía.

Un rubro más al que designaré especial cuidado en su tratamiento es el concerniente al presupuesto federal destinado al gasto social, el cual deberá incrementarse cuando menos en la misma proporción del crecimiento del Producto Interno Bruto, en congruencia con la disponibilidad de recursos y de los ingresos que autorice el Congreso de la Unión, además del mandato de que se deberán 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 procederé al estudio de las instancias administrativas creadas por la Ley General de Desarrollo Social para la consecución de todos y cada uno de los objetivos que pretende alcanzar, es decir, desde la medición de los índices de pobreza, hasta la distribución, canalización y aplicación de los recursos públicos que utilizarán las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social.

A manera de cierre, en todas las organizaciones humanas han existido sectores poblacionales que por diversas circunstancias se encuentran en desventaja respecto de los otros individuos que también forman parte de dicho Estado, y es precisamente esa desventaja la que ha propiciado la creación de mecanismos tanto jurídicos como de índole política para subsanar en tanto sea posible, dicha desigualdad. En estos términos se crea la Ley General de Desarrollo Social, como un instrumento legal encaminado a la protección de los sectores más vulnerables, por no llamarles débiles, de la población mexicana; anota así Martínez Morales *“la protección al débil como derecho social debe entenderse como el conjunto de medidas jurídico políticas adoptadas para tutelar el interés de la parte que se encuentra en relativa desventaja en determinadas relaciones personales”*².

² MARTÍNEZ Morales, Rafael Isidoro. *Derecho Administrativo 3er y 4º curso*. Oxford University Press. 3ª edición. México 2000. p.297.

CAPÍTULO 1

DEL DESARROLLO SOCIAL

- 1.1 Definiciones de desarrollo social
- 1.2 Antecedentes y Trascendencia
- 1.3 Aspectos constitucionales
 - 1.3.1 *Principio de Supremacía Constitucional*
 - 1.3.2 *Principio de Rigidez Constitucional*
 - 1.3.3 *Relación entre el Amparo y las Garantías Sociales*
 - 1.3.4 *Carácter público e interés general de la LGDS*
- 1.4 Diferentes rubros del desarrollo social
 - 1.4.1 *Transformaciones de las condiciones de vida de la población*
 - 1.4.2 *Configuración del sistema económico y crecimiento económico*
 - 1.4.3 *Disfrute de un medio ambiente sano*

1.1 Definiciones de desarrollo social

En primera instancia definiré el término *desarrollo* en el presente trabajo para comprender la relevancia de la Ley General de Desarrollo Social.

Etimológicamente, la palabra *desarrollar* surge del prefijo negativo *des*, y *arrollar*. Tiene varias acepciones, que van desde desenvolver una cosa arrollada, hasta aumentar, acrecentar, perfeccionar o mejorar algo¹. En el mismo sentido, se habla también de adquirir gradualmente incremento y vigor. Es así por lo que la palabra desarrollo, del francés *développement*, *déroulement*, es una voz que se usa siempre que se hace referencia de cosas inmateriales, causando confusión con el término desenvolvimiento².

Las fuentes etimológicas citadas son evidentemente antiguas, en tanto que ninguna de ellas hace siquiera alusión ni someramente al término desarrollo dentro del contexto social, sin embargo son consideradas en este trabajo como muestra más de la actualidad del tema que se trata, además de servir de sustento a la terminología usada en el mismo.

Considero que dentro de las ciencias sociales, la palabra *desarrollo* o bien, *desarrollar*, implica vaguedad en el término, pues es sumamente amplio y puede aplicarse a casi cualquier esfera de la vida si así se desea, sin embargo por el momento he de hacer caso omiso de la primera referencia y me enfocaré a la parte concerniente al *perfeccionamiento y mejora de algo*, que en este caso serán los niveles en la calidad de vida de los sectores más vulnerables dentro de una sociedad, llámense pueblos indígenas, niños, mujeres, trabajadores, y en resumen, todos aquellos que en el contexto de la vida nacional, carezcan de igualdad de oportunidades para vivir de acuerdo a los estándares universales de la *vida digna* interpuestos por los organismos internacionales competentes en cada materia.

Desde el punto de vista político, la palabra desarrollo cobra un significado ya no tan magro y se reviste de matices económicos y sociales, convirtiéndose éste en un objetivo en sí y ya no un proceso como etimológicamente se observa, es decir, es un objetivo que se fijan las sociedades respecto de los avances del “nuevo orden mundial”. El desarrollo es entonces un concepto político que surgió a partir de las independencias de los países colonizados como un “nivel”, y por lo tanto solamente puede ser conocido en relación con otros grupos o naciones, pero al mismo tiempo “es una acción continua y planificada para mejorar ese nivel” como menciona Eduardo Haro³. Es en cuanto al nivel de desarrollo donde se encuentra un indicio suficiente de los parámetros usados para su medición; una de las fórmulas es de tipo cualitativa y se refiere a la renta nacional *per*

¹ *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial Sevisa. España, 1995. p.205

² *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana*. Tomo XVIII (Primera Parte) Editorial ESPASA-CALPE. S.A. Editores. Madrid, 1858. p. 377.

³ HARO Tecglen, Eduardo. *Diccionario político*. Editorial Planeta, 1995. pp. 176-178.

capita, a diferencia de otras, que son las de nuestro interés, referentes a la calidad de vida, para lo cual se toman en cuenta diversos factores como el consumo de energía, de papel, la proporción de automóviles, teléfonos, electrodomésticos y habitantes; consumo de alimentos; porcentajes de paro forzoso, de mano de obra agrícola e industrial de un país, entre otros. *“Todo Estado pretende pues, alcanzar el nivel de desarrollo óptimo respecto de los niveles de vida de quienes conforman su elemento humano, sin embargo es paradójico que en países avanzados el desarrollo se produce fácilmente y sus alcances son multiplicadores, mientras que en los más atrasados es lento y difícil de alcanzar; sin embargo no quedarían exentos del subdesarrollo los países denominados avanzados, o bien, desarrollados, en tanto que pueden formar parte de él ciertas zonas no privilegiadas, o bien sufrir un cambio elemental en el sentido de la dirección mundial principalmente en materia económica, de tal manera que si el epicentro de la economía mundial se mudara al Oriente, podría suceder que algunos países Europeos cayeran en el subdesarrollo, por mencionar un ejemplo”*⁴.

Siguiendo el análisis político de Eduardo Haro, es a finales de la segunda guerra mundial cuando la palabra *desarrollo* dentro del contexto político adquiere un puesto significativo, abriendo paso al término *desarrollismo*. El desarrollismo es por consiguiente, un término poco preciso que ha servido para caracterizar una corriente del pensamiento que ha hecho del desarrollo económico el centro de su estudio; y por otro lado, ha servido para designar las políticas latinoamericanas encaminadas a enfrentar los problemas de atraso, estancamiento e insuficiencia de las economías de dicha región.

El desarrollismo como corriente de pensamiento puede ser visto desde tres enfoques principales según Haro: a) el que concibe al desarrollo como crecimiento; b) el que plantea al desarrollo como secuencia de fases; y c) el que entiende al desarrollo como un cambio de estructuras.

La teoría del crecimiento asigna al Estado un papel importante en tanto orientador de las políticas económicas, estimulador de la inversión pública o privada, y administrador de un adecuado nivel de gasto público. La segunda teoría concibe al desarrollo como una sucesión de fases que arrancan de una etapa primitiva o tradicional, pasando por diversos estadios intermedios hasta alcanzar la etapa más avanzada que sería la sociedad industrializada; en esta teoría, el subdesarrollo formaría parte de los diversos estadios intermedios. Y por último se encuentra la teoría que concibe al desarrollo como cambio de estructuras económico-políticas encaminadas a superar los obstáculos que impiden el desarrollo. Es esta teoría la que más auge tiene en Latinoamérica en lo referente a la teoría del desarrollo. Así, el término desarrollo conlleva implicaciones tales como *“mejorar los niveles de vida de la población más pobre, reducir las desigualdades y que toda la población se beneficie de los frutos del crecimiento económico”*⁵.

⁴ *Idem.*

⁵ Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social. Marzo 2004. Cámara de Diputados.

Sin embargo establecer las implicaciones del desarrollo social no explica qué es, por lo que es menester establecer una definición al respecto, de la manera que sigue: “es un proceso que posibilita a las personas de bajos ingresos a realizar acciones para salir adelante en el contexto social y económico de un país”⁶, según estudios realizados por el Banco Mundial.

Por lo tanto considero una condición del desarrollo social que las estrategias de mejora de la calidad de vida comiencen con las aspiraciones y necesidades de la gente pobre y se concentren en las instituciones de apoyo (incluyendo los mercados) no sólo para aquellos con dinero y poder, sino también para los pobres y marginados; así también que debe entenderse al desarrollo social en su sentido más amplio, involucrando el progreso hacia niveles de vida más altos, con igualdad de oportunidades y con el logro de derechos humanos básicos que fortalezcan la capacidad de los individuos para controlar sus vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas.

El desarrollo social es entonces un proceso complejo que abarca diversos aspectos tales como el crecimiento económico, las transformaciones de las condiciones de vida de la población en general y específicamente de los sectores poblacionales más débiles; la reestructura del sector productivo de bienes y servicios; las interrelaciones entre los sectores de la producción, el medio ambiente y la población. *“Es en razón de esta complejidad que cobra sentido que se articulen las diversas acciones públicas que influyen en el desarrollo social en torno a un eje vertebral que las encamine de manera ordenada”*⁷.

1.2 Antecedentes y Trascendencia

Los primeros antecedentes de la Ley General de Desarrollo Social se encuentran en la corriente liberalista de la primera etapa del Estado contemporáneo⁸, pues a raíz de que el ente estatal comenzó su limitada actividad de vigilancia y preservación del orden público y la paz social, así como la aplicación de la ley, surgieron entre la población diferencias abismales que dejaban a algunos, por muy diversas causas, al margen del bienestar de que gozan los demás integrantes de esa sociedad; y por si eso fuera poco, no solamente se encontraban fuera del círculo de bienestar social, sino que carecían de la posibilidad de acceder a él de manera oportuna para mantener a salvo su integridad y dignidad.

⁶ BENNETT, Lynn. *Using Empowerment and Social Inclusion for Pro-Poor Growth: A Theory of Social Change*. Banco Mundial.

⁷ VUSKOVIC, Pedro. *Los instrumentos estadísticos del análisis económico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas. Instituto Politécnico Nacional. México, 1986. pp. 14-15.

⁸ *Vid Supra*. Introducción.

Es así como las políticas individualistas de estado arraigaron la injusticia social en sociedades como la nuestra, ya de por sí vulnerables, insertándola incluso en las instituciones gubernamentales más importantes. Los efectos de dicha injusticia social incidieron en la formación de amplios sectores poblacionales sometidos a la miseria, la ignorancia y la imposibilidad de mejorar su calidad de vida, es por eso que el constituyente se ha preocupado por hacer valer los derechos individuales de los seres humanos y elevarlos a normas constitucionales como columna vertebral del sistema jurídico.

Ya desde 1813, José María Morelos y Pavón asentó en los Sentimientos de la Nación que “...como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto⁹.”

Otro antecedente se encuentra en el Congreso constituyente de 1856-1857, en el que se hace especial pronunciamiento acerca del cambio radical que debía sufrir la estructura latifundista en el campo mexicano.

Para 1877 el país tenía ya nueve millones de habitantes, en 1895 contaba ya con trece millones y para 1910 con quince millones. El aumento acelerado de la población influyó para poner cierto freno a los enfrentamientos de carácter civil, la ampliación de los mercados y la mejora en la distribución de alimentos, pero de nueva cuenta, solamente para algunos sectores de la sociedad, los avances en materia de salud, higiene y medicina estuvieron a su alcance. Es en esta época donde encontramos los primeros registros importantes del fenómeno migratorio, pero solamente a nivel interno, hacia las zonas fronterizas del norte del país, el Golfo de México, y por supuesto el Centro.

Las haciendas tendieron a concentrar la tierra a costa de la propiedad corporativa, por lo que los latifundios aumentaron de tamaño como consecuencia de la desamortización y la colonización, razón por la cual no es extraño que posteriormente, durante el porfiriato se produjeran numerosas rebeliones agrarias como la de los mayas en Yucatán y la de los yaquis en Sonora, por mencionar algunas, que no solamente se opusieron a la usurpación de tierras, bosques y aguas comunales, sino que defendían su autonomía política y luchaban por preservar su identidad étnica y cultural, pues a partir de la independencia, los gobiernos de nuestro país adoptaron el principio de igualdad jurídica y se esforzaron por homogeneizar a la población, pretendiendo uniformar la lengua y las costumbres.

Otro dato importante de esta época consiste en el acrecentamiento de centros urbanos, pues a pesar de que la sociedad mexicana fue eminentemente rural, el desarrollo industrial y comercial en ciudades como la Ciudad de México, Puebla, Guadalajara y Monterrey, era sobresaliente.

⁹ TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México 2000. pp.229.

Debido a la pretensión de los gobernantes y las elites económicas de esa época, se realizó un esfuerzo evidente para presentar a México como un país “civilizado” como Estados Unidos o Europa, para lo cual se construyeron avenidas, parques y jardines. Como parte de un proyecto de modernización, y para responder a los crecientes problemas de delincuencia y falta de vivienda, agua potable y alimentos, se expidieron códigos penales, sanitarios, reglamentos de policía, se reformaron las cárceles, se llevaron a cabo obras de desagüe, pavimentación de calles, instalación de drenaje, tuberías de agua potable y para controlar la mortalidad se llevaron a cabo cruzadas por mejorar la higiene de los habitantes, se fomentó el avance a la medicina. El Estado se encargó de la regulación de diversos aspectos de la vida del individuo, desde sus compromisos con las instituciones y la sociedad, hasta sus relaciones familiares, sus hábitos de higiene y diversiones, pero no todas las zonas de las ciudades ni todos los grupos sociales se beneficiaron de los esfuerzos realizados, pues fueron incluyentes de los sectores marginados de la población¹⁰.

La situación de los obreros, cuyo número crecía apresuradamente debido a la industrialización era precaria, pues las jornadas laborales se extendían hasta catorce horas diarias, siete días a la semana y el salario debía fijarse según la oferta y la demanda; carecían de protección contra accidentes ocasionados en el trabajo y podían ser despedidos sin ninguna justificación; si bien existía la libertad de asociación, no estaban permitidas las huelgas. La necesidad de una legislación que regulara las relaciones y condiciones laborales se volvía cada vez más latente. A partir de 1900 los conflictos en los centros laborales principalmente textiles se multiplicaron alarmantemente. El más claro ejemplo lo encontramos en las luchas obreras de Cananea y Río Blanco, en el año de 1906. Como respuesta a las demandas de mejorar las condiciones de trabajo, Porfirio Díaz presentó una propuesta que incluía el aumento de salarios y el fin de los descuentos, un fondo para huérfanos y viudas, y la prohibición del trabajo infantil, pero dejaba su aplicación a la buena voluntad de los patrones, al tiempo que el Programa del Partido Liberal Mexicano, también en 1906, estableció los parámetros laborales que mantenían a salvo la dignidad del trabajador, paga justa, jornada máxima laborable, el descanso semanal y lo más notable, la seguridad social.

Años más tarde, en el Plan de Ayala de 1911, Emiliano Zapata exigió el reparto y restitución de las tierras a otro sector débil, marginado y carente de oportunidades, es decir, a los pueblos indígenas y grupos campesinos. En este mismo sentido, el Plan de Guadalupe y la Ley del seis de enero de 1915 de Venustiano Carranza, mantuvieron la decisión de llevar al campo la justicia social. Es por esto que la intención del constituyente de 1917 de dar al Estado el

¹⁰ ESCALANTE Gonzalbo, GARCÍA Martínez, *et.al.* *Nueva Historia Mínima de México*. Colegio de México y Secretaría de Educación Pública. México, 2004. pp. 213 y ss.

enfoque contemporáneo que hasta la fecha da vida a nuestro sistema jurídico-político, es decir, el “*Estado para la justicia social*”¹¹.

Como resultado no improvisado de la realidad social de principios del siglo XX en México, surge la tesis del Estado dinámico, en constante mejoramiento económico, social y cultural por y para la población, concibiendo la democracia como verdadera forma de vida:

“...Artículo 3.II.- *El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:*

a).- *Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;*

b).- *Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y*

c).- *Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, tanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;...”¹²*

Como se establece en los Antecedentes de la Iniciativa de LGDS de Desarrollo Social, el Estado surgido de la Constitución de 1917 tiene la obligación de garantizar a toda la población los ingresos económicos que sean necesarios para el desarrollo digno del ser humano, es decir, la vivienda, la alimentación, el empleo, la salud y la seguridad social.

Diversos sucesos acontecieron de la promulgación de nuestra Carta Magna, en los términos mencionados a nuestros días, pero es hasta los años ochenta, en que el carácter global de la crisis experimentada por nuestro país impactó los ámbitos político, social, financiero, económico e incluso ambiental. Para superar dicha crisis se instrumentó un cambio dentro del modelo económico por un lado, y por otro, se realizaron modificaciones al funcionamiento y organización de la Administración Pública, y a las funciones y responsabilidades del Estado.

La reestructuración económica y las nuevas medidas de política económica implicaron una reducción y reorientación del gasto público pues ante las restricciones fiscales, la asignación presupuestaria tuvo que responder a

¹¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Op. Cit.* pp. 591.

¹² *Cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 2005.

criterios de eficiencia y eficacia. En el caso del gasto social condujo a la eliminación de los subsidios universales y a la progresiva aplicación de subsidios y transferencias selectivas a grupos de menores recursos.

Después de más de veinte años de aplicación del nuevo enfoque de políticas y programas sociales, no se generaron instrumentos de coordinación administrativa que ordenaran el gasto y la gestión de los programas sociales, lo cual exigía el diseño de una política social encaminada al desarrollo social.

Además del cambio de modelo económico, otros factores han conformado el desarrollo social en las dos últimas décadas, entre los que destacan la subordinación de la política social a la política económica, olvidando que el fin de un adecuado funcionamiento económico es el desarrollo y no sólo el crecimiento económico; las variaciones en las tasas de crecimiento económico que han impactado las condiciones de vida de diversos grupos de la población; el crecimiento demográfico y el aumento de la población económicamente activa y la insuficiente oferta de empleos. Estos procesos han coincidido para elevar el subempleo y la pobreza, trayendo como consecuencia que los programas sociales intenten cubrir una amplia demanda de bienes y servicios que respondan al nuevo entorno social que ante el aumento de la informalidad, deja fuera de los esquemas de salud y seguridad social a grandes grupos de la población. En general, en condiciones de menores recursos fiscales se han diseñado y promovido programas sociales enfocados a permitir que los más pobres reciban los beneficios.

En los campos de la filosofía económica y política contemporáneas destacan la importancia del respeto al cumplimiento de los derechos individuales, considerándose que los derechos sociales forman parte fundamental de los mismos, por lo que es sostenible la premisa de que la pobreza coarta la libertad de decisión y de elección.

Los sectores más pobres de la población han carecido desde hace más de un siglo de canales políticos de representación que permitan que sus demandas sean escuchadas y atendidas, por lo que resultó necesario crear un mecanismo legal que garantizara el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando a toda la población el acceso al desarrollo social, prohibiendo cualquier práctica discriminatoria en la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.

Las variaciones en el crecimiento económico han repercutido directamente en la recaudación tributaria, siendo frecuente el recorte del gasto programable para mantener el equilibrio fiscal. Las reducciones del gasto público suelen ser mayores en el gasto social, constituyéndose el área más vulnerable ante las dificultades económicas y fiscales y, por ende, afectando por un mecanismo

doble a los más pobres: primero, por el entorno económico adverso y, segundo, por las reducciones de los montos del gasto social.

Existe una gran dispersión de las acciones de la política social entre dependencias del sector público federal, estatal y municipal, lo que se traduce en duplicidad de esfuerzos y recursos. La falta de coordinación ha ocasionado, por un lado que una misma persona o familia reciba beneficios de más de un programa social y, por el otro, que varias dependencias estén operando distintos programas en una misma comunidad de manera desarticulada.

Es en general en estos términos en los que aparece la Ley General de Desarrollo Social, a la cual de aquí en adelante se hará referencia como *LGDS*, como instrumento jurídico cuyo objeto se establece en su artículo 1º, mismo que consiste en:

- “Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;
- Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;
- Fomentar el sector social de la economía;
- Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;
- Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;
- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y
- Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social¹³”.

La trascendencia de la Ley General de Desarrollo Social consiste en poner fin a la diversidad de criterios para atender demandas sociales y la respectiva asignación de recursos; asimismo representa un esfuerzo por impulsar el desarrollo social en la medida que regula las acciones de política económica;

¹³ Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

elimina también la diversidad y dispersión de criterios para el diseño de programas sociales, propugna por favorecer el federalismo bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, otorgando mayor participación de las entidades federativas y los municipios, organizando y coordinando las políticas públicas.

Esta ley recupera la toma de decisiones y la gestión locales conforme a las características sociodemográficas, sociales y económicas de cada área geográfica.

Al crear instancias administrativas que se hacen cargo de diversos aspectos del desarrollo social, pretende reducir de manera considerable los pormenores políticos y del gasto social. Asimismo, destaca por su importancia la creación del Consejo Nacional de Evaluación, encargado precisamente de evaluar los programas sociales y evitando que las dependencias públicas federales contratantes de entidades externas la lleven a cabo.

Representa también un paso adelante el establecimiento de “candados jurídico legales” al gasto social, evitando que los programas sociales se vuelvan vulnerables ante rectores fiscales, rubro que retomaremos más adelante en los capítulos respectivos. Establece además las prioridades nacionales respecto de las cuales se satisfagan las necesidades básicas de cada individuo y su familia, promoviendo que los recursos públicos sean distribuidos con base en criterios de equidad e igualdad real en materia de educación, salud, alimentación, nutrición, oportunidades de ingreso y servicios públicos.

Por otro lado, la LGDS promueve y garantiza la participación de la sociedad en los programas para el desarrollo social, definiendo las opciones de participación de las organizaciones civiles, mismas que deberán acatar las leyes relativas al uso de los fondos públicos, donde el fin último es contar con una política social fortalecida y con soportes institucionales que sostengan los pilares de la solidaridad y la participación social¹⁴.

Pero además de las pretensiones de la LGDS, también considero que carece de una definición de lo que se entiende específicamente por desarrollo social, existen además ambigüedades en los planteamientos del derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, al ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social, y a la no discriminación. Pero dentro de las deficiencias más importantes se encuentra la ausencia de medios que hagan propicio su cumplimiento, es decir, no se estipula la manera en que los supuestos acreedores al desarrollo social puedan hacer efectivo su derecho, lo cual debería ser estipulado en el reglamento respectivo.

1.3 Aspectos constitucionales

¹⁴ *Vid Infra*, en Derechos para el Desarrollo Social: Capítulo 3, Apartado 4; y De la Política Nacional de Desarrollo Social: Capítulo 4, Apartado 3.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza los derechos sociales, sin embargo hasta el mes de enero de dos mil cuatro no existía una ley específica que estableciera como objeto el de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, prohibiendo cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social, pues no obstante que dentro del propio texto de la LGDS se establece dicho objeto, sería el reglamento de la ley el encargado de establecer los mecanismos de exigibilidad, es decir que en él deberán señalarse algunos aspectos como la instancia competente para presentar una queja, por ejemplo, o quiénes son las personas o las instituciones encargadas de garantizar dicho derecho, y de qué manera se garantizaría, por medio de qué mecanismos, además quién va a determinar las sanciones a que se harían acreedores las personas o las instituciones que no cumplieran con su función de garantizar dicho derecho.

Los aspectos constitucionales que enmarcan la Ley General de Desarrollo Social son diversos, es decir, se fundamentan en varios artículos constitucionales, por lo cual comenzaré por exponerlos de manera enunciativa: 1º último párrafo, 2º Apartado B, 3º, 4º, 6º, 9º, 25 y 26, respectivamente, contienen preceptos que directa o indirectamente inciden en el contenido de la Ley General de Desarrollo Social. Como es evidente, los artículos mencionados constan en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en el Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales.

Observo que a pesar de que su denominación genérica es la de *garantías individuales*, su contenido es eminentemente de carácter social, en virtud de que tutela a ciertos grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja respecto de otros dentro del mismo Estado. Por lo anterior, la doctrina ha dado en denominar a los preceptos constitucionales con estas características *garantías sociales*.

A diferencia del vínculo jurídico en que se manifiestan las garantías individuales, los vínculos jurídicos en que se presenta la garantía social pueden existir solamente entre determinados sujetos cuyas características los distinguen de los demás, es decir, las garantías individuales existen respecto de cualquier persona, ya sea física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica y el ente estatal, a diferencia de las garantías sociales, en que los sujetos de la relación jurídica están conformados por dos grupos sociales y económicos diferentes: el activo y el pasivo, siguiendo a Ignacio Burgoa. El activo lo constituyen los trabajadores, que son un grupo vulnerable en tanto que dentro del proceso de producción aportan su energía personal o trabajo. Y el pasivo, es decir el grupo social poseedor de los medios de producción, del capital.

Las *garantías sociales* como medios normativos elevados al orden constitucional de nuestro sistema jurídico son tutelares de los sectores de la sociedad que carecen de poder económico y de la posibilidad de obtenerlo. Ignacio Burgoa se refiere a estos sectores especificando que “*los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonacible (sic) posición económica*”¹⁵.

Es así que dentro de la relación jurídica que se conforma a partir de una garantía social determinada no existe igualdad entre los derechos y las obligaciones de los sujetos que la detentan, puesto que *la naturaleza jurídica* de dicha garantía consiste en ser una medida jurídica de preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular, donde los derechos de la parte trabajadora (activa) derivados de la relación jurídica se originan a favor de éstos.

Los sujetos activos a los que se alude han sido denominados genéricamente trabajadores, no siendo un término que se refiera únicamente a la clase obrera, sino también a los sectores campesino, indígena, infantil, y a aquellos que se encuentren en una situación de desigualdad, desproporcionalidad, o bien vulnerabilidad respecto de otros sectores dentro de una misma sociedad.

Es en virtud de su naturaleza jurídica que las garantías sociales forman parte del espíritu social del constituyente de 1917, quien con esmero ahínco propugnó por hacerlas partícipes de los principios constitucionales de supremacía y rigidez de que goza nuestra Carta Magna de la manera que expongo en los siguientes apartados.

1.3.1 Principio de supremacía constitucional

Este principio fue instituido en los diversos documentos fundamentales en las cuales se adoptó la forma de Estado Federal estableciendo que los documentos constitucionales de los estados integrantes de la federación no podrían oponerse a la constitución federal, y consiste en que sea la Constitución el ordenamiento jurídico fundamental de todo el sistema jurídico de un Estado en particular, por lo que es el “*índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias...en cuanto ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales*”¹⁶. Este principio constitucional está consagrado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna vigente que a la letra dice: “*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión..*”. De esta premisa constitucional ha surgido la

¹⁵ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 36ª Edición. Porrúa, México, 2003. p.704.

¹⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª Edición. Porrúa, México, 1999. p. 359 y ss.

discusión de si las leyes federales y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado comparten el principio de supremacía con el ordenamiento constitucional, pronunciándose la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de reservar la supremacía al ordenamiento constitucional, en tanto que dichas leyes federales *emanan* de ella y los tratados internacionales están condicionados a no ser contrarios a la Constitución, tesis con la cual coincido¹⁷.

1.3.2 Principio de rigidez constitucional

Etimológicamente, el término *reformar* significa alterar algo en sus accidentes sin cambiar su esencia o sustancia. Este principio consiste en la imposibilidad de reformar, modificar, o bien adicionar la Constitución por medio del procedimiento por el cual el legislador ordinario modifica la legislación secundaria. En virtud de la rigidez constitucional, solamente por medio de un procedimiento especial propio y exclusivo previsto por la propia Constitución, ésta puede ser reformada y en el caso de nuestra Carta Magna, es el artículo 135 el que lo prevé.

Recasens Siches sostiene que *“la reforma, para que merezca la calificación de tal y no caiga bajo el concepto de otra alteración totalmente distinta, no puede llegar a cambiar la esencia de la Constitución, no puede comprender la modificación del supremo poder del Estado...”*¹⁸

En este principio existen grados de rigidez; el primer grado de rigidez consiste en una votación especial validada por la mayoría absoluta (50% + 1); en el segundo grado de rigidez se requiere la participación del órgano ordinario y otro órgano de igual rango o jerarquía (que puede ser el ejecutivo o el judicial), o bien los tres; en el tercer grado de rigidez se requiere del órgano legislativo ordinario más la aprobación de las legislaturas de los estados; por último, el cuarto grado de rigidez requiere de la aprobación del órgano legislativo ordinario sometiéndolo a la voluntad popular (referéndum)¹⁹.

Los principios constitucionales de que participan las garantías sociales son rubro obligado para nuestro tema en tanto que es directamente de nuestro ordenamiento supremo de donde surge la Ley General de Desarrollo Social. Interpretando a Ignacio Burgoa²⁰ el papel que desempeñan el Estado y sus autoridades en el vínculo jurídico surgido de una garantía social radica precisamente en el ejercicio del *poder de imperio*²¹ del propio Estado, que consiste en la regulación de dicha relación, en el cual se vela en todo caso por el

¹⁷ Tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria Vera José Antonio. *Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo XCVI, p.1639.*

¹⁸ **SICHES**, Recasens. *Tratado de Filosofía del Derecho*. 9ª Edición. Porrúa, México, 1980. p. 159.

¹⁹ Ejemplos del primer grado de rigidez son Finlandia y Nueva Zelanda; del tercero el ejemplo es nuestro país; y del cuarto son Italia y Francia.

²⁰ *Op. Cit.* BURGOA Orihuela, Ignacio. (*Las Garantías Individuales*). pp. 706-707.

²¹ El poder de imperio al que se hace referencia, es un poder limitado por el orden jurídico estatal en los casos respectivos.

cumplimiento de las diversas modalidades tanto jurídicas como económicas en que se ostentan las prerrogativas sociales. Lo anterior en tanto que los sujetos involucrados en el vínculo de una garantía social son gobernados y el Estado es gobernante. Es por esta razón que los principios de la autonomía de la voluntad y la libertad contractual que imperan dentro del vínculo de derecho emanado de una garantía individual quedan de lado dentro de las garantías sociales abriendo paso a los principios de equidad, justicia distributiva, solidaridad, inclusión, respeto a la diversidad, integridad, dignidad, acceso a la información, responsabilidad pública y corresponsabilidad, principios que serán estudiados en el Capítulo 3.

Siguiendo a Ignacio Burgoa, en oposición a los sistemas primordialmente liberales e individualistas en que emergen las garantías individuales, las garantías sociales prevalecen dentro de un sistema de claro intervencionismo estatal, en tanto que el Estado ostenta una serie de facultades por medio de las cuales interfiere directa o indirectamente en la relación jurídica que sostienen los sujetos que conforman una garantía social, con la finalidad de proteger al sujeto activo.

La injerencia estatal a la que se hace referencia puede ser según Ignacio Burgoa²²:

- *preventiva o impeditiva*, en cuanto a la formación de relaciones que conlleven un detrimento de los derechos y obligaciones de los sujetos de la garantía social;
- puede ser *sancionadora*, respecto de la nulidad de pleno derecho de dichas relaciones en el caso en que ya se hubiesen creado;
- o *fiscalizadora* por lo referente a la inspección de dichas relaciones específicas con el objeto de determinar si se ajustan o no a los preceptos legales y principios rectores de las garantías sociales.

La discusión acerca de si las garantías individuales y las garantías sociales se contraponen, se ha hecho presente dentro de la doctrina constitucional en nuestro país debido a sus aparentes incompatibilidades, mas no es así. Sin afán de caer en una discusión meramente doctrinal, considero que las garantías individuales y sociales son compatibles en tanto que ambas constituyen elementos y conceptos jurídicos diferentes con diversas notas sustanciales, propiciando su armoniosa y simultánea existencia. Aunado a esto, se tiene a las garantías sociales como figura reafirmante de las primeras en el momento de llevar de la teoría a la práctica, la libertad e igualdad dentro de las relaciones jurídicas entabladas entre los miembros de dos clases sociales económicamente diferentes.

1.3.3 Relación entre el Amparo y las Garantías Sociales

²² *Ibidem.*

Las garantías sociales son los medios normativos elevados al orden constitucional de nuestro sistema jurídico por los que se tutela a los sectores de la sociedad que carecen de poder económico y de la posibilidad de obtenerlo, pero el carácter de garantías constitucionales les hace partícipes de la protección que ofrece el Juicio de Amparo²³, puesto que las garantías lo son en tanto se ofrece protección a quien ostente el perfil de gobernado, independientemente de que dicho gobernado sea una persona física o una persona colectiva, tal es el caso de las comunidades agrarias o bien los organismos de trabajadores²⁴. De esta manera las garantías sociales, por estar consagradas en nuestra Constitución Política, principalmente en los artículos 27 y 123, y de manera secundaria en la legislación ordinaria, donde además de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Agraria se encuentra la Ley General de Desarrollo Social, son preceptos que todo órgano estatal con el carácter de autoridad debe observar de la manera más exacta. Sin embargo para el caso en que este supuesto de observancia de los órganos del Estado no se cumplimentara de manera estricta y por ende violara las garantías constitucionales, sus titulares, ya sea individuales o colectivos se colocan de manera inmediata en situación de gobernados.

“El acto de autoridad violatorio de uno o varios derechos subjetivos (ya sea de carácter privado, público o social) infringe no solo a la(s) garantía(s) en sí, sino que a la vez vulnera la garantía de legalidad prescrita por el artículo 16 constitucional, por lo que los gobernados que resultaren agraviados se encuentran en la posibilidad de ejercitar la acción de Amparo en busca de la protección constitucional de la justicia federal”²⁵.

En función de que cualquier infracción a algún precepto de la Constitución o a cualquier disposición legal secundaria o reglamentaria, implica la violación a la garantía de legalidad, por lo cual “las garantías sociales frente al poder público se encuentran preservadas por la garantía de legalidad y su vulneración, en consecuencia, hace procedente el juicio de amparo”²⁶.

El juicio de garantías procede en contra de un acto de autoridad violatorio de garantías, en el caso que nos ocupa sociales, de la manera que se expone en el siguiente cuadro sinóptico:

Casos de procedencia del Juicio de Amparo y Referencia Constitucional	Relación con la Ley General de Desarrollo Social
Sobre los primeros veintinueve artículos de la Constitución.	La relación de este caso de procedencia del Juicio de Amparo en contra de la violación de garantías sociales de

²³ *Cfr.* artículo 103, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ En la jerga jurídica el término “gobernado” no solamente se restringe a las personas físicas, sino a todo sujeto cuyos derechos se ven vulnerados por un acto de autoridad. De esta manera señala Ignacio Burgoa en su obra *El Juicio de Amparo* (p.265) que existen titulares colectivos de los derechos sociales.

²⁵ **BURGOA** Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo. 38ª Edición. Porrúa, México, 2001.p.265.*

²⁶ *Idem.*

(Fracción I del artículo 103 const.)	las cuales participa la Ley General de Desarrollo Social se encuentra en los artículos 1º último párrafo, 2º Apartado B, 3º, 4º, 6º, 9º, 25 y 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que respecta a la prohibición de la discriminación motivada por cualquier causa; a obligación de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas; superar el rezago educativo; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud y un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar; la promoción del financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos; el derecho de acceso a la información pública y la transparencia; la rectoría del Estado del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable; la planeación y las políticas de desarrollo social.
Sobre los artículos constitucionales diversos de los veintinueve primeros, que de alguna manera complementan, explican, restringen o amplían las garantías individuales.	Tal es el caso de la competencia de los órganos del Estado en los ámbitos federal, local y municipal; la coordinación, colaboración, concurrencia y concertación de los tres niveles de gobierno; el financiamiento y el gasto de los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social; el presupuesto y el fomento a la descentralización.
Sobre toda la Constitución y la legislación secundaria por lo que concierne a la “causa legal” del procedimiento, fundada y motivada (Artículo 16 const.) Así como a las garantías en materia agraria y del trabajo (Artículos 27 y 123 const.)	Esto en lo que concierne a la garantía de legalidad puesto que protege todas y cada una de las disposiciones de la Constitución que pudieran resultar infringidas por algún acto de autoridad que vulnere la esfera jurídica de los gobernados (tanto individuales como colectivos). Por su parte, los artículos 27 y 123 constitucionales, por su carácter social, inciden en el contenido de la Ley General de Desarrollo Social por los sujetos, es decir, por las comunidades rurales y la clase trabajadora respectivamente, ya que forman parte de los grupos vulnerables a quienes se dirige la referida ley.

1.3.4 **Carácter público e interés general de la LGDS**

Dentro del Título Primero De las Disposiciones Generales, Capítulo I, Del Objeto, de la Ley General de Desarrollo Social, se establecen sus características principales de orden público y observancia general, mismas que son propias de todo nuestro ordenamiento jurídico, pero la nota principal es la que le da la connotación de ser de interés social, debido a que dentro del Estado mexicano las garantías sociales existen como “*la forma jurídica de preservar los intereses sociales*”²⁷, que son tan diversos como los grupos específicos que se encuentren vulnerables dentro de una sociedad, por lo que dentro de un ente estatal completo no se puede hablar de un interés social único sino de varios intereses sociales, mismos que implican necesariamente una ordenación

²⁷ *Op. Cit.* BURGOA Orihuela, Ignacio. (*Las Garantías Individuales*). p. 721.

jerárquica en cuanto a importancia y trascendencia. Respecto de este tema abundaré en el Capítulo 4.

En el orden jurídico-político mexicano en el cual nos regimos actualmente concurren diversos intereses sociales que responden a diversos grupos que a la vez integran tres ámbitos: federal, local y municipal²⁸.

- En el ámbito federal el interés social radica en el interés de todos y cada uno de los integrantes del elemento humano del Estado federal, mismo que puede ser político, económico o cultural, principalmente. El interés federal es nacional y por ende es el interés supremo.
- En el ámbito local, (por ser las entidades federativas personas morales de Derecho Público), el interés social consiste en el interés de la mayoría de las personas que conforman el elemento humano de dicha entidad; su contenido puede variar del nacional y está supeditado a éste.
- En el ámbito municipal, tiene la misma razón que el local, pero éste se presenta en el interés de los grupos mayoritarios que conforman tanto los núcleos urbanos como los rurales que existen en cada municipio.

No obstante la existencia de tres ámbitos diferentes dentro de los que se revela el interés social, considero que éste existe cuando los órganos de gobierno legislativos o bien administrativos buscan satisfacer una necesidad determinada de un grupo mayoritario; asimismo cuando se intenta solucionar o prevenir conflictos cualquiera que sea la naturaleza de éstos. Y finalmente, *habrá interés social en tanto el Estado encamine su actividad al mejoramiento de las condiciones vitales de los grupos mayoritarios y más vulnerables que lo conforman*. Es en este punto donde oportunamente aparece la Ley General de Desarrollo Social.

