



**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“Creación de la Comisión de
Desarrollo Social del Poder Legislativo
del Estado de México”**

T E S I S

Que para obtener el Grado de:
Maestro en Ciencia Política

Presenta:

Pablo Bedolla López

Asesor: Dr. Guillermo Farfán Mendoza



Ciudad Universitaria

México, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

Al Doctor Guillermo Farfán, por su apoyo incondicional y su acertada tutoría en la realización de esta investigación.

A la Doctora Sara Gordon, por sus excelentes comentarios, sus objetivas correcciones y su diligencia para llevar a cabo la revisión de este trabajo.

Al Doctor Ricardo Uvalle, por su valorada experiencia académica y su confianza en esta tesis.

A la Doctora Karla Valverde, por las importantes y acertadas aportaciones a mi trabajo, tanto de crítica constructiva como de enriquecimiento bibliográfico.

A la Doctora Alejandra Salas, por obsequiarme su tiempo y su esfuerzo en la revisión de mi trabajo.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en donde encontré preparación para desarrollarme profesionalmente, espacios de análisis y de reflexión, además de confirmar mi vocación.

A mi *Alma Mater*, por todos los espacios que genera para dar oportunidad a quienes tienen el deseo de superación, para los cuales existen un sinnúmero de alternativas para crecer como personas, como profesionales y como orgullosos egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al gobernador del Estado de México, Lic. Enrique Peña Nieto, por su decidido apoyo para los menos favorecidos, a través de los recursos otorgados a los distintos programas sociales y diversas acciones, en coordinación con la Comisión de Desarrollo Social del Poder Legislativo del Estado de México.

Reconocimiento

Al Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, por su loable
Política de Desarrollo Social.

Índice

Introducción	11
Planteamiento del Problema	17
Justificación.....	18
Objetivos	21
Delimitación Temporal.....	21
Delimitación Espacial	22
Metodología.....	24
CAPÍTULO 1. Marco Teórico - Conceptual	
1.1 Desarrollo	27
1.2 Necesidad del Desarrollo Social	33
1.3 Concepto de Desarrollo Social	36
1.3.1 El Combate a la Pobreza.....	43
1.3.2 Importancia de los Indicadores.....	43
1.3.3 Índice de Desarrollo Humano	44
1.3.4 Umbrales de Pobreza.....	47
1.3.5 Índice de Rezago Social	51
1.3.6 Índices de Desarrollo Social (IDS).....	52
1.4 Comisiones Ordinarias	55
1.5 Consideraciones Finales	57
CAPÍTULO 2. El bienestar social en México: Contexto Histórico	
2.1 Antecedentes	59
2.2 Primer periodo: Antes de la Revolución Mexicana	60
2.3 Segundo periodo: 1917-1940	61
2.4 Tercer periodo: 1940 – 1982	63

2.5 Cuarto periodo 1982 – 1988.....	68
2.6 Consideraciones Finales	70

CAPÍTULO 3. El Bienestar Social en México a partir de 1988

3.1 Introducción.....	75
3.2 Articulación de la Política Social: Creación de la SEDESOL.....	78
3.3 Pronasol	80
3.4 Progresas.....	82
3.5 Oportunidades.....	82
3.6 Comisión de Desarrollo Social: Antecedentes, Funciones y Labor Legislativa....	84
3.7 Ley General de Desarrollo Social.....	90
3.8 Consideraciones Finales	97

CAPÍTULO 4. La Comisión de Desarrollo Social del Poder Legislativo del Estado de México

4.1 Introducción.....	101
4.2 Creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México.....	103
4.3 Ley de Desarrollo Social de Estado de México.....	106
4.4 El Poder Legislativo del Estado de México y las Comisiones Legislativas	109
4.5 Creación de la Comisión de Desarrollo Social	113
4.6 Dictamen de la Iniciativa y Decreto Número198.....	116
4.7 Importancia de la creación de la Comisión de Desarrollo Social.....	118
4.8 Miembros de la Comisión de Desarrollo Social desde su Creación	122
4.9 Iniciativas remitidas a la Comisión de Desarrollo Social.....	128
4.10 Puntos de Acuerdo remitidos a la Comisión de Desarrollo Social.....	134
4.11 Logros de la Comisión de Desarrollo Social del Estado de México.....	136
4.12 Consideraciones Finales	139

CONCLUSIONES FINALES	145
-----------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	153
---------------------------	------------

Introducción

El presente trabajo busca establecer la descripción e información respecto del quehacer de un órgano como lo es la Comisión de Desarrollo Social, que es parte integrante de una institución tan importante como el Poder Legislativo del Estado de México. Una aclaración primordial es que el trabajo no pretende adentrarse a las críticas alrededor del desarrollo humano y social, a los diversos modos de conceptualizar y medir fenómenos como la pobreza y la marginación, relacionados directamente con el desarrollo social –aunque no se ignoran- ni tomar una postura al respecto, a pesar de que se mencionan de pronto en la exposición de algún autor.

En este sentido, la investigación se orienta a plantear la importancia del papel que desempeñan las instituciones en materia de desarrollo social considerando la aparición del concepto que se materializó al permear esta ideología sobre el desarrollo en la mayoría de los países a través de las Naciones Unidas, como respuesta a los problemas que generan la desigualdad social y la pobreza en el contexto actual, donde la deslocalización, la desregulación y los procesos que genera la globalización son lugares comunes, en un contexto de economía denominada como “neoliberal”, que se ha sido sumamente criticada, porque supone la generación de mecanismos que provocan desigualdad social y procesos de pobreza, marginación y exclusión.

Quizás hemos padecido en algún momento la falta o escasez de dinero, ya sea como una experiencia individual o colectiva, hablando del contexto familiar, lo cual no hace referencia a la pobreza como un problema social. Este fenómeno como problema social, afecta en una serie de aspectos que trascienden más allá de las carencias materiales de las que adolecen las personas, pues afecta cada dimensión de la cultura y de la sociedad. Tiene que ver con la dignidad de los

individuos, la violación de los derechos humanos y sociales que los marcos nacionales e internacionales señalan para cada ser humano, además de las formas de vida que tienen que desarrollar con base en las limitaciones y carencias vividas de un grupo o sector social. Desde esta perspectiva, hablamos de una carencia de recursos materiales, de bienes y servicios concretos que consideramos importantes, necesarios o indispensables para la vida; de una serie de privaciones de acceso a satisfactores como educación, salud y otros servicios más, de los que depende el desarrollo de los individuos en cualquier sociedad. Cuando hablamos de pobreza, no es necesario que nos refiramos a países más pobres que el nuestro, pues podemos encontrar esas limitaciones y carencias en las comunidades más apartadas de México.

La pobreza es un concepto relativo. Nadie es pobre o rico en sí mismo sino en relación a otras personas, ya sean éstas miembros del mismo grupo dentro del cual se efectúa la comparación o pertenezcan a ámbitos sociales completamente disímiles; de hecho, es el mismo grupo social el que plantea cuáles son los límites mínimos considerados para una vida digna. Por ello, este fenómeno social representa un azote inaceptable para la mayoría de las sociedades.

Más allá de determinar un valor que indique el número de personas que pueden considerarse como pobres dentro de un grupo social, región o país determinado; o la forma en que se mida la pobreza tomando en cuenta el ingreso *per cápita*, o del hogar y su relación con las canastas *per cápita* básica o la canasta *per cápita* alimentaría, independientemente de las distintas metodologías que se utilizan para establecer una línea de pobreza que defina qué es y cómo deben de considerarse las personas que padecen dicho fenómeno, la pobreza ha sido una preocupación de las sociedades modernas en la que los gobiernos han buscado incidir inspirados por determinadas ideologías que los han llevado tanto a interpretar la pobreza y los fenómenos vinculados a ella –como la marginación, desigualdad, exclusión, etcétera- como las formas de combatirlas por medio de la creación de diversas instituciones avocadas a establecer los marcos jurídicos, la planeación,

las políticas públicas y los programas orientados a reducir o erradicar las carencias de sus poblaciones.

Igualmente, la marginación como se plantea en los índices que construye el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Consejo Estatal de Población (COESPO), se basan en cuestiones meramente estadísticas, pero que no hablan de la calidad de vida de las personas que se encuentran en esta situación. Además, las variables sobre las que se construye este índice ya no satisfacen los requerimientos mínimos para tener una verdadera calidad de vida. Tampoco abarcan otro tipo de marginación en términos de exclusión; es decir, no habla de si se sufre marginación por cuestiones de índole físico como las personas discapacitadas o por poner otro ejemplo, la marginación que padecen las personas que pertenecen a un grupo étnico.

En la actualidad existe una creciente tensión que tiene origen en una red compleja de cambios económicos, políticos, culturales e institucionales en los estados nacionales aunados a la creciente pobreza, que se vincula con lo que se conoce como globalización.

Con base en este fenómeno, ningún país se puede sustraer de las consecuencias que no solo afectan el ámbito financiero, sino el político y el productivo. Asociado a ello, se presenta la creciente ola de inseguridad generada por el crimen organizado y la crisis económica que no parece tener salida en el futuro inmediato.

Las reformas estatales en las últimas décadas, se han orientado a tratar de dar respuesta a los cambios y desafíos que han presentado los procesos de la globalización, por medio de políticas públicas específicas, así como de cambios institucionales y constitucionales diversos, que en materia de desarrollo social no ha sido la excepción.