Por otro lado, en lo que respecta al orden público, encontramos que en el pensamiento de Rousseau, una forma clara de describir el estado natural del hombre primario es la de vivir en autonomía e independencia innata, puesto que no está sujeto a imposición alguna, viviendo por tanto en el libre ejercicio de la autonomía de su voluntad; pero Rousseau anotaba que a pesar de la libertad natural con que el hombre nacía, se veía habitualmente limitado por una serie de ataduras derivadas primordialmente de su necesidad de convivir con sus semejantes. Del hecho de ser el hombre un ser social por naturaleza se desprende la necesidad de que la convivencia entre él y sus semejantes sea pacífica, lo cual solamente ha de lograrse por medio del establecimiento de un

²⁸ La misma Ley General de Desarrollo Social al delimitar su objeto, en el artículo 1º, fracciones III y IV se refiere a los tres ámbitos aludidos de la siguiente manera: fracción III. “Establecer un Sistema nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal”; y fracción IV. “Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;”.

Estado de Derecho, es decir, un orden superior a todo individuo y/u organización de éstos cuyas normas sean acatadas por cada integrante de la sociedad de manera espontánea, pues su observancia le permite alcanzar su propósito de vivir en comunidad, de interactuar con sus iguales, de desarrollar sus capacidades y de definir su personalidad, y así le sea posible construir una identidad propia. Aparece entonces la noción de orden público como término equivalente al código de valores jurídicos, éticos y sociales que una sociedad ha plasmado en su ordenamiento jurídico supremo y complementario buscando obtener una convivencia armónica a la vez que limita el ejercicio del poder de los gobernantes.

Con este planteamiento, deduzco que la Ley General de Desarrollo Social es una de las principales acciones del Estado mexicano encaminadas a propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores vulnerables de la población, pero omitiendo instrumentar las diligencias pertinentes para que los mismos integrantes de dichos grupos junto con sus autoridades logren llevar a la facticidad los planes y programas sociales.

1.4 Diferentes rubros del desarrollo social

El desarrollo social es entendido en últimos términos como un proceso largo y complejo que abarca varios aspectos de amplio y diverso contenido, mismos que con el fin de ser analizados de manera ordenada he dividido en los siguientes rubros principales: a) transformaciones de las condiciones de vida de la población; b) configuración del sistema económico y crecimiento económico; y c) disfrute de un medio ambiente sano.

1.4.1 Transformaciones de las condiciones de vida de la población

A partir de una publicación de la Organización de Naciones Unidas de los años sesenta el concepto de desarrollo social se hizo presente en la esfera internacional debido a la aguda problemática social de los países subdesarrollados y su particular proceso de crecimiento tanto en materia económica, como política, social e incluso cultural. Se hizo especial mención de los países latinoamericanos, ya que es precisamente en esta región, junto con otras de África, las que presentaban una generalización de los bajos *niveles de vida* de la población mayoritaria, mismos que podían ser enfrentados de la misma manera que en las sociedades industrializadas. De esta manera, surgieron las primeras leyes para proteger a los pobres y a las minorías desprotegidas, se hicieron intentos para redistribuir de cierta manera algunos de los servicios que para entonces eran privativos de la parte pudiente de la población, sin embargo los alcances del rezago tocaban a la sociedad en su conjunto, por lo que dichos esfuerzos no sirvieron de mucho.

México estaba por supuesto en la lista de los países subdesarrollados en ese entonces, y lo sigue aún en tanto que el nuestro es un país de contrastes, desde

geográficos y climáticos hasta culturales, pasando por económicos, políticos y sociales. Sin embargo es en este último rubro, el social, en el que “*se abre una brecha de desigualdad entre quienes tienen la posibilidad de tenerlo todo y quienes no tienen ni siquiera lo elemental para vivir. Evidentemente quienes nacen en situación de pobreza por lo general enfrentan enormes desventajas para beneficiarse del desarrollo del país, lo cual reproduce el círculo de la pobreza y la desigualdad*”.²⁹

En la mencionada conferencia de la ONU, se concluyó que el problema medular era aumentar las tasas de desarrollo entendido éste como un proceso de alcance nacional que no beneficiase únicamente a una minoría privilegiada.³⁰

Debido al uso de la palabra *social* junto con el término *económico*, se dio en este documento al desarrollo una connotación más integral, en tanto que se aludía a los diferentes aspectos del bienestar humano, es decir, a la elevación de los *niveles de vida* y a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales que se espera acompañen o sucedan a los aumentos de producción obtenidos mediante el *desarrollo económico*. Es por ende que los *niveles de vida* de la población forman parte de los indicadores más importantes del desarrollo social, es decir que se ha tomado como parámetro para medir el nivel de desarrollo social de un país a la forma de vida de la población en tanto a bienestar se refiere.

Cuando se habla de *niveles de vida* de la población se hace referencia al bienestar del que como seres humanos parte de la sociedad gozamos. Pero aún la referencia de *bienestar humano* parece mínima, pues como seres humanos tenemos diversas necesidades básicas que cubrir y otras tantas que aunque parecieran de segundo orden, son elementales para lograr un íntegro desenvolvimiento de las personas logrando el máximo alcance de sus capacidades y producciones. Dichas necesidades son las siguientes: salud, alimentación y nutrición, educación, trabajo y seguridad social, vivienda, recreación y ambiente sano, aunados a otros rubros tales como la no discriminación, la dignidad e integridad moral, la participación social en la vida pública del país, igualdad de género, libertad, justicia distributiva, equidad, acceso a la información y transparencia, entre algunos otros derivados de los mencionados.

Entendiendo de esta manera el rubro del desarrollo social en tanto a las transformaciones de los niveles de vida de la población, resulta evidente que no puede *desarrollarse* un país en materia social en tanto las necesidades básicas que como seres humanos integrantes del mismo debemos cubrir no sean satisfechas. A partir de la situación que actualmente se vive en nuestro país, podemos observar claramente las carencias y deficiencias en lo que a la prestación de servicios tendientes a satisfacer dichas necesidades y posibilidad

²⁹ VÁZQUEZ Mota, Josefina. *Brechas de desigualdad*. Cuadernos de Desarrollo Humano. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2002. p.2.

³⁰ *Cfr.* Revista Internacional de Servicio Social, núm. 9, abril de 1963, ONU, págs. 3-4.

de acceder a ellos se refiere. Es por esta razón que se creó la Ley General de Desarrollo Social como uno más de los intentos del gobierno por permitir a las personas que carecen de la posibilidad de *desarrollarse* dentro de la sociedad en todos y cada uno de los aspectos que se han venido mencionando, pretendiendo garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e intentando asegurar el acceso de toda la población al desarrollo social, así como regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales, y *promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia* a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social.

El Artículo 1º de la Ley General de Desarrollo Social (*Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004*) establece el aseguramiento y la garantía de los derechos sociales, sin embargo es ambigua en tanto que en este artículo menciona que toda la población es acreedora de los derechos derivados del desarrollo social, y posteriormente aclara que esto tiene que ser acotado a las normas de los programas sociales, es decir, que solamente ciertos grupos son los acreedores de esos derechos. Se puede decir por tanto, que teóricamente la LGDS es adecuada, sin embargo carece de aplicabilidad ya que no dispone de los mecanismos para hacerla cumplir.

1.4.2 Configuración del sistema económico y crecimiento económico

Dentro de la teoría económica, se entiende por sistema económico la forma en la que se organiza la actividad económica de una sociedad, la producción de bienes y servicios y la distribución de éstos entre sus miembros. Cada sistema económico se caracteriza por el ordenamiento jurídico que determina el régimen de propiedad y las condiciones de contratación entre particulares. Es el Estado el que elabora e impone ese ordenamiento jurídico y se reserva para sí ciertos ámbitos y formas de actuación. El sistema económico sirve para determinar qué agentes y en qué condiciones serán adoptadas las decisiones económicas.

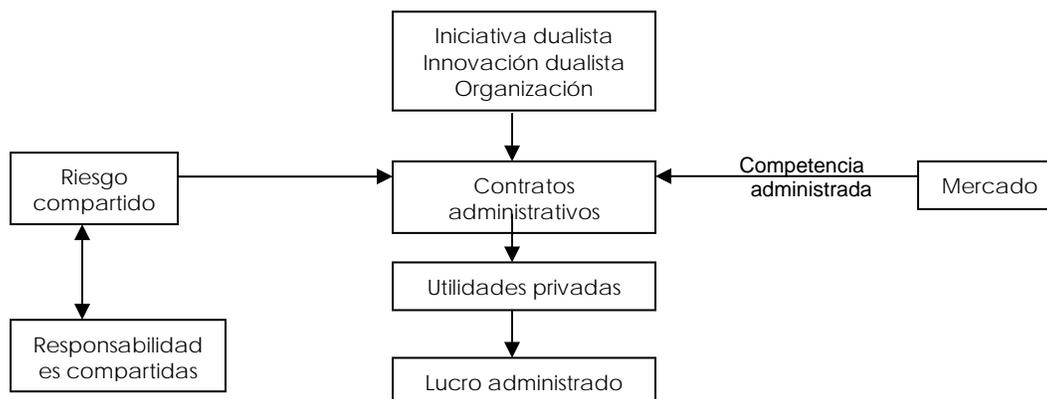
Interpretando a Gloria González, entiendo que la formación del sistema económico en materia de desarrollo social es el replanteamiento de la estructura productiva de bienes y servicios, las interrelaciones entre los sectores de la producción, el medio ambiente y la población, logrando de esta manera un crecimiento económico en tanto que los programas y las acciones públicas están encaminadas a crear mecanismos de coordinación del sector público en materia social delimitando a la vez los criterios de planeación de la política social. Los elementos básicos de un sistema económico son: las necesidades básicas de los seres humanos, tanto fisiológicas y culturales como psíquicas; los problemas económicos, es decir los cuestionamientos acerca de qué producir, cuánto producir, cómo producir y a quién se le va a vender el producto; las actividades económicas de producción, distribución, cambio y consumo; así como los

factores de la producción: tierra, capital, trabajo, tecnología, conocimiento y organizaciones³¹.

Las necesidades tanto individuales como colectivas que se presentan en un ser humano dentro de una sociedad, ya sea industrializada o no, son ilimitadas, no así los recursos materiales para satisfacerlas, de aquí que hayan surgido diversos sistemas económicos configurados a partir de estructuras, relaciones e instituciones que resuelvan dicha problemática, en tanto que el principio de escasez se hace presente, según afirma Jorge Witker³². Dentro de este conjunto de estructuras, relaciones e instituciones, es el sistema jurídico el que ejerce la actividad de control social emanado del propio ente estatal por medio de normas jurídicas respecto de las mencionadas interrogantes de la producción. El sistema económico adoptado por nuestro país es el conocido como mixto dual, es decir, aquél en que la economía está formada por los sectores público y privado o descentralizado; es a lo que comúnmente denominamos Estado social de derecho. Las características más representativas de nuestro sistema económico mixto son las siguientes:

- Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
- Existencia de un sector público estratégico.
- Existencia de empresas privadas nacionales y proliferación de empresas privadas extranjeras.
- Áreas económicas planificadas o publicitarias.
- Áreas económicas concurrenciales o privatizadas.
- Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- Liberación parcial del comercio exterior.
- Protección estatal de sectores atrasados.
- Servicios públicos de salud, seguridad social, etc.
- Libertad individual empresarial.

SISTEMA DE CONOMÍA MIXTA O DUAL (MODELO APLICABLE A MÉXICO)³³



³¹ GONZÁLEZ Salazar, Gloria. *Aspectos recientes del desarrollo social en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988. pp 67 y ss.

³² WITKER, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. 4ª Edición. Mc Graw Hill, México, 1999. p.61.

³³ *Ibid*, p. 65

A lo largo de la evolución del concepto de desarrollo social, se ha insistido en la necesidad de vincularlo con la materia económica, en tanto que se ha considerado que el desarrollo social es condición del desarrollo económico, aunque se ha reconocido que la estructura social no se agota con la sola función económica. Sin embargo en las sociedades no industrializadas como la nuestra, son más notorios los aspectos cuantitativos que los cualitativos, pues se dejan de lado los adelantos tecnológicos y el avance científico que hacen que la calidad de vida de la sociedad se eleve por estar al alcance de todos sus miembros, o por lo menos de la mayoría, para concentrarse en cubrir las necesidades básicas de alimentación, vivienda, trabajo, educación, y ya no se diga seguridad social, participación ciudadana en la vida económica, política y social del país.

Para insertar entonces los conceptos de configuración del sistema económico, crecimiento económico y desarrollo social dentro de la LGDS me parece que debe entenderse además como desarrollo social la conjugación de los elementos que concurren para lograr una distribución más igualitaria de la riqueza y del ingreso nacionales con miras a maximizar el bienestar y por ende a combatir la pobreza estimulando por medio de los programas sociales el desarrollo individual de los integrantes más desprotegidos de la población (que en nuestro caso son la mayoría) tanto en materia de alimentación, vivienda, educación, trabajo, medio ambiente, sano, etcétera, para obtener posteriormente a mediano plazo la productividad de dichos miembros insertándolos en la vida económica activa del país posibilitando su participación comprometida e informada en la toma de decisiones públicas. Conforme a esta idea, a largo plazo deberán subsanarse los problemas socioeconómicos de debilidad en los sectores estratégicos de la economía, el comercio exterior, el endeudamiento externo, la falta de integración de la planta productiva, la insuficiente captación de recursos internos, el ahondamiento de la dependencia, los desequilibrios en la distribución regional del desarrollo, el desempleo, la inequitativa repartición de la riqueza, el intenso incremento demográfico, el crecimiento urbano, la contaminación ambiental, la discriminación, el escepticismo popular frente a las acciones gubernamentales, el desprestigio de las instituciones de la Administración Pública por su incapacidad para resolver problemas y la creciente corrupción interna que a la vez produce descrédito, entre otras.

Dentro de este planteamiento sociopolítico, “el derecho interno mexicano ha sufrido cambios muy significativos que parten del proceso de reorganización capitalista cuyo aliado fundamental ha sido el gran capital privado nacional como sujeto articulador, en asociación estratégica con empresas transnacionales iniciado en los años ochenta, implementando el modelo neoliberal que se

experimentaba en la década de los noventa”, según afirma Marcos Kaplan³⁴ y que actualmente continúa imperando incluso de manera más encarnizada. Aunado a este fenómeno se encuentra también el de la globalización internacional que no solamente altera la individualización económica de cada ente estatal sino que internacionaliza conceptos tales como el de soberanía, derechos, costumbres y Estado nacional, por lo cual el derecho interno o doméstico, como a dado por denominarse, sufre a la vez cambios sustanciales replanteando el sistema económico actual donde la regulación estatal e internacional en materia de desarrollo no quedan al margen:

- Ha de encontrarse el medio idóneo de que las normas internas y las de carácter internacional, incluyendo las normas constitucionales se vean adecuadas para que el derecho nacional no sea totalmente relegado por un derecho regional, ya que nuestra condición de “país en vías de desarrollo” nos posiciona en un lugar desventajoso respecto de otros con avance tecnológico de punta y alcances de poder económico desigual.
- Los recursos humanos nacionales han de ceder paso a los regionales privilegiando a los más capacitados, competentes, diestros y productivos relegando a los menos competentes a un más bajo nivel de vida. Lo anterior evidentemente si se ofrece igualdad de oportunidades de educación, salud, vivienda, trabajo, etc., pues si esta condición no se cumpliera es evidente que el giro de este enfoque económico resultaría inoperante. Los recursos materiales tales como las mercancías y los servicios han de ceder paso también a lo regional dentro de un mercado regulado por leyes y reglamentaciones regionales e internacionales tales como la competencia, la propiedad intelectual, ecología, moneda, etc.
- El arbitraje, la conciliación y los sistemas de expertos, o páneles han de emplearse de manera más ordinaria y amplia dentro de los sistemas judiciales clásicos, ya que los litigios y controversias eran competencia de los tribunales de jurisdicción interna.³⁵

La LGDS en este rubro de configuración del sistema económico pretende fomentar el sector social de la economía así como regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales, mismos que se derivan de la política nacional de desarrollo social cuyos objetivos incluyen el promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.

1.4.3 Disfrute de un medio ambiente sano

Cuando se hace referencia a un medio ambiente sano, debe retomarse el contenido del texto constitucional en su artículo 4º, párrafo cuarto, mismo que a la letra dice “...*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para*

³⁴ KAPLAN, Marcos. *Revolución tecnológica, Estado y Derecho*. México, UNAM, 1994. t. III.

³⁵ FIX Fierro, Héctor y LÓPEZ Ayllón Sergio. Libre comercio y globalización del derecho. En obra colectiva, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. UNAM. México, 1993. Tomo I. p. 23.

su desarrollo y bienestar.” El texto de este párrafo fue adicionado por medio de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de junio de 1999, que a decir de Sánchez Bringas se adicionó “*ante las conductas irresponsables que sin recato alguno y, en general, por intereses de individuos o de grupos, dañan el medio ambiente -que es patrimonio de todos - ...*”³⁶. Al mismo tiempo que se adicionaba al artículo 25 constitucional introduciendo el concepto de *desarrollo sustentable*, concepto que se retomará posteriormente. La tendencia mundial de elevar a nivel constitucional el derecho al medio, al ambiente, o bien al medio ambiente, es en realidad reciente pero enfática, ya que como afirma Bosselmann, “*toda Constitución que ha sido expedida o reformada desde 1970 ha incorporado alguna mención al medio ambiente.*”³⁷

Dentro del articulado constitucional mexicano, el artículo 4º no es el único que hace referencia a la materia ambiental, como se puede observar en el artículo 73, fracciones XVI y XXIX inciso G:

En el artículo 73 fracción XVI, apartado 4a, que fue adicionado por medio de la publicación en el Diario Oficial de la Federación en 6 de julio de 1971, se establecen “*las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental*”, mismas que serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le sean competentes³⁸.

La materia ambiental es de las denominadas concurrentes, es decir que en ella participan más de uno de los ámbitos de gobierno. Por mandato constitucional, en la materia ambiental participan los tres niveles de gobierno, según establece el mismo artículo 73 en la fracción XXIX, inciso G, que faculta al Congreso de la Unión para “*...expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*”

El bien jurídico tutelado por estas disposiciones constitucionales es precisamente el medio ambiente y consecuentemente la salud y el bienestar

³⁶ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Op. Cit.* p. 604.

³⁷ BOSSELMAN, Klaus. *Un approccio ecologico ai diritti umani.* 2000, p. 71. (Tomado de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada.* Tomo I. Artículos 1-29. 18ª Edición, Porrúa, México 2004. p. 99.)

³⁸ Al Consejo al que se hace alusión en primera instancia es precisamente el Consejo de Salubridad General, que es una comisión intersecretarial prevista en la propia Constitución Federal y que depende directamente del jefe del Ejecutivo Federal. Está integrado por el Secretario de Salud, en calidad de presidente del Consejo, trece vocales titulares, y los vocales que el reglamento interior del propio Consejo señale. Una de las facultades de esta comisión intersecretarial es la de tomar las medidas pertinentes a fin de prevenir o bien combatir la contaminación del ambiente, medidas que serán revisadas con posterioridad a su expedición por el Congreso de la Unión en los casos en que sean de su competencia.

humano, sin embargo hay que definirlo para delimitar su composición, las competencias de las autoridades y establecer las medidas a las que he hecho referencia. Así pues, la definición la encontramos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente³⁹ en el artículo 3º fracción I, definiéndolo como *el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.*

Desafortunadamente no existe interpretación de los tribunales mexicanos respecto de este precepto, mismo que se hace necesario debido a la complejidad del mismo. Sin embargo entiendo por medio ambiente el entorno vital del hombre, un conjunto universal que comprende varios elementos de carácter geológico, climático, químicos, biológicos, e incluso sociales que según ha sostenido el Tribunal Constitucional Español actúan sobre los seres vivos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su *desarrollo*, y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. Así pues, no solamente se trata de un conjunto de elementos sino la manera en la que éstos interactúan entre sí logrando un equilibrio.

Incluso definiendo al medio ambiente, es oportuno cuestionar por qué razón se le considera como un rubro fundamental del desarrollo social. La respuesta podría parecer elemental: porque si no existe un adecuado entorno vital para el ser humano, éste carecerá de los medios espaciales y materiales para lograr desarrollarse de manera íntegra dentro de una sociedad. Es por esta causa que se contempla al derecho al medio ambiente sano dentro del rubro de los derechos sociales fundamentales, partiendo de la premisa de que si no existe un lugar para vivir, no hay vida. La postura con la que coincido es aquella que considera al medio ambiente adecuado un derecho fundamental que incluye varios aspectos, como se presentan a continuación:

- Un derecho a que el ente estatal omita determinadas intervenciones en el medio ambiente (derecho de defensa);
- Un derecho a que el mismo ente estatal proteja al titular del derecho fundamental frente a intervenciones de terceros que dañan el ambiente (derecho a protección);
- Un derecho a que el Estado permita participar al titular del derecho en procedimientos relevantes para el medio ambiente (derecho al procedimiento); y
- Un derecho a que el propio Estado realice medidas fácticas tendientes a mejorar el ambiente (derecho a una prestación fáctica).

Puede advertirse que las modalidades abarcadas en los puntos anteriores oscilan entre las abstenciones y las acciones, situación que además impacta de manera directa o indirecta a otros derechos y/o libertades fundamentales tales

³⁹ La denominada LGEEPA fue publicada en Diario Oficial de la Federación de 28 de enero de 1988.

como la libertad de tránsito y de residencia; el derecho a la propiedad y al desarrollo entre otros. Es por esto que existen posturas que afirman que el derecho a un medio ambiente sano lleva implícita una “*limitación ecológica a los derechos humanos*”⁴⁰ en este sentido, entiendo que el derecho individual termina no solamente donde comienza el de sus iguales, sino que también está limitado por el contexto ambiental o ecológico. Proteger el entorno vital de las personas, implica proteger también a otros seres vivos no humanos, tal es el caso de la flora y la fauna; incluso también al conjunto de recursos naturales no vivos o inanimados como el agua, el aire, etc. de los cuales no solamente debe procurarse su existencia sino su calidad. Es de esta manera que se presenta un evidente círculo de vida dentro del cual un ser humano obtiene satisfactores del ambiente para lograr un óptimo desarrollo, pero a la vez debe limitarse en su interacción con éste en aras de su conservación para poder disfrutar de una continuidad del mismo para el disfrute incluso de futuras generaciones y conservar en primera instancia, su especie y consecuentemente su óptimo desarrollo.

Cuando se conjugan conceptos como el de medio ambiente sano y desarrollo se ha de obtener uno semejante al de *desarrollo sustentable*, concepto que fue introducido en 1980 en la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza del Programa de las Naciones Unidas sobre medio ambiente en un primer intento de ajustar el concepto de desarrollo económico con la conservación y protección del medio ambiente en lo que respecta a los recursos naturales. Posteriormente, fue el Informe Brundtland el primer documento de carácter internacional que consideró al desarrollo sustentable como aquél que satisface las necesidades de la presente generación, manteniendo a salvo la posibilidad de que las generaciones posteriores satisfagan las suyas. En este tenor, se tiene al desarrollo sustentable como un proceso dentro del cual deben tomarse en cuenta tres aspectos primordiales como son la explotación de los recursos naturales, la dirección que lleva el avance tecnológico, y evidentemente el marco institucional, ya que los países dependen directamente de sus recursos naturales para su desarrollo y la manera en que estos sean utilizados, o bien, explotados, debe ser regulada para asegurar su existencia y calidad en el futuro.

Desde un punto de vista primordialmente económico, el rubro del desarrollo sustentable, la preservación de la biodiversidad, los derechos de los pueblos indígenas, la agricultura sustentable y las tecnologías limpias, aparecen como objetivos compatibles con la ambientalización de la economía del mercado: *a) mantener los procesos ecológicos y los niveles vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano; b) preservar la diversidad genética de los seres vivos en general, y; c) asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies de los ecosistemas*⁴¹.

⁴⁰ **BOSELMAN**, Klaus. *Op. Cit.* p. 68. (Tomado de *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. Tomo I. Artículos 1-29. 18ª Edición, Porrúa, México 2004. p. 100.)

⁴¹ **GUTIÉRREZ** Nájera, Raquel. *Introducción al Estudio del Derecho Ambiental*. Porrúa. México, 1998. p 51.

Es entonces el desarrollo sustentable un concepto que “*configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales*”⁴².

El papel que la LGDS desempeña en este rubro es a mi parecer de simple coadyuvante con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente, pues a pesar de considerar la sustentabilidad como uno de los principios del desarrollo social, su cometido principal no es el de regular esta materia más que como parte de los principios rectores de la política nacional para el desarrollo social y consecuentemente como parte fundamental a considerar dentro de los planes y programas de carácter meramente social.

⁴² WITKER, Jorge. *Op. Cit.* p. 100.

CAPÍTULO 2

DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL

2.1 Planeación para el Desarrollo

- 2.1.1 *Antecedentes de la planeación*
- 2.1.2 *Concepto y Clasificación de la planeación*
- 2.1.3 *Fines y Objeto de la planeación*
- 2.1.4 *Sistema Nacional de planeación*

2.2 Objetivos de la política social

2.3 Vertientes de la política social

- 2.3.1 *Superación de la pobreza*
- 2.3.2 *Seguridad social y programas asistenciales*
- 2.3.3 *Desarrollo regional*
- 2.3.4 *Infraestructura social básica*
- 2.3.5 *Fomento al sector social de la economía*

2.1 Planeación para el Desarrollo

A lo largo de la historia, la guerra ha sido causa de innumerables cambios, tanto benéficos como negativos. Ha sido el origen de nuevas necesidades mundiales y de reacomodo de verdaderas formas de vida para el hombre.

Este caso no es una excepción. La idea de planificar la dirección de la economía de un país surgió en Alemania con la Primera Guerra Mundial de 1914-1918, y a pesar de que no surgió como se conoce actualmente sino como una técnica para la administración de la guerra, algunos economistas y estadistas comenzaron a utilizarla después de la guerra en países como Alemania, Italia y Rusia, de donde actualmente se tienen los antecedentes más importantes de planeación del desarrollo. La idea fundamental era crear un plan que supusiera la voluntad colectiva, por medio del cual se estableciera la orientación de la economía y la actividad del ente estatal a fin de obtener una serie de objetivos que se exponen en el mismo plan. En este tenor, la variedad de planes puede llegar a ser muy amplia, debido a las características económicas, sociales, jurídicas, políticas e incluso tecnológicas específicas de cada país, por lo que, tanto su significado como su contenido y objeto no son homogéneos en todos los casos. Al respecto de este punto Jorge Witker se pronuncia afirmando que *“toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país.”* Opinión que comparto definitivamente ya que en primera instancia no puede planearse acerca de una materia que no se conoce, sobre todo en términos históricos políticos, sociales y económicos, pues es bien sabido que si de la historia de un pueblo se desconocen los errores, éstos prácticamente se repiten, limitando su desarrollo. De la misma manera, toda planeación presupone no solamente un conocimiento del marco referencial de un país como se acaba de mencionar, sino también una visión clara del desarrollo y una estrategia adecuada a las necesidades específicas de cada país, encaminada a la obtención efectiva de un avance en las condiciones de vida de la población en general, y de manera más enfática en aquellos sectores que son más vulnerables al rezago.

En nuestro país la planeación tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Federal, contando además con legislación secundaria, Ley de Planeación , y un Plan Nacional de Desarrollo *cuasi* quinquenal cuya naturaleza jurídica será discutida con posterioridad. En la Iniciativa de la Ley General de Desarrollo Social se establece que *“todos los programas sociales serán parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social y deberán orientarse al cumplimiento de la Ley, así como los objetivos y metas que se plasmen en el Programa Nacional de Desarrollo Social, obligan a realizar acciones y destinar los recursos necesarios para su cumplimiento.”*¹

¹ Cfr. Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social

2.1.1 Antecedentes de la planeación

El primer antecedente que se tiene de la planeación como instrumento por medio del cual el gobierno de un país realiza una serie de reglas fundamentadas en la experiencia política, social y económica del mismo, estableciendo objetivos y metas claros y las medidas que serán tomadas para su consecución, se presenta en Alemania durante el periodo de la Primera Guerra Mundial, en la cual se realizó un plan económico para sobrellevar la guerra sin desequilibrio profundo fundamentalmente en la materia económica. A pesar de que este plan económico de guerra sirvió como instrumento pasajero para soportar la escasez que provoca un movimiento bélico, otros países contemplaron la posibilidad de considerar la planeación como un instrumento de la actividad administrativa de un Estado a fin de que se establecieran objetivos a corto y mediano plazo, y los instrumentos, medidas y métodos para obtenerlos, teniendo como último fin el de satisfacer las necesidades de la población, así como hacer más eficiente y validar de manera congruente el quehacer del Estado, en aras del interés general y el bienestar social.

En 1928, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, presentó por primera vez en la escena internacional su Plan Quinquenal, en el cual se establecía la aplicación de mecanismos encaminados a la sistematización de los recursos y a la orientación de la economía, todo asentado en un plan específico. Los resultados fueron un ritmo acelerado de industrialización y crecimiento económico para el periodo abarcado entre 1928 y 1940, generando amplias expectativas mundiales, como menciona Acosta Romero². Hata el año de 1953, durante la vigencia del Quinto Plan Quinquenal, a la muerte de Stalin, que quedan al descubierto las verdaderas cifras y estadísticas que habían arrojado hasta entonces los planes quinquenales, pues los supuestos resultados no se veían reflejados en el bienestar social y mucho menos se había logrado un mejoramiento sustancial en los niveles de vida de la población. Incluso se hicieron más evidentes las carencias y la escasez de que la Segunda Guerra Mundial había hecho presa fácil a la URSS, sobre todo en lo que respecta a la vivienda.

“Los planes quinquenales soviéticos siguieron hasta 1957, cuando el órgano de planeación GOSPLAN, anunció la creación de planes septenales y otros a más largo plazo, de quince años, volviendo para 1966 a los planes quinquenales. A pesar de las pésimas cosechas obtenidas para entonces, la escasez de productos básicos y vivienda, así como la decadencia de las políticas comunistas y el pésimo estado de la economía, el Estado Soviético priorizó dentro de los planes de desarrollo el adelanto tecnológico y científico a como diera lugar, sacrificando incluso el bienestar general. El resultado fue la obtención de tecnología y armamento de punta, adelantos en la investigación científica, el surgimiento de una potencia militar y un innegable papel protagónico en el ámbito internacional. No obstante, el atraso en la educación,

² ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Administrativo Especial Tomo II*. Porrúa, México, 1999. pp.18 y ss.

vivienda, alimentación, agricultura, y la excesiva burocracia hacían latentes las desigualdades regionales y la insuficiencia en la producción de bienes de consumo que no respondían siquiera satisfactoriamente a las crecientes necesidades de la población en general".³ Por esta razón Acosta Romero se refiere a la aplicación de medidas directas planificadas de aplicación compulsiva.

Considero que del planteamiento anterior se desprende que cuando un país se propone llevar a cabo un plan coherente, con bases sólidas y objetivos claros, se requiere de cierta *cultura de planeación* frente al reconocimiento de la complejidad y amplitud del servicio público. Independientemente de la postura que un plan de desarrollo opte según el modelo económico del país en cuestión, la planeación es una actividad encaminada a optimizar el ejercicio de la interminable actividad estatal. Como mencioné en el Capítulo I, apartado 1.4.2, existen varios sistemas o modelos económicos por los que un Estado puede optar según el criterio de Jorge Witker: el sistema de economía libre o de mercado; el sistema de economía centralmente planificada, o sistema socialista o colectivo (que fue el caso soviético); y el sistema de economía mixta o dual, que es el de nuestro país.

Evidentemente, el fracaso soviético en materia de planeación ha sido comúnmente criticado porque se habla de un sistema político y económico de corte socialista, es decir, de economía centralmente planificada en que "*la propiedad sobre los medios de producción es social, la planificación de toda la economía es autoritaria, el monopolio del comercio exterior lo ostenta el ente estatal, se fomenta el desarrollo del derecho público o socialista, el sistema político de partido único no es democrático, y no existe la libertad económica o de empresa*".⁴

En oposición al caso soviético, debido al crecimiento económico logrado por los principales países desarrollados en la década de los años treinta y cuarenta, en que el motor más importante de la economía lo conformaban los grandes empresarios individualistas, la actividad del Estado se restringía a la prestación de algunos servicios públicos, por lo que la actividad macro económica no llevaba una dirección trazada específicamente, convirtiendo al desarrollo en un proceso de ensayo y error, lo que orilló a países de economía de mercado como Francia, España, Italia e Inglaterra a adoptar elementos de la planeación soviética a su sistema económico. Esta época fue la que abarca el periodo de la posguerra, en que se hizo latente la necesidad de planificar la utilización de fondos para reconstrucción y reestablecimiento de la vida cotidiana y que hacía aún más creciente la responsabilidad de los diversos países sometidos a la crudeza de la resaca de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta que la mayoría de las grandes metrópolis de Europa Occidental y Central prácticamente habían desaparecido. Inglaterra por ejemplo presentó en 1948 un Plan Cuatrienal cuyos postulados fundamentales se encuentran en la Planeación Económica en el Reino Unido, que era un documento que se basaba en tres

³ *Idem.*

⁴ WITKER, Jorge. *Op. Cit.* p. 64.

hechos fundamentales que consistían en establecer que la economía del Reino Unido debería depender fuertemente del comercio internacional; continuaría siendo una nación democrática con alto grado de libertad individual; y la declaración de que ningún organismo de planeación económica pudiera tener conocimiento más que las tendencias muy generales de los acontecimientos económicos futuros.

Los antecedentes de la planeación en nuestro país se remontan a 1930, como menciona Rafael Martínez Morales, con la publicación de la Ley sobre Planeación General de la República en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de julio del mismo año, cuya aplicación fue casi nula. Posteriormente se elaboró el primer Plan Sexenal (1934-1940), documento que contenía los primeros elementos de planeación del desarrollo económico y social, aunque no era precisamente un plan como se le conoce actualmente. El Segundo Plan Sexenal (1940-1946) se presentó en el periodo del presidente Manuel Ávila Camacho y daba continuidad al anterior en las políticas de desarrollo y fortalecimiento del país; asimismo se hablaba del papel de la actividad administrativa en materia de planeación en los tres ámbitos de gobierno. Y finalmente se estableció que el Gobierno delinea planes en materia económica.

A partir de 1940 y hasta 1976, al asumir la presidencia los titulares del Poder Ejecutivo Federal, se presentaban programas de gobierno, mismos que establecían los lineamientos por medio de los cuales sería conducido el desarrollo social y económico del país, por lo que también representan un antecedente importante dentro de la planeación en nuestro país. En el intermedio del periodo que acaba de mencionarse, se encuentra el Plan de desarrollo económico y social, (1966-1970) mismo que no pudo ser aplicado de la manera debida por falta de los medios jurídicos y administrativos que se requerían para su correcta publicación, pero que sin embargo contenía dentro de sus objetivos alcanzar un crecimiento económico, otorgar prioridad en los asuntos concernientes al sector agropecuario y fortalecer el mercado interno; lograr una distribución más equitativa del ingreso nacional, mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias y asistenciales, la seguridad pública, y lograr el bienestar social⁵.

Para el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) fue creada la Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público, cuyo objetivo era precisamente impulsar los mecanismos de programación del gasto público, la redistribución del ingreso y la aplicación en la prestación de servicios públicos.

La programación como actividad del Estado fue instituida de manera definitiva en la legislación federal con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 9º establece incluso actualmente que "*Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y*

⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael Isidoro. *Op. Cit.* pp.205-206.

*Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.*⁶” como parte de la serie de reformas realizadas al interior de la Administración Pública Federal, se creó también la Secretaría de Programación y Presupuesto como medio de control de los recursos y actividades de los organismos públicos.

Para el 17 de abril de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Global de desarrollo 1980-1982, elaborado de manera más sistemática y que también dio entrada a la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, misma que estableció el sistema de planeación en el artículo 26 de nuestra Carta Magna de la manera como se conoce actualmente. Y finalmente, el 5 de enero de 1983 fue publicada la Ley de Planeación, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, misma que dio origen a los Foros de Consulta Popular con la pretensión de recibir las demandas y propuestas de la ciudadanía.

2.1.2 Concepto y clasificación de la planeación

La planeación requiere de ser conceptuada a fin de formar parte del ejercicio democrático de un Estado que se ostente de serlo, por lo que expondré algunas de las definiciones que se han proporcionado a fin de lograr su clara comprensión y verdadero ejercicio.

- *“La planeación es una actividad del Estado y en general de toda organización, que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en la que se determine qué es lo que se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esas finalidades que pueden ser a corto, mediano o largo plazo.”*⁷
- *“La planeación es el análisis y la selección de alternativas, para el logro de un resultado objetivo específico a través de la aplicación de los mejores métodos. Hablar de planeación de la administración pública, significa realizar una labor inteligente, reflexiva y congruente con las aspiraciones, demandas y necesidades de la población, para que el resultado del quehacer público sea válido, eficaz y útil en el logro del bienestar social.”*⁸
- *“Toda planeación o planificación constituye una intervención deliberada basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político de un país. Se presenta como una técnica sociopolítica que compagina medios, instrumentos, mecanismos, evaluaciones y procesos sociales, por los cuales los actores, estructuras y movimientos buscan alcanzar metas y objetivos dentro de un marco social y democrático. Toda*

⁶ *Cfr.* Artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.*

⁷ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 17.

⁸ SÁNCHEZ Gómez Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo.* Porrúa, México, 1998. p. 220.

planeación presupone una estrategia de desarrollo que tiene como destinatarios o beneficiarios a determinados grupos o sectores sociales, sin omitir las necesidades generales de interés público.”⁹

- *“Se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”¹⁰*
- *“La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto.”¹¹*

Como puede observarse, la planeación para el desarrollo es principalmente la técnica que ejercita el poder público de un Estado, por medio de la cual se analizan las diversas opciones o alternativas sobre la actividad económica del mismo para la consecución de objetivos específicos, por lo que se basará en la correcta previsión y orientación del crecimiento económico y social de un país para que este crecimiento se realice de una forma ordenada, duradera y justa.

Dentro del estudio de la planeación se ha planteado la posibilidad de clasificarla de acuerdo a criterios de aplicación. Comparto la clasificación que propone Acosta Romero al respecto en imperativa, indicativa y democrática, como se expone a continuación:

- La planeación *imperativa* es aquella en la que el Estado incide de manera directa en el sistema económico de un país, es decir, no solamente es quien determina el sistema económico sino que realiza la planeación por medio de un órgano administrativo, e interviene en todos sus aspectos. Este tipo de planificación está claramente identificada con la corriente del socialismo y con la dirección centralizada de la economía caracterizada por el rechazo de la propiedad privada sobre los medios de producción y el reemplazo de la propiedad privada por la propiedad estatal y colectiva; así como el acatamiento estatal del riesgo y la responsabilidad sobre la economía. El plan imperativo es evidentemente obligatorio y se le ha denominado

⁹ WITKER, Jorge. *Op. Cit.* p. 70-71.