Desde el punto de vista de Cordera (2000: 18), la globalización manifiesta un despliegue mundial de nuevas reacciones productivas y sociales, pero desigual,

ya que se encuentran determinadas por grandes cambios en la ciencia y la tecnología. Las desigualdades generadas en los estados nacionales junto a la desigualdad producida por los procesos de la globalización, implican un reforzamiento de los mecanismos que dan como resultado la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad.

Lo global representa un conjunto de relaciones de fuerza de las que los estados no pueden sustraerse, de tal forma que el avance de dichos procesos genera impactos que pueden ser decisivos, sobre el orden constitucional y las otras instituciones que organizan y definen a las formas de gobierno (Cordera, 2000: 19).

No obstante la aparición de la globalización, al gobierno todavía se le atribuye un papel definido en el suministro de bienes públicos que promueve el desarrollo económico y social, a través de las funciones que llevan a cabo las instituciones (Arce, 2006: 171).

Los nuevos procesos económicos –en el contexto del neoliberalismo- han contribuido a ampliar las desigualdades estructurales, como las que se dan en los ingresos de distintas categorías sociales; de tal manera que el aumento de las desigualdades estructurales y el surgimiento de nuevas formas de desigualdad es una realidad palpable que forma parte de la situación actual (Gordon, 2000: 59).

Cuando se habla de nuevas desigualdades, ya no se hace referencia solo a los indicadores sociales de cualquier país, como educación, ingreso, gasto, ocupación y que significan además referentes identitarios colectivos con cierto grado de estabilidad, sino que dichas desigualdades se distinguen por identidades colectivas volátiles, que toman base en evoluciones técnicas –por poner un ejemplo el uso de la red de internet-, de orden jurídico o económico, o incluso de un cambio en la percepción de la relación entre los individuos ligadas a la oferta y demanda laboral, derivados de nuevos modos de producción o de procesos de desregulación institucional, a fenómenos de desempleo y a otros efectos del

sistema económico, como la inflación y el alza de tasas de interés (Gordon, 2000: 60).

Planteado así, con base en los desafíos y restricciones del contexto global, se ha presentado cada vez mayor atención al papel que las instituciones pueden y deben jugar, para propiciar ambientes favorables al desarrollo económico y social. Así, se insiste en reformas institucionales que coadyuven a mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso (Cordera, 2000: 27).

Las políticas públicas y los arreglos institucionales son considerados cada vez más como un factor decisivo para el éxito en el desarrollo; es decir, la educación como inversión y como vehículo para la creación de una ciudadanía democrática; la promoción selectiva del desarrollo tecnológico; el establecimiento de mecanismos de financiamiento acorde con la imperfección intensa y extensa de los mercados de capital; la ampliación de la infraestructura y la modernización del sistema de información y comunicación; la protección ecológica y el mantenimiento y ampliación de una red básica de seguridad y bienestar social (Cordera, 2000: 29)

De ahí la importancia que ha cobrado el papel de las instituciones del estado para generar procesos adecuados, basados en marcos institucionales y legislativos en materia de desarrollo social.

Con el propósito de describir el papel de las instituciones en los planos mencionados, el trabajo se dividió en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta un acercamiento conceptual, que en su primer apartado plantea distintas concepciones sobre el desarrollo, abordando el proceso de diferencia entre el desarrollo económico del social, para después presentar un acercamiento conceptual sobre desarrollo social; describiendo la operación de la política de desarrollo social que en México se concreta a través de lo que se conoce como la

política de combate a la pobreza, con base en una serie de programas orientados a los menos favorecidos, que utilizan como referencia para la toma de decisiones en la materia, toda una gama de indicadores que se describen brevemente. Se plantea también el concepto de comisión legislativa dado que el trabajo se ocupa de la descripción de la comisión de desarrollo social.

En el capítulo dos, se desarrolla de manera concreta un contexto histórico del bienestar social en México, a través de diferentes etapas establecidas por ciclos de carácter político-económico, en las que se procura presentar los aspectos más relevantes en cada una de ellas, con el propósito de destacar la influencia de una determinada idea de desarrollo y de bienestar social.

Siguiendo la descripción del capítulo dos, en el capítulo tres se presenta la descripción de la época actual en materia sobre todo de desarrollo social, centrándose este apartado en los factores ideológicos que llevaron a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) subrayando los aspectos más importantes en esta materia; a la conformación de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados federal y sus aportaciones en esta materia y configuración de la Ley General de Desarrollo Social destacando algunos aspectos de su estructura.

En el capítulo cuatro se aborda el estudio de caso, siguiendo el esquema del capítulo tres, al presentar los antecedentes de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, resaltando sus aspectos más importantes en esta materia. Se aludirá a la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, a fin de describir su estructura. Por último se abordará el estudio de caso: la Comisión de Desarrollo Social del Poder Legislativo del Estado de México, tocando aspectos desde su creación cómo órgano interno de la Legislatura, funciones, composición y su desempeño, así como la relevancia que implica su creación para responder a la idea de desarrollo social que se encuentra vigente en nuestro contexto.

Planteamiento del Problema

Al acercarse a la literatura especializada de temas como la pobreza, la marginación y el bienestar social, se descubre que efectivamente, en todas las épocas históricas de la humanidad ha habido pobres y de alguna manera han existido instituciones que den respuesta ante tales problemáticas en mayor o menor medida.

En la actualidad, no podríamos concebir que no hubiera instituciones tanto del ámbito público como del privado, que estuvieran atendiendo las demandas sociales. Existen en el contexto mundial toda una gama de derechos sociales, civiles y humanos, para los que se han creado instituciones específicas para atenderlos, de tal suerte que en la medida en que una nación cuide de preservar tales derechos, se considerará con un mayor o menor desarrollo.

Por citar algunos ejemplos, con base en la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948¹ se han venido dando una serie de principios a favor de los grupos vulnerables como parte de su derecho al desarrollo.

En el caso de las mujeres, se habla de “eliminación de la violencia contra la mujer”² en varios documentos que respalda la asamblea de Naciones Unidas. También entre los grupos vulnerables se encuentran los niños para quienes se

¹ El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en donde se pidió a todos los países miembros que publicaran el texto de la misma, tal como aparece en la página <http://www.un.org/es/rights/>.

² Se hace la manifestación en contra de la violencia hacia las mujeres en varios documentos como son: la Plataforma de Acción de Beijing, en la sección “D” del capítulo IV sobre la violencia contra la mujer; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, como se hace referencia en el documento anexo de Conclusiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer sobre las esferas de especial preocupación determinadas en la Plataforma de Acción de Beijing en la página electrónica: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/agreedconclusions/Spanish%20AC%20PDF/42%20Spanish.pdf>

consagran sus derechos en “La convención sobre los derechos del Niño”³ que entre todas las prerrogativas se mencionan la protección de la violencia y el maltrato infantil, derecho a la educación, a la salud, entre otros. De igual manera los derechos de los adultos mayores están consagrados en la legislación vigente en nuestro país, refiriendo entre otros el “acceso a una vida plena, con calidad, libre de violencia y sin discriminación”⁴ también emanados por influencia de instituciones internacionales.

De igual forma, ahora existen una serie de instituciones que tienen como quehacer responder a los procesos que generan exclusión y desigualdad social. Es tan cierto, que no solo existen estas instituciones, sino que se generan una serie de indicadores que tratan de precisar el comportamiento y la magnitud de tales fenómenos.

Con base en las anteriores reflexiones se pueden plantear las siguientes preguntas:

¿Las instituciones responden a un contexto ideológico particular?

¿Es necesaria la creación de órganos específicos dentro de las instituciones que respondan a las pautas que les marcan las ideologías sobre el desarrollo que se encuentran en boga?

Justificación

En nuestro tiempo como nunca antes, ha cobrado gran importancia lo relacionado con asuntos como el desarrollo y el bienestar social, es decir, los derechos sociales.

³ En materia de derechos de la infancia se encuentran como antecedentes a nivel mundial, la Convención de los Derechos Humanos de la Infancia de 1989; la Cumbre Mundial a favor de la Infancia de 1990 y la Sesión Especial de la ONU sobre Infancia en 2002. Los postulados de la Convención se pueden encontrar en la siguiente página: http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textocdn.pdf.

⁴ En México se dio a conocer la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en junio de 2002. Para referencia consultar la página <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245.pdf>.

En materia de desarrollo y bienestar social, se han estructurado una serie de indicadores y mediciones que hablan sobre todo de la situación de las personas menos favorecidas en cada país.

En el ámbito social los indicadores buscan describir las características y los procesos de poblaciones o grupos sociales de forma combinada, por ejemplo, el número de niños que viven en la pobreza, la frecuencia de muerte y sus causas, la distribución de los ingresos entre los hogares, el rendimiento de los alumnos en sus estudios o la discriminación en la remuneración laboral que sufren las mujeres.

Los indicadores sociales tienen dos aspectos, uno de ellos que señala lo referente al bienestar; el segundo aspecto plantea la intervención social a partir del primer aspecto; es decir, el desarrollo social implica a sus conceptos opuestos como son los de “pobreza”, “marginación” o “exclusión de una población”, los cuales señalan un estado de privación y vulnerabilidad. Otros conceptos paralelos al de desarrollo social tales como “calidad de vida”, “desarrollo humano”, o “igualdad de oportunidades”, se encuentran relacionados con aspectos físicos, biológicos, culturales y económicos.