¹⁰ Artículo 3º de la *Ley de Planeación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de enero de 1983 y cuyo primer párrafo, mismo que se transcribe, fue reformado por publicación en el D.O.F. de fecha 23 de mayo de 2002. Esta definición la retoman juristas como Rafael I. Martínez Morales en su obra *Derecho Administrativo 3er. Y 4º. cursos. 3ª edición.* Oxford University Press. México, 2000. p. 206.

¹¹ Artículo 2º, párrafo primero de la *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

compulsivo por la pretensión estatal de abarcar todos los aspectos económicos del país, ya sea orientando la política económica, dirigiéndola, regulándola, y participando de manera activa ya que es el propio Estado quien ostenta la propiedad de los medios de producción.

- La planeación *indicativa* o *flexible* es de origen francés y busca llegar a un punto medio entre la orientación del sistema económico hacia un desarrollo común y la libertad contractual y la propiedad privada. Se caracteriza por la presencia del sector público en la vida económica pero en lo que respecta a las inversiones, manteniéndose por tanto, al margen del sector privado. El plan indicativo no tiene un carácter obligatorio y se reduce a orientar de manera general la economía dentro de un “*programa de producción a nivel nacional del que pueden servirse todas las empresas*”¹² si así les conviene.
- La planeación *democrática* es la que podemos encontrar establecida en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, caracterizada por la inclusión de los diversos sectores (privado, público y social) en la economía del país. Al ser México un país cuyo sistema económico se ha definido como mixto¹³, el Estado participa en la planeación pero teniendo en cuenta la aspiraciones y demandas de los tres sectores que lo conforman y propiciando su participación: “*...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...*”

A diferencia de la planeación imperativa, los planes y programas producto de la planeación democrática mexicana son de carácter obligatorio, y es razonable en tanto que se vuelve un ejercicio paralelo a los principios constitucionales: “*...Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.*”

De esta manera, es evidente la participación del Estado en materia de planeación respecto de la dirección y conducción del sistema económico, asumiendo el papel de generador de condiciones que propicien el crecimiento económico, y a la vez participa de forma activa como sujeto

¹² ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* p. 22

¹³ *Vid Supra.*

económico por medio de empresas públicas¹⁴: *“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”*

2.1.3 Fines y Objeto de la planeación

La finalidad de la planeación es establecer una serie de acciones coherentes y lógicas por parte de la Administración Pública Federal en las cuales se fijan de manera anticipada los objetivos y los lineamientos que esta misma deberá seguir para conseguirlos. Se trata principalmente de una forma en que la Administración Pública Federal se obliga a sí misma a realizar una serie de acciones encaminadas a la consecución de los fines establecidos en el mismo documento en que se establecen dichas acciones.

El objeto es a mi parecer, homogeneizar por medio de un plan y varios programas, derivados del mismo, tanto las metas como los principios, y la visión del país que se pretende encaminar al desarrollo tanto económico como social. En última instancia consiste en lograr que un país alcance los niveles de desarrollo aceptables para que se puedan reflejar de manera certera en la población de ese país, incluso en los sectores poblacionales que se encuentran más relegados y marginados. Junto con este fin último, se pretende también que el desarrollo se lleve a cabo de manera ordenada, duradera y justa, es decir, sin desequilibrios económicos, sociales e incluso ambientales. Nuestra Constitución establece dentro del mismo artículo 26 que por medio de la planeación se pretende alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; y por su parte la Ley de Planeación señala que con la planeación se persigue regular y promover la actividad económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país conforme a la Constitución.

Los planes de desarrollo, incluyendo al Plan Nacional de Desarrollo vigente, 2001-2006 establecen los objetivos rectores de la política que los crea, siendo los de éste documento en específico los concernientes al mejoramiento de los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, el acrecentamiento de la equidad y la igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, fortalecer la cohesión y el capital sociales, y lograr un desarrollo social y humano en armonía

¹⁴ Al respecto, se hace la diferenciación entre intervención por participación en situación de competencia, (sector alimenticio), y por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al sector público (como lo son el petróleo, los energéticos, las telecomunicaciones, entre otros.)

con la naturaleza, pero principalmente el combate a la pobreza, que no a la erradicación de la misma en estricto sentido.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció como fines los de imprimir orientación y dotar de instrumentos básicos al Estado y a la sociedad, a efecto de que se alcancen objetivos nacionales, para lo cual se determinan prioridades que se definen a partir de los recursos disponibles. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como objetivos aquellos que permitieran realizar los cambios medulares que el gobierno en turno impulsaría, a saber: *“cambios que consoliden el avance democrático, que abatan la inseguridad y cancelen la impunidad, que permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social; una reforma educativa que asegure oportunidades de educación integral y de calidad para todos los mexicanos; cambios que garanticen el crecimiento con estabilidad en la economía, que tengan como premisa fundamental ser incluyentes y justos; cambios que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la tarea del gobierno y que descentralicen las facultades y los recursos de la Federación.”*¹⁵

2.1.4 Sistema Nacional de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación, que de ahora en adelante será denominado SNP por sus siglas, es fundamentalmente un conjunto de reglas y principios acerca del desarrollo integral del país en materia económica, social y cultural principalmente, que entrelazados contribuyen a la consecución de un fin específico. El propósito del SNP tiene carácter democrático por mandato constitucional y consiste en conducir la actividad de todos y cada uno de los miembros que componen una sociedad para que los objetivos nacionales sean alcanzados. El SNP *“se constituye por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad”*¹⁶. Las relaciones a que nos referimos son las que establece la Ley de Planeación, a saber: *la obligatoria*, que se refiere a la actividad de la Administración Pública Federal; *la de coordinación*, que se refiere a las actividades que de manera conjunta llevan a cabo la Administración Pública Federal y los gobiernos de los diferentes gobiernos locales; *la de inducción*, que se refiere a la actividad que realiza el gobierno para incentivar y propiciar conductas que sean afines a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo; y por último *la de concertación*, que se refiere a las acciones negociadas con los sectores sociales¹⁷. El documento oficial que rige el SNP es el Plan Nacional de Desarrollo, que fija los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se considere pertinentes crear para que se lleven a los hechos las políticas del Plan.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

¹⁶ ACOSTA Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1994. Pág. 669.

¹⁷ Cfr. Ley de Planeación.

Se denomina plan al Plan Nacional de Desarrollo exclusivamente, mismo que determinará los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo en el país; fija los instrumentos pertinentes para que éste se ejecute, establece la política conductora en lo general, lo sectorial y lo regional, ya que la actividad de la Administración Pública es de carácter diverso y es muy amplia. El contenido de los programas se deriva del contenido del plan. Para Rafael Martínez Morales las características de este documento son las siguientes:

- *Temporal*, pues es *cuasiquinquenal* y su vigencia concluye con el periodo constitucional en que haya sido aprobado. Su carácter es de mediano plazo.
- *Obligatorio*, para la Administración Pública en lo que concierne a su elaboración, aplicación, control y evaluación.
- *Publicable*, ya que debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y de los órganos locales tales como la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.
- *Evaluable*, ya que es susceptible de que su ejecución sea verificada y sus resultados calificados.
- *Rectificable*, ya que durante el periodo en que se encuentre vigente, tanto sus objetivos como sus metas pueden ser modificadas a fin de adecuarse de manera más precisa a las circunstancias del país.
- *Susceptible de observaciones parlamentarias*, ya que por mandato legal, el órgano legislativo, en nuestro caso el Congreso de la Unión es el encargado de hacer las observaciones que considere pertinentes con las consecuencias jurídicas respectivas¹⁸.

La planeación es una de las diversas actividades encomendadas a la Administración Pública, que por obviedad precede a las demás para poder llevarlas a cabo de la manera más eficaz, ordenada y sistematizada, previendo las eventualidades que pudieran presentarse durante el periodo de vigencia del plan. Por esta razón es que se crea el Plan Nacional de Desarrollo, y a partir de éste se crean también los programas sectoriales determinando su creación, lineamientos para su creación e incluso su contenido. Los principales rubros acerca de los cuales se han llevado a cabo los programas sectoriales son los siguientes:

- Agropecuaria
- Educativa
- Laboral
- De Seguridad Social
- De Asentamientos Humanos
- Turística
- Tributaria
- De Gasto Público
- Monetaria y Crediticia

¹⁸ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Op.Cit.* pp. 211

- De Comercio Exterior
- De Estímulos Fiscales
- De Procuración de Justicia
- De Administración de Justicia

Los programas atienden a las diversas vertientes de la actividad de la Administración Pública que se establecen de antemano en el Plan Nacional de Desarrollo, su carácter puede ser sectorial, institucional, regional o especial. Al respecto, la Ley de Planeación establece lo que sigue:

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 24.- Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 25.- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículos 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 27.- Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 26 que “*El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al*

crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.” En el mismo tenor, la Ley de Planeación establece en su artículo 3º que “...se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

En relación a la competencia para conducir la planeación nacional del desarrollo la ostenta el Ejecutivo Federal por medio de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establece la Ley de Planeación, contando con la participación democrática de los diversos grupos sociales. De esta manera, el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para que lo examine y emita a su vez, su opinión y precise las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del plan.

Por otra parte, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del SNP por medio de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

En materia de planeación, es la Secretaría de Hacienda a quien, con fundamento en los artículos 31, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde *“proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;”*¹⁹

Los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación, establecen de manera específica las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación respecto del SNP de la siguiente manera:

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

¹⁹ Cfr. Artículo 31 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

IV.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V.- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI.- Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII.- Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Artículo 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I.- Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;

III.- Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV.- Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas;
y

V.- Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Según lo establece el artículo 16 de la referida Ley de Planeación, a las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que,

conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.

III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Las entidades paraestatales, por su parte intervienen de la manera siguiente según establece el artículo 17, a saber:

I.- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos;

II.- Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;

III.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Partiendo del papel que juegan en la planeación las diferentes entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República y los gobiernos locales y municipales por medio de las diversas acciones de coordinación, inducción y concertación, la planeación deberá llevarse a cabo como *“un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la soberanía, la independencia y la autodeterminación de los mexicanos, preservar y perfeccionar el régimen democrático, republicano y federal, la igualdad de derechos, en la atención de necesidades básicas de la población...”*²⁰, el respeto a las garantías, tanto individuales como sociales y el equilibrio de los factores de la producción así como la pertinente utilización conciente y preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Posteriormente, la Ley de Planeación, hace alusión a la participación de los sectores sociales con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, tal y como indica el texto de los artículos 20 y 20bis:

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y

²⁰ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Op. Cit.* Pág. 221.

términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Artículo 20 Bis.- En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente.

Es precisamente en este rubro, en el que se hace latente una de las garantías sociales a la que recién se le ha dedicado especial atención, que es la inclusión de los sectores vulnerables en la toma de decisiones de la Administración Pública en los tres ámbitos de competencia, federal, local y municipal, sin embargo es pertinente acotar que con acuerdo con la opinión de Martínez Morales en razón de que los foros de consulta popular y sus conclusiones carecen de relevancia jurídica alguna y tienen el simple efecto de un ardid publicitario²¹ incluso hoy en día a pesar de los *esfuerzos* realizados por la Administración Pública.

Algunos de dichos *esfuerzos* a los que nos referimos es el de señalar como áreas prioritarias de programas sociales los concernientes a la educación obligatoria, las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica, incluyendo el reciente “Seguro Popular”, es decir los encaminados a combatir la pobreza extrema; los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria, y los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, que afecta a miles de personas sobre todo en zonas rurales. Los programas de abasto social de productos básicos, los de vivienda; 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, así como los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano. Empero es obligatorio el compromiso de la Administración Federal el no estancarse en priorizar los temas sociales, pues a lo largo de la historia hemos dado cuenta de la importancia que ostentan, así como su jerarquización en la política social, sino además concretar la jerarquización por medio de instrumentos jurídicos oportunos para hacerlos exigibles y funcionales para la población.

La relación existente entre la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Planeación en este sentido se evidencia, puesto que al ser el desarrollo el principal fin del SNP, tanto la Ley de Planeación como la Ley General de Desarrollo Social atienden oportunamente este rubro, siendo en realidad el Reglamento de la LGDS (Capítulo II De la Política Nacional de Desarrollo Social, Sección I De los Programas de Desarrollo Social) el que determina las bases de

²¹ **MARTÍNEZ** Morales, Rafael Isidoro. *Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Ley de Planeación*. Oxford University Press. México, 1996.

los lineamientos en que los programas deberán crearse de la siguiente manera, considerando que en algunas de estas disposiciones aún existe controversia por lo que no se encuentran vigentes:

Artículo 7.- Para crear un nuevo programa de desarrollo social, la dependencia o entidad responsable del mismo, elaborará un diagnóstico acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia, siguiendo los lineamientos que determine la Secretaría.

Los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior y, en su caso, las modificaciones a los mismos, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 8.- Los programas de desarrollo social previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y aquellos nuevos de la misma naturaleza, contendrán las acciones para hacer efectivos los derechos para el desarrollo social establecidos en el artículo 6 de la Ley.

Artículo 9.- El Programa Nacional tiene carácter especial en términos del artículo 26 de la Ley de Planeación. Su formulación y seguimiento corresponden a la Secretaría conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y 43, fracción II, de la Ley, sin perjuicio de la competencia que corresponda a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo 10.- Para formular el Programa Nacional, la Secretaría implementará los procesos de consulta pública en los términos de la Ley de Planeación, y recabará las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades Federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado.

Artículo 11.- La Secretaría recabará los programas de desarrollo social a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los correspondientes en las Entidades Federativas y los municipios, y los remitirá a la Comisión Nacional, para el ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 50 de la Ley.

Artículo 12.- El Programa Nacional incluirá, por lo menos, lo siguiente:

I. Un diagnóstico nacional correspondiente al desarrollo social, con enfoque transversal e integral, haciendo especial referencia, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a) Pobreza, marginación y vulnerabilidad;*
- b) Educación;*
- c) Salud;*
- d) Alimentación;*
- e) Vivienda;*
- f) Generación de empleo e ingreso;*
- g) Autoempleo y capacitación;*
- h) Seguridad Social;*
- i) Asistencia Social;*

- j) *Desarrollo regional;*
- k) *Infraestructura social básica;*
- l) *Fomento del sector social de la economía, y*
- m) *Los demás aspectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley.*

La aplicación de este precepto será sin perjuicio de las atribuciones que competan a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

II. Los objetivos, políticas, estrategias, prioridades, acciones y metas nacionales correspondientes al desarrollo social, para atender la problemática de cada uno de los incisos a que se refiere la fracción anterior;

III. La estimación de los recursos, fuentes de financiamiento, así como la determinación de los instrumentos y de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal responsables de su ejecución;

IV. Los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, así como de concertación . con los sectores social y privado;

V. Los mecanismos de participación ciudadana en la planeación, definición, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas de desarrollo social;

VI. Los mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de contraloría social que serán impulsados en los programas de desarrollo social, y

VII. Los mecanismos de evaluación que determine el Consejo Nacional de Evaluación.

Artículo 13.- En la consecución de los principios, objetivos y metas de la Política Nacional de Desarrollo Social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promoverán la participación de las instituciones de educación media superior, técnica superior, superior y normal, en acciones que beneficien a la población en condiciones de pobreza, marginación o vulnerabilidad, a través del servicio social comunitario de sus pasantes.

Artículo 14.- La Secretaría, en el ámbito de su competencia, será la encargada de promover, coordinar y concertar, según sea el caso, acciones con los sectores público, social y privado, para el cumplimiento y la ejecución del Programa Nacional, conforme a lo previsto en la Ley, la Ley de Planeación y el presente Reglamento.

Artículo 15.- Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.

Dentro de los artículos anteriormente expuestos existen algunos que se encuentran impugnados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por haber considerado el Poder Legislativo que el Ejecutivo excedió su función reglamentaria invadiendo su ámbito de competencia constitucional como se establece en el Artículo 73 fracción XXIX-D: El Congreso tiene facultad para “expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social” . Pero independientemente del criterio que emita la Corte al respecto, es interés

fundamental de todos los ciudadanos que se creen mecanismos necesarios para que tanto la planeación como los objetivos de la política nacional de desarrollo social surjan entre las controversias y disipen las lagunas que en este rubro se mantienen evitando que el instrumento jurídico que nos atiende sea letra muerta y circunstancialmente demagógica.

2.2 Objetivos de la política social

En la teoría estatal mucho se ha hablado de los fines del Estado, señalándolos y en la mayoría de los casos circunscribiéndolos a los ámbitos de competencia que de éste se derivan, sin embargo el Estado como un ente de organización política no tiene fines sino funciones a favor de fines humanos, mediante ordenamiento de un sector de la vida social, derivándose de esta premisa que, lo que se entiende como acción del Estado o acción estatal consiste precisamente en una consecuencia de las acciones de los seres humanos integrantes de una sociedad, mismas acciones determinadas por un móvil social cuyo fundamento es un fin común y características culturales determinadas por el propio devenir histórico de esa sociedad, como señala María de la Luz González González²².

Una de las consideraciones de Hermann Heller respecto de la función social del Estado consiste en circunscribirlo a *“la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante”*²³. Aunado a la concepción del Estado como ente social, se encuentra la que se refiere al ente estatal como sujeto de carácter y actividad política. Al respecto, González Uribe puntualiza que *“no todos los actos del Estado son políticos. Sólo lo son los que tienen una verdadera autonomía y conducen a modificaciones decisivas en las competencias de los órganos públicos o en las condiciones de vida de los ciudadanos. Así se consideran políticos los actos del poder Ejecutivo que señalan las grandes orientaciones en materia económica, social, financiera, internacional”*²⁴.

Así pues, es que entiendo por política social la forma de intervención del Estado en la sociedad civil. Los orígenes de las políticas sociales se remontan a las últimas décadas del siglo XIX en Europa, donde nacen con el objetivo de moralizar la economía liberal, a fin de evitar las injustas consecuencias sociales de la Revolución Industrial. En sus inicios, la política social anglosajona se preocupó fundamentalmente por todas aquellas personas amenazadas por la pobreza: ancianos, vagabundos, enfermos, etc. La política social latina, en

²² GONZÁLEZ González, María de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*. 2ª Edición. Oxford University Press. México, 1997.

²³ HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. 5ª edición. México, 1963. Pág. 221.

²⁴ GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Porrúa, 5ª edición. México, 1984. Pág. 282.

cambio, se interesó por las condiciones de la clase trabajadora, identificándose con la política laboral, es decir, a la prohibición del trabajo a los menores de edad, reducción de la jornada laboral, salarios más justos, seguridad en el trabajo, etc. Con el tiempo, las políticas sociales han ido transformándose y ampliando su radio de acción no sólo a las capas más necesitadas de la población, sino a la mayoría de los individuos que componen una sociedad.

*“El Estado es responsable del orden, la justicia y el bien común de la sociedad que le está encomendada. Para ello debe crear y mantener al día un ordenamiento jurídico justo y eficaz: legislar; proveer, por medio de decretos y servicios públicos, a la atención de las necesidades de la colectividad: administrar...”*²⁵ Atendiendo a las funciones del Estado, las relacionadas con la provisión de servicios sociales, es decir, las políticas sociales forman parte del Estado de bienestar, su representación institucional, y abarcan una extensa gama de programas sociales, como políticas de salud, seguridad social, vivienda, educación, etc. Actualmente su objetivo es la búsqueda del bienestar y la mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

En el caso de nuestro país, existe a cargo de la Cámara de Diputados una División de Política Social, encargada de apoyar el trabajo legislativo a través de dar respuesta a consultas y de realizar investigaciones y análisis solicitados por Diputados, Comisiones y Grupos Parlamentarios. Los documentos e información generados por ésta División proporcionan elementos que confluyen en las problemáticas y políticas sociales desde un punto de vista analítico, que pretende alcanzar la objetividad y ser oportuno. Los temas centrales que ocupan la discusión legislativa en este sentido son educación, salud, alimentación, pobreza, medio ambiente y recursos naturales, entre otros.

Por otra parte, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en materia de política social, la Ley General de Desarrollo Social constituye el marco legal en el cual se condensan de manera articulada los principios, objetivos y lineamientos que regirán cualquier estrategia para el desarrollo social del país, ya que dentro de su contenido se enmarcan los *objetivos de la política social* entre los que se destacan el de garantizar que el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios apoyen la participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, de manera activa y corresponsable, por ejemplo.

En estricto sentido, la política social no es cualquier forma de asumir desde el Estado la atención de los problemas sociales, ya que solamente puede llamarse tal a aquella que se dirige hacia una transformación de la realidad en términos de justicia social y participación. Es el sentido del crecimiento, del desarrollo en humanidad, lo que debe constituir el motor de la acción del Estado, en un campo del que no es lícito que deserte, porque hacerlo implicaría dejar a las familias libradas a su propia suerte e inermes frente a los vaivenes del mercado, afectando de manera más encarnizada a los grupos vulnerables.

²⁵ *Ibidem*, pág. 371.

Entre los conceptos de política social, desarrollo social, derechos humanos, y garantías sociales hay un vínculo profundo, cuya ruptura aniquila la equidad y, por lo tanto, atenta significativamente el bien común.

Temas como la educación, el trabajo, la vivienda, la salud, la seguridad social, la acción social y el desarrollo humano y familiar, hacen de esta una visión amplia de la política social, que constituye un centro objetivo de las políticas públicas, tanto o más significativo que la política económica.

Una de las políticas sociales más significativas, en tratándose de producir cambios, es precisamente fortalecer la calidad de vida y la capacidad organizativa de los sectores populares. Entiendo por acción social, el conjunto de programas que promueven la capacitación, organización y desarrollo de las comunidades, potencian las diversas modalidades de ayuda mutua, cooperación y autoayuda y dinamizan la solidaridad entre las familias y las generaciones incluyendo el aspecto de socialización de los niños y jóvenes y atención de ancianos. Las políticas de acción social comprenden también diversas prácticas asistenciales, que implementan modalidades de ayuda directa a las familias y a la comunidad, frente a situaciones de carencia, enfermedad o marginación social.

Por otro lado, es considerada la acción social como un derecho del pueblo el tener una dimensión de educación social y otra de promoción de la capacidad organizativa de las bases. Si dicha acción social se desarrolla adecuadamente favorecerá la transferencia de poder hacia la comunidad organizada y la satisfacción de necesidades sociales básicas.

Es evidente que en cualquier sociedad, el proceso que implica la obtención del desarrollo social tiene su punto de partida en el desarrollo individual del ser humano. Actualmente el desarrollo humano configura un nuevo paradigma que une lo político, lo económico, lo social y lo cultural, en un conjunto de indicadores sustantivos de la realidad global, analizada en términos de igualdad, justicia social, participación y progreso cultural.

El desarrollo humano guarda relación directa con una concepción integral de la ciudadanía y la valoración y el respeto por los derechos de los sujetos sociales significativos, algunos de ellos de género u otras circunstancias especiales que requieren de la intervención o de la protección del Estado y de la sociedad.

Estas políticas de bienestar en nuestro país muestran rasgos completamente distintos a la experiencia europea, considerada pionera en la materia; las características de nuestra política social, son propias del subdesarrollo en el que ha estado inmerso el país a lo largo de su historia. La política social en México surge en el siglo XX, y se remonta a los contenidos sociales de la Constitución Política de 1917 (fundamentalmente en los artículos constitucionales que establecen el derecho a la educación básica (art. 3°); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentado en sus pueblos indígenas el derecho a la salud, y a la vivienda digna (art. 4°); el artículo 27 que

propició el reparto agrario y definió el derecho de propiedad; así como el artículo 123 que establece el derecho a un empleo socialmente útil). Antes del movimiento revolucionario de 1910, las acciones sociales y la atención de los pobres se atendió bajo un esquema de tipo asistencialista, y la responsabilidad de dichas acciones se compartía con la iglesia católica, la beneficencia privada y la intervención del Estado era parca. Sin embargo, en la etapa posterior a la Revolución, el gobierno adoptó la política social como parte de la agenda nacional.

Por otro lado, la política social ha respondido en todo momento a la estrategia económica que se ha adoptado, subordinándose a la misma. Hasta finales de la década de los ochenta, la política social estaba implícita en las políticas de crecimiento, partiendo de la tesis de que el modelo de crecimiento adoptado crearía las bases del bienestar social. *“En las dos primeras etapas de la política social mexicana, ésta se sustentó sobre el proceso de industrialización y crecimiento económico que si bien crearon las condiciones que permitieron en general elevar los niveles de vida de la mayoría de la población, este esquema de crecimiento fue desigual en la distribución del ingreso, pero no fue empobrecedor en la medida en que se conjugó la expansión económica y el gasto social que creció más rápido que la población”*²⁶.

Durante este periodo se crearon programas sociales, a raíz de la creación y expansión de diversas instituciones públicas dedicadas al servicio social, sin embargo se hizo énfasis en la creación de empresas, regulaciones, y estrategias para aumentar el empleo, por lo que el crecimiento mismo del empleo se consideró una forma de hacer política social; por medio del trabajo asalariado, los trabajadores y sus familias accedían a esquemas de protección social, ante los riesgos de enfermedad, vejez, vivienda, prestaciones, etc.

Las instituciones sociales se crearon bajo esquemas de relaciones entre Estado y organizaciones sociales, estructuradas sectorialmente por grupos de obreros, campesinos, empresarios, comerciantes y organizaciones populares, muchos de los cuales fueron ubicándose en las grandes ciudades, y la pobreza y sobre todo la pobreza extrema, se ha concentrado, fundamentalmente en los estados del sur, en la zona de montaña, donde han predominado las actividades agropecuarias, y que generalmente son de baja productividad; y es ahí, donde se ubica una mayor proporción de la población indígena, como son los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Puebla, Hidalgo y parte del estado de Veracruz, los cuales conforman la principal zona de marginación y pobreza del país.

Actualmente la población, de quien se constituye el objetivo de la política social, ha sido la que se ha encontrado en pobreza y pobreza extrema, por lo que los intentos institucionales del gobierno por enfocar su atención en los sectores de la población de escasos recursos de las áreas rurales, a través de diversos programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

²⁶ Cfr. CORDERA, Rolando. *Política social, la agenda deseable*. En *Voz y Voto*; pp. 4-5.

Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), no pueden considerarse parte de una estrategia de política social.

La prioridad teórica del gobierno mexicano en los últimos años, y en particular el objetivo central de la política social ha sido el combate a la pobreza. Así, la guerra formal contra la pobreza en México, nace en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente, en el sexenio siguiente continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación y actualmente con el Programa Oportunidades.

Estos han sido programas focalizados y con subprogramas diferenciados, orientados al abatimiento de la pobreza extrema. De esta manera, la característica de la política social contemporánea, es una política social que tiende a la focalización. Aunque es importante señalar que esta tendencia se ha dado marginalmente, ya que la mayor proporción del gasto social se ha destinado a los sectores tradicionales de la política social: educación y salud. La focalización adquirió un significado especial en el marco de la política de saneamiento de las finanzas estatales llevadas a cabo como componente principal de los programas de ajuste estructural. Dicha política requería de los gobiernos la racionalización y la reducción del gasto estatal. De tal manera con la focalización se ponía el acento no sólo en la forma de utilización del gasto social, sino también en los destinatarios de dicho gasto, como discurre Ángeles Escobar²⁷.

Con la Ley General de Desarrollo Social, se abre un nuevo discurso tanto en materia social como política, dejando de lado los términos tradicionales que asocian la política social con la justicia social, adoptando el políticamente neutro de *equidad social*²⁸.

La Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 11 los objetivos de la política social de la manera que a continuación se transcribe:

Artículo 11.- La política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

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

²⁷ PALACIOS Escobar, Ángeles. Profesora de la Facultad de Economía. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM), UNAM. *Características de la Política Social en México*. S.D.

²⁸ *Vid. Infra.* en 3. 2, Principios rectores de la política social consagrados en la LGDS

Al respecto el artículo 5º del Reglamento de la LGDS establece que los principios y objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social a que se refieren los artículos 3 y 11 de la Ley, se observarán en: I. Los objetivos, estrategias, prioridades y acciones que se definan en el Programa Nacional y, en su caso, en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de desarrollo social que deriven del Plan Nacional de Desarrollo; II. Los programas de desarrollo social; III. Los convenios de coordinación y los convenios o contratos de concertación, que se suscriban en los términos de la Ley y de este Reglamento, y IV. Las reglas de operación y demás disposiciones jurídicas aplicables para el acceso a los beneficios de los programas de desarrollo social.

2.3 Vertientes de la Política Social

Es también dentro de la Ley General de Desarrollo Social que se instituyen las vertientes de la política nacional para el desarrollo social, a saber: a) La superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; b) La seguridad social y los programas asistenciales; c) El desarrollo regional; d) La infraestructura social básica; y e) El fomento al sector social de la economía.

2.3.1 Superación de la pobreza

En los últimos años la política social se ha focalizado en el abatimiento de la pobreza y la pobreza extrema, a diferencia de Estados Unidos de América, donde la guerra contra la pobreza nace en 1964, cuando el Presidente Johnson estableció el *Medicaid*, programa de asistencia médica para los pobres, y la Oficina de Oportunidades Económicas OEO, cuyos programas estaban orientados a atacar las causas de la pobreza, en vez de aliviar sus síntomas. En Europa, la guerra contra la pobreza nace en el Siglo XVII, siendo pionera en este aspecto de políticas públicas²⁹.

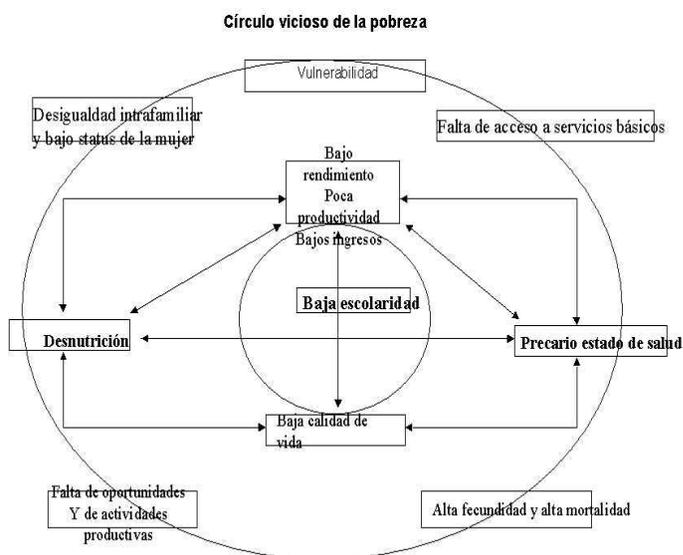
En nuestro país el concepto de política social aparece en el vocabulario de la agenda gubernamental hasta finales de los años ochenta, por dos cuestiones principales: *“cuando la pauperización alcanza niveles alarmantes, y cuando la atención gubernamental responde a la tercera generación de reformas en las que se han embarcado varios de los países subdesarrollados con los organismos internacionales, adoptando el modelo neoliberal que implicaba la adopción de medidas acordadas con el Fondo Monetario Internacional que consistían en aplicar una reforma económica a través de políticas deflacionarias*

²⁹ **PALACIOS** Escobar, Ángeles. *Superación de la pobreza y universalización de la política social; Características de la Política Social en México*. PAPIIT de DGAPA de la UNAM, Facultad de Economía. México, 2002. sd.

para estabilizar el nivel inflacionario y los desequilibrios de la balanza comercial que agobiaba a nuestra economía a finales de los años setenta y principios de los ochenta; una vez estabilizada la economía, se aplicaría una segunda generación de reforma, conocida como la reforma del Estado, cuyo objetivo central era la liberalización de la economía y la apertura comercial; posteriormente y como consecuencia de las dos primeras generaciones de reformas el mismo Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han propuesto una reforma social, para subsanar los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de la población que han dejado los ajustes y la reforma estructural”.

El objetivo central de la política social, ha sido el combate a la pobreza. Así, la guerra contra la pobreza en México, nace en 1989 con el Programa Nacional de Solidaridad y posteriormente, en el sexenio siguiente continúa esta tendencia con el Programa Educación, Salud y Alimentación y actualmente con el Programa Oportunidades. Observo que la pobreza es una condición que impide que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad, lesionando a las personas no sólo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas.

Muchas familias que experimentan condiciones de pobreza apenas logran subsistir y los esfuerzos que realizan para superar esta situación no dan el fruto que corresponde a su empeño. Un factor crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que estos hogares no cuentan con los medios y las oportunidades de hacer más productivo su esfuerzo, por lo que se ha hablado del círculo vicioso de la pobreza, en tanto que, como se dijo en el Capítulo 1, los pobres no solamente tienen pobreza, sino lo que es más grave, carecen de medios para salir de ella. A continuación se presenta un esquema con el que se pretende ilustrar dicho círculo vicioso:



Fuente: Programa de Educación, Salud y Alimentación; Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Progresá; 1999.

Así, la pobreza “engendra un círculo vicioso que impide el adecuado desarrollo de quienes la padecen. Por lo general, los niños que nacen en una familia pobre son presa de enfermedades infecciosas recurrentes que merman sus capacidades para un desarrollo normal, situación que se complica con deficiencias nutricionales. A esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que los niños y niñas de estos hogares abandonen tempranamente sus estudios y se incorporen a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar; y ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar tareas de reducida productividad y baja remuneración. De esta forma, se van entretejiendo así las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.”³⁰

Con la focalización del gobierno actual en abatir la pobreza y la pobreza extrema en nuestro país, la Ley General de Desarrollo Social constituye uno de los instrumentos por medio de los cuales se pretende establecer las condiciones más óptimas en un ambiente de transparencia, para que los programas sociales sean aplicados correctamente y tengan un verdadero impacto que se vea reflejado en el incremento de los ingresos de los hogares pobres.

En el marco del Informe sobre la Medición del Desarrollo en México 2002, y a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el gobierno de la República reveló que actualmente y gracias a la política económica y social implementada a dos años de gestión, se

³⁰ *Idem.*

habían logrado disminuir la inequidad en la distribución del ingreso, así como una reducción en los niveles de pobreza, problemas que han aquejado severamente al país, principalmente a partir de los últimos veinte años. Se ha hecho énfasis en 4 factores para explicar lo anterior:

- a) La expansión y mejor focalización de los programas sociales, principalmente del programa Oportunidades.
- b) El aumento en el poder de compra de los salarios.
- c) El aumento en el flujo de remesas del exterior.
- d) La reducción en los precios de algunos artículos de consumo básico derivado de la estabilidad económica.

El gobierno federal aseguró también que entre el año 2000 y 2002 el porcentaje de personas en condiciones de pobreza alimentaria disminuye de 24.2 a 20.3%, es decir se logra que 3.5 millones de mexicanos crucen este umbral de pobreza. Destaca la mayor cobertura de los programas de combate a la pobreza como Oportunidades y Procampo, los cuales a finales del año 2001 cubrían a 4.2 millones de familias y 2.7 millones de productores agrícolas, respectivamente. El gobierno federal mantiene la hipótesis de que los beneficios de estos programas han tenido un efecto directo sobre los ingresos de los hogares beneficiados, originando una reducción en su pobreza de ingreso.

En lo que respecta al programa Oportunidades, éste dio cobertura aproximadamente a 4.2 millones de familias en el año 2002, de las cuales casi 3 millones se ubican en comunidades rurales y 1.2 millones en zonas urbanas, logrando disminuir la pobreza de capacidades y de patrimonio respecto del año 2000, sin embargo la pobreza en las comunidades rurales disminuyó más que la pobreza urbana en el mismo periodo. Lo cual en realidad considero menos alentador de lo que aparenta, pues el hecho de que las comunidades rurales hayan disminuido su número de pobres no significa que éstos hayan dejado de serlo sino que han cambiado de lugar, pues se han trasladado a las zonas urbanas o definitivamente han emprendido movimientos migratorios importantes³¹.

De ahí que como cifras del gobierno federal se omitan datos de aumento de la pobreza urbana simplemente diciendo que ésta no ha disminuido tanto.

Respecto de los “grados de pobreza” a que referí anteriormente (pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio) las cifras ofrecidas por la administración actual son las siguientes:

Periodo 2000-2002	Pobreza Alimentaria	Pobreza de Capacidades	Pobreza de Patrimonio
Zonas Rurales	La reducción de la pobreza disminuyó del 42.4 al 34.6%	La reducción de la pobreza disminuyó de 50 a 45.8%	La reducción de la pobreza disminuyó de 69.3 a 67.9%
Zonas Urbanas	Reducción de 12.6 a 11.4%	Reducción de 20 a 16%	Reducción de 43.8 a 42%

³¹ Cifras obtenidas de estadísticas de INEGI y SEDESOL.

Las cifras reveladas por el gobierno federal acerca de la pobreza urbana, la cual es más alta que la rural, refleja que la pobreza urbana suele ser un reflejo de la pobreza rural. Por otro lado “el incremento de los ingresos de los hogares mexicanos menos favorecidos difícilmente pueden lograr una reducción en la pobreza de capacidades o de patrimonio, sobre todo cuando casi un millón de familias que hoy han cruzado la línea de la pobreza de capacidades (casi 4.5 millones de mexicanos) cuentan con un ingreso mayor de 24 pesos y menor a 41 pesos diarios en las zonas urbanas, y más de 19 pesos y menor a 28 pesos diarios en las zonas rurales, para educarse y cubrir su asistencia médica. De igual manera para las casi medio millón de familias que han cruzado la línea de la pobreza de patrimonio (un poco más de 18 mil personas) y que hoy, ganan más de 41 pesos diarios en las ciudades y 28 en el campo, ingresos que les debe de alcanzar, además para alimentarse, vestirse y calzarse, también para cubrir servicios de salud, transporte público, educarse y para pagar una vivienda.

Retomando el punto de la principal fuente de ingresos de los hogares mexicanos, proviene del empleo, al respecto el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señala que en la actual administración, el 2% de la población económicamente activa (PEA) encuentra empleo fijo y remunerado, el 23% se enfila al desempleo abierto y el 75% se ocupa en actividades económicas informales. Mientras en los dos últimos años la economía mexicana ha estado estancada por lo que ha sido incapaz de generar empleos en el sector formal; la economía informal ha ascendido en este año a 84 mil millones de dólares, representando el 12.2% del PIB, lo que equivale a un poco más de 3 veces del PIB generado por la agricultura y ganadería.

Por otro lado el Banco de México ha informado que durante esta administración se ha registrado una de las mayores transferencias de remesas de trabajadores mexicanos en Estados Unidos, el efecto de estas remesas han ascendido de 6,600 a 9,900 millones de dólares entre el año 2000 y 2002. Lo que explica que el incremento en el nivel de ingresos de los mexicanos se debe a su inserción cada vez más alta en las actividades económicas informales (en las cuales generalmente los trabajadores no cuentan con derechos a la seguridad social, ni a otros que ofrece un contrato formal de trabajo) y a la migración interna, pero principalmente la que se registra hacia Estados Unidos, más que a otro tipo de políticas públicas de desarrollo social.

Una de las premisas de la política social actual, según refiere Ángeles Escobar, hace énfasis en la generación de capacidades para las personas, fundamentalmente a través de la educación y del cuidado de la salud. Sin embargo resulta absurdo plantear la aplicación de políticas de tipo “secundarias”, por llamarles de alguna manera, a quienes no tienen cubiertas las de primera instancia como son las alimentarias. Es evidente que las cifras del gobierno se muestren, si no aceptables, sí alentadoras; sin embargo es indiscutible que con un simple paseo por las calles de la Ciudad de México, se

nos revela una realidad que dista mucho de las cifras oficiales. Podría asegurarse que la pobreza urbana se extiende de manera casi monstruosa cuando pueden apreciarse en la calle docenas de indigentes, niños *en situación de calle* (que en realidad son espejo de hogares desintegrados y mayormente pobres), comerciantes informales, desempleados, indígenas con más de cuatro hijos, entre otros personajes como los delincuentes que se han vuelto parte ya de la cotidianidad capitalina.

Las familias que a pesar de todo tienen cubiertas sus necesidades básicas superando la pobreza alimentaria, se encuentran con otro tipo de problema: la satisfacción de las necesidades educativas y de salud. Al respecto, la Secretaría de Salud, ha estimado que actualmente 45 millones de mexicanos carecen de servicios médicos, por su parte la ENIGH 2002 indica que el gasto que realizan las familias mexicanas destinado a cuidados médicos y servicios de salud es tan sólo el 3% de su gasto total, y representa el último lugar del gasto familiar, lo que significa que si la gente no cubre con sus ingresos este rubro, una gran cantidad de mexicanos queda excluida de uno de los derechos constitucionales fundamentales.

Considero que en una política social centrada en los actores sociales es necesario que el Estado desarrolle una acción afirmativa de los derechos de aquellas familias afectadas por situaciones de extrema pobreza. Nuestra población urbana y rural marginada constituye una afrenta a la concepción del desarrollo humano y un desconocimiento total de los derechos humanos.

Por su parte, el Capítulo VI de la Ley General de Desarrollo Social, De la Definición y Medición de la Pobreza establece que los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 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.*

Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para

cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes.

2.3.2 Seguridad social y programas asistenciales

La población que tiene acceso a los sistemas de seguridad social y al sistema que se ofrece para población abierta, al no gastar en cuidados médicos, acude a éstos, a pesar de la deplorable calidad y nula eficiencia que los caracteriza. Mientras que la población que cubre con sus ingresos este tipo de servicios ve mermado su poder adquisitivo por el alto costo de los mismos, éste representa el método más ineficiente e inequitativo de financiar la salud.

La salud es evidentemente uno de los rubros que inciden directamente en la calidad de vida de la población, pero en la actualidad las medidas gubernamentales llevadas a cabo y lejos de su propio objetivo, difícilmente pueden lograr que la función salud se convierta en una “capacidad” en las personas para alcanzar un nivel de vida digno, y mucho menos lograr un impacto en la reducción de la pobreza.

En el caso de la vivienda sucede algo similar, las personas al estar enroladas dentro de actividades económicas informales, no tienen derechos propios de la seguridad social como lo es la adquisición de la vivienda, y por lo tanto tienen que cubrir con sus ingresos esta necesidad básica, la cual se obtiene a tasas muy altas, con lo cual, ven mermado de igual manera, su poder adquisitivo, aunque sus ingresos representen los más altos de la década, según menciona en sus últimos informes el Banco Mundial.

El rubro de la seguridad social no es por poco, uno de los más delicados y sensibles de una sociedad como la mexicana, pues desde las prácticas paternalistas que limitan el desarrollo de los trabajadores por su propio bienestar, hasta las justas pugnas sindicales por aumento en las prestaciones de seguridad social, se presenta ante nosotros una de las más controvertidas luchas a lo largo de la historia mundial. En nuestro país no ha sido diferente, pues incluso actualmente se siguen presentando encarnizados debates acerca de la seguridad social de los trabajadores.

Es, sin embargo imposible concebir la seguridad social sin su nexo con el empleo. En este tenor, el Plan Nacional de Desarrollo plantea que es urgente una reforma integral del sistema de pensiones para darle viabilidad. En el Instituto Mexicano del Seguro Social y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado existe un grave déficit en los fondos de reserva para el servicio de las obligaciones, además del crecimiento de los costos de operación, de modo tal que ambas instituciones enfrentan una

situación de insolvencia. Esta crisis financiera ha obligado a absorber el fondo destinado a servicios sociales y culturales.

En cuanto a los servicios sociales, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo hace necesario ampliar de manera significativa el servicio de guardería. En la actualidad, el IMSS atiende a 103 300 niños, mientras que el ISSSTE atiende a 34 270 niños, lo cual representa 12% de la población potencialmente demandante: 289,059 infantes con calidad de derechohabientes³².

En el aspecto laboral, a pesar de que el esfuerzo y la dignidad del trabajador están contemplados en la legislación, no se ha logrado su inclusión en la concepción del trabajo como un medio integral para el desarrollo humano. Asimismo, ha habido un enfoque limitado de la relación entre productividad y poder adquisitivo de la sociedad. No obstante la existencia de esquemas para la interacción de los actores laborales, los acuerdos cupulares han carecido de representatividad, resultando en esquemas carentes de credibilidad y confianza. El marco jurídico actual en materia laboral resulta insuficiente y existen sectores de la sociedad que han sido marginados o que no tienen un adecuado tratamiento en la ley. A pesar de que cada vez resulta más urgente implementar una reforma laboral integral, ésta ha sido frenada debido a los altos costos políticos que conlleva. Desgraciadamente la reforma que plantea el gobierno federal deja en posible estado de indefensión a los trabajadores y sujetos de la seguridad social, encerrándolos en un círculo vicioso del que difícilmente se podrá salir por la vía pacífica según se puede apreciar actualmente.

Dentro del rubro de la seguridad social y los programas asistenciales se encuentran también tareas importantes ya consideradas por el gobierno federal, que sin embargo han quedado agendadas para cuando las condiciones políticas del país sean propicias para darles cabida, situación completamente retórica.

Avanzar hacia la equidad en la educación, crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres, incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades hacia este grupo, dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes, desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada, promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres. Son solamente algunos de los puntos que debieron haberse integrado en el Reglamento de la LGDS por medio de la creación de medidas para su solución oportuna y efectiva.

³² División de Política Social de la Cámara de Diputados. La política social y los derechos humanos. México, 2005.

2.3.3 *Desarrollo regional*

Dentro de las propuestas realizadas a partir de la constitución de la “Alianza por el Cambio”, como se denominó la coalición partidista de Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista para contender por la Presidencia de la República en el año 2000, se estableció como una de las más importantes la de lograr un desarrollo integral del país, alcanzando un desarrollo pleno de la sociedad mexicana en sus dimensiones social, económica, educativa, cultural, ecológica, política y ética, lo que implica el mejoramiento del nivel de vida de toda la población.

Dentro de la propuesta política de dicha alianza se adquirieron algunos compromisos tales como la creación de empleos y mejores salarios; superación de la pobreza y justa distribución del ingreso; acceso a una educación de calidad; ataque frontal a la corrupción; construcción de un país seguro; gobierno al servicio de los ciudadanos; *desarrollo regional equilibrado*; nueva relación entre mexicanos; gobierno ecologista y papel activo en el mundo.

Para el *desarrollo regional equilibrado*, se propuso la transferencia equitativa de recursos y facultades a estados y municipios; reactivar a las regiones más rezagadas; impulsar la vocación económica de las regiones y de las industrias locales; fortalecer en el campo y estimular la industria así como mejorar los entornos urbanos y de las zonas más marginadas. A partir de este planteamiento se considera de nueva cuenta la interminable discusión acerca del federalismo y sus implicaciones tales como la redistribución de funciones, programas y recursos de la federación a los estados y de éstos a los municipios.

Parece sencillo implementar una estrategia en la que cada zona del país logre su pleno desarrollo para que se vayan reduciendo las diferencias entre las diversas regiones. Sin embargo un auténtico gobierno federalista propondría la promoción de la vocación económica regional, al tiempo que equilibrara las oportunidades entre las mismas. Para lo que se deberían orientar proyectos socio-económicos integrales, estímulos fiscales y canalizar inversiones para armonizar el crecimiento económico, el progreso social y la sustentabilidad del medio ambiente.

Siguiendo a Sánchez Bringas, los antecedentes del federalismo en nuestro país se remontan a los “estados” indígenas del centro del país, unidos en alianzas como las de Tenochtitlan- Texcoco- Tlacopan, y la de Tlaxcala-Cholula-Huexotzingo, o en Yucatán con la Confederación de Mayapán. Pero fue hasta 1812 con la Constitución de Cádiz que se establecieron dos instituciones de nivel regional por el diputado coahuilense Ramos Arizpe: el municipal y el provincial. Y hasta 1824, que la nueva Constitución estableció el sistema de gobierno federal lo que la caracterizó como la primer Constitución Política Mexicana. El constituyente de 1917 ratificó y reafirmó el federalismo y alegó

fundamentalmente sobre la necesidad de prever la garantía de una auténtica libertad y soberanía para los estados y autonomía para los municipios. El federalismo ha sido entendido como una manera de concebir la organización política y económica del Estado que contempla la redistribución de funciones, programas y recursos de la federación a los estados y de éstos a los municipios.

El federalismo y el municipalismo en México no han pugnado entre sí. La base de la división territorial de los estados es el municipio, siendo este la base también de la organización política local. La Constitución de 1917 fijó además, para su administración el régimen de elección popular directa de los ayuntamientos y eliminó la posibilidad de existencia de autoridades intermedias entre los ayuntamientos y el gobierno de cada estado.

El federalismo presupone la suma de voluntades, de la actitud y aptitud de los sectores sociales, políticos e institucionales involucrados y comprometidos con el afán de trascender el orden político y cotidiano. El federalismo se considera parte sustancial y definitiva para impulsar y llevar a cabo el proceso de la Reforma del Estado, buscando primeramente su fortalecimiento, a fin de lograr los principios básicos de justicia y equidad social³³.

La Reforma del Estado es un concepto muy amplio que no se circunscribe solo a lo político electoral o a la consolidación de la democracia sino que abarca los siguientes aspectos entre otros: económico, fiscal-financiero, jurídico-normativo, constitucional, administrativo y orgánico funcional, social, cultural y educativo.

Es sin embargo considero posible reformar al Estado por medio de la consolidación y fortalecimiento del federalismo, lo cual implica:

- Modificar sustancialmente a los tres poderes de la federación para conseguir equilibrio del poder público.
- Distribuir facultades, atribuciones, prerrogativas y competencias en los tres ámbitos de gobierno, para lo cual es necesario otorgar al municipio el rango de auténtico poder político.
- Descentralizar los recursos humanos, materiales y financieros.
- Superar vicios como el excesivo centralismo, la corrupción y el presidencialismo de las actividades gubernamentales.
- Consolidar el desarrollo regional equilibrado; y
- Estimular la participación activa y decidida de las organizaciones no gubernamentales y civiles.

Es necesario alcanzar un auténtico federalismo en donde los Municipios y Estados cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones, lo que quiere decir que los municipios puedan brindar de manera adecuada los servicios públicos de los cuales son responsables: seguridad pública, alumbrado, agua potable, drenaje, recolección de basura, entre otros. Los

³³ SÁNCHEZ Bringas, Enrique. *Op.Cit.* pp. 314 y ss.

recursos provendrán de una reforma fiscal urgente e inminente y de una mejor coordinación entre tres ámbitos de gobierno.

Para detonar las capacidades del campo México, me parece necesaria una nueva política que lo reactive actuando en tres vertientes: reducción de costos, ampliación de mercados e inversión pública. De la primera deben disminuirse los costos financieros a través del otorgamiento de créditos con tasas preferenciales y profundizar en los programas de transferencia de tecnología. En cuanto a la ampliación de mercados, debe haber la adecuada promoción de la inversión productiva con capital nacional y extranjero y fomentar las exportaciones a través de programas de promoción. Además, en este sentido, promover la coordinación de esfuerzos para que la comercialización beneficie mejor a los productores. En cuanto a inversión pública debe utilizarse ésta para rehabilitar y modernizar la maquinaria e infraestructura, incluyendo la hidráulica, con un especial énfasis en el tratamiento de aguas. El respaldo firme a la actividad agrícola y ganadera provocará un aumento en la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. La introducción de prácticas agropecuarias sustentables no pondrá en riesgo sus fuentes de ingreso en un futuro.

En el aspecto laboral, para generar los empleos requeridos en los centros urbanos, es imprescindible que la industria produzca con calidad y que la producción no lesione al medio ambiente. El apoyo a la inversión directa nacional y extranjera, los procesos de simplificación administrativa, los programas de capacitación al personal, los incentivos fiscales a la investigación y el desarrollo de una base científica son políticas que instrumentaremos de inmediato.

En lo referente a la productividad de las diversas regiones, deben establecerse mediante políticas que promuevan la micro, pequeña y mediana empresa, la industria manufacturera y las maquiladoras; además, fortalecer aquellos ramos de servicios cuyos beneficios son fácilmente focalizados, como el pesquero, el artesanal y el turístico. Esta promoción incluirá criterios de responsabilidad ecológica y justicia a los trabajadores. Como parte del desarrollo regional, las zonas arqueológicas deben protegerse como patrimonio nacional y bajo la rectoría del Estado. En este sentido deberán involucrarse a las comunidades de estas zonas para que sean beneficiadas de su utilización racional y consciente de los costos ambientales que impactarán cada región.

Para la oportuna y eficaz aplicación de medidas que coadyuven a implementar un verdadero sistema de carácter federal, se han adoptado mecanismos de asistencia entre la Secretaría de Gobernación y los estados y municipios en materia de desarrollo económico, desarrollo social comunitario e intermunicipalidad. Lo anterior por medio de la oferta del gobierno federal de vincularse con los gobiernos municipales, las dependencias federales, el sector privado, el sector social organizado y el académico a fin de dar asistencia técnica para los proyectos de inversión a fin de promover y fortalecer la

economía regional, con miras a que en el futuro dichas regiones autosatisfagan esta necesidad logrando una autonomía económica y un desarrollo aceptable primeramente económico y posteriormente social, cultural, educativo, laboral, ecológico, etc.

En lo que concierne al desarrollo social y comunitario, el gobierno federal ha realizado la oferta de asesoramiento para enlazar a los gobiernos locales, las dependencias federales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y académica a fin de lograr que unan esfuerzos en la implementación de medidas y proyectos de carácter social que afecten a la(s) comunidad(es), proporcionando el concepto, diseñando mecanismos de asesoría para la unión voluntaria de municipios próximos o vecinos, en la solución de conflictos o problemas que les son comunes, lo anterior en lo que se refiere también a la intermunicipalidad.

2.3.4 Infraestructura social básica

Cuando se habla de infraestructura social básica, me refiero principalmente al aparato que da forma a una sociedad en cuanto a proporcionar los medios necesarios para que la población se desarrolle de manera natural e integral dentro de esa misma sociedad. A partir de la constitución del Estado como un ente federal, éste se fracciona en entidades más pequeñas denominadas estados, que a la vez se conforman por municipios. Los municipios surgen como las células políticas del Estado mexicano, según establece la Constitución Política en su artículo 115.

En teoría, al estar dividido el estado de esta manera, debiera presentarse una redistribución de funciones y programas de la federación a los estados y de éstos a los municipios, pero de la misma manera, contar con los mismos recursos para poder llevar a cabo dichas funciones y prestar los servicios que corresponden a cada uno de la manera más óptima para cubrir las necesidades básicas de la población. Para tal efecto, se han creado programas que parten del factor espacial, es decir, del territorio, para que dicho desarrollo se consiga de manera proporcional y equilibrada en cada región del país, por pequeña que ésta sea.

Una de las vertientes que incluye la política nacional de desarrollo social en lo que respecta a la planeación y la programación, desprendida del Capítulo II de la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 14, es precisamente la de la infraestructura social básica. Desde luego, esta vertiente va de la mano con la de la superación de la pobreza por medio de la educación, la salud, la alimentación, la generación del empleo, autoempleo, capacitación, seguridad social y programas asistenciales, el desarrollo regional y el fomento al sector social de la economía. Al referirme a la infraestructura social básica, me concreto en la construcción y equipamiento de escuelas, dispensarios médicos o centros de salud, construcción de redes de agua potable, creación de vías de comunicación y transporte tales como caminos, calles, puentes vehiculares y peatonales, entre otros.

Además de los servicios básicos a los que me he referido anteriormente, parte de la infraestructura social básica como vertiente de la política nacional de desarrollo social consiste en capacitar a la población de las regiones en materia de proyectos productivos de tipo agrícola, ganadero, e incluso escolar, empresarial y cultural para lograr un desarrollo local sostenible que conlleve al mejoramiento paulatino de la calidad de vida de las comunidades en situación de pobreza, previendo a futuro la autosatisfacción de sus necesidades básicas en forma sostenible sin requerir de programas asistenciales.

Otro de los ejes de acción para llevar a los municipios a alcanzar la meta de contar con una infraestructura social básica y posteriormente guiarlos a la autonomía económica y social equilibrada, es poner a su alcance todas aquellas oportunidades y recursos que los diferentes organismos de cooperación nacionales, internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como la empresa privada tiene a disposición del desarrollo local sostenible; principalmente se busca fortalecer las capacidades de los habitantes de las comunidades además de las de los gobiernos locales. A este eje de acción le denominaré identificación y promoción de oportunidades y recursos, a través de acciones vinculantes, y generación de capital social comunitario.

Si una región o municipio carece de medios para satisfacer necesidades sociales básicas como salud, vivienda y educación, resulta inútil pretender hacer conciencia a su población de la importancia de desarrollar sus capacidades productivas mejorando con ello sus ingresos y por tanto su calidad de vida, por lo que sugiero que para que el proceso de desarrollo local sea sostenible se debe considerar el crecimiento y desarrollo tanto social como económico, permitiendo que las acciones vinculantes permitan captar recursos de los contribuyentes, a fin de poder implementar de manera anual mas proyectos de desarrollo integral comunitario en los que participen tanto las comunidades como los gobiernos locales y municipales brindando asesoría técnica puntual y oportuna .

Los objetivos específicos a lograr en lo que al desarrollo de la infraestructura social básica regional se refiere consisten principalmente en lograr la mayor cobertura posible de personas directamente beneficiadas, con el uso honesto, transparente, eficaz y eficiente de los recursos; alcanzar el equilibrio integral social y económico basándose en la implementación de proyectos de desarrollo integral comunitario, los cuales incluyen diversas acciones en el área social (salud, educación, servicios básicos, medio ambiente, recreación, etc.) así como en el área económica (proyectos productivos, infraestructura de conectividad, entre otros) de acuerdo a las potencialidades locales.

Las estrategias a seguir para conseguir los puntos anteriores son las siguientes:

- *Facilitar, integrar y multiplicar recursos y oportunidades para maximizar los aportes, minimizar posibles conflictos de protagonismo e incrementar visibilidad y apoyo.*
- *Construcción de capacidades (capital social comunitario rural, capital social grupal, capital social humano).*
- *Maximizar Impactos de la tecnología e innovaciones (poblacional, territorial, desarrollo integral entre el aspecto social y económico), así como de aportes externos.*
- *Priorizar aquellos recursos y oportunidades generados contribuyentes e inversionistas, en función de mayores montos, impactos y continuidad de sus aportes respectivos.*

La Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, tienen a su cargo la aplicación del Programa para el Desarrollo Local (Microregiones), el cual cuenta con varios proyectos, dentro de los cuales destaca el de la infraestructura social básica. Este programa Microrregiones consiste en *“la unión de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para abatir los rezagos de las localidades que presentan condiciones de marginación crónica en el país, con la participación activa y protagónica de las comunidades en su propio desarrollo”*³⁴, con lo cual se cumplen las condiciones propuestas anteriormente para alcanzar un óptimo desarrollo en lo que respecta a la creación de infraestructura social básica tomando en cuenta la ubicación territorial de dichas regiones en situación de pobreza y sus características particulares.

Puede llamarse microrregión a *“los espacios geográficos integrados por municipios de muy alto o alto grado de marginación y/o los predominantemente indígenas, de marginación relativa. La agrupación de los municipios en Microrregiones fue consensada por las autoridades estatales, teniendo en cuenta que compartieran características comunes que les identifiquen, tales como lo cultural, económico, social, etc”*³⁵. Algunas de estas microrregiones se conforman por más de un municipio con identidad étnica, cultural y geoeconómica.

Con el Programa Microrregiones, y por medio de la Coordinación Intersecretarial se busca canalizar los recursos y acciones de las Secretarías federales hacia estas zonas prioritarias del país, lo que permite una visión integral, sumándose a estas acciones las dependencias y organismos estatales, así como los gobiernos municipales, la sociedad civil y la participación comunitaria. En el siguiente cuadro puede apreciarse la política integral de desarrollo social en lo que concierne a la infraestructura social básica.

³⁴ Tomado de *Programa Microrregiones. SEDESOL.*

³⁵ *Idem.*



Fuente: Programa para el Desarrollo Social (Microrregiones)SEDESOL, 2005³⁶.

2.3.5 Fomento al sector social de la economía

Respecto del fomento al sector social de la economía como una más de las vertientes de la política social, tenemos que remitirnos a la Ley General de Desarrollo Social en su Capítulo V, Del Fomento del Sector Social de la Economía, que al respecto se pronuncia de la siguiente manera:

Artículo 33.- Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas.

Artículo 34.- Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión, y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

Artículo 35.- El Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas podrán aportar recursos como capital de riesgo para dar

³⁶ Vid. *Infra* Anexo Política de Desarrollo Integral, en el cual se presenta un glosario de conceptos aplicados a la estrategia de microrregiones y las tablas de resultados obtenidos al año 2004.

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.

Debido a la situación económica que actualmente se aprecia en nuestro país, la Ley General de Desarrollo Social propone una no precisamente novedosa, pero clara propuesta para matizar la economía de mercado libre con tintes sociales necesarios para responder a las necesidades de una sociedad como la nuestra, con una visión colectiva, sino con la visión de integrar la defensa del patrimonio nacional con la recomposición de un tejido social solidario y democrático refundador de una sociedad justa y equitativa a través del trabajo que de esta manera adquiere un nuevo significado³⁷.

Ante problemas crecientes como el desempleo y el subempleo, las opciones de la micro, pequeña y mediana empresa resultan como de alto perfil que miran al interior del país. El papel que deben desempeñar las instituciones en cada una de sus instancias de gobierno, llámese municipal, estatal y federal, es precisamente el de brindar en la medida de las posibilidades todo el apoyo técnico, institucional y de gestión a tales opciones. Por otra parte, desde el punto de vista de la educación, la capacidad de planificar y orientar las acciones empresariales actualiza e incorpora nuevas competencias laborales partiendo del ámbito meramente local.

Sin embargo, también deberán presentarse propuestas a los gobiernos municipal, local y federal de los actores locales y regionales, junto con los actores sociales. Las propuestas que se presenten deberán tomar en cuenta los siguientes puntos:

- *Recuperar valores imprescindibles para la sociedad como son la solidaridad, la esperanza y la dignidad que representa el trabajo a través de la organización.*
- *Proponer un cambio de conducta necesario para avanzar en el camino y hacerse cargo de las responsabilidades, para fortalecerse y enfrentar los grupos de poder, y en última instancia, volverse aliados suyos.*
- *Orientar el esfuerzo a lograr la sustentabilidad de las iniciativas y proyectos, siendo imprescindible articular las necesidades, ideas y recursos.*
- *Crear, a partir de las instituciones ya existentes, un organismo eficaz de control y fiscalización de los recursos que el Estado asigna a los*

³⁷ MOLINA, Alicia. “El trabajo y la Economía Social, una herramienta para la recuperación de la identidad”

Tomada del seminario “Sector social de la economía y políticas de empleo.”

De la Organización Internacional del Trabajo.

*beneficiarios de los planes sociales y así favorecer el romper con las relaciones clientelares y la cultura del no trabajo.*³⁸

- *Crear las medidas pertinentes para que se hagan cargo de la vigilancia de los recursos destinados a los programas sociales, al padrón de beneficiarios y las medidas para hacer exigible su derecho.*
- *Valorar la generación de un espacio para la discusión tengamos o no trabajo formal, porque esto implica un compromiso político y el reconocimiento de que todos somos trabajadores.*
- *Incorporar a los trabajadores informales al trabajo formal, a fin de que puedan recuperar las conquistas sociales perdidas.*
- *Conjuntar los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno en pro de un avance real en materia de empleo, cada uno en su esfera de competencia, estimulando la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos, identificando las oportunidades de inversión, y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.*

El Reglamento de la LGDS³⁹ establece como objetivos del fomento al sector social de la economía generar las condiciones que permitan estimular su productividad y competitividad; contribuir al desarrollo de las capacidades productivas de las personas, familias, grupos y organizaciones productivas y sociales, mediante el impulso, fortalecimiento y diversificación de sus actividades; ampliar las oportunidades y recursos para que los grupos indígenas, las personas adultas mayores, los discapacitados y otras personas y grupos en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad se incorporen a las actividades productivas del sector social de la economía; promover la integración y formación de cadenas productivas, los instrumentos que ofrezcan alternativas de ahorro y financiamiento eficientes y sostenibles, así como adecuados a las condiciones de la población beneficiaria de los programas y acciones de desarrollo social, y vincular los mecanismos de financiamiento de las actividades del sector social de la economía con esquemas de capacitación y asistencia técnica.

Por su parte, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social creada por la LGDS (Capítulo IV. *De la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*, Artículo 51) tendrá a su cargo la promoción del desarrollo de estudios económicos que apoyen las actividades productivas del sector social de la economía, considerando las características de las regiones.⁴⁰

³⁸*Vid. Infra.* Respecto de las instituciones, se hablará más adelante en el Capítulo respectivo “De las Instancias administrativas creadas por la Ley General de Desarrollo Social: naturaleza jurídica y competencia.”

³⁹ Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 2006. Capítulo V. Del Fomento al sector Social de la Economía. Artículo 33.

⁴⁰ *Cfr.* Artículo 35 del Reglamento de la LGDS. D.O.F. de 18 de enero de 2006.

Capítulo 3.

De la Ley General de Desarrollo Social y su relación con la política social en los Estados Unidos Mexicanos

- 3.1 Antecedentes y propósito de la LGDS
- 3.2 Principios rectores de la política social consagrados en la LGDS

- 3.3.1 *Libertad, Autonomía y Justicia Distributiva*
- 3.3.2 *Universalidad*
- 3.3.3 *Solidaridad y Equidad*
- 3.3.4 *Inclusión y Respeto a la diversidad*
- 3.3.5 *Integralidad*
- 3.3.6 *Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad*
- 3.3.7 *Participación Social*
- 3.3.8 *Sustentabilidad*
- 3.3.9 *Descentralización*
- 3.3.10 *Información y Transparencia*

- 3.4 Derechos para el Desarrollo Social

- 3.4.1 *Educación*
- 3.4.2 *Salud*
- 3.4.3 *Alimentación*
- 3.4.4 *Vivienda y Ambiente sano*
- 3.4.5 *Trabajo y seguridad social*
- 3.4.6 *No discriminación*

- 3.5 Gasto público y Programas de interés público y prioritario
- 3.6 La Participación Social
- 3.7 La Denuncia Popular
- 3.8 La Contraloría Social

3.1 Antecedentes y propósito de la LGDS

Los antecedentes de la Ley General de Desarrollo Social surgen con la necesidad de establecer el marco jurídico para que las acciones y programas en materia de desarrollo social, sean creados y aplicados de la manera que resulte más adecuada y eficaz para arrojar resultados tangibles y expeditos a fin de crear en toda la población la posibilidad de acceder a los planes y programas de desarrollo social. Enfatizando esfuerzos en la creación de oportunidades de acceso al desarrollo social, sobre todo a los grupos más vulnerables de la sociedad en su conjunto, la Ley General de Desarrollo Social es una respuesta a la crisis de desigualdad que padece actualmente la sociedad mexicana y que arrastra desde su existencia.

La desigualdad ha existido siempre en nuestra sociedad, pero fue hasta la época independiente que se hizo conciencia del lastre que ésta representaba para el desarrollo del país en su conjunto; y aunque movida por intereses particulares de quienes se creían con derecho a acceder a las más altas esferas del poder, sin la pretensión de compartir los triunfos con los más pobres o los que se encontraban en una circunstancia desventajosa (que para ese entonces y aún ahora son marginados por su raza, credo y estrato social), se buscó la igualdad en materia social hasta 1910 con la lucha revolucionaria. Para 1917 se tomaron como principios básicos los de elevar a nivel constitucional los derechos sociales a los que era merecedora la sociedad mexicana, desde la proclamación de las garantías individuales de tintes sociales, hasta propiamente las garantías sociales. De esta manera, se logró un avance incuestionable, dándole al Estado mexicano un carácter eminentemente social. Tanto la educación como las actividades económicas fueron decisivas para la configuración de un país diferente, mientras que el derecho a la salud, a la vivienda y a los servicios públicos, así como los derechos agrarios, laborales y de seguridad social eran tutelados por el Estado.

A mi parecer, a pesar del empeño realizado a lo largo del tiempo por la sociedad mexicana en pro de un avance significativo en materia social para eliminar las brechas de desigualdad que nos caracterizan, se han presentado circunstancias adversas para alcanzar dicho objetivo, tal es el caso del instaurado capitalismo salvaje, la inmersión en un mundo globalizado en el cual competimos con monstruosas empresas multinacionales o transnacionales, y nos regimos por normas de carácter internacional desventajosas dentro de la competencia de precios en el mercado. Ante las condiciones adversas que se presentan a lo largo de la historia de nuestro país, se ha caído a la cuenta de la necesidad imperiosa de crear mecanismos de carácter legal que propicien la inmersión del sistema socio-económico y jurídico mexicano en el orden mundial sin lesionar a los grupos más vulnerables, articulando de manera más efectiva los esfuerzos gubernamentales, institucionales y civiles a fin de que las acciones tomadas a fin de activar el desarrollo, sean prontas en alcanzar en el menor plazo posible las condiciones igualitarias a las que se aspira.

Algunos de estos instrumentos son la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el martes 23 de mayo de 2000, que tiene por objeto *“promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales de los habitantes del Distrito Federal, estableciendo mecanismos para que el Gobierno del mismo cumpla de manera eficiente su responsabilidad de desarrollo social”*. De esta manera, establece la definición de desarrollo social en su artículo 3º como *“el proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones de vida, a través de la obtención y desarrollo de habilidades así como la creación de oportunidades sociales, la erradicación de la desigualdad y de la exclusión e inequidad social entre individuos y grupos, con el fin de lograr su incorporación plena a la vida económica, social y cultural.”*

Esta Ley establece como premisas de los aspectos del desarrollo social los que se enuncian:

- I. Satisfacer las necesidades materiales básicas de la población, esencialmente en los ámbitos de alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social;*
- II. Erradicar la desigualdad producida por la mala distribución de la riqueza, los bienes y los servicios entre los individuos y grupos sociales;*
- III. Erradicar la inequidad social derivada de condiciones de sexo, edad, origen étnico, religioso, orientación sexual o condición física, respetando la pluralidad y diversidad;*
- IV. Lograr la integración o reintegración social de los grupos de población excluidos de los ámbitos de Desarrollo Social, la familia o la comunidad;*
- V. Otorgar oportunidades de desarrollo para todas las personas independientemente de su condición social o económica, sexo, edad, capacidad física, orientación sexual y religiosa u origen étnico;*
- VI. Ofrecer servicios sociales adecuados a las necesidades de la población en su ámbito familiar y comunitario, que sean suficientes y de calidad; y*
- VII. El fomento a las propuestas de la población organizada para el incremento de sus capacidades de producción y organización, de participación y gestión corresponsable, así como de su influencia en las políticas de Desarrollo Social y su contribución a las innovaciones en este campo, a Cm de asegurar la sustentabilidad de las acciones que se emprendan.*

El decreto de creación de la Ley General de Desarrollo Social fue emitido por el Congreso de la Unión el día nueve de diciembre del año dos mil tres, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de enero de dos mil cuatro, entrando en vigor el día veintiuno de los mismos. En el artículo Segundo

Transitorio se prevé que al titular del Poder Ejecutivo Federal expediría el Reglamento de esta Ley en un plazo no mayor de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor, sin embargo a poco más de dos años de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley General de Desarrollo Social no había sido publicado el Reglamento de la misma, hecho que de manera evidente limitó la toma de acciones para llevar al ámbito real todas y cada una de las disposiciones que dicha ley apunta. Fue hasta el 18 de enero de 2006 que dicho reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, pero el 2 de marzo de 2006 fueron impugnados 31 artículos del mismo, por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de una controversia constitucional en contra del Ejecutivo Federal.

La Ley que ocupa nuestro estudio tiene como objeto lo que sigue:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

El objeto de la Ley General de Desarrollo Social pone de manifiesto que es uno de los instrumentos jurídicos más importantes y ambiciosos en la contienda por alcanzar una política social de Estado que asegure las condiciones necesarias

para el pleno ejercicio de los derechos sociales de los mexicanos, asumiendo el compromiso nacional en materia social.

3.2 Principios rectores de la política social consagrados en la LGDS

Como mencioné en el Capítulo 2, se entiende por política social la forma de intervención del Estado en la sociedad civil.¹ Se habló de la División de Política Social de la Cámara de Diputados y su competencia en materia de educación, salud, alimentación, pobreza, medio ambiente y recursos naturales, entre otros. En lo que toca al Poder Ejecutivo en materia de política social, se precisó que la Ley General de Desarrollo Social constituye el marco legal especial en el cual se condensan de manera clara y articulada los principios, objetivos y lineamientos que regirán cualquier estrategia para el desarrollo social del país, ya que dentro de su contenido se enmarcan los objetivos y principios de la política social.

Me referí también al vínculo previo que liga los conceptos de política social, desarrollo social, derechos humanos, y garantías sociales, enfatizando en que son precisamente éstos los que dan estructura al Estado. Así pues, cuando la política social es parte de la base del Estado, se presenta la necesidad de estudiarla más a fondo, obteniendo como resultado una lista de conceptos rectores que le dan existencia:

- *Libertad*
- *Autonomía*
- *Justicia Distributiva*
- *Universalidad*
- *Solidaridad*
- *Equidad*
- *Inclusión*
- *Respeto a la diversidad*
- *Integridad*
- *Dignidad*
- *Responsabilidad Pública*
- *Corresponsabilidad*
- *Participación Social*
- *Sustentabilidad*
- *Descentralización*
- *Información y Transparencia*

3.2.1 Libertad, Autonomía y Justicia Distributiva

El diccionario de la lengua española define a la libertad como “*la facultad natural que tiene el hombre de obrar de un modo o de otro, y de no obrar.*” Es considerada la libertad como la condición de aquél que no se encuentra preso o en estado de esclavitud. Esta cualidad se atribuye también a la “*facultad de que*

¹ *Vid. Supra.* Pág. 51-56.

se goza en las naciones bien gobernadas de hacer y decir todo aquello que no se oponga a las leyes o a las buenas costumbres.”²

Evidentemente, la *libertad* ha sido objeto de antiquísimas reflexiones filosóficas a las que no nos referiremos en esta ocasión, sin embargo es menester establecer que nuestro país no ha sido de ninguna manera ajeno a estas cavilaciones, al grado de haber elevado al orden constitucional. Por esta parte, nuestra Carta Magna dedica varios artículos a la exposición del derecho de libertad en sus diversas formas de manifestación, elevándolo al carácter de garantía constitucional *otorgada* por la propia Constitución. En este sentido, comparto las opiniones que plantean que dichas garantías individuales no son precisamente *otorgadas* por la Constitución, a pesar de que formalmente así lo establece el instrumento jurídico fundamental; sino al *reconocimiento* que dicho instrumento hace de éstas, ya que considero que éstas son inherentes a la naturaleza del propio ser humano y por tanto anteceden incluso al órgano constituyente instituido para la exclusiva creación de la multicitada ley fundamental.

Las diversas garantías de libertad consagradas en nuestra Constitución son las que se enuncian a continuación:

- La libertad referente a la condición humana en oposición a la esclavitud (art. 1º const.);
- de autodeterminación de los pueblos indígenas (art. 2º const.);
- de procreación(art. 4º const.);
- de ocupación(art. 5º const.);
- de expresión(arts. 6º y 7º const.);
- de petición(art. 8º const.);
- de reunión y asociación(art. 9º const.);
- de posesión y portación de armas(art. 10 const.);
- de tránsito y domicilio(art. 11 const.);
- de conciencia(art. 24 const.);
- de comunicación por correo(art. 16, penúltimo párrafo; y
- de concurrencia(art. 28 const.)

En la fracción I de su artículo 3º, la LGDS establece como uno de los principios rectores de la política de desarrollo social a la libertad, entendiéndola como la *capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social*. Este principio de libertad es muy amplio pero a pesar de su extensión, forma parte fundamental de la ideología que enmarca el instrumento legal que nos ocupa. Y no solamente respecto a la facultad individual para *elegir* la manera de alcanzar el propio desarrollo social, sino también en lo que respecta al ejercicio de esta facultad de manera colectiva, en tanto que en la fracción VIII del aludido artículo 3º se establece a los pueblos indígenas y a las comunidades como sujetos del desarrollo social, reconociendo su libre determinación y autonomía, puntualizando en el *“reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus sistemas normativos; elección de*

² *Diccionario de la Lengua Española*. Editorial SEVISA. México, 1995. Pág. 373.

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”.

Aunado al principio de libertad, está el de autonomía, cuyo significado y definición gramatical ofrece el Diccionario de la Lengua Española de la manera que sigue: “*Libertad de gobernarse por sus propias leyes. Condición del pueblo que tiene independencia política. Condición de la persona que no depende de nadie. Potestad particular que poseen algunas entidades dentro del Estado.*”³

La LGDS establece como un derecho más que forma parte de los principios rectores de la política social a la *autonomía*, en lo que concierne a los pueblos indígenas y sus comunidades⁴. Lo anterior se deriva directamente de la importancia y trascendencia que ha tenido la reforma que ha sufrido el artículo 2º constitucional, en su integridad, (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001), para la creación misma de la LGDS, por lo que se transcriben a continuación los fragmentos constitucionales torales que motivaron el contenido de esta ley:

Artículo 2º.- La Nación Mexicana es única e indivisible...El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las

³ *Ibidem.* Pág. 75.

⁴ *Cfr.* Artículo 3º, fracción VIII de la LGDS.

mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público...”

Concluyendo que “sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

Por otro lado, y en relación con los principios de libertad y autonomía, se encuentra el de la justicia distributiva. La definición gramatical del término justicia es la que se menciona en el Libro del Digesto “*la virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece*”. Pero independientemente de la definición gramatical, se puede entender a la justicia desde varios puntos de vista como justicia distributiva, conmutativa y legal.

La justicia conmutativa se define en latín como “*qua redditur unicuique res propria secundum aequalitatem rei redditae ad rem debitam in commutationibus*”.

Esta justicia comprende el cambio y la reparación de daños e injurias. Es el punto medio entre lo que es demasiado y lo que poco. Se sintetiza en recibir en razón de lo que se da. El principio que la rige es el equilibrio objetivo y no en relación con las personas, por lo cual se une con el principio de igualdad. Siempre versa entre diversas partes. El medio *rei* es la igualdad aritmética *rei ad rem*; esto es: que el que debe diez, pague diez.