Las acciones como segundo aspecto de los indicadores sociales, estarían orientados a la intervención social, concretándose a través de los programas y proyectos encaminados a incrementar el nivel de vida de la población, en un contexto social específico.

Podría decirse que el objetivo de los indicadores sociales es evaluar y analizar el grado en el cual una sociedad está alcanzando sus metas en beneficio de la población, como pueden ser en materia de salud, educación, alimentación, recreación, seguridad, trabajo y salario digno, vivienda, oportunidades de desarrollo, igualdad de género, entre otros. Todo indicador social tiene como fin último dar puntos de referencia sobre una realidad social concreta.

Algunos de los indicadores señalan la situación a nivel internacional como es el caso del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); otros se aplican a nivel nacional, con su referente por entidad; unos más se encuentran a nivel municipal y hasta por localidad. En la siguiente lista se mencionan algunos indicadores internacionales y nacionales:

- Índice de Desarrollo Humano (PNUD)
- Estimación de los Umbrales de Pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- Índice de Rezago Social, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
- Índice de Desarrollo Social, elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- Índice de Marginación, elaborado por el Consejo Estatal de Población (COESPO)

Como se puede observar, para la creación de cada indicador existe una institución que le da seguimiento y que se encargan de analizar el diagnóstico que presentan, a fin de orientar las acciones necesarias en el ámbito de sus propias competencias institucionales, con el objetivo de intervenir de manera concreta en la realidad social.

La relevancia de este estudio estriba en la posibilidad de describir el papel de un órgano de una institución tan importante como lo es el Poder Legislativo del Estado de México, que se encuentra relacionado directamente con el desarrollo y bienestar social, que representa una de las respuestas concretas para las generaciones de satisfactores hacia la sociedad y que es competencia de la administración pública del Estado de México.

objetivos

- Mostrar los procesos ideológicos e institucionales dentro de los cuales se inscribe la creación de órganos legislativos encargados del desarrollo social en México, en lo general y en el Estado de México, en particular.
- Describir el papel de la Comisión de Desarrollo Social, como un órgano que forma parte de una institución que tiene competencia en el área de desarrollo social, a manera respuesta a la idea dominante de la misma materia.

Delimitación Temporal

Dentro de la estructura del trabajo, se plantea un capítulo sobre el contexto histórico del desarrollo del bienestar social en México, como parte de la contextualización y marco para el desarrollo del trabajo, tomando como referencia el periodo antes de la revolución mexicana, pero no se considera una etapa que pueda servir de delimitación.

A pesar de que el capítulo tres aborda concretamente el comienzo de la institucionalización del desarrollo social en nuestro país, tampoco se creyó conveniente partir de este periodo, por no restar importancia al objeto de estudio que en este caso es la Comisión de Desarrollo Social de la Legislatura del Estado de México.

Tampoco pareció adecuado partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, aunque estaría relacionada con la creación de la Comisión.

Por lo tanto, la delimitación temporal será con base en el año de creación de la propia Comisión, que se llevó a cabo en el año de 2005, poniendo como límite el año 2010, al cierre de información de la investigación.

Delimitación Espacial

Dentro del espectro nacional, el Estado de México es una de las entidades que sobresale por una serie de aspectos relacionados con su ubicación y su población entre otros.

De acuerdo con datos de los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Población del estado de México es de 15 millones 174 mil 272 habitantes, lo que representa el 13.5% del total de la población. Para dimensionar este aspecto, la suma de las entidades con menos de dos millones de población –que son doce-, no suman la población del Estado de México. La relación hombre- mujer es de 95.1. La densidad de población es de 678.9 habitantes por kilómetro cuadrado. Es el estado con mayor número de viviendas habitadas con 3 millones 749 mil diez.

Igualmente, tomando en cuenta la matrícula escolar, no es comparable con ninguna de los otros estados de la República, pues de todos los niveles escolares suman más de cuatro millones de alumnos, que representan más del 12 por ciento nacional.

El promedio de escolaridad en la entidad es de 8.7 años, que equivalen a la secundaria terminada. En la entidad, de cada 100 personas de 15 años y más, 6 no tienen ningún grado de escolaridad, 10 tienen la primaria incompleta, 18 concluyeron la primaria, 4 no tienen la secundaria concluida, 27 finalizaron la secundaria, 7 no concluyeron la educación media superior, 15 completaron la educación media superior, 4 no concluyeron la educación profesional, 8 finalizaron la educación profesional y 1 tiene estudios de posgrado.

La delimitación de Zonas Metropolitanas editada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), señala que 74 de sus municipios forman parte de dos zonas metropolitanas; una es la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) con sesenta de los municipios mexiquenses y la Zona Metropolitana de Toluca con catorce municipios. En el caso de la ZMVM es la que más aporta de la población total de la zona con más de 10 millones de habitantes. Para entender la problemática que presenta el Estado de México, la ZMVM representa el 20.1% de la población total del país y es la más grande a nivel nacional, ocupando el tercer lugar como la más poblada a nivel mundial.

Entre los municipios que participan en la ZMVM, se encuentra Ecatepec con una población de un millón 658 mil 806 habitantes que representa el 10.9 % de la población total de la entidad, siendo el segundo municipio más poblado del país por debajo de la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal, con una presión de densidad de población de 10 mil 402.5 habitantes por kilómetro cuadrado. Otro municipio, el segundo más poblado de la entidad es Nezahualcóyotl, que registra una población de un millón 109 mil 363 habitantes, la cual representa el 7.3 % de la población total en el Estado y es el onceavo municipio más poblado del país, además de ser el municipio a nivel nacional con mayor presión de densidad de población con 17 mil 536.9 habitantes por kilómetro cuadrado.

Con los datos presentados en este apartado se puede establecer una idea de la problemática que representa el Estado de México en cualquiera de los rubros de atención, como pueden ser los servicios de educación con una matrícula tan grande, en atención a la salud con la demanda de la población más grande del país, añádasele cualquier tipo de servicios públicos e infraestructura y el reto que representa tener dos zonas metropolitanas con las problemáticas propias de estas configuraciones urbanas.

El Estado de México crece en 192 mil habitantes cada año según las estimaciones del Consejo Nacional de Población, además según datos del Inegi, la inmigración interna en el año 2005 fue de 416 mil 778 personas, de los cuales de cada cien personas 67 provienen de Distrito Federal, 5 de Veracruz, 4 de Puebla, 3 de Oaxaca y 3 de Hidalgo. Se puede entender la presión sobre la administración pública en la entidad, con una población que está en la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades, exige servicios que el gobierno brinda; además, de acuerdo con la medición nacional de la pobreza hay aproximadamente 1.2 millones de personas en condiciones de extrema pobreza, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza más reciente, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Aunque el Estado de México tiene avances importantes en materia de servicios, por ejemplo, electricidad, agua potable, redes de drenaje, etcétera, no obstante, presenta problemas de marginación. De igual forma, con una población tan grande y la dinámica de población que presenta, dentro de los movimientos migratorios, esta entidad es la que representa la mayor atracción a nivel nacional, esto implica no sólo un fuerte crecimiento de población, sino la creciente demanda de todos los servicios y el crecimiento de fenómenos como la marginación y la pobreza, que ahora caracterizan sobre todo a los grandes concentraciones urbanas.

De ahí la importancia de comprender el avance de las instituciones encargadas del desarrollo social, dada la problemática que representa un espacio como lo es el Estado de México.

Metodología

La primera etapa de la investigación consistió en delimitar en el aspecto teórico el trabajo y plantear una serie de conceptos útiles, así como conformar el contexto histórico a través de la consulta de literatura especializada, a fin de abordar

adecuadamente el estudio de caso y estar en posibilidades de responder a las preguntas y los objetivos planteados.

El trabajo aspira a construirse desde el método deductivo (Bernal, 2006: 56), en una aplicación que va de la aparición de las instituciones orientadas al desarrollo social a nivel nacional como punto de partida general, para establecer la creación de las instituciones en la materia a nivel estatal, llegando así a delinear el objeto de estudio como el punto particular.

Describir implica definir los fenómenos, sus características, sus componentes, así como delimitar las condiciones y los contextos en que se muestra y las distintas maneras en que llega a presentarse. En un estudio descriptivo se aspira a especificar fenómenos, situaciones, contextos y eventos. Por ello, los estudios descriptivos se orientan a especificar las propiedades, características y perfiles de grupos, comunidades, personas o cualquier otro fenómeno que se someta a estudio. En la descripción se miden, evalúan o recolectan datos sobre diversos conceptos, aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno en cuestión (Hernández, 1991: 60-62 y 2008: 83, 102).

La investigación buscó ubicarse en un plano descriptivo con el que se persigue caracterizar al objeto de estudio, con base sobre todo en la recolección de información sobre la Comisión de Desarrollo Social, a fin de describir su participación en esta materia. Es decir, documentar su actuación lo más exhaustivamente posible, para hacer una descripción adecuada, basada en la contextualización histórica y teórica propuesta.

Capítulo 1

Marco Teórico Conceptual.