La justicia legal es la que regula las relaciones entre el individuo y el conjunto de la sociedad. Es una virtud del ciudadano. La definición en latín es "*qua partes communitatis perfectae ordinantur ad iustum boni communis*". Se denomina legal, no precisamente por proceder conforme a las leyes, pues esto es común a toda justicia, sino porque su principal función es atender a la observancia de ellas, y por esta causa se llama entre los religiosos *observancia regular*. También se nomina esta justicia *general*, por ordenarse al bien común o general.

Asimismo, se entiende por justicia distributiva aquélla que regula las relaciones de la autoridad con los súbditos, o lo que es lo mismo, las relaciones del todo social (representado por la autoridad) con los individuos. La definición en latín es "*qua bona communia distribuuntur inter partes communitatis secundum proportionem meritorum*", que quiere decir que su acto interior es la voluntad recta de querer distribuir los bienes comunes con esta proporción, y el externo es distribuirlos según ella. En esta justicia no es el *medium rei* la igualdad aritmética, sino la geométrica. Los principios que rigen a la justicia distributiva son los de equidad y proporcionalidad, lo que conforma la base de las relaciones sociales, es decir, que a pesar de que los diversos sujetos no sean precisamente iguales, sí lo son en relación a la justicia distributiva a raíz de la proporcionalidad que media entre ellos. Para Aristóteles, la justicia entraña en sí misma el fin último del Estado, como lo menciona en su *Ética nicomaquea*, donde también establece que la justicia así entendida es la virtud perfecta, pero no absolutamente, sino con la relación del otro. Y por esto la justicia nos parece a menudo ser la mejor de las virtudes, y ni la estrella de la tarde, ni el lucero del alba son tan maravillosos. Lo cual decimos en aquel proverbio: en la justicia está toda virtud en compendio.

El sujeto activo de la justicia distributiva, es decir, de quién la ejerce, es el gobernante, el Estado o las instancias institucionales investidas con autoridad pública como los ayuntamientos, por ejemplo; por lo que se trata de una virtud del gobernante. El objeto de este tipo de justicia es proteger los derechos de los ciudadanos individuales, así como velar por que cada uno de ellos cumpla sus deberes, por lo que el incumplimiento de ésta es lo que se denomina "parcialismo" o "favoritismo", que lleva a dar a cada uno lo que no les corresponde, sino algo distinto por causa de un criterio injusto o caprichoso. Para Aristóteles la justicia distributiva tiene lugar en la distribución de honores y riquezas o de otras cosas que pueden compartirse entre los miembros de la

república⁵. “Este tipo de justicia se representa en una proporción formada de cuatro términos: las dos cosas a repartir y las dos personas a las que se le reparten, mas para que este reparto sea justo, es necesario que exista igualdad de relación entre las dos partes y los dos a quien se les reparte, es decir: que la parte A sea a la parte B, como la persona C sea a la persona D; desde este punto de vista, aunque las dos partes no sean estrictamente iguales, sí lo son proporcionalmente. Lo justo entonces es lo proporcional, manifestado en una representación algebraica $A : B :: C : D$.”⁶

Por su parte, la LGDS precisa de la justicia distributiva que es uno más de los principios rectores del desarrollo social, estableciendo en la fracción II de su artículo 3º que la justicia distributiva es la que “*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*”. En este sentido, considero que es en esencia bien intencionada la definición del principio de la justicia distributiva en el contexto legal del desarrollo social, sin embargo resulta falaz considerar que las personas reciban de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus *posibilidades*, pues no se precisa ni quién ni cómo se establecerán esas *posibilidades*, además de que, si las *posibilidades* de acceder a los beneficios del desarrollo social son mínimas, entonces el propio beneficio de desarrollo social será mínimo, en razón de esta definición de justicia distributiva. Es por esta causa que considero erróneo el empleo de la palabra *posibilidades* en esta definición legal.

3.2.2 Universalidad

La definición gramatical de la palabra universalidad es “*calidad de universal, generalidad, totalidad. Carácter de lo que abraza todos los conocimientos...*” Así cuando se califica a algo con el adjetivo universal, nos referimos a algo general, que se extiende a un todo, o que procede de todos; que tiene aptitudes para todo, conocimientos en todo; de algo que es válido de una manera total e imperativa.

En lo que respecta al este principio dentro del contexto de la LGDS, nos referimos al reconocimiento que este instrumento legal hace, de los derechos, así como las obligaciones que impone, a todos los mexicanos para el desarrollo social.

Asimismo, establece las prioridades nacionales que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de todos los individuos y sus familias. Y en lo que respecta a las instituciones públicas, la visión global que se tiene de responsabilidad y capacitación para establecer los criterios para alcanzar las condiciones de igualdad real en materia de educación, salud, alimentación,

⁵ ARISTÓTELES. *Ética nicomaquea*. 1.I-1. Editorial Porrúa, México 1972. Pág.59. Traducción de Antonio Gómez Robledo.

⁶ GÓNZALEZ González, María de la Luz. *Valores del Estado en el Pensamiento Político*. 2ª Ed. Editorial Mc Graw Hill. México, 1997. Pág. 66.

nutrición, oportunidades de ingreso y servicios públicos; pues se trata de atender las zonas prioritarias con una visión integral y la participación de todos los sectores de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y los municipios, involucrando también de manera activa a la sociedad.

En resumidas cuentas, la universalidad como principio rector de la política para el desarrollo social parte de la incorporación de la visión integral de las personas reconociendo sus necesidades en los ámbitos individual, familiar y social, involucrando presupuestos, instituciones, acciones de concurrencia, garantías para que las personas tengan acceso a los servicios de calidad, incorporando además los elementos necesarios para construir una verdadera política social de Estado que trascienda los cambios de gobierno y visiones de alternancia.

3.2.3 Solidaridad y Equidad

Cuando se habla de solidaridad en su concepto gramatical, nos referimos a la “*forma de derecho u obligación in solidum. Adhesión circunstancial a una causa o empresa ajena.*”⁷ Sin embargo, dentro del contexto que nos ocupa, se entiende por solidaridad, uno de los principios rectores que consiste en la “*colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera responsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad*”⁸. Cuando la ley hace referencia a las *personas*, el término resulta muy amplio, y probablemente lo sea, pero solamente en uno de los aspectos que conforman al desarrollo social, pues a pesar de que cada individuo o *persona*, sea sujeto del principio de la solidaridad, en tanto que es inherente a los seres humanos ayudarse unos a otros y colaborar dentro de un contexto social, la Ley utiliza este término para señalar a los sujetos del desarrollo social, entendiendo por *persona* a aquellos individuos que se caractericen por ser corresponsables en el proceso de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, principalmente aquellos cuya condición socioeconómica y cultural se encuentre por encima de aquellos en condiciones de pobreza, rezago y limitación de oportunidades. Esta misma situación se presenta respecto de los mencionados grupos sociales.

En cuanto a los órdenes de gobierno, la distribución de recursos representa uno de los mayores problemas dentro del país, pues se forma una especie de embudo, por decirlo de alguna manera, donde el primer orden de gobierno, es decir el federal, goza de las bondades de la abundancia en lo que a recursos respecta, *filtrando* de alguna manera los recursos correspondientes al orden estatal, que a su vez, reducen los municipales. A pesar de que es disposición natural que a la federación correspondan más recursos en tanto que sus competencias son más amplias e incumben a la totalidad del territorio, la población y el gobierno, y así respectivamente a los órdenes estatal y municipal, también es cierto que la distribución de éstos debe hacerse de manera *proporcional* y equitativa en virtud de la adecuada y *justa* elevación del nivel de vida de la población. Aunado a la inadecuada distribución de los recursos

⁷ *Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit.* Pág. 574.

⁸ *Cfr.* Ley General de Desarrollo Social, Artículo 3º fracción III.

públicos, se encuentra además uno de los lastres que azotan profundamente nuestro país y que es justamente la corrupción de los propios funcionarios de gobierno, que en más de una ocasión, han de valerse de su puesto y el poder del que éste les enviste para desviar los recursos públicos de manera ilegal e inmoral, hecho que impide la debida aplicación de dichos recursos en programas de carácter social en lo que a desarrollo se refiere (entre otros rubros).

Asimismo, la definición gramatical de equidad es la de *ecuanimidad*, es decir *“aquella propensión por dejarse guiar por la conciencia o por el deber antes que por los preceptos rigurosos de la ley. Moderación en las condiciones de los contratos o en el precio de las cosas.”*⁹ En el terreno de lo filosófico Aristóteles menciona que lo equitativo es la misma cosa que lo justo, pero que siendo ambos la misma cosa, la única diferencia es que lo equitativo es aún mejor, en razón de ser lo equitativo, lo justo individualizado al caso concreto. Partiendo de esta premisa se desprende que además de la justicia, también la equidad es un principio general de derecho, y en primera instancia, el más supremo de estos, pues sirve de base a todos los demás.

*“El principio de equidad es, como toda norma, general y abstracto, ya que vale para una infinita serie de casos...Al llamar norma a la equidad, no nos referimos a una norma jurídica positiva, a un precepto escrito de la legislación, sino al principio de derecho natural que ordena al juez resolver equitativamente los conflictos de que conoce. El fundamento de validez de aquella norma hay que buscarlo en el valor de lo justo y en las exigencias que de él derivan. Equidad no significa otra cosa que solución justa de los casos singulares.”*¹⁰

En tanto que otra de las características principales de la Ley General de Desarrollo Social es la de respetar la diversidad de los sujetos integrantes de una sociedad pluricultural como la nuestra, así como brindar oportunidades de desarrollo a todos los beneficiarios de los programas de sociales, la equidad surge como un rubro determinante de la relación preexistente entre los grupos marginados, desprotegidos o bien llamados en estado de vulnerabilidad frente las instituciones gubernamentales.

La equidad surge además como el principio regulador de las relaciones de participación, competencia y establecimiento de las bases de acción sobre las cuales la Federación, los gobiernos de los estados y los municipios aplicarán la normatividad, planes y programas de desarrollo social, tanto institucionales, como regionales y especiales. En este sentido el artículo 21 de la LGDS, señala que *“la distribución de 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*

⁹ *Ibidem*. Pág. 257

¹⁰ GARCÍA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. ^a Ed. Editorial Porrúa. México, 1999. Pág. 378.

ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable.”

Respecto del establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de los medios que establece la misma LGDS, la equidad está presente para *“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”*¹¹.

3.2.2 Inclusión y Respeto a la diversidad

El término inclusión se refiere a la *“acción de incluir; conexión o amistad entre dos personas.”*¹² En el contexto de la LGDS, el término inclusión se refiere al principio rector de la política social que se refiere a la no discriminación de cualquier tipo, llámese de género, origen étnico, edad, capacidades diversas, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias, estado civil, entre otros, respecto de los sujetos del desarrollo social, es decir, que existe la garantía de apertura total para acceder al desarrollo social. Directamente relacionado con el principio de inclusión, se encuentra el de respeto a la diversidad.

El debate acerca del respeto a la diversidad ha tenido alcances mundiales, pues comenzando con la lucha femenina de mediados del siglo pasado por conseguir equidad en la inmersión dentro del ámbito laboral, académico, político, cultural e incluso económico, desató una serie de *destapes* de grupos ocultos por la represión que ante los sistemas conservadores que habían imperado hasta entonces, surgían de la oscuridad saltando a la luz pública para dar a conocer su situación, su problemática y sobre todo para ejercer su derecho a ser diferentes.

La marginación que de las personas que dentro de un contexto social determinado se hace en virtud de su credo religioso, por ejemplo, no es de ninguna manera nuevo, y la historia ha sido testigo de las encarnizadas luchas tanto ideológicas como armadas que en razón de éste se han llevado a cabo. Motivos de persecución también han sido las preferencias sexuales de las personas, que incluso actualmente deben considerar más de una vez la decisión de hacer públicas sus preferencias sexuales si estas son diferentes a las del común de la gente, pues en ello les va el rechazo de sus propias familias, el empleo, la expulsión de clubes, gimnasios, grupos sociales, por mencionar solo algunos. Por otro lado se encuentran las personas con capacidades diferentes, como les califica la LGDS, quienes a pesar de los esfuerzos institucionales, aún no logran una inserción adecuada en el contexto laboral, por ejemplo. Un caso similar al de las personas con capacidades diferentes, es el de quienes tienen un origen étnico diverso, pues por absurdo que parezca, son quienes a pesar de

¹¹ Cfr. LGDS, Art. 11 fracción I.

¹² *Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit.* Pág. 338.

contar con las capacidades físicas, intelectuales, y en ocasiones económicas para acceder a un nivel de vida más elevado, o al simple mejoramiento del que ya poseen, se ven limitados por el tono de su piel o sus rasgos físicos.

Por lo dicho con anterioridad, el respeto a la diversidad, como lo menciona el artículo 3º de la LGDS en su fracción VII, se entiende por respeto a la diversidad, *el 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.*

3.2.3 Integralidad

El Diccionario de la Lengua española define el término integridad *como la calidad de íntegro; entereza, desinterés.* Por lo que, cuando se alude a algo íntegro como algo completo, desinteresado, hemos de entender que la integridad como principio de la política para el desarrollo social es la unión de varias partes en un todo, formando una complitud. Al respecto la LGDS no señala precisamente el término integridad sino integralidad, cuyo sentido gramatical puede determinarse a partir de su raíz léxica.

La definición que hace la LGDS de integralidad es la de *articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional para el Desarrollo Social.*

3.2.4 Responsabilidad Pública y Corresponsabilidad

Por responsabilidad se entiende la *“obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia.”*¹³ Ante la disyuntiva que se presenta cuando queremos definir el término responsabilidad en materia jurídica, considero pertinente hacer una distinción entre los tipos de responsabilidades que existen, a saber:

- *Responsabilidad civil.* Este tipo de responsabilidad surge a partir de haber ocasionado un daño o algún perjuicio a una persona, pero cuya reparación y/o pago son valubles en dinero. Al respecto, el Código Civil Federal establece que el que obrando contra la ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.
- *Responsabilidad penal.* Este tipo de responsabilidad tiene lugar cuando un sujeto, independientemente de si ostenta un cargo público o no, lleva

¹³ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Op.Cit. Derecho Administrativo. 3er y 4º. cursos.* Pág. 405.

a cabo alguna conducta u omisión que la ley penal, ya sea local o federal, tipifica como constitutivas de un delito.¹⁴

- *Responsabilidad administrativa.* Este tipo de responsabilidad tiene lugar cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones o en virtud de éstas, realiza actos u omisiones que impliquen una vulneración de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público. Esto en virtud de lo señalado en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁵
- *Responsabilidad política.* Este tipo de responsabilidad se deriva del texto de los artículos 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Surge cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los *intereses públicos* fundamentales o de su buen despacho; asimismo, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Este último tipo de responsabilidad se caracteriza por derivarse de una conducta u omisión cuyo resultado es precisamente el de causar un perjuicio de los intereses públicos. Al realizar la clasificación de los tipos de intereses humanos, Recaséns Siches¹⁶ señala que los intereses públicos pueden ser los estatales, ya que el Estado, como ente organizado, posee una serie de fines y necesidades que cubrir, y es precisamente en esto que va su interés; siendo que el interés es público por el sujeto de quien proviene, pues el Estado se presenta como un ente público.

Al ser el Estado un ente de carácter público, se entiende el por qué de la responsabilidad pública. Es la responsabilidad pública uno de los principios de la LGDS ya que, tanto los sujetos que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social, como los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, las instituciones públicas y demás sujetos que intervienen en el

¹⁴ Respecto a los delitos cometidos específicamente por servidores públicos, la ley penal establece los siguientes: ejercicio indebido del servicio público (artículo 214 del Código Penal Federal), abuso de autoridad (art.215 CPF), desaparición forzada de personas (art. 215 A, B, C y D del CPF), coalición de servidores públicos (art. 216 CPF), uso indebido de atribuciones y facultades (art. 217 CPF), concusión (art. 218 CPF), intimidación (art. 219 CPF), ejercicio abusivo de funciones (art. 220 CPF), tráfico de influencia (art. 221 CPF), cohecho (art. 222 CPF), peculado (art. 223 CPF), enriquecimiento ilícito (art. 224 CPF); cometidos contra la administración de justicia (art. 225 CPF); y el ejercicio indebido del propio derecho (art. 226 CPF).

¹⁵ La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

¹⁶ **RECASÉNS** Siches, Luis. *Op. Cit.*

proceso de desarrollo social del país (siendo este proceso uno de los fines del Estado) ostentan el carácter público.

En este sentido, no me refiero al tipo de responsabilidad derivado específicamente de una norma penal, ni de la responsabilidad civil, sino de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos que intervienen en este proceso, la responsabilidad política a que se hacen acreedores los servidores públicos cuyo encargo es velar por el cumplimiento y procuración de los intereses públicos; y sobre todo una responsabilidad de tipo moral de todos y cada uno de los participantes en el proceso de desarrollo en el que se encuentra inmerso el país, por lo cual, la responsabilidad pública evoca a su vez la idea de corresponsabilidad de los actores del desarrollo social determinados por la LGDS, tanto de los beneficiarios, como de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, las organizaciones civiles y sociales, las instancias públicas competentes en esta materia, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

La corresponsabilidad es parte de la democracia participativa, pues en ésta se abren espacios para intervenir en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Se entiende además por corresponsabilidad, a la luz del marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), la capacidad de conjuntar esfuerzos en el ámbito que les es propio al gobierno y a las organizaciones; se refiere a la colaboración responsable de dichas organizaciones en virtud de obtener resultados que mejoren el nivel de vida de la población en general por medio de la cooperación y la proporción oportuna de la información necesaria para desarrollar sus funciones adecuadamente, lo cual establece nuevas formas de interacción entre el gobierno y la sociedad civil.

3.2.5 Participación Social

La Organización Internacional del Trabajo ha definido la participación social como *toda acción orientada directa o indirectamente a influir sobre las tomas de decisiones en asuntos sociales y políticos*, en tanto que la LGDS, en su artículo 3º, fracción V, habla de participación social como el 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. A lo largo de todo el texto de la LGDS, se habla en varias ocasiones de este principio del desarrollo social, pues evidentemente al estar inmersos en un sistema democrático, la sociedad no puede quedar exenta de la toma de decisiones que le afectan directamente, sobre todo en tratándose de la materia que nos ocupa, a saber: el artículo 7, 10 fracción VII, 11 fracción IV, 38 fracción IV, 43 fracción VII, 44 fracción V, 45 fracción VII, 56 fracción II, y del 61 al 66. A pesar de ser uno de los temas mayormente tratados en la LGDS, la participación social como principio rector de la política de desarrollo social, tiene un Capítulo completo para su tratamiento, a saber:

En resumen de los artículos enumerados con anterioridad, en el Capítulo VI de la LGDS, de la Participación Social, se establece la garantía que tanto el Gobierno Federal, como las entidades de los estados y los municipios, harán respecto de la participación ciudadana de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. Y no solamente deberán las autoridades federales competentes del desarrollo social garantizar la participación social, sino que además están obligadas a invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que establezcan los requisitos, objetivos y modalidades de la participación.

Con respecto a los planes y programas de desarrollo social, se establece la participación de las organizaciones que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos. Estas organizaciones podrán además, recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles. El único requisito que para esto deben reunir las organizaciones es estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo. Sin embargo, estas organizaciones estarán sometidas al escrutinio de la Secretaría, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes respectivas para el uso de fondos públicos.

3.2.6 Sustentabilidad

En la fracción VI del artículo 3º de la LGDS, se define sustentabilidad como la “preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de los 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.” Este concepto de sustentabilidad está estrechamente ligado con el de desarrollo sustentable, mismo que a la vez, nos es dado por la LGDS de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su artículo 3º , fracción XI, como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”¹⁷

La sustentabilidad como principio rector de la política para el desarrollo social tiene que ver con la visión integral que en el Capítulo 2 se mencionó respecto de la política social con una visión general del desarrollo completo del ser humano, dentro del cual uno de los aspectos fundamentales es el de procurar que su entorno y los recursos naturales que lo rodean sean aprovechados de tal manera que le sirvan para acceder a la elevación de su calidad de vida, pero pendiente en todo momento de la conservación de su medio ambiente. Es parte

¹⁷ Cfr. Artículo 3º fracción XI de la LGEEPA.

de la nueva perspectiva del desarrollo contar con un ecosistema sano, equilibrado, que nos brinde los recursos para explotar y obtener satisfactores, y de parte de los seres humanos, en este caso, de los mexicanos, de limitar nuestra explotación, o bien, modulándola de manera tal que no causemos daños irreparables en el ambiente, o una afectación tal que genere un desequilibrio a mayor escala.

3.2.7 Descentralización

El término *descentralización* surge como contraposición del término *centralización*, por lo que para entender el primero, habrá que esclarecer el segundo. Gramaticalmente, el término *centralización* tiene que ver con la acción de centralizar, que a su vez quiere decir “*reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno de toda la autoridad.*”¹⁸

La Administración Pública como parte del Estado, requiere de organización para llevar a cabo sus funciones de manera adecuada, pronta y oportuna, por lo cual se han creado algunas formas para su organización. Acosta Romero, como la mayoría de los autores, cita cuatro formas tradicionales de organización administrativa, a saber: la centralización, la desconcentración, la descentralización y las sociedades mercantiles y empresas de Estado. Estas formas de organización administrativa “*se refieren exclusivamente a la Administración Pública, Poder Ejecutivo y unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente.*”¹⁹

La centralización existe como una forma de ordenar para constituir y dar unidad a la Administración Pública, como lo menciona Gabino Fraga. “*Esta forma centralizada se presenta cuando los órganos que constituyen la Administración Pública se colocan en varios niveles, pero ostentan una relación de dependencia entre ellos.*”²⁰ De esta forma de organización de la Administración Pública se desprende la relación jerárquica preexistente entre los órganos que la componen. En oposición a la organización centralizada, “*la descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.*”²¹

Estas formas de organización descentralizadas tienen como característica principal la diversificación de la coordinación administrativa, según la opinión de Serra Rojas, enfatizando que “*descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.*”²²

¹⁸ *Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit.* Pág. 133.

¹⁹ ACOSTA Romero, Miguel. *Op. Cit.* Pág. 268

²⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 32ª Ed. Editorial Porrúa, México, 1993.

²¹ *Ibidem.* Pág. 165.

²² SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. 19ª Edición. Editorial Porrúa. México 1998. Pág. 482.

Es opinión de otros autores circunscribir a la descentralización al ámbito territorial, es decir, “*retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto.*”²³

Concluyo que la descentralización administrativa es una forma de organización administrativa de carácter técnico, de un ente público con personalidad jurídica, competencia asignada de manera territorial o por materia específica, que posee cierta autonomía respecto de la Administración Pública del Estado, pero sin dejar de formar parte de él. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, de la cual forman parte los organismos descentralizados. Estableciendo en su artículo 45 que “*son organismos descentralizados las entidades creadas por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.*”²⁴

3.2.8 Información y Transparencia

Ante la incertidumbre que la alternancia política en nuestro país representó a principios de este sexenio (2000-2006), la sociedad mexicana requirió no solamente buscar sino encontrar mecanismos de control social que garantizaran el ejercicio transparente del gobierno. Uno de los mecanismos más importantes implementados con este fin fue la rendición de cuentas. El once de mayo de 2004 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (de ahora en adelante, LFTAIPG) cuya finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información que poseen los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad.

La LFTAIPG define el término información como la contenida en los documentos que los sujetos obligados²⁵ generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título. Dentro del contexto de la LGDS, la información, o mejor dicho, el acceso a la información pública se presenta como uno de los principios fundamentales de la política nacional para desarrollo social, ya que en tanto la sociedad tenga al alcance de su mano la mayor información pública,

²³ WALINE, M. Pág. 299. Tomado de SERRA Rojas, Andrés. *Idem*.

²⁴ *Cfr.* Artículo 45 de la LOAPF.

²⁵ Para los efectos de la LFTAIPG, son sujetos obligados el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

tendrá mayor capacidad para crear los argumentos suficientes para adquirir capacidad de criticar, opinar y proponer reformas legales que respondan a sus necesidades, o en las políticas públicas por medio de la participación ciudadana. Permite además, conocer el funcionamiento burocrático y la información que se necesita para que la función pública sea evaluada e incluso sancionada.

Federico Reyes Heroles comenta al respecto que el derecho a la información pública gubernamental representa el avance más importante que el Estado y la sociedad han alcanzado en la agenda de la *segunda generación*, asumiendo que el derecho de acceso a la información pública se puede convertir en la palanca más importante para cambiar prácticas, remover inercias y acabar con la opacidad en los asuntos gubernamentales.²⁶

Por su parte, al referirme a la transparencia gubernamental, aludo al aspecto ético, de responsabilidad y eficacia de las autoridades y de los servidores públicos en general. Lo que debe transparentarse es el ejercicio de la función pública por medio de la rendición de cuentas por parte de las autoridades. La LGDS, en su artículo 3º, fracción IX menciona respecto de la transparencia lo siguiente: *“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.”*

Los principios de acceso a la información pública gubernamental y la transparencia gubernamental no son del todo novedosos. Aunque en nuestro país es relativamente reciente la adición del último párrafo al artículo sexto constitucional, de fecha seis de diciembre de 1977, mismo que establece que *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*, para 1795, ya Kant realizaba estudios acerca del principio de publicidad. Este principio se fundamenta en una prueba para discernir la moralidad de las acciones del gobierno en lo que denominó la fórmula trascendental del derecho público. Para Kant esta fórmula del derecho público constituye un principio ético y jurídico. Para sustentar los resultados de la prueba, se cuenta con un sistema de rendición de cuentas y la transparencia en el diseño y desempeño de las instituciones, apunta Luban²⁷. El principio de la publicidad sustenta que *“son injustas todas las acciones que se refieran al derecho de otros hombres cuya máxima no pueda ser publicada”*.²⁸

Por otra parte, Norberto Bobbio considera que el gobierno democrático no conduce necesariamente a la transparencia del poder. El ideal de transparencia

²⁶ REYES Heroles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices. Cuadernos de Transparencia. No 1.* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México, 2004. Pág. 7.

²⁷ LUBAN, David. *The publicity Principle.* Tomado de López A. Antonio Xavier. *La Transparencia en México: apuntes para su análisis.* México entra en la Transparencia. Certamen Nacional de Ensayo .IFAI. México, 2004. Pág. 70.

²⁸ KANT, Immanuel. *Sobre la Paz Perpetua.* Alianza Editorial. Madrid, 2002.

surge a partir del principio reconocido de la democracia directa en el que todos y cada uno de los ciudadanos ceden a un hombre o asamblea de hombres su capacidad de decisión en la *res pública*²⁹. La función pública puede definirse, según aprecia Bobbio, como el ejercicio del poder público en público en oposición al secreto, mismo éste último que se justifica por la razón de estado, o bien por el desprecio por el vulgo en virtud de la apreciación de que el pueblo no es capaz de gobernarse a sí mismo.

Los términos información y transparencia se relacionan de manera natural en lo que respecta a la manera en que la sociedad ha encontrado para ejercer control social respecto de la Administración Pública Federal. Por un lado, el acceso a la información propicia como se ha dicho, la reflexión y la capacidad de decisión de la ciudadanía, mientras que la transparencia, la función de vigilancia, control y hasta sanción del poder público. De aquí la importancia de estos dos principios fundamentales de la política de desarrollo social.

3.3 Derechos para el Desarrollo Social

Para la adecuada construcción de una política de desarrollo social de Estado, cuyos objetivos sean claramente establecidos, con indicadores precisos y públicos, ha de establecerse una línea principal donde los derechos para el derecho social sean relativos a la no discriminación en lo que se refiere a educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social.

3.3.2 Educación

A lo largo del siglo XX, la educación en nuestro país jugó uno de los papeles principales dentro del complejo proceso de desarrollo. Las expectativas eran muy altas, ya que la mayor parte de la población se encontraba en condiciones económicas complicadas y la educación pasaba a segundo término. Sin embargo, el énfasis que puso el gobierno posrevolucionario a la educación pública, sobre todo al nivel básico, impuso la nueva línea de movilidad social para nuestro país. El analfabetismo imperante a principios de siglo se vio altamente disminuido en las tres últimas décadas hasta situarse en la actualidad en 9.5% de la población.³⁰ Pero a pesar de que gracias a dichos esfuerzos se

²⁹ Al respecto se tiene como fundamento teórico la cláusula del Leviatán, de Thomas **Hobbes**: "...autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis al él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera." Y la fórmula del contrato social, de Jean Jacob **Rousseau**: "...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por tanto, tan libre como antes. He aquí el problema fundamental cuya solución proporciona el contrato social."

³⁰ El promedio de años cursados en la escuela, que en 1970 era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres, se elevó hasta llegar en el año de 2000 a 7.8 y 7.3 años, respectivamente. La matrícula total en el

posibilitó el acceso a más y mejores oportunidades de desarrollo e inclusión social, aún no se ha alcanzado la meta de igualdad de acceso a dichas oportunidades ni se ha erradicado la discriminación a grupos víctimas de la discriminación, propiciando que la gran mayoría de los estudiantes de nivel secundaria deserten, y los que alcanzan una formación superior sean aquellos provenientes de familias de ingresos medios o altos. Más no es la única diferencia el nivel de ingresos de las familias de los estudiantes sino el medio, rural o urbano, en el que viven lo que resulta determinante para que estos puedan o no acceder a las oportunidades de estudio, y por ende de desarrollo.

Aunada a la problemática que implica llevar la educación a los ciudadanos, cuando se logra llevar ésta es deficiente, pues los planes y programas carecen de lineamientos homogéneos que establezcan los propósitos y contenidos de la educación básica y preescolar orientando los enfoques y contenidos de la educación hacia el aprendizaje y la práctica para el beneficio del desarrollo nacional. Por otro lado, en lo que respecta a los programas de educación superior, son tan limitados y rígidos que hacen aún más complicado el proceso de aprendizaje y aplicación del conocimiento en el ámbito laboral.

En lo que toca al ámbito de la investigación científica y tecnológica, las deficiencias son más profundas, pues ni siquiera se tiene estructurado un sistema de investigación adecuado a las necesidades sociales y productivas del país, obstaculizándole aún más la entrada al desarrollo y a la capacidad de competencia con otros países.

Considero que en la educación y el trabajo encontramos la única base sólida para construir un país fuerte, competitivo, duradero y autosuficiente, constituyendo un factor que aunque no a corto plazo, ofrece crecimiento individual al hombre y lo capacita para aprovechar sus oportunidades personales de desarrollo; y en sentido amplio ofrece un acceso igualitario dichas oportunidades de lograr bienestar social. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, se plantea como uno de los objetivos mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos erradicando de principio la pobreza satisfaciendo las necesidades básicas, creando oportunidades de desarrollo humano y proporcionando la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos cuenten con los niveles mínimos de educación y bienestar.

La educación constituye uno de los derechos del desarrollo social y es obligación del Estado garantizarlo. La LGDS hace énfasis en este punto en lo que concierne a la asignación de recursos destinados a la aplicación de acciones, iniciativas y programas que transformen el sistema educativo, lo estructuren, actualicen, y descentralicen con instituciones adecuadas, garantizando que la educación que se preste sea de alta calidad, sea impartida

sistema educativo ascendió de 11.23 millones de estudiantes en 1970 a 29.70 millones en 2000, según datos ofrecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

por profesionales de la enseñanza y el aprendizaje, y esté al alcance de toda la población independientemente de sus ingresos económicos.

Por otro lado, las acciones de la Administración Pública Federal se encaminan también al fomento de la participación social, tanto de los padres de familia, el sector productivo, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones para alcanzar las metas de reforma del sistema educativo nacional. Al existir una mayor participación de la sociedad civil en el avance educativo, el rendimiento de cuentas de las escuelas, los maestros y las instituciones se volverá una práctica común y un mecanismo para garantizar la calidad y el impacto educativo, al mismo tiempo que constituirá un paso más en la emancipación general de México y los mexicanos.

3.3.3 Salud

El derecho a la salud está garantizado por el párrafo tercero, artículo 5º constitucional. De la misma manera que la educación, la salud es uno de los rubros más delicados y que juega un papel importante y trascendental dentro del ámbito social, pues su protección constituye uno de los motivos principales de la lucha obrera extendida a lo largo del siglo pasado.

El Reglamento de la LGDS, publicado recientemente establece en su artículo 12 que para la integración del Plan Nacional de Desarrollo Social incluirá un diagnóstico nacional en los aspectos de:

- a) *Pobreza, marginación y vulnerabilidad;*
- b) *Educación;*
- c) *Salud;*
- d) *Alimentación;*
- e) *Vivienda;*
- f) *Generación de empleo e ingreso;*
- g) *Autoempleo y capacitación;*
- h) *Seguridad Social;*
- i) *Asistencia Social;*
- j) *Desarrollo regional;*
- k) *Infraestructura social básica;*
- l) *Fomento del sector social de la economía, y*
- m) *Los demás aspectos a que se refiere el artículo 19 de la Ley y que son catalogados como prioritarios y de interés público.*

La Ley General de Salud señala en su artículo 2º las finalidades del derecho a la protección de la salud, mismas que consisten en conseguir el bienestar físico y mental del ser humano a fin de que éste goce del pleno ejercicio de sus capacidades, prolongando y mejorando su calidad de vida, así como proteger y acrecentar los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social, entre otros. Por medio del Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de mayo de 2003, se publicó una

adición en congruencia con los principios de la LGDS, que fue publicada casi un año después (20 de enero de 2004), considerando materia de salubridad general la atención médica de grupos vulnerables.

Además, para fortalecer la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud e incrementar el mejoramiento del nivel de salud de la población se implementa la participación ciudadana en los programas de protección de la salud y en la prestación de los servicios respectivos, por medio de las acciones que se mencionan en el artículo 58 de la LGS:

I.- Promoción de hábitos de conducta que contribuyan a proteger la salud o a solucionar problemas de salud, e intervención en programas de promoción y mejoramiento de la salud y de prevención de enfermedades y accidentes; II.- Colaboración en la prevención o tratamiento de problemas ambientales vinculados a la salud; III.- Incorporación, como auxiliares voluntarios, en la realización de tareas simples de atención médica y asistencia social, y participación en determinadas actividades de operación de los servicios de salud, bajo la dirección y control de las autoridades correspondientes; IV.- Notificación de la existencia de personas que requieran de servicios de salud, cuando éstas se encuentren impedidas de solicitar auxilio por sí mismas; V.- Formulación de sugerencias para mejorar los servicios de salud; V bis.- Información a las autoridades sanitarias acerca de efectos secundarios y reacciones adversas por el uso de medicamentos y otros insumos para la salud o para el uso, desvío o disposición final de substancias tóxicas o peligrosas y sus desechos, y VI.- Información a las autoridades competentes de las irregularidades o deficiencias que se adviertan en la prestación de servicios de salud, y VII.- Otras actividades que coadyuven a la protección de la salud.

En materia de salud, como de educación y los demás rubros mencionados, la estimación de los recursos, fuentes de financiamiento, así como la determinación de los instrumentos y de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal responsables de su ejecución; los mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, de concertación con los sectores social y privado serán parte del Plan Nacional de Desarrollo Social.

En este sentido, el derecho a la salud como uno de los derechos del desarrollo social, constituye una de las prioridades en lo que a programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social se refiere, ya que la propia LGDS en su artículo 18 lo establece, instrumentando un *candado legal* para que los montos presupuestales destinados a los programas sociales no sean disminuidos más que en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.3.4 Alimentación

Los recursos naturales de la Tierra son variadísimos y suficientes para satisfacer las necesidades alimenticias de toda la población mundial, sin embargo se

presenta una vez más el problema de la desigualdad de posibilidades de acceder a los satisfactores básicos para la vida, lo que ocasiona que mientras unos tienen mucho de todo, otros carecen de lo indispensable, y millones, incluso, mueren de hambre. En un mundo cuyos alcances científicos y tecnológicos sobrepasan la imaginación de muchos, la humanidad padece una de las crisis alimentarias y de desnutrición más crudas de la historia. Ya sea por falta de recursos para allegarse de los alimentos o bien por ignorancia de una dieta balanceada, la alimentación se ha convertido en uno de los temas que paradójicamente se ha hecho urgente atender desde la política social de Estado. En el Capítulo 2 mencioné que para la clasificación de la pobreza uno de los parámetros que se toman en cuenta es precisamente la alimentación, clasificando como pobreza extrema la alimentaria, es decir, en la que se encuentran aquellas personas cuyas posibilidades de acceso a los satisfactores básicos para su propia subsistencia son mínimas e incluso nulas.

Dentro del Título Décimo Segundo, Capítulo II, Artículo 215 de la LGS se establece que se considera alimento *cualquier substancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición*. A partir de esta definición, el artículo 114 establece que para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del Gobierno Federal. La Secretaría de Salud, las entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición, promoviendo la participación en los mismos de los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades se relacionen con la nutrición, alimentos, y su disponibilidad, así como de los sectores sociales y privado.

La Secretaría de Salud tiene a su cargo establecer un sistema permanente de vigilancia epidemiológica de la nutrición; normar el desarrollo de los programas y actividades de educación en materia de nutrición, encaminados a promover hábitos alimentarios adecuados, preferentemente en los grupos sociales más vulnerables; normar el establecimiento, operación y evaluación de servicios de nutrición en las zonas que se determinen, en función de las mayores carencias y problemas de salud; normar el valor nutritivo y características de la alimentación en establecimientos de servicios colectivos y en alimentos y bebidas no alcohólicas, promover investigaciones químicas, biológicas, sociales y económicas, encaminadas a conocer las condiciones de nutrición que prevalecen en la población y establecer las necesidades mínimas de nutrimentos, para el mantenimiento de las buenas condiciones de salud de la población; recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrimentos por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo; establecer las necesidades nutritivas que deban satisfacer los cuadros básicos de alimentos. Tratándose de las harinas industrializadas de trigo y de maíz, se exigirá la fortificación obligatoria de éstas, indicándose los nutrientes y las cantidades que deberán incluirse; y proporcionar a la Secretaría de Comercio y Fomento

Industrial los elementos técnicos en materia nutricional, para los efectos de la expedición de las normas oficiales mexicanas.

Pero el problema de la alimentación conlleva otros de la misma importancia, tales como alteración de los ecosistemas existentes, los esfuerzos tecnológicos aplicados en el mejoramiento de la productividad alimentaria incluyen maquinaria, fertilización de los suelos, rotación de cultivos y utilización de terrazas agrícolas para evitar la erosión en las zonas montañosas.

Por último, en materia de alimentación tanto como derecho del desarrollo social, como problema multidisciplinario del Estado, la LGDS se pronuncia como uno de los rubros prioritarios y de interés público (Artículo 19, fracción V), y por tanto, también participa del candado legal consistente en que los programas sociales en esta materia no sufran reducción alguna.

3.3.5 Vivienda y Ambiente sano

El derecho a una vivienda digna es también parte de las garantías constitucionales establecidas en nuestra Constitución dentro del texto del Artículo 4º constitucional, párrafo quinto. Al establecer que *toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, proveyendo que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo*, la Constitución observa uno de los derechos sociales derivados del corte social de la misma.