1. 1 Desarrollo

El objetivo de este capítulo se orienta a plantear la forma en que se pasa de concebir el desarrollo en el ámbito de la economía, en el contexto del estado de bienestar⁵, a una visión del desarrollo social y humana, que en términos generales, designa a una propuesta de modelo general del estado y de la organización social, según la cual éste es el encargado de asegurar ciertas garantías sociales a la población de un país, con un enfoque particular del desarrollo, el bienestar social y la pobreza, concepciones que se traducen en acciones concretas. Que transita hacia el contexto del estado reducido, en dónde

⁵ De acuerdo con Guillermo Farfán, el Estado de Bienestar o *Welfare State*, se concreta al generalizarse las políticas de bienestar en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra. Generalmente, el Estado de Bienestar se identifica con la creación de un sistema de seguridad social que contempla diversos ámbitos de derechos considerados universales. Farfán Mendoza, Guillermo (2000), "Política de bienestar", definición que se encuentra en Laura Baca Olamendi, et al, *Léxico de la Política*, Flacso – Conacyt – Heinrich Böll – FCE, México.

las concepciones del bienestar social, el desarrollo y la pobreza cambian, generando una nueva ideología al respecto, que se traduce en la creación de instituciones especializadas cuyo objetivo es generar las acciones necesarias que corresponden a dicha visión y que desembocan en acciones concretas para llevar a cabo el desarrollo en sentido amplio. Éste proceso surge en México, tal como lo señalan Cordera y Lomelí, como efecto de los ajustes ideológicos en términos de desarrollo y con base en los ajustes en materia económica de entre los años de 1982-1983 que fueron el recorte al gasto social y la reestructuración de la política social con base a criterios de eficiencia en la asignación de recursos (Cordera y Lomelí, 2005: 24-25).

Es común la discusión acerca del significado de desarrollo y la forma en que se debe de alcanzar. Después de diversas crisis económicas y del aumento de la pobreza a nivel mundial, así como el reforzamiento de los mecanismos de desigualdad al interior de los países y entre países, todavía no se llega a un acuerdo en lo que debería de ser el desarrollo.

Dicha discusión no es nueva. Muchas décadas atrás se ha abordado desde diferentes ámbitos lo relacionado al desarrollo, su conceptualización y la forma en que se debería alcanzar. De estas discusiones se han generado diferentes concepciones y teorías que han buscado dar respuesta a las interrogantes respecto al tema.

No hay pues, un consenso sobre el significado de desarrollo, dado que hablar de éste implica un entramado de relaciones complejas entre diversos factores que se vinculan con diferentes ámbitos económicos y sociales. Así, pensar en el desarrollo desde la postura filosófica implica dilucidar en lo que debería ser; o ligado a una praxis política que refleja toda una serie de intereses sobre todo de los grupos hegemónicos; o desde el punto de vista histórico, que implica relacionar el desarrollo específicamente con un contexto particular en el tiempo y el espacio. Es pues complejo, en la medida en que existen una serie de discursos que tratan

de reflejar la realidad, inspirados en distintas posturas teóricas, ideológicas o pragmáticas, desde lo institucional, lo académico o desde la propia sociedad civil.

Han sido distintos teóricos y diversos organismos internacionales los que han analizado y tratado de dar una respuesta a lo relacionado al desarrollo. Cada visión ha implicado cuestionamientos, críticas de una u otra parte, no llegándose a un acuerdo.

Desde la mayoría de los estudios y propuestas de la perspectiva de la Economía, desarrollo puede entenderse como crecimiento y dinamismo, aunque generalmente se ha utilizado como sinónimo de desarrollo económico que en un sentido inmediato, expresa crecimiento de la economía, aumento de los bienes y servicios que produce una nación y generalmente es medido como el Producto Interno Bruto o por el ingreso *per cápita*.

El desarrollo se había interpretado desde una visión restringida en términos de crecimiento económico, en tanto que las dimensiones sociales frecuentemente, quedaban al margen del modelo económico dominante (UNRISD, 2003: 2).

En un primer acercamiento, se puede plantear que no es lo mismo crecimiento que desarrollo, no obstante su cercana relación. Las consideraciones técnicas que son utilizadas para alcanzar el desarrollo, así como el manejo de estadísticas para medir los ingresos de un país y su crecimiento, ocultan el objetivo principal del desarrollo que implica el beneficio para la población. En este sentido, los montos sobre ingresos nacionales no expresan la estructura de los ingresos ni quiénes son beneficiados; igualmente, los individuos no lo ven materializado en términos de mayores ingresos o expresado a través de cifras de crecimiento (PNUD, 1990: 31).

En un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se considera que el desarrollo debería incluir crecimiento rápido de la

producción y la ampliación acelerada de muchos sectores de acción social pública. También señala que el desarrollo no puede interpretarse del todo como un simple proceso de crecimiento de la producción derivado de influencia de la maximización de las inversiones, lo que se desprende de la creciente influencia –de ese momento- de una ideología que considera a los cambios estructurales como la principal condición para lograr el desarrollo económico (CEPAL, 1969: 5-13).

En los años cincuenta y sesenta se concebía el desarrollo como un fenómeno que sería capaz de transmitir a las masas, a través de empleos y otras oportunidades económicas y creando las condiciones necesarias para mejorar la distribución de los beneficios económicos y sociales del crecimiento, por medio de aumentos rápidos de la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto total y *per cápita*. En esta visión, fenómenos como la pobreza, el desempleo y la distribución del ingreso tenían una importancia secundaria (Todaro, 1982: 166).

Todaro destaca que en los últimos decenios antes de 1980, se entendía por desarrollo la capacidad de una economía nacional, cuya condición económica inicial ha sido más o menos estable en un periodo de tiempo considerable, que haya generado y sostenido un aumento anual de su producto nacional bruto a tasas entre 5 a 7 por ciento o mayores. Cita una resolución de las Naciones Unidas de los años sesenta que refleja la idea de desarrollo, el cual se concibió en gran medida en términos de la obtención de una tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto del 6 por ciento anual como meta. Asimismo, menciona que otro índice económico del desarrollo que se utilizaba frecuentemente, era la tasa de crecimiento del PNB *per cápita* “real”, que se usaba para medir el bienestar económico global de una población en términos generales, que se refiere a la cantidad de bienes y servicios disponibles a disposición del ciudadano medio para el consumo y la inversión (Todaro, 1982: 162).

Un concepto general de desarrollo se vincula a la idea de crecimiento y representa una transformación en la planta productiva de un país, así como el aumento

permanente de una oferta de bienes y servicios, con el fin de incrementar los niveles de consumo y por consiguiente, los niveles de bienestar de una población específica (Stavenhagen, 1985: 78).

Una de las razones por las que las políticas y las diversas visiones cambian constantemente, es porque se da una sucesión de conceptos sobre el desarrollo que se ponen en boga según estén de moda y de acuerdo con esto se repiten: autosuficiencia, necesidades básicas, medios de vida sostenibles, ajuste estructural, buen gobierno o estrategias de reducción de la pobreza (UNRISD, 2003: 2).

Sin embargo, ninguno de los señalamientos hasta aquí hechos son ajenos a la economía de mercado. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico citado por Francois Perroux, señalaba –en el contexto del desarrollo- que el mercado es un excelente mecanismo de asignación de recursos, pero está sometido a condiciones que la realidad solo satisface de manera imperfecta. De acuerdo al reporte citado, lo que ocasiona la distorsión son las posiciones dominantes y las políticas que modifican los costos relativos de los diversos bienes y servicios; por lo que el mercado no garantiza en modo alguno una distribución de los ingresos que pueda juzgarse aceptable en el seno de cada nación o entre naciones (Perroux, 1984: 45-46).

Por ejemplificar y sin pretender un examen exhaustivo de las teorías del desarrollo, nos enfocaremos en mencionar las principales corrientes que han tenido mayor influencia ideológica en lo que se refiere al desarrollo en el contexto de América Latina y que por consiguiente, han tenido preponderancia en México.

En este contexto, destacan de manera especial dos conceptos: dualismo y dependencia. Ambos términos se encuentran presentes en diversas teorías y se encuentran en la mayoría de los planteamientos sobre el desarrollo latinoamericano.

El dualismo o paradigma de la modernización, conceptualiza el desarrollo como una sucesión de etapas. Esta concepción implica una noción bipolar del desarrollo: en un extremo se encuentra una primera etapa tradicional primitiva y en el otro, una sociedad moderna evolucionada; es decir, el desarrollo se conceptualiza como una modernización, que apunta gradualmente de una etapa tradicional a una moderna (Elguea, 1989: 51). Dicha visión imputa la mayoría de los problemas del desarrollo latinoamericano al dualismo de las estructuras sociales y económicas que impera en todos o casi todos los países. Implica que existen en un país latinoamericano típico, dos sociedades o dos países; uno de ellos moderno que ha asimilado totalmente el capitalismo y los incentivos del mercado; el otro tradicional, estático, con baja productividad y que por consecuencia no responde a los estímulos del mercado. Otra interpretación del planteamiento dualista, señala las diferencias en el ritmo de cambio entre los diversos sectores económicos y sociales, que son causa de las deficiencias del desarrollo latinoamericano. Por lo que, a pesar de que las estructuras sociales están cambiando, no todas se modernizan con la misma rapidez (CEPAL, 1969: 18).

Elguea citando a Foster-Carter, señala que sobre este paradigma se alcanzó un acuerdo sobre los siguientes elementos que componen sus distintas variantes: “1) el desarrollo es un proceso no contencioso; 2) no involucra conflictos de intereses irreconciliables entre países desarrollados y subdesarrollados o entre diferentes grupos sociales; 3) no existe una conexión estructural entre subdesarrollo y desarrollo; 4) “moderno” es preferible que “tradicional” y 5) desarrollo significa llegar a parecerse a occidente” (1989: 31-32)

Se mencionó también la dependencia. La interpretación mantiene diversas variantes con base en el grado de dependencia, de modo que se considere la única causante y suficiente para explicar el subdesarrollo. El planteamiento más extremo sostiene la tesis de que las sociedades latinoamericanas fueron configuradas por el capitalismo internacional en su etapa mercantilista después de

la conquista, lo que desembocó en la dependencia de estas sociedades y son un reflejo de las cambiantes demandas y formas de organización del sistema capitalista internacional. Lo anterior explica las desigualdades pasadas y presentes y las diferencias existentes entre las regiones de un país y las clases sociales en los países de América Latina, que se derivan de las formas que sucesivamente ha ido asumiendo la dependencia. Esto ocasiona que las zonas más atrasadas dentro de un país, generen un excedente económico, del que se apropian mayormente las zonas más avanzadas, lo que ocurre de igual forma entre países capitalistas dominantes y los países dependientes. (CEPAL, 1969: 21).

En el caso del paradigma de la dependencia, Elguea plantea que los puntos de acuerdo alcanzados se refieren a los siguientes aspectos: “1) destaca la interconexión entre desarrollo y subdesarrollo y entre tradicional y moderno, 2) otorga un lugar preponderante a los conflictos y choques de intereses en el proceso de desarrollo tanto a nivel nacional como internacional, 3) hace hincapié en los factores históricos, 4) utiliza categorías teóricas pertenecientes a la tradición de la teoría marxista, tales como “imperialismo”, “capitalismo” y “modo de producción” y 5) percibe el desarrollo como un rompimiento revolucionario y no tanto como el resultado de una evolución constante de las condiciones actuales, apoyando, en ese caso, la instauración del socialismo” (1989: 32).

1.2 Necesidad del Desarrollo Social

Una de las características que presentan la mayoría de los conceptos de desarrollo, es considerar indispensable el desarrollo económico como condición para que se produzca éste, lo cual no es un error; no obstante, las diversas perspectivas sobre el desarrollo se centraron, como ya se señaló, solamente en los indicadores económicos, o a lo mucho, en estadísticas de factores que no explican en su totalidad el bienestar social. También como ya se mencionó, surge una nueva concepción del desarrollo –tanto económico como social- que implica un cambio en la forma de comprender el desarrollo en el ámbito social, no tan solo

económico. En este sentido y como se podrá ver en los siguientes párrafos, se empieza a considerar el desarrollo como algo más que indicadores económicos, es decir, derechos fundamentales de los ciudadanos, relacionados con su condición de seres humanos que se encuentran ligados a los derechos humanos. En un programa para el desarrollo económico y social que presenta las Naciones Unidas para México (1973: 21-22), se hace énfasis en la necesidad de redefinir la política de bienestar social, buscando tener un mayor entendimiento de la política económica y la social. Señala que no tan sólo es indispensable considerar en las áreas que tradicionalmente se denominan del bienestar social, tales como educación y salud, ya que no son suficientes para dotar de contenido completo de bienestar social a la política de desarrollo. Para lo cual, se hace necesario que se lleve a cabo una mayor distribución de los beneficios del sistema económico, que redunde en lo social vía el ingreso familiar y no solamente pensar en que el desarrollo se trata del incremento en las cifras de indicadores económicos.

De igual forma, ya Hoselitz criticaba las definiciones de desarrollo y subdesarrollo a partir de medidas establecidas sobre la base comparativa del ingreso *per cápita*. Señalaba como necesario no sólo una teoría del crecimiento económico en términos puramente económicos, sino una que relacionara el crecimiento económico con el cambio cultural, planteando que el desarrollo requiere de una reestructuración de las relaciones sociales en general, o por lo menos de aquellas sobre las que recaen las tareas productivas y distributivas de la sociedad y no sólo las de orden económico (Hoselitz, 1960: 24-26; citado por Elguea 1989: 50).

Todaro considera que el progreso económico es un elemento fundamental del desarrollo. No obstante, señala que el desarrollo debería incluir no sólo el aspecto material y financiero de la vida de los individuos, sino considerarlo como un proceso multidimensional que implique la reorganización y reorientación de sistemas económicos y sociales en su totalidad. Añade que, como proceso, el desarrollo implica cambios de las estructuras, las actitudes y las instituciones, al igual que la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad

y la erradicación de la pobreza absoluta; por lo que, de este proceso, se debería esperar en general que el sistema social se aparte de la condición de vida considerada generalmente como poco satisfactoria y se aproxime a una situación percibida como adecuada en sentido material y espiritual. Por tanto, destaca tres valores que en su opinión, son centrales en el desarrollo; a saber, el sostenimiento de la vida, que implica la satisfacción de las necesidades esenciales, la autoestimación de una persona, es decir, la percepción de valía y de respeto a sí mismo y por último, la libertad –no en términos ideológicos ni políticos-, aquella que implica el incremento de las posibilidades de elección para los miembros de una sociedad, así como la disminución de las limitaciones externas en la búsqueda de lo que se considera desarrollo (Todaro, 1982: 153, 168-170).

En el mismo sentido, Perroux reflexiona al respecto, partiendo de criticar a los partidarios de la economía de mercado, a la que suponen capaz de generar excedentes de productos y de rentas que acaban por beneficiar a todo el mundo, quienes han advertido que esta postura condena a los menos favorecidos del sistema. La distinción entre lo económico y lo social llega al núcleo del funcionamiento y aún de la estructuración de la economía de mercado, pues lo que está en juego es la integridad física y personal de todos aquellos que, por su condición, no tienen medios para ser parte recipiente del producto y de la renta global. Asevera que a pesar de existir indicadores sociales en el contexto de la economía capitalista –como puede ser la esperanza de vida al nacer-, se relacionan con la condición esencial de acceder a bienes y servicios, pero nada dicen sobre la calidad de la vida desde el punto de vista de la sociedad o de una existencia humana. Los indicadores son desafiados entre la multidimensionalidad de los objetivos colectivos y los designios del individuo capaz y deseoso de disponer personalmente de su vida; es decir, que los indicadores no consideran la parte cualitativa del desarrollo humano; en contraste, añade el autor, el economista y el sociólogo que miden, establecen términos medios y los combinan, se centran fundamentalmente en las cosas, en los objetos materiales, cuestión

que el autor describe como tentación estéril, ya que ni los hombres ni las sociedades son cosas (1984: 58-59; 67-68).

1.3 Concepto de Desarrollo Social

Con la reflexión de los párrafos anteriores, queda claro que había la necesidad de conceptualizar el desarrollo social, evidentemente sin desligarlo del desarrollo económico, pero si diferenciándolo de éste, para plantear un enfoque acorde a la economía denominada neoliberal.

En un primer acercamiento, se podría decir que hay factores de índole económico como son la calificación de la mano de obra, la aplicación de la ciencia y la tecnología a la explotación de los recursos y el perfeccionamiento de los equipos y métodos de la producción; así como factores de orden social como la búsqueda de nuevas y más justas formas de generación de riqueza material y espiritual que reflejarán los grados del desarrollo social en una sociedad. De lo anterior se desprende que los niveles de vida y la producción serían vistos como variables económicas y sociales en las que convergen diversos procesos de la actividad humana. (Labastida, 1978: 21).

Stavenhagen plantea que el desarrollo social se le identifica equivocadamente con el desarrollo económico o con el crecimiento económico, pero se diferencian en que el desarrollo económico generalmente se mide a través de los indicadores de la producción en los diferentes sectores de la economía, los cuales hablan muy poco de cómo vive la gente, de cómo está distribuido el ingreso y la riqueza en un país determinado, pues se trata de un planteamiento puramente cuantitativo. En resumen, fundamentalmente se vincula a actividades de tipo productivo y como se ha menciona antes, a la generación de bienes y servicios. Desde su postura, el autor señala que el desarrollo social se refiere a la forma en que se satisfacen las necesidades fundamentales de la población y su incremento en calidad, estén o no relacionadas con el ámbito económico; refiriéndose a los servicios que espera la población por parte del estado, del sector público o de la actividad privada; entre

los que se encuentran alimentación, vivienda, vestido, educación, cultura, recreación y otros menos tangibles, tales como dignidad, identidad, participación de tipo político y social. Así, cuando se alude al desarrollo social, se plantean modificaciones y cambios fundamentales en las relaciones que hay entre clases y grupos sociales en una sociedad determinada (Stavenhagen, 1985: 77-80).