El conjunto de disposiciones constitucionales que carácter tutelar, y la legislación y reglamentación derivada de la misma, dan forma a lo que actualmente en nuestro país denominamos Estado Social de Derecho. Derivado de estas disposiciones, se encuentra como antecedente inmediato de los programas de desarrollo social enfocados a dotar de apoyo a los grupos marginados para superar la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad, impulsado por Carlos Salinas de Gortari, que entró en vigor el 2 de diciembre de 1988 y se encaminaba a la incorporación del desarrollo a todos los grupos sociales, específicamente a los marginados.

Tanto este tipo de programas, como los actuales como el Programa Oportunidades, no han tenido la debida continuidad ni el seguimiento adecuado por los cambios de administración sexenales, propiciando un relegamiento mayor entre los grupos más vulnerables de la población mexicana. Tanto los programas como los fondos y recursos destinados al desarrollo social, actualmente son considerados por la LGDS como de carácter prioritario, y de enfatiza en darles seguimiento y evaluárseles de acuerdo con las disposiciones que el mismo instrumento legal establece.

Los programas de vivienda y los de obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental

y equipamiento urbano, forman parte del derecho a la vivienda digna y al medio ambiente sano, y son catalogados por la LGDS como de carácter prioritario y de interés público. En lo que toca al ambiente sano, éste fue tratado con anterioridad en el Capítulo 1, tema 1.4.3, por lo cual me remito a la información que en dicho apartado se presenta. Sin embargo en materia de vivienda me referiré a lo estipulado por la Ley Federal de Vivienda, misma que da los lineamientos generales de la política nacional de vivienda.

Tanto los instrumentos como los apoyos que se establecen en la LFV, están encaminados a la consecución del desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal competentes en materia de vivienda, coordinándolas con las actividades propias de las instancias estatales y municipales competentes en dicha materia, así como la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado en los términos que establece la política nacional de vivienda.

Dichos lineamientos son la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos; la constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo; la ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios; la articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país; la coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social; el mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana; el mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados; el impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio; el apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad; la promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos; la integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente; la promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y la información y

difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos³¹.

Para los efectos de la LFV, el artículo 3º de la misma, establece el Sistema Nacional de Vivienda, que es *“el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.”*

3.3.6 Trabajo y seguridad social

El trabajo y la seguridad social son derechos de la política para el desarrollo social en tanto que sus titulares constituyen parte de los grupos vulnerables más grandes en número en el país: los trabajadores. Respecto de estos dos derechos se ha hablado abundantemente y se tiene plena conciencia de la situación tan delicada en la que viven y desempeñan sus labores. Desafortunadamente también dentro del grupo de los trabajadores asalariados hay diferencias enormes, ya que mientras algunos gozan de las prestaciones y la protección brindada por los Sindicatos de su gremio, otros padecen a sus líderes al grado de resultar lastres para su progreso y para la garantía de sus derechos laborales; aunada a esta situación, tenemos las condiciones de seguridad social, que por supuesto son mínimas.

La obtención de seguridad social por parte de los trabajadores ha sido en nuestro país uno de los logros más significativos obtenidos por el gremio laboral en el siglo pasado. Esta lucha por conquistar el terreno de la seguridad social surgió a partir de las políticas humanistas tendientes a proteger al sector obrero de las contingencias sociales e incluso físicas derivadas del decaimiento humano debido a la edad avanzada o a alguna eventualidad física que altere el estado de salud. A pesar de que por su naturaleza como por sus alcances, la seguridad social es tema de interés público debido a que *“su objetivo principal es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo, la salud”*³².

Como derecho para el desarrollo social, la seguridad social juega sin duda uno de los más importantes rubros para la obtención de la realización del Estado de bienestar, pues fortalece la calidad de vida y la capacidad organizativa tanto del sector trabajador como del privado y el público. En relación al trabajo y la seguridad social, la LGDS pretende garantizar el carácter prioritario los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del

³¹ *Cfr.* Artículo 2º de la Ley Federal de Vivienda. En el contexto de la LFV se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

³² MARTÍNEZ Morales, Rafael. *Op. Cit.* pág. 391.

empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía.

3.3.7 No discriminación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en los artículos 1,2,3,4,6,7, 12, 16, 24, 25 y 130 la prohibición de la discriminación, sin embargo es el artículo 1º párrafo tercero el que a la letra dice:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

En este contexto, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación No. 8 el 11 de junio del 2003 es reglamentaria del artículo 1º Constitucional, y en su artículo 4º define lo que se entiende por discriminación, a saber:

*“Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.
También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.”*

Por su parte la LGDS establece en sus artículos 2 y 3 fracciones VII y VIII lo siguiente:

Artículo 2. “Queda prohibida cualquier práctica discriminatoria en la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social.

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

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.”

Existen otras leyes dentro de nuestro sistema jurídico que constituyen el marco jurídico de la no discriminación, tales como la Ley de Asistencia Social (9 de enero de 1986) contra la discriminación a mujeres y adultos mayores; la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (15 de julio de 1992) contra la discriminación a credos diversos; la Ley de la Comisión nacional de Derechos Humanos (29 de junio de 1992) contra la discriminación a mujeres, etnias y razas, discapacidades, migrantes, adultos mayores, Infancia y adolescencia, preferencias sexuales y credos diversos; la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21 de mayo de 2003) contra la discriminación a etnias y razas; la Ley de Entidades Paraestatales (14 de mayo de 1986) que regula organismos como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED; la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (25 de junio de 2002) contra la discriminación a personas adultas mayores; la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (6 de enero de 1999) contra la discriminación a infantes y adolescentes; la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (12 de enero de 2001) contra la discriminación a las mujeres; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11 de junio de 2003) contra la discriminación a mujeres, etnias, razas, discapacitados, migrantes, adultos mayores, infantes y adolescentes, personas con preferencias sexuales y credos diversos; la LGDS de Derechos Lingüísticos de los Pueblos (15 de diciembre de 2002) contra la discriminación a etnias y razas; la LGDS de Educación (13 de julio de 1993) contra la discriminación a mujeres, etnias, razas, discapacitados, migrantes, adultos mayores, infantes y adolescentes, personas con preferencias sexuales y credos diversos; la Ley General de las Personas con Discapacidad (10 de junio de 2005) contra la discriminación a personas con discapacidad; la Ley General de Población (7 de enero de 1974) contra la discriminación a migrantes; la LGDS de Salud (7 de febrero de 1984) contra la discriminación a mujeres, etnias, razas, discapacitados, migrantes, adultos mayores, infantes y adolescentes, personas con preferencias sexuales y credos diversos; la Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (29 de mayo de 2000) contra la discriminación a los infantes y adolescentes; y la Ley de Nacionalidad (23 de enero de 1998) contra la discriminación a migrantes.

Asimismo existen alrededor de treinta y ocho convenios internacionales ratificados por México en lo que concierne al tema de la no discriminación, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Convenio (No. 100) relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, Convención sobre los derechos políticos de la mujer, la Declaración de los Derechos del Niño, Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención Americana sobre Derechos Humanos,

Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas, Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, etc³³.

3.4 Gasto público y Programas de interés público y prioritario

Dentro de las actividades diversas del Estado, una de las más importantes suele ser la actividad financiera, principalmente el manejo de los ingresos y egresos del mismo. Dicha actividad está jurídicamente enmarcada por la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, éstos últimos fijados en los tres ámbitos de gobierno. El fundamento constitucional de la actividad financiera del Estado Mexicano se encuentra consagrada en los artículos 21, 22, 31, fracción IV; 72, inciso *h*); 73, fracciones VII, IX, XXIV, y XXIX-A; 74, fracción IV; 89, fracción I; 115 fracción IV; 117, fracciones IV, V, VI, VII y IX; 118, fracción I; 122, y 131.

Para realizar un análisis de la actividad financiera, algunos autores como De la Garza han dado por dividir dicha actividad en tres momentos diferentes, a saber, la obtención, el manejo y la erogación de recursos pecuniarios, o como los llama Martínez Morales: la captación, la administración y el *gasto*.

Nuestro estudio se enfoca al último momento de la actividad financiera estatal, *el gasto*, pues es por este medio que el Estado logra solventar gran parte de sus encargos constitucionales y legales tales como la vigilancia y el fomento a las actividades educativas, culturales, de salubridad, obras públicas de infraestructura personal, social y material; su actividad para con el exterior, entre otras. Además por medio del gasto público, el Estado logra determinar el curso de la economía del país por medio del establecimiento de reglas y políticas económicas y sociales a las que tanto éste como la sociedad a su encargo se apegarán, en materia de inversiones y empleo por mencionar solo algunos.

El Derecho Presupuestario, como rama del Derecho Financiero es el encargado del estudio del tercer momento de la actividad financiera estatal. Carlos M. Giuliani en su obra Derecho Financiero ofrece la siguiente definición de Gasto Público, a saber, "*toda erogación, generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos, económicos-sociales.*"³⁴ De esta definición puedo determinar que el gasto se compone por las erogaciones monetarias que realiza el Estado para llevar a cabo sus atribuciones, pero que dicha actividad dentro de nuestro sistema jurídico se encuentra al margen de la actividad legislativa demostrando un equilibrio del poder estatal por medio de la autorización del presupuesto de egresos. El Presupuesto de Egresos de la Federación según señala el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es "*el que*

³³ En el caso de las Declaraciones y Proclamaciones, éstas no dependen de la ratificación de los países, pues se asume que los países que conforman la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos internacionales, suscriben dichas Declaraciones.

³⁴ **GUILIANI** Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. Vols. I y II, 3ª Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1977. Tomado de MARTÍNEZ Morales. *Op. Cit.* Pág. 60.

contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.”

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es el instrumento jurídico encargado de regular el presupuesto, la contabilidad y el *gasto público federal*, comprendiendo éste último según el artículo 2º de dicho ordenamiento, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. La Presidencia de la República; IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; V. El Departamento del Distrito Federal; VI. Los organismos descentralizados; VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria; y VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

El Presupuesto de Egresos de la Federación según señala el artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es *“el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.”* Asimismo para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades relacionadas que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos, según señala en artículo 17 del mismo ordenamiento. Como se anotó en el Capítulo 2, los programas son las diversas materias que abarca el Plan Nacional³⁵, a los cuales la doctrina ha clasificado en programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales³⁶, a saber:

- *Sectoriales*, son aquellos que especifican tanto los objetivos como las políticas en las que se basará la actividad del sector administrativo.
- *Institucionales*, son aquellos elaborados por las entidades paraestatales y cuyas disposiciones se sujetan a las del plan y el programa sectorial que corresponda así como a la Ley que la regule internamente.
- *Regionales*, son aquellos que se enfocan al tratamiento de las regiones consideradas prioritarias o bien estratégicas de acuerdo con los objetivos generales establecidos en el Plan Nacional y cuya extensión territorial abarque la jurisdicción de más de una entidad federativa.

³⁵ *Vid. Supra.*

³⁶ MARTÍNEZ Morales, Rafael I. *Op.Cit.* Pág. 212.

- *Especiales*, que son aquellos que se apegan a las actividades en las que intervienen dos o más entidades y/o dependencias coordinadores de un sector.

Existen programas, fondos y recursos que por su importancia para el desarrollo social, son denominados prioritarios e incluso de interés general y que la LGDS establece que serán objeto de seguimiento y evaluación. Se establece además uno de los más importantes instrumentos de control al legislativo que ha dado por denominarse “*candado(s) al gasto social*” que es un instrumento jurídico por medio del cual se pone literalmente un candado al establecimiento de los montos asignados al gasto social, prescribiendo que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social 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. Al respecto el artículo 20 LGDS establece lo siguiente:

“El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto 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 y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.”

El artículo 19 de la LGDS establece que son prioritarios y de interés público:

- 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.*

En el articulado de la LGDS respectivo al financiamiento y el gasto, se establece que la distribución de 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 se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable. Asimismo, se determina que en el Presupuesto Anual de

Egresos de la Federación se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos, de tal manera que se puede advertir la necesidad de un organismo encargado del control y la vigilancia del destino de los recursos asignados a los programas prioritarios y de utilidad pública que lleve a cabo las funciones pertinentes a fin de dar cumplimiento a esta disposición en particular. De la misma manera se presenta el tratamiento de los diversos *spots* publicitarios tanto impresos como de radio y televisión que realiza el gobierno federal respecto de la aplicación de los recursos públicos destinados a los programas de desarrollo social de carácter prioritario en que obligatoriamente se especifica que dichos *spots* no pueden ser utilizados para fines distintos a los del desarrollo social³⁷.

La manera de distribución del gasto social con el cual se financiará el desarrollo social estará sujeto a los criterios también determinados por la LGDS en tanto que el gasto social per cápita:

- No será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior.
- Se orientará a la promoción de un desarrollo regional equilibrado.
- Estará basado en indicadores y lineamientos generales de eficacia, cantidad y calidad en la prestación de servicios sociales.

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 que a la vez deberán llevarse a cabo en términos de la Ley de Planeación en sus artículos 33 al 36. Al respecto el artículo 25 del RLGDS prevé que *“Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que celebren Convenios de Coordinación con las Entidades Federativas, deberán verificar que en el respectivo presupuesto local se establezcan partidas claramente identificables para el programa de desarrollo social de que se trate.”* 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 y de los sectores social y privado.

El RLGDS establece en su artículo 24 la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, integrando, en términos de las disposiciones aplicables, los recursos para los programas de desarrollo social. Asimismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

³⁷ *Cfr.* Artículo 28 LGDS: “La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional 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”.

que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deberán integrar y prever recursos para tal fin en sus respectivos anteproyectos de presupuesto. Como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos como fue el caso de la crisis económica de 1982, la LGDS faculta al Ejecutivo Federal para establecer y administrar un Fondo de Contingencia Social cuyo monto y reglas mínimas de operación respecto de su distribución y aplicación serán determinadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo que garantizará que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal y que protegerá de tan desafortunadas eventualidades al gasto social.

Como parte de dar cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia el Artículo 26 de la LGDS obliga al Gobierno Federal a 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.

Por último se encuentra el padrón de beneficiarios de los programas sociales prioritarios, mismo que será integrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social. Sin embargo no se mencionan cuales serán los criterios o estándares o quién sería la autoridad competente para establecerlos, por medio de los cuales se determinará quiénes si y quiénes no pueden ser sujetos acreedores de los programas de desarrollo social, pues a pesar de que dentro del artículo 1 fracción I se establece que *toda la población* tiene derecho al desarrollo social, y en efecto, considero que toda la población ostenta ese derecho, no todas las personas físicas que conforman la población, término que utiliza la LGDS, son sujetos acreedoras a los programas de desarrollo social, o de ser así, definitivamente los recursos económicos provenientes del Estado no alcanzarían para hacer efectivo el derecho de cada poblador. Aunque posteriormente se habla de que serán acreedores aquellos cuyas condiciones sean las correspondientes a las establecidas en los diferentes programas de desarrollo, hablando en algunos casos de pobres, en otros de vulnerables, marginados, etc.

Una de las obligaciones de la Secretaría de Desarrollo Social es integrar un Padrón de Beneficiarios de los *programas de desarrollo social*, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios y que para su integración, la Secretaría considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

Dicho padrón de beneficiarios es un *instrumento de política social* cuyo objeto es el siguiente, según el artículo 17 del Reglamento de la LGDS:

- I. Conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas de desarrollo social;
- II. Homologar y simplificar la operación de los programas de desarrollo social;
- III. Hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios;
- IV. Obtener información para el seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social;
- V. Garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de desarrollo social y evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios dentro de un mismo programa;
- VI. Verificar que las personas que reciban los apoyos o servicios, correspondan con la población objetivo definida en las reglas de operación de cada programa de desarrollo social;
- VII. Determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas de desarrollo social para apoyar con mayor efectividad el desarrollo de los beneficiarios;
- VIII. Determinar las necesidades de atención y la aplicación de los programas de desarrollo social especificados en el Plan Nacional de Desarrollo;
- IX. Promover la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios;
- X. Transparentar la operación de los programas de desarrollo social, permitir la oportuna rendición de cuentas y prevenir abusos, discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción en el otorgamiento de apoyos o servicios del Gobierno Federal hacia los particulares, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y
- XI. Aprovechar las tecnologías de la información y comunicaciones, incluida la geo-referenciación de datos múltiples.

El Artículo 19 del RLGDS, por su parte establece que “El proceso de incorporación de los beneficiarios se apegará a los criterios de selección de localidades y de elegibilidad de beneficiarios que se establezcan en las reglas de operación de los programas de desarrollo social. La incorporación de beneficiarios se podrá hacer a través de un levantamiento de información socioeconómica en las localidades o la verificación directa del cumplimiento de los criterios de elegibilidad, de conformidad con los mecanismos que establezcan las reglas de operación de cada programa. El proceso de incorporación a un programa de desarrollo social concluirá con el registro de las personas que cubran los criterios de elegibilidad y que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del programa puedan ser atendidos, considerando las metas establecidas en los mismos. Lo anterior, sin menoscabo de la responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan a su cargo los programas, de contar con la documentación comprobatoria sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte de los beneficiarios.”

Al respecto, considero que no se establecen los criterios para determinar claramente quiénes pueden ser sujetos acreedores de los programas de desarrollo social (padrón), por tanto queda sujeto a la discrecionalidad de la

Administración Pública. Asimismo no se especifica qué autoridad en específico es la responsable de determinar dichos criterios; en caso de no respetarse el derecho de los acreedores al desarrollo social, tampoco se establecen las acciones ni los recursos legales procedentes para hacerlos exigibles, ni tampoco la autoridad competente para resolverlos y hacerlos valer, en cuyo caso la Administración fungiría como juez y parte, lo que deja en estado pleno de indefensión al supuesto acreedor; mucho menos se establecen las sanciones que se impondrían a quien incumpla. Tampoco se establece el mecanismo por medio del cual se tenga conocimiento de que los beneficiarios de los programas prioritarios efectivamente estén recibiendo el apoyo de los recursos asignados ni tampoco el mecanismo por medio del cual se vigile que dichos recursos estén ciertamente siendo utilizados para los fines del desarrollo social.

Respecto de las sanciones a que se harán acreedores los beneficiarios que presentaron información falsa para integrarse al padrón, con el objeto de recibir indebidamente los apoyos y servicios contenidos en los programas de desarrollo social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal procederán a suspender, en lo sucesivo, la administración de los mismos. En caso de que ya se hubieren otorgado, solicitarán su reintegro, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que procedan, con base en el procedimiento que determinen las disposiciones legales correspondientes, teniendo el afectado recurrir la resolución en términos de la Ley Federal del Procedimiento. Y en el caso contrario, es decir, que una autoridad utilice con fines político-electorales, comerciales o de cualquier otra índole distinta al objeto y fines señalados en la LGDS y su Reglamento el Padrón de Beneficiarios, esta será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

3.5 La Participación Social

En el Capítulo VI de la LGDS, de la Participación Social, se pretende garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad en su conjunto a participar dentro del ámbito de operación de la ley, esto en virtud de los principios de participación y corresponsabilidad tratados con anterioridad.

La obligación de garantizar el derecho de participación de los beneficiarios y la sociedad dentro de la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social le corresponde al Gobierno Federal, a los de las diferentes entidades federativas y los de los municipios.

Las sociedades civiles organizadas que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social de los mexicanos podrán participar en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia y el Gobierno Federal está obligado a invitar a dichas organizaciones mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. Estas organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, a excepción de aquéllas en las que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto

grado, por afinidad o civiles, según el artículo 64 de la LGDS. Para estos efectos las organizaciones deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público, además de cumplir con lo que establezca el reglamento respectivo, sin embargo me parece poco probable que una persona u organización de escasos recursos o alta necesidad económica acuda ante un Notario Público, solo por cuestión de practicidad.

La integración del rubro de la participación social aspira dotar a la política social de nueva dirección y renovadas estrategias para dar paso a la apertura de estrategias que conlleven a dotar de oportunidades a la sociedad en general, pero dirigiendo especial interés en los grupos o personas más pobres, vulnerables, marginadas, desprotegidas o cuyas demandas de bienes y servicios por parte del Estado son mayores. En el entendido de vivir en un Estado democrático, el fin último de la participación social dentro del proceso activo del desarrollo social es estructurar una política social dotada de instituciones que permitan la reordenación del llamado *tejido comunitario*, reforzando el sentido de solidaridad entre los mexicanos propiciando la participación de todos y cada uno de los sectores que conforman nuestra sociedad.

A mi parecer, una de las políticas sociales más significativas para incrementar el nivel de vida y la capacidad organizativa de los sectores populares dentro de una sociedad como la nuestra es precisamente la de la participación o acción social, entendiendo por ésta la promoción de la capacitación, organización y desarrollo de las comunidades, pues proyectan el potencial de las diversas maneras de ayuda mutua, cooperación y autoayuda, dinamizando la solidaridad entre los individuos, los núcleos familiares y a largo plazo las generaciones.

En ocasiones, las políticas de participación social comprenden también prácticas diversas de carácter asistencial que brindan ayuda directa o indirecta a las comunidades frente a situaciones de carencia, enfermedad o marginación social. Concluyo que existen dos momentos dentro del proceso de participación social:

- El primero se caracteriza por la obligación del Estado como ente público a educar y a dotar a la población de los instrumentos necesarios de concientización de su poder ciudadano y su importante participación dentro de la toma de decisiones y acciones dentro de la vida pública que atañe a todos.
- El segundo momento se caracteriza por la transferencia de poder hacia la comunidad organizada y la satisfacción de necesidades sociales básicas alcanzando un desarrollo social integral con el auxilio del Estado en situaciones superiores al alcance de los ciudadanos. Es precisamente este momento el punto culminante dentro del proceso de desarrollo social a partir de las políticas sociales implementadas.

3.6 La Denuncia Popular

La denuncia popular es un instrumento implementado por la LGDS consistente en 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 esta Ley o contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.”*

Dentro del artículo 66 del Reglamento de la LGDS se establece que *“Toda persona u organización tiene derecho a denunciar cualquier hecho, acto u omisión violatorio de los derechos para el desarrollo social referidos en el Título Segundo de la Ley, y cualquier violación a ésta o a los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social. Las denuncias deberán presentarse en la dependencia o entidad responsable, mediante un escrito que reúna los requisitos que establece el artículo 68 de la Ley...”*:

- I. *El nombre o razón social, domicilio y demás datos que permitan la identificación del denunciante y, en su caso, de su representante legal;*
- II. *Los actos, hechos u omisiones denunciados;*
- III. *Los datos que permitan identificar a la presunta autoridad infractora, y*
- IV. *Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.*

3.7 La Contraloría Social

La Contraloría Social es el mecanismo que la LGDS consideró pertinente implementar para que los beneficiarios, de manera organizada verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. El encargado de impulsar la Contraloría Social y de facilitar el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones es el Gobierno Federal. Dichas funciones son las siguientes, según el artículo 71:

- 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 conforme a la Ley y a las reglas de operación;*
- 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, y*
- 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.*

Otra más de las obligaciones del Gobierno Federal es la de impulsar la creación de contralorías sociales por parte de los beneficiarios con el fin de verificar la adecuada ejecución de los programas de desarrollo social, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas, siendo la Secretaría de la Función Pública la encargada de emitir los lineamientos, que de conformidad con la competencia que le confiere la LOAPF, los Convenios de Coordinación y demás disposiciones aplicables, deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las reglas de operación de los programas de desarrollo social deberán prever mecanismos de contraloría social y los requisitos para su conformación, para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas. Para tales efectos, el Gobierno Federal difundirá sus esquemas de contraloría social y proporcionará a los beneficiarios la asesoría y colaboración necesarias para su integración y funcionamiento.

La integración de la Contraloría Social se conforma por los beneficiarios que de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica, se constituyan con tal carácter ante la dependencia o entidad que tenga a su cargo el programa objeto de verificación, seguimiento y vigilancia; y con independencia de cualquier partido u organización política en los términos del artículo 69 del RLGDS.

En RLGDS establece dentro de su Capítulo X, De la Contraloría Social que para la debida conformación de la Contraloría Social, esta deberá registrarse después de constituida, ante la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que tenga a su cargo el programa de desarrollo social, señalando mediante escrito libre, el nombre del mismo y ejercicio fiscal respectivo, su representación y domicilio legal, así como los mecanismos e instrumentos que utilizará para el ejercicio de sus funciones. Asimismo prescribe que las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal realizarán el proceso de registro para las localidades en las que opere el programa de desarrollo social. La vigencia de dicho registro será válida para el ejercicio fiscal correspondiente. La dependencia o entidad de la Administración Pública Federal respectiva tomará nota de la solicitud y deberá verificar únicamente la calidad de beneficiarios de los solicitantes en el padrón correspondiente. Si advierte que los solicitantes no tienen esa calidad, deberá señalárselo dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud. Los solicitantes podrán acudir ante la propia autoridad para hacer las aclaraciones conducentes o impugnar la resolución por las vías correspondientes. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, y de no haber ninguna objeción, la autoridad estará obligada a expedir la constancia del registro.

Respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas, los cuales se presentarán ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes las contralorías sociales emitirán informes anuales y

serán posteriormente enviados al Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad que corresponda, o bien a los órganos estatales de control cuando el programa de desarrollo social esté financiado con recursos federales, dentro de los noventa días siguientes al término del ejercicio fiscal correspondiente, con la información que determinen las reglas de operación del programa respectivo.

En este orden de ideas, las actividades de las Contralorías Sociales serán monitoreadas por el Consejo Nacional de Evaluación, quien deberá informar anualmente al Titular de la secretaría sobre los resultados de las actividades realizadas. Y en virtud del principio de publicidad y transparencia de la información, los esquemas de contraloría social que se instrumenten, así como los informes que proporcionen las propias contralorías, deberán ser difundidos por medio de las páginas de Internet de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por los medios idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general.

Capítulo 4.

Análisis de contenido de la Ley General de Desarrollo Social

- 4.1 Objeto de la Ley
- 4.2 Sujetos del desarrollo social : sus derechos y obligaciones
- 4.3 De la Política Nacional de Desarrollo Social
 - 4.3.1 *De los Objetivos*
 - 4.3.2 *Planeación y la Programación*
 - 4.3.3 *Financiamiento y el Gasto*
 - 4.3.3.1 *Áreas prioritarias de programas sociales*
 - 4.3.3.2 *Montos presupuestales y candados jurídicos al gasto social*
 - 4.3.4 *Zonas de Atención Prioritaria*
 - 4.3.5 *Fomento del Sector Social de la Economía*
 - 4.3.6 *Definición y Medición de la Pobreza*

1.4 Objeto de la Ley

La LGDS es creada por decreto de fecha veinte de enero de dos mil cuatro, siendo publicada con esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación. Su naturaleza, estructura y contenido serán tema a tratar en el presente capítulo.

Desde el punto de vista formal, la función legislativa del Estado consiste en realizar por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman parte del Poder legislativo, siguiendo a Gabino Fraga. El fundamento constitucional en nuestro sistema jurídico se encuentra en el artículo 70, mismo que dispone que “*toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto*”. La diferencia entre una ley y un decreto es que la primera se refiere a un objeto general, mientras que el decreto sólo comprende un objeto particular¹. Desde el punto de vista del ámbito personal de validez, las leyes pueden clasificarse en generales o individualizadas; el carácter de general, se le otorga a aquéllas leyes cuya materia comprende por igual a todos los habitantes, súbditos o ciudadanos, por lo que el ordenamiento jurídico que nos ocupa se denomina Ley General de Desarrollo Social.

La estructura de la LGDS es la siguiente:

- Título Primero, De las Disposiciones Generales
- *Título Segundo*, De los Derechos y las Obligaciones de los Sujetos del Desarrollo Social
- *Título Tercero*, De la Política Nacional del Desarrollo Social
- *Título Cuarto*, Del Sistema Nacional de Desarrollo Social
- *Título Quinto*, De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

El Título Primero consta de un solo Capítulo denominado Del Objeto, mismo que trataré en este apartado.

La LGDS surge a partir de la necesidad de normar de manera seria la adopción de una nueva política social del desarrollo en tanto que hasta entonces las políticas implementadas por los gobiernos anteriores habían tenido como eje rector del desarrollo a la economía dejando de lado importantes aspectos como el social, que abarca diferentes vertientes tales como la educación, la salud, alimentación, abasto social de productos básicos, la vivienda, el trabajo, la seguridad social, servicios básicos, subsidios para proteger la economía familiar, creación de oportunidades para elevar el nivel de vida de la población en general y la erradicación de la pobreza. Estos temas interesan a la economía, sin

¹ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. 38ª Edición. México 1998. Pág. 37.

embargo el enfoque que se ha adoptado con la LGDS para abordarlos es diferente en virtud de la adopción de la nueva política social.

En este orden de ideas, se presenta la LGDS cuyo objetivo fundamental es provocar el desarrollo social dentro del marco de un país cuyas deficiencias en esta materia son alarmantemente crecientes y la necesidad de subsanarlas es urgente. Por esta razón, la LGDS es de *orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional*.

Al hablar de *orden público*² nos referimos a un concepto que ha ido modificándose a lo largo del tiempo y que tiene como antecedente el de *bien común*, concepto que emana de la Declaración de los Derechos del hombre.³ Al respecto, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha pronunciado en la Opinión Consultiva número 6/86, de fecha nueve de mayo de 1986, respecto de los artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que *"...es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana..."*

Para Rafael Bielsa el orden público *"no es estrictamente un concepto jurídico, sino que puede contener la idea de una ética social y una economía popular, es la fórmula del bienestar general, y su función, formalmente al menos, es asegurar el orden jurídico"*⁴.

Sergio Valls Hernández, consejero de la Judicatura Federal ha expresado en este sentido, que el concepto de orden público *"conjunta los derechos individuales de los gobernados, transformándolos en normas generales, reúne los usos y costumbres de una nación; expresa el conjunto de preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que rigen a un Estado; define y compendia la idiosincrasia de los miembros de una comunidad, siempre que se parta del principio de que las normas que regulan ese Estado están debidamente legitimadas, pero también el orden público reconoce los ideales comunes que la sociedad enarbola, a través de la potestad y predominio del orden jurídico, que constituye la tabla de valores elegida por la misma sociedad."*

² *Vid Supra*. Apartado 1.3.4 Carácter público e interés general de la LGDS.

³ Según la Opinión Consultiva número 6/86 de 9 de mayo de 1986, los conceptos de " bien común " y " orden público " en la Convención Americana sobre Derechos Humanos son términos que deben interpretarse dentro del sistema de la misma, que tiene una concepción propia según la cual los Estados americanos " requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa " (Carta de la OEA, art. 3.d); y los derechos del hombre, que " tienen como fundamento los atributos de la persona humana ", deben ser objeto de protección internacional (Declaración Americana, Considerandos, párrafo 2; Convención Americana, Preámbulo, párrafo 2).

⁴ **BIELSA**, Rafael. *Derecho Administrativo*. Editorial La Sexta Ley. 6ª Edición. Buenos Aires, 1965.

En este tenor, considero que las leyes que conforman un orden jurídico normativo en principio son producidas por el Poder Legislativo, en representación de la sociedad, como es el caso de la Nación mexicana, siendo particularmente la LGDS uno de estos instrumentos. Existen dos teorías respecto de qué es una ley de orden público, a saber:

El punto de vista clásico entiende que las leyes de orden público son aquellas en las que están interesadas de una manera muy inmediata y directa, la paz y la seguridad sociales, las buenas costumbres, un sentido primario de la justicia y la moral. Dicho en otras palabras, las leyes fundamentales y básicas que forman el núcleo sobre el que está estructurada la organización social. Las particularidades a que atiende esta postura son las siguientes:

- estas leyes no pueden ser dejadas sin efecto por acuerdo de las partes en sus contratos.
- el principio de que las leyes no tienen carácter retroactivo no es aplicable en materia de las leyes de orden público.
- en el caso que los jueces deben aplicar una ley extranjera, estas leyes no deberán aplicarse si esa aplicación importa desplazar una ley nacional de orden público.
- nadie puede invocar un error de derecho para eludir la aplicación de una ley de orden público, dado que el error de derecho no puede jamás ser invocado para eludir la aplicación de ninguna ley.

La teoría que identifica las leyes de orden público con las leyes imperativas entiende que una cuestión se llama de orden público cuando responde a un interés general, colectivo, por oposición a las cuestiones de orden privado, en las que sólo juega un interés particular. Por eso las leyes de orden público son irrenunciables, imperativas: por el contrario las de orden privado son renunciables, permisivas y confieren a los interesados la posibilidad de apartarse de sus disposiciones y sustituirlas por otras. Por tanto las leyes imperativas y de orden público son las mismas, es decir que si una ley es de orden público, las partes no pueden dejarla sin efecto en sus contratos. Asimismo, la observancia general, pues este tipo de leyes ha de ser cumplida por todos los miembros de la sociedad que se vean involucrados en su espíritu y plasmados en su texto. Posteriormente, dentro del texto de la Ley se encuentra delimitado su objeto, a saber:

- I. *Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;*

En esta fracción primera se establece la garantía legal de asegurar a toda la población el desarrollo social, pero ¿qué se entiende por *toda la población*? El término población dentro de la Teoría del Estado y la Sociología en primera instancia es un término de carácter demográfico que se refiere en términos estadísticos a los miembros que la componen, es decir varones, mujeres, niños,

adultos, emigrantes, inmigrantes, y otros datos referentes a las características particulares de estos sujetos, siendo un término al parecer adecuado para los fines del legislador, sin embargo al referirse a *toda* la población puede resultar vago en tanto que la Ley está dirigida a *grupos* o sujetos con características específicas como lo puede ser la pobreza, la enfermedad, la vulnerabilidad por tener capacidades diferentes, entre otras. En esta frase, *toda la población* existe una contradicción respecto del sujeto a quien se aplica el objeto de la ley. El objeto es, por supuesto garantizar legalmente el acceso al desarrollo social, a pesar de que los derechos que conlleva el desarrollo social, llámense igualdad, equidad, alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo y seguridad social, por mencionar los de mayor envergadura, ya han sido garantizados por el propio documento constitucional como se mencionó en el Capítulo respectivo. Pero el sujeto es “toda la población” y aunque en efecto, todos tenemos derecho al desarrollo social, la Ley está dirigida a aquéllas personas que dentro de la sociedad en su conjunto y generalidad, ostenten características o condiciones de vida que encuadren en las requeridas por todos y cada uno de los programas de desarrollo social implementados por el gobierno, cayendo en una contradicción. Todos tenemos derecho al desarrollo social, pero la Ley tiene por objeto garantizar el acceso a este a las personas que no tienen.

Por otro lado, el término “*garantizar*” al referirse al pleno ejercicio de los derechos sociales implica gramaticalmente un afianzamiento de algo convenido con anterioridad, y evidentemente el texto de esta fracción se refiere al afianzamiento de lo establecido en la Constitución respecto de los derechos sociales. Sin embargo garantizar también implica una acción o medida determinada a fin de asegurar contra un riesgo o necesidad, en cuyo caso también es evidente la falta de elementos para hacerla efectiva ya que la Ley pretende asegurar al sujeto acreedor del riesgo de que su derecho de acceso al desarrollo social sea trasgredido, sin embargo no establece cuáles serán las acciones, medidas o mecanismos por medio de los cuales logrará concretar su objeto.

La fracción II del artículo 1º prescribe que es parte del objeto de la LGDS:

II. Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;

Respecto del señalamiento de las obligaciones del Gobierno y establecer las instituciones responsables del desarrollo social, así como definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la política nacional de desarrollo social, observo que efectivamente, en lo que concierne al establecimiento de las instituciones responsables del desarrollo social, la LGDS crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, y el Consejo

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, instancias que serán estudiadas más adelante.

Al ser objeto de la Ley definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social, es oportuno mencionar que se establecen dichos principios tales como se desarrollaron en el Capítulo 2, apartado 2.2 y que son los de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y a 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 fracciones III y IV del artículo 1º de la LGDS señalan que es objeto de la Ley:

III. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;

IV. Determinar la competencia de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

El Sistema Nacional de Desarrollo Social es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales como los sectores social y privado, tema que trataremos con posterioridad. Por otra parte, dentro del Título Cuarto, Capítulo II, De las Competencias, se determinan las de las autoridades dentro de los tres ámbitos de gobierno, siendo de las más importantes la facultad de la Secretaría de Desarrollo Social para coordinar la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, así como los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa.

Otros de los objetivos de la LGDS son los señalados en las fracciones V, VI, VII, VIII, y IX:

V. Fomentar el sector social de la economía;

VI. Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales;

VII. Determinar las bases y fomentar la participación social y privada en la materia;

VIII. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

IX. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular, en materia de desarrollo social.

Dentro del mismo Título Primero, De las Disposiciones Generales, Capítulo I, Del Objeto, marcado con el numeral 2, se establece la prohibición de cualquier práctica discriminatoria en la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas para el desarrollo social. Al hablar de discriminación, me refiero a cualquier tipo, llámese de género, origen étnico, edad, capacidades diversas, condición social, de salud, religión, opinión, preferencias, estado civil, entre otras, respecto de los sujetos del desarrollo social, es decir, que existe la garantía de apertura total para acceder al desarrollo social.⁵ Por otra parte, el artículo 3, enmarca los principios a los que se sujetará la Política de Desarrollo Social, siendo los que con anterioridad hemos abordado y que en este contexto nos restringiremos a enunciar:

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

⁵ *Vid Supra.*

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, y

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.

La aplicación de la LGDS le corresponde según el artículo 4 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. De la misma manera que al Legislativo le competen de acuerdo a sus atribuciones.

El artículo 5, por su parte expone los términos más usados por la LGDS para los efectos de la misma, a saber:

I. Beneficiarios: Aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social que cumplen los requisitos de la normatividad correspondiente;

Respecto de los beneficiarios la LGDS reconoce como tales a aquellas personas que forman parte de la población atendida por los programas de desarrollo social, sin embargo no se establece la manera en la cual se llevará a cabo el padrón de beneficiarios ni los parámetros que servirán de referencia para aceptar o no a alguna persona como beneficiario de algún programa social en específico.

II. Consejo Consultivo: Consejo Consultivo de Desarrollo Social;

III. Consejo Nacional de Evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

IV. Comisión Intersecretarial: Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social;

V. Comisión Nacional: Comisión Nacional de Desarrollo Social;

VI. Grupos sociales en situación de vulnerabilidad: 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;

VII. Secretaría: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal;

VIII. Sistema Nacional: Sistema Nacional de Desarrollo Social;

IX. Organizaciones: 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,

X. Padrón: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

Al parecer, el legislador poco reflexionó acerca del texto de la LGDS que le presentó el Ejecutivo Federal por medio de la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota ya que algunas de las disposiciones llegan al absurdo en tanto que se requiere que una agrupación civil y social esté constituida legalmente para poder formar parte de los actores reales del proceso de desarrollo social en el contexto legal, cuando es evidente que la mayor parte de la sociedad interesada en alcanzar un nivel de vida aceptable por los estándares internacionalmente establecidos, difícilmente alcanza un nivel de escolaridad básico, convirtiéndose en una necedad el requisito que establece la presente Ley de que estén constituidas legalmente por medio de un Notario Público; además es desafortunada la Ley en solicitar un requisito de esta envergadura cuando se supone que está dirigida a ayudar a aquellos integrantes de la sociedad cuyas condiciones de vida son precarias a nivel alimentario.