Un documento del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2006: s/p), citando a Midgley, señala que el desarrollo social debe considerarse un proceso en el que se da impulso al bienestar de las personas vinculado con un proceso dinámico de desarrollo económico. El mismo análisis añade que éste, como proceso, resulta en el mejoramiento de la población en diferentes ámbitos de sus condiciones de vida, tales como salud, educación, nutrición, vivienda, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y salarios entre otros. En este tipo de desarrollo es de suma importancia la intervención del estado quien debe orientar, promover y coordinar los esfuerzos, compartiendo la responsabilidad de impulsarlo con los demás actores de la sociedad, con el fin de disminuir la pobreza y la desigualdad.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el desarrollo social está ligado a los procesos de movilidad social que se da en una sociedad a través de los cambios que ocurren en su estructura (CEPAL, 2004: 17).

El desarrollo social se relaciona también con la idea de desarrollo sustentable, es decir, con la cuestión ambiental como parte del primero, cuya definición se consolidó en la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague en 1995 y que se ratificó en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002; con el objetivo de advertir a la comunidad internacional respecto de las consecuencias que podría tener el desarrollo para la ecología del planeta y el bienestar del ser humano. En este caso, el enfoque social hace énfasis en la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades como requisitos indispensables para el desarrollo

sostenible. Éste, implica un desarrollo que no tan sólo asegure el bienestar económico de las generaciones actuales y futuras, sino que al mismo tiempo se oriente a proteger los recursos ambientales, factor indispensable para el desarrollo regional y la supervivencia de sus habitantes.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca en 1995, se presentan una serie de elementos que componen el desarrollo social, que parten de los principios y objetivos que presentaron los jefes de estado en esta reunión, así como los compromisos que asumieron en lo político, en lo social y en lo económico.

Se señala sostener una visión del desarrollo social ligada a la política, a la economía, a la ética y a lo espiritual, que toma como base la dignidad y los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia y la cooperación; aunado al pleno respeto de la diversidad de valores éticos y religiosos, así como a los orígenes culturales de la gente, donde se considera al ser humano como el centro del desarrollo.

Aunque el planteamiento hace mención de la sociedad en general en el alcance que debe tener el desarrollo social, pone énfasis en los grupos menos favorecidos y en particular se enfoca en los grupos vulnerables como son las mujeres, ancianos, niños, personas con discapacidad e indígenas.

Dicha visión se opera a partir de generar un entorno económico, político, jurídico, social y cultural adecuado para el logro del desarrollo social, ligado con el fortalecimiento de las políticas y los programas orientados a superar las causas originarias de la pobreza, con el objetivo de eliminar el hambre y la malnutrición a través de la seguridad alimentaria, provisión de educación, empleo, servicios de atención a la salud, vivienda y servicios como agua potable y saneamiento, así como oportunidades de participación en la vida social y cultural.

En resumen, el compromiso es fomentar sociedades con base en la seguridad, la estabilidad y la justicia a partir de promover la integración social, en donde se impulsen la protección de los derechos humanos, en consonancia con la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la solidaridad, la igualdad de oportunidades, así como la participación de la población, incluidos los sectores pobres y los grupos vulnerables, en un contexto en donde se registra el impacto negativo de los procesos de globalización y mundialización de la economía, que han derivado en el aumento de la pobreza (Cortés y López, 1999).

Es justo señalar, que en el caso del contexto mexicano, ha sido difícil encontrar un concepto de desarrollo social en la búsqueda de bibliografía al respecto. Tal parece que en cada uno de los análisis e investigaciones se da por sentado su significado. Tampoco es extraño encontrar que en una diversidad de artículos, análisis e investigaciones se encuentren el desarrollo social y el desarrollo humano como sinónimos. Es verdad que se encuentran íntimamente relacionados, no obstante, el desarrollo social es más amplio al orientarse al desarrollo de toda una sociedad, incluidos todos los sectores. El desarrollo humano es sobre todo, un indicador resumen que toma en cuenta una serie de variables con las que se construye, además de ser utilizado sin duda, entre los indicadores sobre los cuales se toman decisiones en materia de política social.

Estudios sobre el caso de nuestro país como son “Sin herencia de pobreza: el programa Progresá – Oportunidades de México” o “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno”, -por mencionar algunas-, son muestra de que no se abordan los análisis partiendo de una propuesta al menos conceptual de desarrollo social.

De igual manera, la Ley General en la materia no señala un concepto exacto de lo que se debería entender por desarrollo social, no obstante, en diversos artículos contiene una serie de elementos que fueron expuestos en la cumbre de Desarrollo Social de 1995, además de reconocer el objeto de la esta Ley, es 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.

Una aportación al respecto la lleva a cabo Josefina Vázquez Mota, en el tiempo que fungió como secretaria de Desarrollo Social, señaló en un discurso que desarrollo social es el 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. (SEDESOL, 2002; citado por Banco Mundial, 2004: 3), que contiene varios elementos de la propuesta de la Cumbre de Copenhague.

La Ley de Desarrollo Social del Estado de México plantea al desarrollo social como “el proceso de mecanismos y políticas públicas permanente que genera las condiciones para la integración plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones al mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida que garantice el disfrute de los derechos constitucionales, a fin de erradicar la desigualdad social”; sin embargo, se considera insuficiente, toda vez que esta propuesta da mayor importancia a los procesos y mecanismos de política pública, cuando el desarrollo social parte del reconocimiento de aspectos socioantropológicos, es decir, se sostiene a partir de reconocer derechos en distintos ámbitos como la política, la economía, la ética y lo espiritual, la dignidad y los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia y la cooperación; además del respeto de la diversidad de valores éticos y religiosos, los orígenes culturales de las personas, poniendo como el centro del desarrollo al ser humano.

Se considera que una propuesta de desarrollo social, no debería de ignorar el significado y la relevancia de los derechos sociales y humanos. De igual forma, es importante considerar que, en la medida que un concepto se acerca a la realidad,

tiende a fortalecer cualquier intento de operarlo de manera concreta. Por cual se considera que, antes de plantear al desarrollo social como un “proceso de mecanismos y políticas públicas” –como en el caso de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México- debería considerarse esta definición como el conjunto de derechos sociales y humanos, enmarcados evidentemente en la Carta Magna, en la Constitución de la entidad, pero que tienen marco a nivel internacional en el contexto de las Naciones Unidas, en los diferentes tratados firmados por nuestro país. Para terminar la reflexión, se diría que los derechos mencionados una vez aceptados, reconocidos y adoptados, son los que inspiran las acciones y no al revés, tal como se encuentra en la definición actual de desarrollo social y que se conserva en la propuesta presentada. Por lo que una propuesta que defina al desarrollo social podría ser esta: “Conjunto de derechos sociales, económicos y humanos reconocidos por diversos organismos internacionales y consagrados en la Carta Magna , sobre los que se genera un proceso de mecanismos y políticas públicas permanente, que se orienta a crear las condiciones para la integración plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones al mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida, que garantice el disfrute de los derechos constitucionales, a fin de erradicar la desigualdad social, la marginación, la pobreza y la exclusión social”.

Siguiendo los anteriores señalamientos, la Ley General de Desarrollo Social, señala que la política de desarrollo social tomará como base los siguientes principios que se encuentran expresados en el documento generado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca en 1995:

- I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social.
- II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas.

III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social.

V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social.

VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado y...

En este contexto, cabe destacar que el desarrollo social se abrega de los derechos denominados sociales, expresados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés) que es un tratado multilateral general que reconoce derechos de segunda generación y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la

Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue ratificado en 1988 a nivel internacional.

1.3.1 El Combate a la pobreza

Como se puede notar, en cada una de los planteamientos sobre desarrollo social se señala la vinculación que tiene con los menos favorecidos en una sociedad, para erradicar la pobreza. Por ejemplo, en el documento que se generó de la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995, el énfasis se pone en los grupos vulnerables y en condiciones de pobreza.

El desarrollo social se transforma en la parte ideológica y operativa a través de la cual, los distintos sectores sociales —el más importante es el gobierno— llevan a cabo una serie de acciones concretas con el objetivo de disminuir las disparidades sociales y económicas vinculadas con la exclusión, la marginación y la pobreza, a través de la política social, específicamente la llamada política de combate a la pobreza (Levy y Rodríguez, 2005: 5), de la cual emanan una serie de programas orientados al rubro.

Esta política se basa en una serie de mediciones que generan ciertos indicadores, los cuales permiten tomar decisiones sobre política social, tales como el diseño de programas sociales, conocer el tamaño de fenómenos como la marginación, la pobreza y el rezago social, así como poder ubicar a la población objetivo de dicha política.

1.3.2 Importancia de los indicadores.

Como se mencionó en la justificación de este trabajo, los indicadores sociales se orientan a caracterizar los procesos de poblaciones o grupos sociales, que se consideran indispensables para conocer las condiciones en las que viven dichos grupos, en lo referente a la pobreza, condiciones de salud, alimentación,

educación, ingreso, etcétera. Además, en nuestro contexto consideran incluso sectores de la población específico, como pueden ser los ancianos, las mujeres o los niños, por dar un ejemplo.

La utilidad de los indicadores estriba en los dos elementos que proporcionan: por una parte uno de ellos señala lo relacionado a las condiciones de bienestar, el otro elemento plantea la intervención de la sociedad con base en el primero.

El desarrollo social se ha enriquecido y se tiene conciencia de éste, a través de indicadores que se construyen para fortalecer la política pública social denominada “combate a la pobreza”. De esta forma, se relacionan una serie de conceptos que se operan en cada uno de los indicadores construidos, como son el mismo desarrollo social, pobreza y marginación, con los que se busca tener un cuadro de estos fenómenos que permitan comprender cuestiones ligadas a la calidad de vida, desarrollo humano, exclusión o desigualdad, que se encuentran relacionados con aspectos físicos, biológicos, culturales y económicos.

Los indicadores sociales hablan del grado y la calidad, con que una sociedad está alcanzando sus objetivos de bienestar en beneficio de su población. Su fin es dar puntos de referencia sobre una realidad social específica, a través de evaluar y analizar sobre variables relacionadas con salud, educación, alimentación, recreación, seguridad, trabajo e ingreso, vivienda, oportunidades de desarrollo para diversos sectores vulnerables y equidad de género, entre otros.

Al aportar los puntos de referencia sobre esa realidad, los indicadores permiten llevar a cabo acciones concretas con base en los programas y proyectos que conforman la política social y que se orientan a elevar el nivel de vida de la población.

A continuación se presentan los indicadores que se utilizan para monitorear las condiciones de la población en términos del desarrollo social.

1.3.3 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de 1990, ha presentado un Informe sobre Desarrollo Humano en el que construye el índice de Desarrollo Humano (IDH), que en la actualidad no sólo se genera a nivel de países, sino que en México se ha presentado por entidad y hasta por municipio.

El PNUD considera que el desarrollo humano debe verse como un proceso a través del cual se aumentan las oportunidades así como el nivel de bienestar que han alcanzado las personas, que se puede expresar no tan sólo por un aumento en el promedio de vida, salud, educación y un nivel de vida óptimo, sino además, la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo.

La propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pone el énfasis en la formación y desarrollo de capacidades humanas y la forma en cómo los individuos las pueden utilizar, es decir, qué debe ser y qué debe hacer para asegurar su propia subsistencia.

Su planteamiento contrasta con una serie de visiones respecto del desarrollo. Por ejemplo, considera que el desarrollo humano no aumenta en la medida que crece el Producto Nacional Bruto, esto a pesar de existir un rápido crecimiento. De igual forma, el Programa considera al ser humano el objetivo del desarrollo, no como un medio o instrumento para fomentar la producción de bienes, que sería un componente de las teorías de la formación de capital humano y el desarrollo de recursos humanos. También difiere con la visión de las necesidades básicas, pues se orienta a armonizar la producción y distribución de artículos de consumo y la expansión y uso de las capacidades humanas, sin enfatizar en el suministro de bienes y servicios (PNUD, 1990: 33-35).

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) evalúa el estado del "desarrollo humano". Es un indicador generado como alternativa al PIB *per cápita* para medir el avance en las condiciones de vida de la humanidad. No obstante que el índice no se circunscribe a la medición de pobreza, abarca tres dimensiones fundamentales de la vida humana: longevidad, conocimiento y nivel de vida decente. Para cada dimensión se construye un indicador de privación.

La longevidad se mide a partir de la esperanza de vida al nacer y es la única variable que no se ha modificado durante la existencia del IDH. Para medir el conocimiento, el IDH 1990 utiliza el alfabetismo de los adultos.

- Salud: medida por la tasa de sobrevivencia infantil como indicador de las condiciones de salud en la comunidad. Se utiliza el indicador de esperanza de vida al nacer a partir de la tasa de mortalidad infantil publicada por el Consejo Nacional de Población.
- Conocimientos: medidos por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la asistencia escolar en educación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio). La tasa de alfabetización de adultos se obtiene a partir de los datos sobre el total de la población y el número de personas que saben leer y escribir de 15 años y más. Ambos indicadores, obtenidos de los tabulados básicos de INEGI de los Censos Generales de Población y Vivienda y de los Conteos. La tasa de asistencia escolar se construye con los datos de población total entre 6 y 24 años en el municipio y la población entre 6 y 24 años que asiste a la escuela. Ambos indicadores se toman de los tabulados básicos de INEGI de los Censos Generales de Población y Vivienda y los Conteos.
- Un nivel de vida decoroso: medido por el PIB *per cápita* promedio expresado en términos de Paridad de Poder de Compra en dólares estadounidenses (PPC en USD) y ajustado a cuentas nacionales. La información que utiliza de este aspecto el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares

(ENIGH) y los Censos Generales de Población y Vivienda y los Conteos del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI)

El logro de cada componente se expresa como un valor entre 0 y 1. Así se considera:

- Desarrollo humano alto, correspondiente a niveles de IDH entre 0.8000 y 1
- Desarrollo humano medio, para valores de IDH entre 0.5000 y 0.7999
- Desarrollo humano bajo, que se refiere a valores de IDH menores a 0.5000.

1.3.4 Umbrales de Pobreza

Indudablemente, el concepto de desarrollo social está estrechamente relacionado con la pobreza, término que se vincula con la falta de recursos mínimos indispensables para la supervivencia (Moro, 1999: 27), con un estado de necesidad, de carencia que se remite con lo indispensable para el sustento de la vida (Boltvinik y Hernández, 1990: 30), o bien, con las necesidades básicas para la supervivencia (Mendoza, 2005: 110). La pobreza es un concepto multidimensional, que también se puede definir como la situación en la que viven personas cuyos recursos económicos son insuficientes para satisfacer sus necesidades primordiales (Franco, 2006: 156).

Boltvinik y Hernández (1990: 9), resaltan la cuestión de las necesidades en el contexto de la pobreza, haciendo énfasis en la posibilidad del ejercicio de la libertad en esta situación. En este contexto, destacan la aportación de Amartya Sen, que superando el “sentido de carencia de las cosas”, aporta los conceptos de “realizaciones” y “capacidades” sustituyéndolas por el de necesidad; *realizaciones* —logros— se refiere a las distintas dimensiones del ser y el hacer (condiciones de vida) que pueden o no ser alcanzadas, en tanto que, *capacidades* señala la habilidad (para alcanzar un logro) de las personas, que les permite apropiarse de dichas condiciones de vida. Destacan las siguientes conclusiones tomando como base a Sen y Max-Neef en su distinción entre necesidades y satisfactores: “a) Las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y clasificables. b) Son las

mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. c) Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades. d) El concepto de pobreza tradicional es limitado pues es estrictamente economicista”. Por lo anterior, proponen hablar de pobrezas y no de pobreza, dado que cualquier necesidad humana fundamental que no es apropiadamente cubierta manifiesta una pobreza humana.

Arteaga (2003: 144-150), presenta como las figuras de la pobreza tres términos: exclusión, marginación y *underclass*, los cuales aunque no son sinónimos de pobreza, tienen la posibilidad de explicarla. La exclusión define a habitantes de barrios en dificultad, desempleados, fracasados del sistema escolar y que no tienen acceso a servicios médicos y sociales. Marginación, término relacionado con los estudios de la pobreza en Latinoamérica, destaca la urbanización en el continente en una dinámica de *centro-periferia*, señalando esferas como la dotación de servicios urbanos —agua, electricidad, drenaje, transporte—; en el ámbito económico —inserción laboral—, así como su ambiente cultural. El concepto de *underclass* —infraclass, subclase o subproletariado— describe a los grupos sociales mayormente desfavorecidos desempleados y con menor movilidad social⁶, y resalta una estrecha relación entre las características de los individuos y las fuerzas impersonales de un orden social y político (Cortazzo, 1998: 2). Como se puede observar, cada uno de los conceptos mencionados, sostienen nexos importantes con la pobreza ya sea en una esfera o en otra, a pesar de que ésta generalmente se mide a partir de los ingresos.

Otro punto de vista plantea a la pobreza como un proceso de autocreación de la sociedad dado que ésta es una condición humana y social y no sólo como fenómeno que se centra básicamente en el ingreso o en el grado de acceso a

⁶ De acuerdo con Arteaga, *underclass* es un concepto que tiene un mayor alcance; se aplica en términos culturales que implican formas de vida, identificados con ciertos grupos sociales dependientes de la asistencia gubernamental a los que se les atribuía la criminalidad, degradación urbana y desarticulación de la familia entre otras cosas. El término a finales de los setentas va tomando aspectos de carácter psicológico e individual.

ciertos servicios públicos básicos, por lo cual destacan ciertas características de las cuales se citan algunas:

a) estar situada en el plano de la vida cotidiana, por ser situación vivida para las personas en un contexto histórico, donde se presentan complicados y heterogéneos grados de sufrimiento, que pueden conducir a la vulnerabilidad física y social de las personas y a la degradación de la cohesión social si son llevados a niveles extremos.

b) ser un fenómeno dinámico, en el que las personas pobres desarrollan procesos de acción social orientadas a la búsqueda de reproducción y/o autonomía en torno a situaciones económicas políticas, educativas y culturales.

c) ser entendida como un sistema social de vulnerabilidad, desarrollado en un contexto institucional complejo en términos sociales y económicos, bajo el cobijo de un sistema de desigualdades sociales (explotación, discriminación y exclusión); desigualdades que tienen manifestaciones específicas y diferenciadas de dominación según se trate de clase social, recursos, género, raza, edad, etcétera (Arzate, 2003:271-273).