Cuando la LGDS se refiere a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, lo hace de manera muy dispersa y el texto deja mucho que desear del legislador, en tanto que primeramente se refiere a grupos sociales y posteriormente dice que también se incluyen personas físicas, generando vaguedad en la interpretación del texto legal en cuestión.

Posteriormente, habla de núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impidan alcanzar mejores niveles de vida, siendo hasta cierto punto una disposición ingenua, pues no existe un límite en lo que a mejorar el nivel de vida se refiere, es decir, siempre existirá un nivel de vida superior al que se ostenta en el presente de cada sujeto. Por otro lado, cualquier persona (que es el término usado por la propia ley) puede en determinado momento de su vida enfrentar situaciones de riesgo o discriminación que le impidan alcanzar un mejor nivel de vida, y en última instancia no queda claro qué se entiende por una situación de riesgo ya que es un término amplísimo.

1.1 Sujetos del desarrollo social : sus derechos y obligaciones

Todas las normas expresan una serie de supuestos a los que corresponden uno o varios deberes. Las normas que conforman el orden jurídico positivo han sido llamadas, no en el sentido kantiano, *imperativos hipotéticos* en tanto que postulan un deber condicionado. Estas normas jurídicas genéricas contemplan una o varias hipótesis de cuya actualización surgen los derechos y las obligaciones que también son otorgados e impuestos por dichas normas. Para

Hans Kelsen la estructura lógica de los supuestos jurídicos completos consiste en la existencia de determinadas circunstancias, un determinado *sujeto* que debe observar determinada conducta, y un órgano del Estado que debe aplicar una sanción al sujeto que aún estando obligado por la norma jurídica, la infrinja. Con independencia de lo que pueda opinarse respecto de la teoría kelseniana, lo que nos es de utilidad es el oportuno señalamiento que Kelsen hace respecto de la existencia de un sujeto dentro de la estructura de los supuestos jurídicos.

Se da el nombre de sujeto a aquel ente capaz de ostentar derechos y obligaciones, y su carácter puede ser individual o bien colectivo. En el caso de un ordenamiento jurídico específico como la LGDS, se señala a los sujetos del desarrollo social, en tanto que no solamente son individuales sino colectivos, lo anterior dentro del Capítulo Único del Título Segundo, De los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social:

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

De esta manera se define a los sujetos del desarrollo social, sin embargo considero que se ha incidido en vaguedad, pues es cierto que toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, mas no existe una definición de lo que es la *situación de vulnerabilidad*. La definición gramatical de la palabra vulnerabilidad hace referencia a la susceptibilidad de ser herido o perjudicado, por lo que suponemos que las personas o grupos sociales en situación de vulnerabilidad dentro del contexto del desarrollo social son aquellos sujetos cuya condición personal, familiar, laboral, o bien social, es desventajosa para la competencia dentro del sistema social de determinada organización estatal.

Aclarado el punto de definir la situación de vulnerabilidad, se presenta el de determinar el grado de vulnerabilidad, pues la situación de vulnerabilidad de algunos sujetos consiste en ser perjudicados por ejemplo, en el ámbito laboral a causa de la discriminación por género; y en otros casos la situación de vulnerabilidad alcanza el grado de la carencia de alimentos para la propia subsistencia, por lo que considero necesario contemplar los grados y los tipos de vulnerabilidad de los que son sujetos del desarrollo social. Para completar el precepto expuesto anteriormente, al establecer que los sujetos del desarrollo social tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, sobresale que de la actualización de las hipótesis ya mencionadas, surgen los derechos otorgados por dicha norma, es decir, tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja, lo cual será logrado por medio de la inclusión en el padrón de beneficiarios de los programas sociales a fin no de erradicar de manera definitiva su vulnerabilidad sino de lograr la competitividad necesaria para superarla, siendo éste un ejemplo claro de los postulados del modelo socio-económico neoliberalista, a saber, luchar contra la pobreza pero no por medio de su erradicación, sino para otorgar los elementos necesarios a los sujetos para que por su cuenta puedan salir de ella.

Teniendo claros a los sujetos del desarrollo social, procederé a exponer los derechos otorgados y las obligaciones impuestas por la LGDS a los mismos. En el Capítulo 3, apartado 3.9, los derechos a que se hacen acreedores los sujetos del desarrollo social son los que señala el artículo 6º de la LGDS⁶.

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social 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.

Artículo 7. 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.

De esta manera, los beneficiarios de los programas de desarrollo social tienen los siguientes derechos y obligaciones según prescribe el artículo 10 de la LGDS:

I. *Recibir un trato respetuoso, oportuno y con calidad;*

Este derecho de los beneficiarios se deriva de los principios de inclusión y respeto a la diversidad así como de los de integridad y dignidad, de los que se habló en los apartados 3.8.4 y 3.8.5 respectivamente.

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;*

Por su parte, estos derechos de los beneficiarios de los programas de desarrollo social se desprende del principio de información y transparencia comentado en el apartado 3.8.10.

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;*

El derecho de presentar denuncias y quejas ante las instancias correspondientes por el incumplimiento de la LGDS forma parte de los derechos de los beneficiarios de los programas para el desarrollo social cuyos principios

⁶ *Vid Supra*. Págs. 103-113.

rectores son la responsabilidad pública y la corresponsabilidad, así como de cierta manera de la participación social por medio de la denuncia popular, puntos abordados en los apartados 3.8.6 y 3.8.7 respectivamente.

- 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.*

Las obligaciones de los beneficiarios que acaban de enunciarse se derivan de los principios de solidaridad y equidad, integridad y dignidad, responsabilidad pública y corresponsabilidad, participación social, información y transparencia, todos comentados abundantemente en los apartados respectivos del Capítulo 3.

4.3 De la Política Nacional de Desarrollo Social

4.3.1 De los Objetivos

La desigualdad a lo largo de la historia ha sido una circunstancia que desafortunadamente ha estado presente en todo momento, sin que el hombre haya creado o adaptado su haber social y económico para desaparecerla, por lo que, siendo a estas alturas una de las grandes problemáticas en países en vías de desarrollo como el nuestro. Se ha hablado de México como el país de las desigualdades sociales en tanto que ostenta uno de los mayores números de pobres en el mundo pero así también cuentan como suyos a algunos de los personajes más ricos del planeta. Tan grande es la brecha de desigualdades que se ha abierto en nuestro país que se han tenido que tomar medidas legislativas y políticas del llamado *estado social de derecho* sobre todo a lo largo del siglo XX. Una de estas medidas que han debido tomarse para consolidar el estado social de derecho era precisamente la creación de la LGDS, misma que establece los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se establecen las bases de las políticas públicas en tanto que son estas *“el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.”*⁷

Como quedó asentado con anterioridad, los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas, ya que éstas se

⁷ *Cfr.* Plan Nacional de Desarrollo. “Las Políticas del Poder Ejecutivo Federal”.

expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

Tanto en los planes como en los programas, las asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, como en las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, en los decretos, las resoluciones administrativas, las resoluciones judiciales y los órganos constitucionales autónomos están contenidas de manera tangible las políticas públicas implementadas por el Estado a partir de que define los objetivos de las mismas. Son precisamente las instancias estatales las que están obligadas a asegurar que los objetivos de dichas políticas se alcancen por medio de su adecuación a la realidad social o bien de la creación de nuevas medidas que se ajusten a los cambios que modifiquen las circunstancias a que eran aplicables las anteriores. El objetivo general planteado por la política nacional para el desarrollo social es mejorar la calidad de vida de los mexicanos y en términos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal en un entorno de convivencia humana y de respeto a la naturaleza que multiplique las oportunidades de progreso material, favorezca el desenvolvimiento intelectual y propicie el enriquecimiento cultural de cada uno de los ciudadanos del país.

En el Título Tercero, De la Política Nacional de Desarrollo, Capítulo I, De los Objetivos, específicamente en el artículo 11, la LGDS establece objetivos derivados del anterior de la manera que a continuación se presenta:

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. 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;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

4.3.2 Planeación y la Programación

En el Capítulo 2 definí la planeación para el desarrollo como la técnica que ejercita el poder público de un Estado, por medio de la cual se analizan las diversas opciones o alternativas sobre la actividad económica del mismo para la consecución de objetivos específicos, por lo que se basará en la correcta

previsión y orientación del crecimiento económico y social de un país para que este crecimiento se realice de una forma ordenada, duradera y justa.

Asimismo, la planeación en nuestro país es de tipo *democrático* y que en el artículo 26 de nuestra Carta Magna se establecen sus fundamentos y características de inclusión de los sectores privado, público y social en la economía del país, por ser el nuestro un país cuyo sistema económico se ha definido como mixto, en el cual el Estado participa en la planeación pero teniendo en cuenta la aspiraciones y demandas de los tres sectores que lo conforman y propiciando su participación. El texto del mencionado artículo 26 constitucional refiere que “...*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal...La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.*”

En el Capítulo II, De la Planeación y la Programación, la LGDS determina que en la planeación del desarrollo deberá incorporarse la Política Nacional de Desarrollo Social de conformidad con esa y las demás disposiciones en la materia como son la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Por su parte, el artículo 13 de la LGDS establece que la planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales así como los planes y programas estatales, institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo. Todos éstos bajo los principios de la política de desarrollo social y con la consigna de estar encaminados a la elevación y mejoramiento de la calidad de vida de la población hacia la que están dirigidos particularmente.

También dentro del estudio realizado en el Capítulo 2, apartado 2.3, Las Vertientes de la Política Social, me referí a todos y cada uno de los puntos señalados por el artículo 14 de la LGDS, entendiendo que a través de la atención oportuna de cada una de esas vertientes en específico se puede alcanzar el mejoramiento del nivel de vida alcanzando verdadera calidad en el mismo:

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía.

En otro orden de ideas, tanto el desarrollo municipal como la descentralización en materia de desarrollo social son temas fundamentales a atender para la obtención de resultados más adecuados y a corto plazo dentro del contexto de la lucha en contra de la pobreza y en pro del proceso de desarrollo social e integral de la población mexicana, por lo que la LGDS no queda exenta de este tema al prescribir en su artículo 16 que los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos. Siendo dichas las células políticas las principales ejecutoras de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal, como complementa el artículo 17.

4.3.3 *Financiamiento y el Gasto*

De acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, los ingresos se clasifican en impuestos, contribuciones a la seguridad social e ingresos no tributarios. Por institución se dividen en los correspondientes al Gobierno Federal, dentro del que se muestran los tributarios y los no tributarios, y en entidades públicas no financieras o Sector Paraestatal. Por su parte, para las erogaciones se utiliza el Clasificador por Objeto del Gasto vigente, el cual permite identificar el gasto por tipo económico, es decir corriente y capital, y la clasificación por subcategorías de gasto, por ejemplo sueldos y salarios, materiales y suministros, servicios generales, transferencias e inversión física.

El financiamiento se agrupa en interno y externo. El interno se subdivide en banco central, y sector privado, mismo que incluye bancos y otras instituciones financieras. Para la clasificación institucional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza los Lineamientos de Política de Gasto del año correspondiente, la cual, con fines presupuestarios, presenta el gasto del Gobierno Federal agrupado en ramos administrativos y generales. Los primeros están asociados con la actividad de una dependencia y los segundos corresponden a erogaciones globales que no pueden asociarse con la actividad de una dependencia, por ejemplo, la deuda pública. Por su parte, el gasto de los organismos y empresas bajo control presupuestario directo se identifica por entidad.

El gasto público también se divide en programable y no programable. El primero agrupa las erogaciones que se asocian directamente con un programa público para cumplir con la gestión gubernamental o desarrollar actividades sociales y productivas, en tanto que el segundo no es posible asociarlo con algún programa específico y se refiere al pago de intereses, las participaciones a estados y municipios y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores. La clasificación de los ingresos y gastos utilizada actualmente para compilar las estadísticas del sector público no financiero central, en términos generales, sigue las prácticas de las guías internacionales. Sin embargo, algunos aspectos particulares se separan de éstas porque la información también se utiliza para realizar el seguimiento del presupuesto público federal.

Por otro lado, tanto el Gobierno Federal como las entidades cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas forman parte del Presupuesto de Egresos son sujetos a control presupuestario directo, por lo que su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo.

4.3.3.1 Áreas prioritarias de programas sociales

Al respecto del carácter prioritario que ostentan los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, la LGDS se refiere a éstos no solamente como prioritarios, sino además como de interés público. En la opinión de Narciso Sánchez Gómez, las áreas prioritarias están representadas por *“aquellas actividades económicas relacionadas con la producción de bienes y servicios en beneficio de la población, con la concurrencia de los sectores público, social y privado”*⁸. Se les denomina prioritarias porque representan aspectos fundamentales para la vida de la población y porque constituyen también los grandes pilares que soportan su existencia, tal es el caso de la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, el trabajo y la seguridad social.

A partir del establecimiento de la nueva política social de desarrollo que implementa la LGDS se determinan esas áreas prioritarias dentro del sistema económico, político y social, derivándose el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que contempla los diversos programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. De esos programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales, los destinados al desarrollo social son prioritarios en tanto que pretenden establecer la concurrencia y solidaridad (principios de la política social) entre los diversos sectores de la población para atender los problemas y demandas de la sociedad de manera justa, equilibrada y proporcional.

Específicamente, los artículos 18 y 19 de nuestro ordenamiento jurídico establecen que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación, señalando como prioritarios y de interés público los siguientes:

⁸ SÁNCHEZ Gómez, Narciso. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1998. Páginas 223-224.

- 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.*

Naturalmente de los programas señalados como prioritarios se deducen las áreas prioritarias: la alimentación, la nutrición, la vivienda, el abasto social de productos básicos, el empleo, la educación obligatoria las campañas de prevención control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica, las actividades encaminadas al combate y erradicación de la pobreza, la marginación o la vulnerabilidad, así como las condiciones que éstas generan; las zonas que por sus características particulares requieren de especial atención; las actividades productivas y la participación del sector social de la economía en éstas; y por último las obras de infraestructura social básica en materia de agua potable, drenaje, electrificación, caminos, equipamiento urbano y otras vías de comunicación, así como el saneamiento ambiental⁹.

4.3.3.2 Montos presupuestales y candados jurídicos al gasto social

La existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, concebido en la Constitución y desarrollado, entre otras disposiciones, en la Ley de Planeación, se traduce concretamente en la obligación de contar con un Plan Nacional de Desarrollo y con programas específicos. De ahí que la programación y, en consecuencia, la presupuestación y aprobación del gasto público federal debe basarse en las directrices y planes nacionales del desarrollo económico y social, previamente establecidos. Una vez formulado el programa del gasto público federal y presentado el proyecto de Presupuesto de Egresos

⁹ *Vid. Supra.*

de la Federación al Presidente de la República por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁰ se envía a la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público para su aprobación, teniendo en consideración que el gasto público federal deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.

Para la aprobación del Presupuesto de Egresos, el artículo 74, fracción IV, de la Constitución dispone un procedimiento de corresponsabilidad en el que participan, por un lado, el Ejecutivo Federal, principal ejecutor del gasto y, por otro lado, la Cámara de Diputados. Durante el desarrollo de este procedimiento ninguno de los dos Poderes puede hacer abstracción, tanto del Sistema de Planeación Democrática, como de los demás ordenamientos jurídicos que rigen el gasto público o que necesariamente coinciden con él, tales como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal la Ley de Coordinación Fiscal la Ley de Planeación y, desde luego, la Ley de Ingresos. Esto es, el Decreto de Presupuesto no es el todo, sino una parte del régimen presupuestario.

A partir del año 2004, debido a la publicación de la LGDS, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se agregó un nuevo ramo, el 20, señalado con el rubro de Desarrollo Social. Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación se contempla tanto la asignación de recursos a cada sector así como el financiamiento de los mismos, sin embargo la nota importante es que a partir de la entrada en vigor de la LGDS los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con la misma ley y 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.

Una de las funciones principales de la LGDS es establecer los objetivos y mecanismos de la política social para convertirla en una Política Social de Estado, por medio del establecimiento de la garantía de prever un presupuesto para los programas y acciones para el desarrollo social y considerando la posibilidad de constituir, en su caso, un Fondo de Contingencia Social que permita dar continuidad a las acciones del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como la definición y medición de la pobreza, la evaluación del impacto de los programas y de las acciones para el desarrollo social, bajo los criterios y lineamientos que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El sector de Desarrollo Social ha de asumir los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo para las áreas de Desarrollo Social y Humano, y Crecimiento con Calidad, los cuales están dirigidos a:

- Mejorar los niveles de bienestar mediante estrategias para la erradicación de las causas de la pobreza;

¹⁰ Cfr. Artículo 31, fracción XV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

- Garantizar la equidad e igualdad de oportunidades para la población en condición de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario;
- Promover un desarrollo regional y urbano equilibrado, en armonía con la naturaleza, y que propicie el cuidado del medio ambiente, la ordenación del territorio, y conciencia de la necesidad de preservar la riqueza natural del país;
- Impulsar el crecimiento ordenado de los centros de población, así como la dotación del equipamiento e infraestructura urbana necesarios;
- Impulsar la creación de reservas de suelo como instrumento de soporte para satisfacer los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano¹¹.

Respecto de los montos presupuestales asignados a los programas destinados al desarrollo social, o bien al gasto social, la LGDS se ha encargado de establecer ciertas condiciones a las que ha dado por denominarse candados jurídicos al gasto social, los cuales implementan nuevos mecanismos que limitan de alguna manera la posibilidad de que dichos montos sean disminuidos en la formulación de los presupuestos de los años fiscales subsecuentes, haciendo especial pronunciamiento en el incremento que deberá sufrir el mismo tal y como lo establece el artículo 20 de la LGDS:

Artículo 20. El presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto 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 y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.

De la misma manera, el artículo 21 establece que la distribución de 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 se hará con criterios de equidad y transparencia, conforme a la normatividad aplicable. En el mismo orden de ideas, la LGDS establece que las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social que se establecen en cada Presupuesto Anual de Egresos de la Federación no podrán ser destinados a fines distintos a los del propio desarrollo social. Asimismo, la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo

¹¹ *Cfr.* Presupuesto de Egresos de la Federación 2006. Estrategia Programática Sectorial; Ramo 20, Desarrollo Social. Dependencia: Desarrollo Social.

Nacional 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*".

Así pues, los candados jurídicos al gasto social versan sobre los siguientes criterios de distribución y financiamiento según prescribe el artículo 23 de la LGDS:

I. El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior;

II. Estará orientado a la promoción de un desarrollo regional equilibrado;

III. Se basará en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, y

IV. 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.

Los mismos recursos presupuestales de carácter federal 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 y de los sectores social y privado. Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación se determinará también el monto y las reglas mínimas a las que quedará sujeta su distribución y aplicación de un Fondo de Contingencia Social, incluyendo las previsiones correspondientes para garantizar que los recursos del fondo sean utilizados en el ejercicio fiscal, lo anterior en respuesta al surgimiento de eventuales fenómenos económicos y presupuestales.

Atendiendo al principio de transparencia, el Gobierno Federal 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, 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.

4.3.4 Zonas de Atención Prioritaria

Según el artículo 29 de la LGDS se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de

Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social.

Aunque más adelante abundaremos específicamente en el Consejo Nacional de Evaluación como instancia creada por la LGDS como organismo público descentralizado cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad, a esta altura es preciso mencionar que una de sus funciones es establecer criterios de resultados para la definición de zonas de atención prioritaria, según lo establece la fracción II del artículo 5º del decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el D.O.F. de 24 de agosto de 2005.

Otra de las competencias de SEDESOL es dar a conocer, a través de su página electrónica y en el Diario Oficial de la Federación, los distintos instrumentos de política social y los procedimientos que se utilicen para la determinación de las zonas de atención prioritaria.

Según el artículo 31 del mismo Reglamento de la LGDS, las zonas de atención prioritaria servirán de base para promover la concurrencia de otros apoyos de los sectores público, social y privado a esas zonas y en los procesos de planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones correspondientes, conforme a las reglas que para ello emita la Secretaría. En ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 43, fracción IV de la LGDS, SEDESOL es la instancia encargada de diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las zonas de atención prioritaria, para lo cual definirá y propondrá la aplicación de políticas específicas que deberán tomarse en consideración en los programas de desarrollo social, a saber:

Artículo 43. “ Corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

IV. Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria;”

El Ejecutivo Federal tendrá a su cargo revisar 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 D.O.F., junto con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicha Declaratoria tendrá los efectos siguientes:

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

En virtud de los principios de solidaridad y participación social, 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 de atención prioritaria.

4.3.5 Fomento del Sector Social de la Economía

Cuando se habla de economía social y solidaria se entra en el terreno de la producción y el consumo para satisfacer necesidades sociales. Por sector social o de economía solidaria, como ha dado por llamársele en los ámbitos económicos, aplicado a la realidad mexicana es, en primer lugar de manera genérica la actividad económica del llamado sector social definido por el artículo 25 constitucional. El sector social, se refiere a los que trabajan bajo alguna modalidad de forma asociativa, comunitaria, colectiva, cooperativa. Sin embargo, pensamos que dentro del sector social también debemos incluir a los que trabajan por cuenta propia, de manera individual o familiar, ya sea formal o informalmente. La Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social ha manifestado que las formas de expresión del sector social en la economía mexicana se da a través de cooperativas de producción y servicios; de formas de organización en el campo como las sociedades de solidaridad social, asociaciones de interés colectivo, uniones de ejidos; de las asociaciones y sociedades civiles; de entidades asociativas en el ámbito financiero del sector social, como sociedades de ahorro y préstamo, fondos de aseguramiento, cajas solidarias, Uniones de Crédito, todas ellas formas de organización alternativas dentro de un sistema de mercado dominante y globalizado, con un modelo económico neoliberal, que fundamenta su lógica de reproducción del capital mundial en la especulación.¹²

Desafortunadamente para países como el nuestro, el sector social de la economía es, a pesar de ser el que más población tiene, el que menos aporta económicamente al producto interno bruto (PIB) dentro del contexto de las economías neoliberales, y a la vez el que menos ingreso de PIB percibe, pues hay que considerar que dentro de este sector se encuentran las comunidades indígenas, el campesinado pobre y medio, los pequeños y medianos productores individuales o asociativos del campo o la ciudad, las cooperativas, los obreros, y

¹² *Cfr.* Plan de Trabajo de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social correspondiente al Tercer Año de la LIX Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados. Noviembre 2005. Segundo Año.

los trabajadores por cuenta propia, principalmente. Esto propicia la aparición de fenómenos como la concentración y la exclusión, pues mientras el 10% de la población concentra el 60% de la riqueza, el 90% apenas accede al 40%, cifras completamente desproporcionadas. Aunado a este problema, se encuentra el de la imposibilidad de identificar con precisión la forma, la ubicación ni la cantidad de organizaciones que forman parte del sector social de la economía en cada una de las entidades federativas y por sector económico, pues la información acerca de este sector es limitado y cuando se recaba información es solamente parcial, es decir por sector, como el agropecuario, por ejemplo. Y evidentemente es necesario saber las características que tiene el sector social para poder diseñar de manera certera y objetiva estrategias propias encaminadas a su fortalecimiento y para generar alternativas de políticas públicas.

Con la definición que se ha hecho del sector social de la economía, podemos establecer el papel que desempeña dentro de nuestro sistema económico y sobre todo social, siendo éste el de constituirse como una alternativa económica seria cuya visión colectiva permite la *recomposición* del tejido social solidario a partir de su fomento; a su vez, el nuevo tejido social propicia la integración de una sociedad más justa y equitativa en lo que respecta a la distribución de la riqueza y oportunidades de acceso al desarrollo, así como al nuevo significado que con esta condición, adquiere el Estado de desarrollo social.

Anteriormente se ha hablado del objeto de la LGDS en primera instancia, siendo uno de los puntos mencionados justamente el fomentar el sector social de la economía, actividad a la que se dedica el Capítulo V de la misma, atendiendo a las deficiencias que el Estado mexicano tiene en este rubro y con la visión integradora de que tanto los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal participen en ella a fin de obtener un bien común que constituya el inicio del proceso de desarrollo establecido a partir de las bases constitucionales, como en la legislación secundaria, en el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos programas de desarrollo social cuya directriz es la política nacional de desarrollo social. La actividad que la LGDS propone para llevar a cabo el fomento al sector social de la economía consiste en promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas, tal y como señala el artículo 33.

Partiendo de los principios de la corresponsabilidad, integralidad y solidaridad, el artículo 34 establece la obligación de las cabezas de gobierno de los tres ámbitos a fomentar el sector social de la economía de la manera que se presenta en el siguiente esquema:

Autoridades competentes	Obligación establecida en el artículo 34 LGDS	Instrumentación (artículos 34 y 35 respectivamente)
Municipios, gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal	Estimular la organización de personas, familias y grupos sociales con	Destinar recursos públicos a la promoción de proyectos productivos; Identificar oportunidades de inversión; Brindar capacitación y asistencia técnica para

	fines productivos.	la organización y el diseño de proyectos productivos. Brindar apoyo legal para la realización de las actividades productivas. Aportar recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales; Destinar recursos al apoyo de personas, familias y organizaciones sociales cuyo objetivo sea el financiamiento de proyectos de desarrollo social.
--	--------------------	---

4.3.6 Definición y Medición de la Pobreza

Dentro del desarrollo social como proceso permanente mediante el cual se amplían las capacidades y las opciones de las personas y comunidades para que puedan ejercer plenamente sus libertades y derechos y realizar todo su potencial productivo y creativo, de acuerdo con sus aspiraciones, elecciones, intereses, convicciones y necesidades, la medición de la pobreza es una tarea esencial desde el punto de vista del diseño y seguimiento de las políticas encaminadas hacia el mejoramiento del desarrollo social y humano.

En el Capítulo 2, Apartado 2.3.1, de la Medición de la Pobreza, se planteó grosso modo la condición de la pobreza, por lo se retomará a fin de establecer la relación que existe entre ésta, la política social y el desarrollo en sí mismo. Se dijo pues que la pobreza es una condición que impide que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad, lesionando a las personas no sólo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas¹³.

A pesar de que la pobreza es considerada como una condición humana de carácter multidimensional que no puede ser reducida a una estadística, su medición es sin embargo, un instrumento importante dentro de la política de desarrollo social en tanto que de dicha cuantificación y proporcionalidad surgen las acciones de evaluación del desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población; se determinan las pautas que deberán seguir las políticas, programas y acciones del sector público para alcanzar su efectiva erradicación; y finalmente se evalúan esas mismas políticas, programas y acciones para determinar su efectividad por medio de la incidencia sobre la pobreza.

Ángeles Palacios Escobar considera que la pobreza puede identificarse y cuantificarse a través de múltiples maneras, a partir de la medición unidimensional o de la medición multidimensional¹⁴. La medición unidimensional

¹³ *Vid Supra.*

¹⁴ PALACIOS Escobar, Ángeles. *La Medición de la Pobreza*. Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM) de la Facultad de Economía de la UNAM. México, 2001.

se realiza a través del un método indirecto conocido como el *Método del Ingreso o de la Línea de la Pobreza*, el cual mide a la pobreza a través de un enfoque *cuantitativo*, y a partir de un nivel de ingreso es como se determina la línea de la pobreza. El objetivo de este método es medir a la pobreza a través de la incapacidad monetaria para satisfacer las necesidades más básicas en base a un ingreso mínimo. Este método concibe a la pobreza como un problema unidimensional, y lo reduce a un problema único de ingreso insuficiente, suponiendo que la pobreza es únicamente resultado de la distribución desigual del ingreso, lo cual es una idea bastante limitada del problema. En países como el nuestro, en vías de desarrollo, es común la utilización de este método en su variante alimentaria, como se propuso en el apartado 2.3.1, ya que la desnutrición es considerada un aspecto esencial de la pobreza y por lo tanto se le considera un indicador fundamental de ésta, pues que el hambre deteriora la condición humana, y en un estado severo, ocasiona daños físicos y mentales irreversibles en los seres humanos, provocándoles serios impedimentos para desarrollarse adecuadamente, lo cual se refleja en un bajo rendimiento escolar, laboral, y alta probabilidad de contraer enfermedades a lo largo del ciclo vital y hasta provocar una muerte precoz. Razón por la cual, el método del ingreso en su variante alimentaria le concede prioridad a las necesidades alimentarias frente a otras necesidades, como lo menciona Palacios Escobar.

La medición multidimensional contempla al menos 6 métodos para identificar y cuantificar a la pobreza, entre ellos se encuentran: el Método Directo o el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), el Método Integral de la pobreza (MIP), el Índice de Pobreza Humana en países en desarrollo y desarrollados, el Índice de Pobreza Global y la Masa Carencial.

- *El Método Directo o Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*, tiene como objetivo medir la pobreza a partir de la insatisfacción de las necesidades básicas como educación, salud y vivienda.
- *El Método Integral de la Pobreza (MIP)* creado en función de las limitaciones de los dos anteriores, sin embargo el resultado es menos confiable, porque se puede hacer una doble cuantificación de la pobreza.
- *El Índice Global de Pobreza (IPG)* que sirve para identificar a los hogares pobres a través de calcular en base a cinco necesidades básicas: Ingreso *per capita* del hogar, nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar. Un hogar se considera en pobreza extrema si tiene un Índice Global de Pobreza entre cero y uno¹⁵.

¹⁵ En México, el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social emplea este método para distribuir los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, FAIS(Ramo 33) entre las entidades federativas y los municipios, considerando criterios de pobreza extrema.

- *La Masa Carencial* es el método por el cual se agrega el factor de la insatisfacción social que presentan, basándose en el Índice Global de Pobreza. La masa carencial tiene su unidad fundamental en el hogar, pero puede agregarse hasta el nivel nacional. Una de las utilidades principales es la redistribución de las aportaciones que realizan las entidades federativas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para los municipios en pobreza extrema por medio de los datos proporcionados por el Índice Global de Pobreza.
- *Índice de Pobreza Humana (IPH₁)* que fue implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para países en vías de desarrollo, y que se concentra en la privación de 3 elementos esenciales de la vida humana, ya reflejados en el Índice de Desarrollo Humano: la longevidad, indicador relacionado con la supervivencia; la vulnerabilidad a la muerte a una edad relativamente temprana, representada con el porcentaje de gente que se estima morirá antes de los 40 años de edad; los conocimientos, indicador que se mide por el porcentaje de adultos analfabetas; el nivel de vida decente, indicador representado por un compuesto a su vez de 3 variables: el acceso a servicios de salud, agua potable, y por el porcentaje de niños menores de 5 años desnutridos (con peso insuficiente). También existe el Índice de Pobreza Humana₂, o ÍPH₂, que es aplicable para los países desarrollados, y que naturalmente consideran otro tipo de variables como la privación de una vida larga, el conocimiento de los adultos, la pobreza de ingreso y la inclusión social medido por el desempleo de largo plazo, es decir la longevidad: medida a través de la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 60 años de edad. Conocimientos: medido por la tasa de analfabetismo funcional adulto. Privación de un nivel de vida decoroso: medido por el porcentaje de la población bajo el límite de la pobreza. Y la inclusión social: medido por la tasa de desempleo de largo plazo (1 año o más).

Hasta ahora, hemos planteado los diversos métodos que existen para identificar, definir y medir la pobreza, pero no está de más señalar que estos métodos representan maneras distintas de concebir a la pobreza y por lo tanto de identificarla, además de que el resultado dependerá directamente del método que se utilice. La selección de las opciones metodológicas está condicionada por la disponibilidad de información. En el caso de México, las fuentes de información más utilizadas para la medición de la pobreza a escala microeconómica son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) y los censos nacionales de población y vivienda, información que levanta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En el año 2002, la SEDESOL, por parte del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza realizó un estudio profundo acerca de la medición de la pobreza en México definiendo que para el examen de políticas públicas, la medición de la pobreza tiene tres aplicaciones principales: el

diagnóstico del problema, el diseño de instrumentos de política y la evaluación de políticas públicas.

Dicho Comité consideró que entre las características mínimas deseables de la medición de la pobreza pueden enumerarse las siguientes:

- Transparencia de los supuestos normativos;
- Sensibilidad a la profundidad y distribución de la insatisfacción entre la población, además de considerar la incidencia promedio;
- Posibilidad de lograr la medición con la información estadística disponible;
- Robustez frente a rangos pertinentes de incertidumbre, tanto en la información, como respecto a variaciones razonables en los parámetros de las medidas, y
- Descomposición de los índice de pobreza entre grupos poblacionales identificados por características observables, tanto para tener explicaciones de los determinantes de la pobreza, como para el diseño de programas dirigidos en forma prioritaria a grupos poblacionales específicos identificados de esa manera¹⁶.

Con la LGDS se ha creado un parte aguas en la definición y medición de la pobreza, en tanto que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en esta actividad. De esta manera, los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores, atendiendo a los artículos 36 y 81 de la LGDS:

- 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;

¹⁶ Cfr. Secretaría de Desarrollo Social, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. *Medición de la pobreza, Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: Documentos de Investigación 1. ISBN: 968-838-476-3. Impreso en México, 2002. Páginas 53, 60 y ss.

- VII. Acceso a la alimentación, y
- VIII. Grado de cohesión social.

El artículo 37 por su parte establece que los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las provisiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes. Más adelante, en el apartado 5.5 del Capítulo siguiente se abundará acerca de la creación y el funcionamiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El tema de la definición y medición de la pobreza es sin duda uno de los más controversiales en lo que se refiere al principio de la transparencia y el acceso a la información, en tanto que antes de la entrada en vigor de la LGDS, estas actividades las llevaba a cabo la propia SEDESOL por medio de un organismo técnico denominado Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En pocas palabras, SEDESOL fungía como juez y parte, pues era la encargada de realizar la medición de la pobreza a la vez que era la encargada de evaluar los resultados de los programas sociales que ella misma estaba encargada de aplicar, teniendo en sus manos la tentadora posibilidad de hacer públicos los resultados más convenientes para el gobierno federal mientras que se atiende a otra realidad. Incluso en los últimos años las cifras publicadas por el Ejecutivo Federal acerca de la disminución de la pobreza son risibles, pues a decir de los números, en el combate a la pobreza se ha ganado terreno en una proporción de 3.5 millones menos de pobres en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2002, lo cual resulta absurdo dentro de un contexto de estancamiento económico, de desempleo y la mayor cantidad de emigrantes a los Estados Unidos de América en toda la historia del país.

El 20 de enero 2004 entró en vigor la LGDS cuyo Capítulo Sexto, De la Definición y Medición de la Pobreza establece que es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social el que determina el método de medición de la pobreza y el que mide la pobreza en este país, sin embargo, en un acto flagrante de violación a la LGDS, la SEDESOL encargó nuevamente al Comité Técnico que llevara a cabo la medición de la pobreza después de determinar la metodología, en lugar de crear el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya postergación parece forzada a causa de evadir las verdaderas cifras de la medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales. A esta situación, habría que adicionar la metodología utilizada por el Comité Técnico utilizado en el año 2004, pues se presenta otro acto que vulnera la LGDS en tanto que el artículo 36 señala ocho factores o indicadores que deben tomarse en cuenta para realizar la medición de la

pobreza y el Comité utilizó solamente uno, el del ingreso corriente, que como dije anteriormente, solamente refleja de manera parcial la situación real de pobreza del país.

No fue sino hasta el 24 de agosto de 2005 que se publicó en el D.O.F. el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, mismo que se estudiará más adelante.

Capítulo 5.

Instancias administrativas creadas por la Ley General de Desarrollo Social: naturaleza jurídica y competencia

- 5.1 Sistema Nacional de Desarrollo Social
 - 5.1.1 *Objeto e integración*
 - 5.1.2 *Competencias*
- 5.2 Comisión Nacional de Desarrollo Social
- 5.3 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social
- 5.4 Consejo Consultivo de Desarrollo Social
- 5.5 Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social

5.1 Sistema Nacional de Desarrollo Social

5.1.1 Objeto e integración

La LGDS ha dedicado su Título Cuarto al Sistema Nacional de Desarrollo Social, que es definido por la propia ley como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del gobierno federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, cuyo objeto se encuentra definido de la siguiente manera:

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;

El denominado Sistema Nacional de Desarrollo tiene como objeto, entre otras cosas, el de llevar a cabo la actividad de integrar la participación de los tres diferentes sectores para llevar a los hechos los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo establecidos en la misma LGDS, configurando así una obligación tanto para el gobierno federal como para los gobiernos de los estados y los municipales en lo que respecta a 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.

II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;

Establecer la colaboración entre los tres ámbitos de gobierno es uno de los rubros más importantes del Sistema Nacional de Desarrollo Social, ya que se parte de la necesidad de que los tres ámbitos se encuentren en la mayor posibilidad de comunicación y de encaminar sus respectivas actividades al trabajo conjunto para lograr mayor efectividad en la ejecución e instrumentación de los programas de desarrollo social, así como en las diversas acciones e inversiones en esta misma 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;

A partir de los principios y objetivos de la Política de Desarrollo Social que se estudiaron anteriormente, considero prioritaria la promoción de la concurrencia, la vinculación y la congruencia tanto de los programas como de las acciones e inversiones de los gobiernos de los tres ámbitos de gobierno, ya que solamente de esta manera se pueden obtener resultados efectivos de los programas de desarrollo social que desafortunadamente no se caracterizan por ser efectivos ni a mediano ni a largo plazo por la falta de vinculación entre las autoridades competentes.

IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;

Deduzco que una de las características más importantes con las que debe contar una sociedad democrática es la de tener ciudadanos participativos, tanto en el aspecto individual como en lo colectivo, pues solamente una sociedad comprometida consigo misma es capaz de obtener beneficio tanto de sus miembros como de las autoridades que los representan.

V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e

VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Por otra parte, la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social fungen como instrumentos para redistribuir y compensar los objetivos concretos de Sistema Nacional de Desarrollo Social con la finalidad de fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un desarrollo equilibrado y justo.

5.1.2 Competencias

Dentro del Título Cuarto, Capítulo II, De las Competencias, se establece que la coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones.

La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social. Asimismo coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa, teniendo como fundamento el artículo 32, fracciones I, II, IV, y VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece la competencia de la Secretaría de Desarrollo Social en los siguientes términos:

Fracción I.-"Formular conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;..."

Fracción II.-"Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;"

Fracción IV.-"Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;"

Fracción VI.-"Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado."¹³⁸

Para que los objetivos de la LGDS puedan ser llevados a cabo con la debida instrumentación jurídica, en el artículo 40 de la misma se establece que en ámbito de sus atribuciones, tanto las legislaturas de los estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios deberán emitir normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades. Al respecto hemos de mencionar la relevancia que tiene la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 23 de mayo de 2000, y cuya entrada en vigor ha marcado un importante avance en materia de desarrollo social, ya que ha instrumentado pertinentemente la actividad del Ejecutivo Local, por medio de su Secretaría de Desarrollo Social, así como las acciones y medidas específicas para concretar los programas sociales por medio de las instancias que fueron creadas para tal efecto, como son la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social, el Consejo de Desarrollo Social, el Consejo Delegacional de Desarrollo Social y el Órgano Político-Administrativo en las Demarcaciones Territoriales.

Así pues, los gobiernos de las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, en los términos de la Ley de Planeación y de la que nos ocupa, y de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad, como establece el artículo 41 de la LGDS. De la misma manera, los municipios formularán, aprobarán y aplicarán sus propios programas de desarrollo social, los cuales deberán estar en concordancia con los de las entidades federativas y el del Gobierno Federal.

¹³⁸ Esta fracción VI fue reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 21 de mayo de 2003.

Específicamente, el artículo 43 de la LGDS establece las atribuciones que corresponden al Gobierno Federal por conducto de la SEDESOL, mismas que observo se pueden clasificar en primarias, de seguimiento y resultantes, tomando en cuenta que las primarias son aquéllas que servirán como base para establecer el marco de referencia sobre el cual se soporta la actividad del Gobierno Federal en materia de desarrollo social, es decir, los principios, las estructuras, las bases. Se llaman de seguimiento aquéllas actividades que implican la parte intermedia del proceso de desarrollo social que pretende movilizarse, en la cual participan de manera activa otros entes de la administración pública tanto local como municipal como coadyuvantes. Y por último, las actividades resultantes o consecuentes, mismas que deberá llevar a cabo el Gobierno Federal a partir de que las primarias y las de seguimiento hayan sido cumplidas y que se encaminan a hacer más efectivo el proceso de desarrollo social dándole además continuidad y vigencia, de la manera que sigue:

Atribuciones del Gobierno Federal (Artículo 43 LGDS)

Actividades Primarias	Actividades de Seguimiento	Actividades Resultantes o Consecuentes
Proyectar y coordinar la planeación nacional y regional 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; (fracción I)	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; (fracción V)	Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social; (fracción IX)
Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, 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 Planeación; (fracción II)	Diseñar los criterios de ejecución anual del Programa en el ámbito de su competencia; (fracción VI)	Las demás que le señale esta Ley, su reglamento y otras disposiciones aplicables. (fracción XI)
Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria que corresponda; (fracción III)	Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de Desarrollo Social; (fracción VII)	

Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria; (fracción IV)	Promover y apoyar instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social; (fracción IX)	
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. (fracción X)		

Como el desarrollo social es un proceso complejo que difícilmente tendrá un fin próximo, la actividad del Gobierno que encabece nuestro país deberá contar con la debida adecuación y oportuno ajuste de su actividad para que el desarrollo social deje de ser un espejismo social y el instrumento jurídico que nos ocupa no pierda su vigencia y efectividad.

De la misma manera que con la actividad que el artículo 43 ha encomendado al Gobierno Federal, el artículo 44 establece las atribuciones que corresponde cumplimentar a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, para lo cual llevaremos a cabo la misma clasificación que hemos utilizado con anterioridad, a saber:

Atribuciones de los Gobierno Locales (Artículo 44 LGDS)

Actividades Primarias	Actividades de Seguimiento	Actividades Resultantes o Consecuentes
Formular y ejecutar el programa estatal de desarrollo social; (fracción I)	Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social; (fracción V)	Concertar acciones con organizaciones en materia de desarrollo social; (fracción IV)
Convenir acciones y programas sociales con el Gobierno Federal; (fracción II)	Ejercer los fondos y recursos federales descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos; (fracción VI)	Informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social. (fracción VII)
Convenir acciones y programas sociales con los gobiernos de sus municipios; (fracción III)		

Por último, el artículo 45 establece que corresponde a los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

Atribuciones de los Ayuntamientos (Artículo 45 LGDS)

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

5.2 Comisión Nacional de Desarrollo Social

La naturaleza jurídica de la Comisión Nacional de Desarrollo Social es la que se establece en el Capítulo III del Título Cuarto de la LGDS, específicamente en el artículo 47, como un *"instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones entre las dependencias y las entidades federales (en el ámbito de sus respectivas competencias) que tiene como objetivo el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social"*.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, estrategias y prioridades, la actividad de las dependencias y entidades federales puede realizarse de manera directa o puede ser concurrente con la de los gobiernos locales de cada entidad federativa y de los municipios; o bien en concertación con los sectores social y privado.

El objeto de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, (de ahora en adelante CNDS) es consolidar la integralidad y el federalismo sobre las bases de

coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social, según establece el artículo 48.

La integración de la CNDS es la que establecen el artículo 49 de la LGDS y el artículo 3 del decreto por el que se regula la CNDS, publicado el 20 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación:

- > Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- > El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos;
- > Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y
- > Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Respecto del régimen de suplencias, el Decreto de 20 de julio de 2004, por el cual se regula la CNDS, establece que el titular de la SEDESOL, así como los integrantes de la Comisión Nacional a que se refieren las fracciones I y II, podrán designar a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener el nivel jerárquico inmediato inferior y que, en ausencia del titular, tendrán las mismas funciones que éste. Los suplentes de los integrantes a que se refiere la fracción III, deberán formar parte del órgano directivo de las asociaciones nacionales de autoridades municipales. En el caso de los integrantes a que hace referencia la fracción IV, el suplente respectivo deberá ser el legislador que para tales fines determine la Cámara respectiva. Las acreditaciones de los suplentes deberán ser notificadas por escrito al Secretario Técnico de la Comisión Nacional. Además podrán ser invitados a participar los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría de Desarrollo Social, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como titulares de otras dependencias de los gobiernos de las entidades federativas de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes tendrán derecho a voz pero no a voto.

Las facultades que ostenta la CNDS para atender la solicitud de colaboración de los sectores social y privado cuando se traten asuntos de su interés o competencia se basan en las siguientes funciones que le compete desarrollar:

- I. Proponer Políticas Públicas de Desarrollo Social bajo los criterios de integralidad y transversalidad;*

II. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal;

III. Proponer programas estatales y regionales, así como acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social y las políticas públicas a que se refiere la fracción anterior;

IV. Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas;

V. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social;

VI. Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza;

VII. Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza;

VIII. Revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes;

IX. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la Secretaría;

X. Proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social;

XI. Proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos;

XII. Sugerir las actividades que estime necesarias y convenientes para el funcionamiento adecuado del Sistema Nacional, y

XIII. Las demás que le señale esta Ley.

Para el debido cumplimiento de las competencias de la CNDS, el Decreto por el que se regula, establece las funciones del Presidente de la misma:

ARTÍCULO 7o.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar, dirigir y supervisar los trabajos de la Comisión Nacional;

II. Convocar con 10 días de anticipación, a las sesiones ordinarias y extraordinarias y proponer el orden del día correspondiente;

III. Presidir y coordinar las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Nacional;

- IV. Supervisar el seguimiento de los acuerdos de la Comisión Nacional;*
- V. Proponer a la Comisión Nacional el Programa Anual del Trabajo de la misma y presentar el Informe Anual de Actividades, y*
- VI. Proponer los estudios, proyectos y programas que sean necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Nacional.*

El artículo 8 del mismo decreto establece las funciones del Secretario Técnico:

- I. Emitir las convocatorias para las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Nacional, previo acuerdo del Presidente;*
- II. Preparar las sesiones, verificar el quórum y levantar las actas correspondientes;*
- III. Llevar un registro y control de las actas, acuerdos y toda la documentación relativa al funcionamiento de la Comisión Nacional;*
- IV. Firmar las actas y acuerdos que se levanten en las sesiones y remitírselos a los miembros de la Comisión Nacional dentro de los cinco días hábiles siguientes al del cierre de la sesión de que se trate;*
- V. Informar al Presidente sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos aprobados por la Comisión Nacional, y*

Los demás integrantes de la CNDS tendrán las siguientes funciones según el artículo 9 del Decreto de 20 de julio:

- I. Participar en las sesiones de la Comisión Nacional;*
- II. En su caso, formular propuestas respecto del Programa Anual de Trabajo que presente el Presidente de la Comisión Nacional;*
- III. En su caso, proponer al Presidente de la Comisión Nacional, por escrito y por lo menos con 15 días previos a la celebración de la sesión respectiva, los temas que estimen deban incluirse en el orden del día de las sesiones, acompañando la documentación necesaria;*
- IV. En su caso, proponer estudios, proyectos, programas, mecanismos de distribución y actividades propias del desarrollo social, relativos al ámbito regional, local y nacional de la política general de desarrollo social, y*
- V. Las demás que les señale la Comisión Nacional.*

5.3 Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social

La naturaleza jurídica de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (de ahora en adelante CIDS) la establece el artículo 51 de la LGDS y es "el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar

la integralidad en el diseño y ejecución de la política Nacional de Desarrollo Social.

La CIDS está integrada por los titulares de las siguientes secretarías:

- *Desarrollo Social, quien la presidirá;*
- *Gobernación;*
- *Hacienda y Crédito Público;*
- *Educación Pública;*
- *Salud;*
- *Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
- *Energía;*
- *Economía;*
- *Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;*
- *Comunicaciones y Transportes;*
- *Función Pública;*
- *Trabajo y Previsión Social;*
- *Reforma Agraria, y*
- *Turismo.*

Los integrantes de la Comisión Intersecretarial tendrán derecho a voz y voto. Asimismo, previo acuerdo de los miembros de la Comisión Intersecretarial y de conformidad con la naturaleza del asunto a tratar, podrán ser invitados a participar a las sesiones, los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, quienes únicamente tendrán derecho a voz, pero no a voto. Además, la Comisión Intersecretarial contará con un Secretario Técnico, que será el Subsecretario que para tal efecto designe el titular de la Secretaría de Desarrollo Social. Respecto al régimen de suplencias, los integrantes de la Comisión Intersecretarial designarán a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener nivel jerárquico inmediato inferior y tendrán las mismas atribuciones que los miembros propietarios, según establece el artículo 2 del Decreto por el que se regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, publicado en D. O. F. de fecha 3 de septiembre de 2004.

El objeto de la CIDS es la coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, y para el cumplimiento de su objeto, la CNDS tendrá las siguientes funciones según establece el artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social:

- I. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica;*

II. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;

III. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales;

IV. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, y

V. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

Sin embargo, el artículo 3 del Decreto que regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, (D.O.F. de 3 de septiembre de 2004) establece que para el mejor cumplimiento de su objeto, además de las funciones que le encomienda el artículo 52 de la Ley General de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial podrá llevar a cabo las siguientes acciones:

I. Recomendar a las dependencias y entidades competentes mecanismos para coordinar las acciones del Gobierno Federal en materia de desarrollo social;

II. Proponer a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las medidas que contribuyan a garantizar la congruencia, transversalidad y sinergia entre los programas de desarrollo social;

III. Recibir las propuestas que, en su caso, le hagan llegar la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a fin de tomarlas en consideración en el desarrollo de sus funciones, y

IV. Aprobar los informes anuales a que se refieren los artículos 9, fracción VII, 10, fracciones VI y VII, y 13 del presente Decreto¹³⁹.

El funcionamiento de la CIDS está determinado por el Decreto de 3 de septiembre de 2004 de la manera que sigue según prescriben los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 ya que para la operación y funcionamiento de la misma se aprovecharán los recursos

¹³⁹ *Cfr.* Decreto que Regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, D. O. F. de 3 de septiembre de 2004. Los informes anuales a que se refiere la fracción VII del artículo 9 son los respectivos a someter al pleno de la Comisión Intersecretarial el programa anual de trabajo y los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas; el artículo 10, fracciones VI y VII se refieren a elaborar un informe anual de seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Desarrollo Social, y elaborar un informe anual con los avances sobre la integralidad, coordinación y corresponsabilidad para el desarrollo social, así como propuestas para mejorar el desempeño de la Comisión Intersecretarial, respectivamente. Por último, el artículo 13 se refiere a que la Comisión Intersecretarial integrará un grupo de trabajo que preparará un informe anual sobre el impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, el cual será sometido a la consideración del pleno de la citada Comisión Intersecretarial.

humanos, materiales y financieros de las Secretarías que la integran, por lo que no se requerirán recursos adicionales para tal fin.

La Comisión Intersecretarial sesionará de manera ordinaria cuando menos una vez por bimestre y podrá llevar a cabo sesiones extraordinarias las veces que resulten necesarias, cuando así lo amerite la naturaleza de los asuntos a tratar, en ambos casos, previa convocatoria suscrita por el Presidente de la Comisión Intersecretarial o, a indicación de éste, por el Secretario Técnico. Las convocatorias a las sesiones especificarán el lugar, fecha y hora previstas para su celebración y deberá ser notificada a los integrantes de la Comisión Intersecretarial cuando menos cinco días hábiles antes de su celebración para las sesiones ordinarias y con tres días hábiles de anticipación para las extraordinarias.

A la convocatoria deberá adjuntarse el orden del día respectivo y la documentación de apoyo de los temas a tratar en la sesión correspondiente. Para que la sesión se considere válida, será necesaria la asistencia del Presidente de la Comisión Intersecretarial o su suplente y de siete miembros de la misma. Si la sesión no pudiera celebrarse el día señalado por falta de quórum, se emitirá una nueva convocatoria, en la cual se indicará tal circunstancia, para que dentro de los quince días hábiles siguientes se celebre la sesión, cualquiera que sea el número de los miembros presentes.

Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán adoptados por la mayoría de votos de los miembros presentes; en caso de empate, el Presidente de la Comisión Intersecretarial tendrá voto de calidad. El acta de cada sesión deberá ser firmada por el Presidente de la Comisión Intersecretarial, así como por los demás integrantes de la misma que hayan asistido y por el Secretario Técnico, haciéndose constar en ella la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados. Dichos acuerdos de la Comisión Intersecretarial serán obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública vigilarán su cumplimiento y serán publicados en el D. O. F.

Las competencias del Presidente de la CIDS, el Secretario Técnico y los integrantes de la Comisión las determina el Decreto de 3 de septiembre de 2000 en los artículos 9, 10 y 11 respectivamente¹⁴⁰.

5.4 Consejo Consultivo de Desarrollo Social

Esta instancia creada por la LGDS, misma que en su artículo 55 determina su naturaleza jurídica como *un órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y conformación plural, tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.*

¹⁴⁰ Cfr. Artículos 9, 10 y 11 del Decreto que regula la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 2004.

La integración del Consejo Consultivo de Desarrollo Social, lo expone el artículo 2 del Decreto que crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, publicado el 20 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con los artículos 57 y 58 de la LGDS, como se expone a continuación:

- I. Un Presidente, quien será el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social;*
- II. Un Secretario Ejecutivo, que designará el Presidente del Consejo Consultivo, y*
- III. Quince consejeros, invitados por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social, que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social.*

La participación de los consejeros será por un año y podrá ser renovada hasta por un periodo igual, previa invitación que formule el Presidente del Consejo Consultivo. A las sesiones del Consejo Consultivo podrán asistir los invitados especiales que designe su Presidente.

El funcionamiento del CCDS está determinado por los artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto de 20 de julio de 2004 respectivamente mismos que indican que el CCDS celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias, previa convocatoria de su Presidente o del Secretario Ejecutivo. Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo cuatro veces al año y las sesiones extraordinarias se efectuarán en cualquier momento a juicio del Presidente.

En la convocatoria respectiva se indicará el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la sesión. A ésta se adjuntará el orden del día y la documentación correspondiente de los asuntos a desahogar, los cuales deberán ser recibidos por los miembros del Consejo con una anticipación no menor de cinco días hábiles, para las sesiones ordinarias y de dos días hábiles para las extraordinarias. En caso de que la reunión convocada no pudiera llevarse a cabo en la fecha programada, deberá celebrarse entre los tres y diez días hábiles siguientes, con el mismo quórum de asistencia a que se refiere el artículo 5o. de este Decreto.

El CCDS sesionará válidamente con la asistencia de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros, estando presente siempre el Presidente del Consejo. En caso de ausencia del Presidente, éste podrá ser suplido por el Secretario Ejecutivo. Tanto las opiniones y recomendaciones del Consejo Consultivo podrán ser dadas a conocer de manera oficial por su Presidente o por el vocero que elijan sus integrantes, y en caso de que algún miembro del Consejo Consultivo tuviera que faltar a las sesiones, deberá dar aviso, previamente y por escrito, al Secretario Ejecutivo. Asimismo, la participación de los miembros del Consejo será a título personal, no remunerada y no tendrán suplentes.

Las funciones del Consejo Consultivo de Desarrollo Social son las que se enumeran a continuación (artículo 56 LGDS):

I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social;

IV. Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;

V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social;

VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia;

VII. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan;

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

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

X. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social;

XI. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

XII. Expedir su reglamento interno, y

XIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

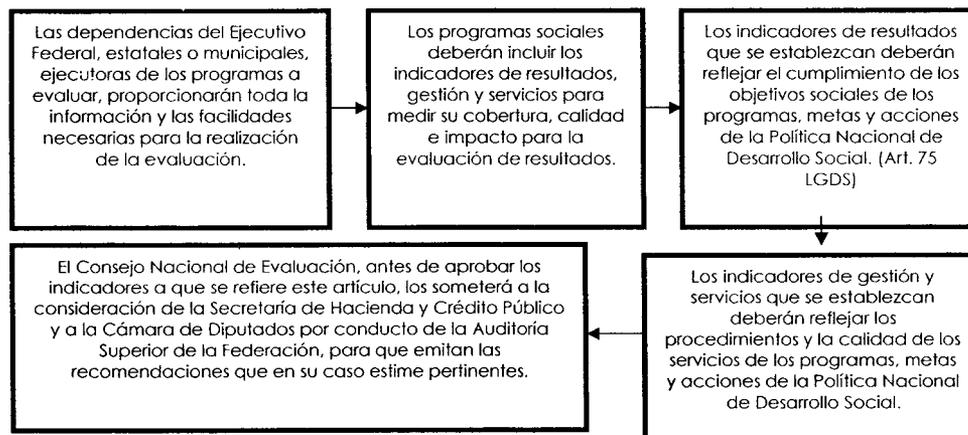
En este orden de ideas, el artículo 59 de la LGDS establece que la SEDESOL prestará al Consejo la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones, y por su parte el artículo 60 determina que el CCDS podrá recibir la colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales, de organizaciones civiles y de particulares. Las competencias específicas del Presidente, el Secretario Ejecutivo y los integrantes del CCDS las determinan los artículos 9, 10 y 11 del Decreto de 20 de julio de 2004 por el que se crea el mismo¹⁴¹.

¹⁴¹ Cfr. Artículos 9, 10 y 11 del Decreto que crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 2004.

5.5 Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social

El Título Quinto de la LGDS, De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Capítulo I, De la Evaluación, se establecen las bases de la evaluación de la política de desarrollo social. En este tenor, se designó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social la tarea de realizar por sí mismo o por medio de uno o más organismos independientes del ejecutor del programa, llevar a cabo la actividad de evaluación de la política de desarrollo social, por medio de la revisión periódica del 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.

Dichos organismos evaluadores independientes deberán ser instituciones de educación superior, de investigación científica y sin fines de lucro, sin embargo cuando sean éstos organismos los que lleven a cabo las evaluaciones correspondientes, deberán ser designados mediante un procedimiento de Adjudicación Directa y mediante convocatoria pública previa. En el siguiente diagrama de flujo se muestra el procedimiento de evaluación que está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



La evaluación será anual, definiendo como periodo del primero de mayo al treinta de abril y podrá también ser multianual en los casos que así se determine pertinente y los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación 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 Secretaría. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público, tal y como prescribe el artículo 80 de la LGDS.

Para realizar un estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, debe definirse en primera instancia su naturaleza jurídica, que es la de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La estructura orgánica del CNE es la siguiente:

- > *Un Comité Directivo;*
- > *Una Secretaría Ejecutiva, y*
- > *Las unidades administrativas que determine el Comité Directivo y que se autoricen en su presupuesto, en los términos de las disposiciones aplicables y conforme a su disponibilidad presupuestaria.*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 de la LGDS y el artículo 7 del Decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (D. O. F. de 24 de agosto de 2005), la administración del Consejo estará a cargo del Comité Directivo, como órgano de gobierno de la entidad, y estará integrado por:

- > *El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;*
- > *Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y*
- > *Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.*

Los investigadores académicos a que se hace referencia durarán cuatro años en el cargo y podrán ser reelectos la mitad de ellos. Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo.

El Consejo Nacional de Evaluación tendrá su sede en la ciudad de México y su patrimonio se integrará con los(de ahora en adelante CNE) recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la SEDESOL, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título, y su administración estará a cargo de un Comité Directivo, que presidirá el titular de la Secretaría, o la persona que éste designe; además estará integrado por las personas a que se refiere la fracción II, del artículo 82 de la LGDS. Las decisiones que tome el CNE serán tomadas por mayoría.

El CNE tiene por objeto el de:

- I. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin*

perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y

II. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad¹⁴².

En virtud de los principios fundamentales de la política de desarrollo social que se han estudiado con anterioridad, el CNE dentro del desarrollo de sus funciones, deberá llevar a cabo lo siguiente:

- *Promover una estrecha colaboración y comunicación con los responsables de la operación de los programas de desarrollo social en los ámbitos Federal, estatal y municipal;*
- *Establecer los requerimientos mínimos para que los organismos independientes que participen en la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social tengan amplia experiencia y solidez en el tema;*
- *Promover que, para el mejor uso de los recursos y la mayor calidad de las evaluaciones de los programas de desarrollo social, éstas se puedan realizar de manera anual o multianual de conformidad con la naturaleza del Programa;*
- *Alcanzar la mayor calidad en el desarrollo de lineamientos, metodologías, normas, modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo criterios de confiabilidad, validez, relevancia, transparencia y representatividad, y*
- *Procurar que los resultados de las evaluaciones sean comparables en el tiempo.*

El artículo 5 del Decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005 establece que para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

I. Revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social, por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes;

II. Establecer criterios de resultados para la definición de zonas de atención prioritaria;

III. Previo a su aprobación, someter la propuesta de indicadores a que se refiere el Capítulo I, del Título Quinto de la Ley, a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estimen pertinentes;

¹⁴² *Cfr.* Artículo 3 del Decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en D. O. F. de fecha 24 de agosto de 2005.

- IV. Una vez cumplido el requisito previsto en la fracción anterior, aprobar los indicadores que en la misma se señalan, a efecto de medir la cobertura, calidad e impacto de los programas y acciones de desarrollo social y verificar que dichos indicadores reflejen el cumplimiento de sus objetivos y metas;
- V. Establecer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;
- VI. Emitir la convocatoria, en su caso, para los organismos evaluadores independientes;
- VII. Definir los requisitos que deberán cumplir los organismos evaluadores independientes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- VIII. Establecer los lineamientos y criterios para que los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social de la Administración Pública Federal, realicen sus evaluaciones internas de manera eficiente, objetiva y clara;
- IX. Coordinarse con los responsables de la operación de los programas y acciones de desarrollo social a que se refiere la fracción anterior y prestar la colaboración que resulte necesaria;
- X. Establecer lineamientos para realizar estudios y diagnósticos relacionados con la conveniencia, viabilidad y eficiencia de todo programa nuevo de evaluación del desarrollo social;
- XI. Solicitar, en su caso, a quienes intervengan en la ejecución de los programas sujetos a evaluación, la información necesaria para este fin;
- XII. Aprobar el informe sobre la política y programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones y otros estudios que al efecto se realicen;
- XIII. Dar a conocer los resultados de las evaluaciones y otros estudios referentes al desarrollo social;
- XIV. Utilizar las evaluaciones para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la política de desarrollo social y contribuir a mejorar su operación y resultados;
- XV. Formular el informe de resultados de las evaluaciones, el cual deberá entregarse a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría;
- XVI. Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, sobre la política y los programas de desarrollo social, con base en los resultados de las evaluaciones e investigaciones disponibles;

XVII. Recibir y, en su caso, considerar las propuestas temáticas y metodológicas de evaluación que sugieran los sectores público, social y privado relacionados con el desarrollo social;

XVIII. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación en todos los ámbitos relacionados con la política de desarrollo social;

XIX. Realizar estudios e investigaciones en la materia;

XX. Formular un informe ejecutivo anual sobre las evaluaciones realizadas;

XXI. Actuar, en su caso, como órgano de consulta y asesoría en materia de evaluación de programas sociales y medición de pobreza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores social y privado;

XXII. Concretar acuerdos y convenios con las autoridades de desarrollo social de estados y municipios y, en su caso, con organizaciones de los sectores social y privado, para promover la evaluación de programas y acciones;

XXIII. Promover mecanismos de acceso a las bases de datos de las evaluaciones para un adecuado análisis de la planeación, investigación, capacitación y enseñanza;

XXIV. Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley y realizar los estudios correspondientes con la periodicidad que establece el artículo 37 de la misma;

XXV. Garantizar la transparencia, objetividad y rigor técnico en el cumplimiento de la atribución que señala la fracción anterior, utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, en términos de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley;

XXVI. Dar a conocer los resultados sobre la medición de la pobreza;

XXVII. Coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Social para consolidar una adecuada integración y fomento al federalismo, sobre bases de coordinación, colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social, así como con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, y

XXVIII. Promover cursos, talleres y seminarios de manera permanente, para el desarrollo y conocimiento de técnicas y metodologías de evaluación y de medición de la pobreza.

El funcionamiento y las competencias del Órgano de Gobierno, el Secretario Ejecutivo y los investigadores académicos del CNE lo determinan los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto antes citado.

Por ser un organismo público descentralizado, creado de conformidad con la Ley de Entidades Paraestatales, el CNE tendrá un patrimonio propio integrado por:

- *Los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título;*
- *Los recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento, a través de la Secretaría, y*
- *Los demás recursos y derechos que adquiera por cualquier otro título legal.*

En virtud del principio de transparencia a que todas las instancias de la Administración Pública deben estar apegadas, el CNE contará con un Órgano de Vigilancia, integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes tendrán a su cargo las atribuciones que les confieren la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones aplicables.

Los miembros del Órgano de Vigilancia asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias del Comité Directivo. Asimismo, podrán asistir a las sesiones de los comités y grupos de trabajo especializados. Por su parte, el Comité Directivo y el Secretario Ejecutivo, deberán proporcionar oportunamente a los comisarios públicos la información y facilidades necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones. De la misma manera, el CNE contará con un Órgano Interno de Control, cuyo Titular será designado en términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se transcribe a continuación, y en el ejercicio de sus funciones, se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Fracción XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (ahora Secretaría de la Función Pública), tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha Secretaría;"

Los servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto por los artículos correspondientes del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Las ausencias del Titular del Órgano Interno de Control, así como de los Titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, serán suplidas conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función

Pública; y las relaciones de trabajo entre el Consejo y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

1. El desarrollo social es un proceso complejo que abarca aspectos como el crecimiento económico, las transformaciones de las condiciones de vida de la población en general y específicamente de los sectores poblacionales más débiles; la reestructura del sector productivo de bienes y servicios; las interrelaciones entre los sectores de la producción, el medio ambiente y la población.
2. La Ley General de Desarrollo Social es un instrumento jurídico creado con la finalidad de poner fin a la diversidad de criterios para atender demandas sociales y la asignación de recursos, impulsar el desarrollo social en la medida que regula las acciones de política económica, eliminar la dispersión de criterios para el diseño de programas sociales, propugna por favorecer el federalismo bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, otorgando mayor participación de las entidades federativas y los municipios, organizando y coordinando las políticas públicas recuperando la toma de decisiones y la gestión locales conforme a las características sociodemográficas, sociales y económicas de cada área geográfica.
3. Al realizar un estudio analítico de la LGDS concluyo que en efecto ésta constituye un avance en materia de política social en nuestro país en tanto que, hasta el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (20 de enero de 2004) se carecía de un instrumento jurídico especializado que prestara especial atención a uno de los rubros fundamentales de la política estatal de desarrollo integral, tal como lo es el desarrollo social. Es además el instrumento adecuado para respaldar las garantías sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo considero que la LGDS es deficiente y limitada por carecer de una definición de desarrollo social que permita delimitar su objeto con claridad; considero además que existen ambigüedades en los denominados derechos del desarrollo social que como la propia LGDS señala, son el derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, al ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social, y a la no discriminación, por lo que propongo que se lleve a cabo una adecuada delimitación de cada uno de los rubros antes mencionados y se aborden de manera integral unos con otros, además de reforzar la intervención de los tres ámbitos de gobierno en la aplicación de la LGDS bajo los principios de solidaridad y corresponsabilidad para poder alcanzar un avance efectivo y homogéneo en la elevación del nivel de vida de la población.
4. En un sistema jurídico como el mexicano, con profundas deficiencias en los medios de aplicación de la ley, la LGDS representa un avance en la intencionalidad del proyecto en sí, sin embargo adolece de ineficacia material ya que carece de medios que hagan propicio su cumplimiento, es decir, no se estipula la manera en que los supuestos acreedores al desarrollo social puedan hacer efectivo su derecho; más aún, es vaga en señalar la manera en que se determinarán los supuestos acreedores, carece de mecanismos de exigibilidad. Razones éstas por las que considero que la LGDS debe adicionarse con un capítulo dedicado a las acciones que los beneficiarios pueden ejercer en caso de que sus derechos sean

CONCLUSIONES

trasgredidos, así como la vía por la cual esta acción podrá ejercerse y la autoridad judicial competente para resolver las controversias derivadas de la aplicación de la ley, emergiendo además como primera instancia antes de acudir al Juicio de Amparo.

5. Asimismo considero necesario el establecimiento de las bases sobre las cuales se conformará el padrón de beneficiarios a los programas sociales derivados del Plan Nacional de Desarrollo y *respaldados* por la propia ley bajo los principios de transparencia, justicia distributiva, congruencia y equidad que forman parte de los principios de la política nacional de desarrollo social.
6. La LGDS enfoca su atención en tres rubros principales que son: la transformación de las condiciones de vida de la población, la configuración del sistema económico y crecimiento económico, y disfrute de un medio ambiente sano, lo cual demuestra una amplia e integral visión del desarrollo social, sin embargo en el ánimo de abarcar todos los aspectos del desarrollo social, poco se consigue concretar, por lo que debería considerarse su estructura actual, pues aunque los derechos del desarrollo social no son ajenos uno del otro, tampoco son compatibles del todo y cada uno aporta particularidades ajenas a los otros.
7. En materia de financiamiento y gasto considero que la LGDS aporta verdaderas estructuras que evitan el desvío de recursos destinados originalmente al desarrollo social por medio de los programas que, derivados del Plan Nacional de Desarrollo, son considerados de carácter prioritario y de interés público. Con los denominados *candados al gasto social* que consisten principalmente en la imposibilidad de disminución del monto per cápita del año inmediato anterior, la LGDS aporta al sistema jurídico mexicano una garantía de que la política de desarrollo social es congruente con la actividad, propiamente dicha, del Estado para la obtención de sus fines primarios, es decir, para beneficio de su elemento humano. Aunado a esta situación considero de trascendente importancia que sea el pueblo un elemento activo dentro del proceso de desarrollo social, en tanto que es éste mismo quien conoce sus particulares carencias, necesidades y puede aportar estrategias para que éstas sean atendidas y cubiertas de una forma práctica, con el debido respaldo de la estructura que para el efecto, aporta la administración pública. Pero a pesar de que 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 está garantizado por la LGDS, ésta es omisa en el establecimiento de mecanismos a través de los cuales puedan en efecto, participar los beneficiarios y la sociedad, por lo cual se requiere el establecimiento de estos mecanismos.
8. Respecto de las instancias creadas por la LGDS, considero que la de mayor trascendencia es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo descentralizado cuyo objetivo es normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin

CONCLUSIONES

perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, así como establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. A pesar de que esta instancia funciona como una paraestatal y no tendrá autonomía plena, considero un acierto que la representación del mismo esté conformada por académicos convocados públicamente y no conformada por la Secretaría de Desarrollo Social, hecho que le otorga mayor credibilidad. No obstante, los indicadores de la pobreza a que se refiere la LGDS de los que deberá hacer uso el Consejo Nacional de Evaluación son limitados en cuanto a su visión, pues la dificultad para medir la pobreza es elevada y deben tomarse en cuenta particularidades no solamente económicas, o cuantitativas, por lo cual el reglamento de la LGDS deberá atender a estas particularidades de los beneficiarios de los programas de desarrollo social.

9. Para la determinación de las zonas de atención prioritaria, será necesario que tanto la Secretaría de Desarrollo Social, como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, trabajen de manera conjunta con el Consejo Nacional de Evaluación, con el objeto de determinar realmente los puntos específicos en los que deban ser aplicados los recursos, tanto por su nivel de pobreza, de necesidad, así como por su rezago. Sin embargo establecerse un mecanismo eminentemente de carácter jurídico para determinar tanto las zonas de atención prioritaria como la asignación de recursos para los programas sociales, pues de no ser así, intervendrían factores políticos que en definitiva desviarían el objetivo del desarrollo social, ya que por una parte las entidades federativas se declararían zonas de atención prioritaria para que les sean asignados más recursos, pero por otra, existirá el interés político de que su “zona” sea declarada en pleno desarrollo en función del éxito del gobierno en turno.
10. Respecto al gasto destinado al desarrollo social (Ramo 20, creado a partir de 2004 en virtud de la LGDS) será necesario además que se establezca dentro del reglamento de la LGDS, o bien en esta misma, la manera en que deberá ser distribuido el gasto, es decir, debe precisarse con qué mecanismo social se establecerán los criterios que determinen el presupuesto de cada entidad federativa, así como el designado a cada vertiente del desarrollo dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.
11. En último término, considero necesario que se establezca en la LGDS la obligación de los beneficiarios de los programas sociales a cooperar a favor de un bien colectivo, en razón de haber sido beneficiado en un primer momento, como retribución, ya sea dentro de su propia comunidad o bien de alguno de los ámbitos en que pueda ser útil a algún rubro del desarrollo social, en cualquiera de los momentos de éste. Lo anterior en virtud de los principios de reciprocidad, solidaridad y justicia distributiva.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ACOSTA** Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 2000.
2. _____, Derecho Administrativo Especial Tomo II. Editorial Porrúa. México 1999.
3. **BARRA MEXICANA DE ABOGADOS**. Estado de Derecho. Colección Foro de la Barra Mexicana. Editorial THEMIS. México 1997.
4. **BIELSA**, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial La Sexta Ley. 6ª Edición. Buenos Aires 1965.
5. **BOBBIO**, Norberto. El futuro de la democracia". Fondo de Cultura Económica, México 1989.
6. **BOQUERA** Oliver, José María. Tratados y Manuales. Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Civitas. Madrid 1996.
7. **BURGOA** Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 36ª Edición. Editorial Porrúa, México 2003.
8. _____, El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, México 2000.
9. **CASTREJÓN** García, Gabino E. Derecho Administrativo I. 2ª Edición. Cárdenas Editor Distribuidor, México 2002.
10. **CUEVA DE LA**, Mario. La idea del Estado. Quinta Edición. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. México 1996.
11. **CHINOY**, Ely. La Sociedad. Una introducción a la Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987.
12. **FAYA** Biesca, Jacinto. Administración Pública Federal. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1983.
13. **FERNÁNDEZ** Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Editorial Porrúa, México 1995.
14. **FIX** Fierro, Héctor y **LÓPEZ** Ayllón Sergio. Libre comercio y globalización del derecho. En obra colectiva, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. UNAM. México, 1993. Tomo I. p. 23.
15. **FRAGA**, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 38ª Edición. México 1998.
16. **GARCÍA** Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 36ª Edición. Editorial Porrúa. México 1984.
17. **GONZÁLEZ** González, María de la Luz. Valores del Estado en el pensamiento político. 2ª edición. Editorial Mc Graw Hill, México 1997.
18. **GONZÁLEZ** Salazar, **Gloria**. *Aspectos recientes del desarrollo social en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988.
19. **GONZÁLEZ** Uribe, Héctor. Teoría Política. 5ª edición. Editorial Porrúa México 1984.
20. **HOBBS**, Thomas. Leviatán. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
21. **KANT**, Emmanuel. Sobre la paz perpetua. Alianza Editorial, Madrid 2002.
22. **MARTÍNEZ** Morales, Rafael Isidoro. Derecho Administrativo. Primer Curso. UNAM. Editorial HARLA. México 1991.
23. _____, Derecho Administrativo. Segundo Curso. UNAM. Editorial HARLA. México 1991.
24. _____, Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Oxford University Press. México 1998.
25. **NAVA** Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Tomo I. Fondo de Cultura Económica.
26. _____, Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México 1995.
27. **OLIVERA** Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1976.
28. **ROUSSEAU**, Jean Jacob. El Contrato Social. Editorial Porrúa. México, 1992.
29. **SÁNCHEZ** Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 5ª edición. Porrúa, México 2000.
30. **SÁNCHEZ** Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México 1998.
31. **SERRA** Rojas, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México 1980.
32. _____, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 19ª Edición. México 1998.

33. _____, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa. 20ª Edición. México 1999.
34. **SICHES**, Recasens. *Tratado de Filosofía del Derecho*. 9ª Edición. Porrúa, México, 1980.
35. **TENA** Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1800-1976*. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México 1976.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ◆ Ley General de Desarrollo Social
- ◆ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ◆ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- ◆ Ley Federal del Trabajo
- ◆ Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- ◆ Ley de Planeación
- ◆ Código Fiscal de la Federación
- ◆ Código Penal Federal
- ◆ Código Federal de Procedimientos Civiles
- ◆ Ley Federal de Protección al Consumidor
- ◆ Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

OTRAS PUBLICACIONES

- ◆ Diario Oficial de la Federación: contenido.
- ◆ Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.
- ◆ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- ◆ Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.
- ◆ Programa de Educación, Salud y Alimentación: "PROGRESA".
- ◆ Lynn Bennett, *Using Empowerment and Social Inclusion for Pro-Poor Growth: A Theory of Social Change*
- ◆ Pedro Vuskovic, *Los instrumentos estadísticos del análisis económico*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (1984), Instituto Politécnico Nacional © 1986, México, pp. 14-15.
- ◆ Amartya Sen, *Desarrollo y Libertad*, Editorial Plantea, México, 2000. p. 14;
- ◆ Rodolfo de la Torre, *Ley de Desarrollo Social. Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD*; Secretaría de Desarrollo Social, Cuadernos de Desarrollo Humano, Núm. 4, México, diciembre de 2002, pp. 8-9.
- ◆ Julio Boltvinik, "Voto razonado a favor de la LGDS", *Economía Moral, La Jornada*, 28 de noviembre de 2002; Araceli Damián, "Ley de Desarrollo Social y Mediciones de la pobreza", *El Financiero*, 19 de enero de 2004.
- ◆ _____, "Logros y limitaciones de la nueva ley social", *Economía Moral, La Jornada*, 5 de febrero de 2004, "Nueva ley social", *Economía Moral, La Jornada*, 23 de enero de 2004.
- ◆ _____, "Logros y limitaciones de la nueva ley social", *Economía Moral, La Jornada*, 5 de febrero de 2004.

PÁGINAS WEB

- ◆ <http://sedesol.gob.mx>
- ◆ <http://presidencia.gob.mx>
- ◆ <http://sfp.gob.mx>
- ◆ www.worldbank.org/poverty/empowerment/retreat/bennett.pdf

- ◆ www.eursur.org/guiadelmundo/temas/desarrollo_social/
- ◆ <http://pnd.presidencia.gob.mx/>