Finalmente, es importante destacar que la pobreza es considerada como el resultado de una política económica basada en la fuerza organizadora del mercado que no contempla el desarrollo articulado de la sociedad; es decir, no se analizan el origen y las causas de la pobreza en las estructuras económicas como resultado del modelo económico (Arteaga, 2003: 151; Iracheta, 2003: 72), sino que, en última instancia, la situación de pobreza se le imputa al individuo, por lo que debe ser concebida como el resultado de una actitud individual, más que la consecuencia de fenómenos estructurales (Arteaga, 2003: 152).

En lo que se refiera a la política de desarrollo social y combate a la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social⁷ (CONEVAL),

⁷ El CONEVAL es un cuerpo colegiado que está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, por un Secretario Ejecutivo y por seis investigadores académicos, expertos en la materia, quienes fueron

cumple con el propósito de contribuir con información oportuna sobre las condiciones de pobreza de la población en sus diferentes dimensiones y aportar elementos relevantes para la planeación del desarrollo municipal, estatal y nacional. Para cumplir con este propósito, presenta información sobre la pobreza por ingresos en los niveles estatales y municipales.

Utilizando el método de Línea de la Pobreza (LP), el Consejo señala que la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza resulta ser con el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, ya que con este procedimiento sólo hay que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, lo que en principio es determinable para una economía donde la mayoría de los bienes necesarios se tranzan en el mercado.

CONEVAL define tres líneas de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso:

- I. **Pobreza alimentaria:** proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI –CEPAL.
- II. **Pobreza de capacidades:** proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.
- III. **Pobreza de patrimonio:** proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

La dimensión de la pobreza por ingresos se estima a partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y de la

elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social. (SEDESOL). El CONEVAL tiene entre sus funciones establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

información de Censos de Población y Vivienda y Conteos de Población del INEGI.

1.3.5 Índice de Rezago Social (IRS)

El Índice de Rezago Social elaborado por el CONEVAL, que además viene en conjunto con la medición que hace de la pobreza, -no obstante se separa para dar énfasis a los componentes de los que se construye- permite ordenar las unidades de observación (localidad, municipio, estado) según sus carencias sociales. Además, esta técnica es la misma que utiliza CONAPO para la construcción del índice de marginación y que ha sido ampliamente utilizado en la definición.

Para la construcción del Índice, se utiliza la técnica estadística de componentes principales ya que permite resumir en un indicador agregado las diferentes dimensiones del fenómeno en estudio, para lo cual, se utilizó la base de datos “Principales Resultados por Localidad, 2005” del II Censo de Población y Vivienda (ITER 2005).

En virtud de que el Índice de Rezago Social, por la forma en que se construye, cumple con el propósito de ordenar las diferentes unidades de observación (localidades, municipios y estados), éstas se estratificaron en cinco categorías. De esta forma los cinco estratos son: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto rezago social y que dan la idea de grupos de localidades, municipios y estados que van de aquellos que muestran una menor a una mayor carencia en los indicadores que conforman el índice, respectivamente, como se muestra en la siguiente tabla:

Variab les	Indicadores
Educativos	Porcentaje de la poblaci3n de 15 a1os y m1s analfabeta.
	Porcentaje de la poblaci3n de 6 a 14 a1os que no asiste a la escuela.
	Porcentaje de los hogares con poblaci3n de 15 a 29 a1os, con alg3n habitante con menos de 9 a1os de educaci3n aprobados.
	Porcentaje de la poblaci3n de 15 a1os o m1s con educaci3n b1sica incompleta.
Acceso a servicios de salud	Porcentaje de la poblaci3n sin derechohabiencia a servicios de salud.
Calidad y espacios en la vivienda	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas con piso de tierra.
	Promedio de ocupantes por cuarto.
Servicios b1sicos en la vivienda	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red p3blica.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de energ3a el3ctrica.
Activos en el hogar	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora.
	Porcentaje de las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador

1.3.6 3ndices de Desarrollo Social (IDS)

La idea central de los IDS, respecto de la pol3tica social, es rebasar las concepciones que se circunscriben a una sola dimensi3n del bienestar social como lo es el ingreso por persona, la capacidad de adquisici3n de bienes o la satisfacci3n subjetiva de las expectativas individuales. Contrasta con 3stas al concebir de manera integral el desarrollo, incluyendo el reconocimiento de que a lo largo de su vida, las personas necesitan disfrutar de una multiplicidad de capacidades b1sicas para poder participar activamente en la sociedad, contribuir a ella y disponer de la libertad y las oportunidades para elegir los proyectos de vida que tienen razones para valorar, es decir, que permitan a las personas alcanzar un

conjunto de capacidades que amplían sus libertades y el ejercicio de sus derechos cívicos, políticos, sociales y culturales.

Por lo que, para desarrollar los Índices de Desarrollo Social, se utilizaron capacidades que se encuentran estrechamente vinculadas con el ejercicio de los derechos humanos y con las garantías individuales expresadas en la Constitución, tales como el derecho a la protección, a la salud, el derecho al trabajo y a la educación, el derecho al disfrute de un salario digno para los trabajadores y el derecho a una vivienda digna.

Los Índices de Desarrollo Social están contruidos con base en información del Censo de Población 2000 y están calculados para cada entidad federativa y cada municipio del país.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2000), llevó a cabo el cálculo de los Índices de Desarrollo Social tomando en cuenta seis etapas del ciclo de la vida, referidas a un grupo de edad específico, de acuerdo con las características de la información censal.

Las etapas del ciclo de la vida consideradas se enlistan a continuación:

1. La primera infancia que corresponde a los primeros cinco años de edad.
2. La etapa de formación escolar básica, que comprende desde los seis y hasta los catorce años.
3. La juventud, que va de los 15 a los 24 años.
4. Los adultos jóvenes, que comprende las edades de los 25 a 44 años.
5. Los adultos maduros, que abarca de los 45 a los 59 años.
6. Los adultos mayores, es decir, las personas de 60 o más años de edad.

El IDS combina al menos cinco de cada uno de los siguientes componentes, cuantificados a través de diferentes indicadores:

COMPONENTE	INDICADORES
La capacidad de gozar de una vida sana y saludable.	Proporción de la población del grupo de edad que es atendida en una clínica, centro de salud o consultorio cuando se enferma. Proporción de personas en el grupo de edad que no padece alguna discapacidad (Sólo aplica para el grupo de 60 o más años).
La capacidad de adquirir conocimientos e información.	Para los tres primeros grupos de edad proporción de personas que asiste a la escuela. Para los tres últimos grupos proporción de personas con una escolaridad equivalente o superior a la secundaria terminada (para el último grupo de edad primaria terminada). Para todos los grupos de población, proporción de personas en el grupo de edad que habita en viviendas que cuentan con radio, con televisión o con ambos
La capacidad de disfrutar de condiciones adecuadas para estudiar y formarse.	Proporción de menores de 6 años y de 6 a 14 años que vive en hogares donde los integrantes adultos de 18 o más años de edad tienen una escolaridad promedio equivalente o superior a la secundaria terminada.
La capacidad de gozar de condiciones adecuadas de inserción laboral.	Proporción de personas del grupo de edad que trabajan de 35 a 44 horas por semana. Proporción de personas ocupadas del grupo de edad que gozan de alguna prestación laboral. (Sólo aplica para los grupos de población a partir de los 15 años).
La capacidad de contar con redes formales de protección social.	Proporción de personas del grupo de edad que tiene una jubilación o pensión. (Sólo aplica para el grupo de 60 o más años).
La capacidad de gozar de un nivel de vida digno.	Proporción de personas en el grupo de edad en hogares que superan la línea de pobreza de capacidades.
La capacidad de gozar de una vivienda digna.	Proporción de personas en el grupo de edad que viven en viviendas con piso distinto de tierra, paredes firmes, agua dentro del predio, drenaje, energía eléctrica y sin hacinamiento.

De acuerdo con la clasificación que propone el CONAPO, los Índices se encuentran en categorías estratificadas de la siguiente manera:

- 1.- Muy alto de 0,875 a 1
- 2.- Alto de 0.750 a 0,874
- 3.- Medio de 0,625 a 0,749
- 4.- Bajo de 0,500 a 0,624
- 5.- Muy bajo menos de 0,5

1.4 Comisiones Ordinarias

Se considera necesario hacer mención de lo que se entiende en este trabajo por comisión legislativa –o comisión ordinaria- dado que el estudio se centra en la creación de instancias parlamentarias encargadas de discutir, analizar y estudiar iniciativas de reforma, puntos de acuerdo y exhortos que tienen que ver con la aplicación de las políticas sociales, como es la Comisión Legislativa de Desarrollo Social.

Desde el punto de vista normativo, las comisiones son foros de gran relevancia en el proceso representativo, pues permiten que cualquier juicio pueda someterse al escrutinio de la argumentación. En su contexto, se crea el espacio donde se informa, explica y justifica a fin de que las propuestas de ley sean votadas por la asamblea. También implican la división del trabajo a fin de organizar sus tareas y de mejorar la calidad de sus productos. Un aspecto muy importante, es que las comisiones son portadoras de poderes reales, dado que en ellas se da la delegación total o parcial de ciertas obligaciones. Su actividad principal se enfoca a la formulación de dictámenes en los que se recogen los informes, opiniones y juicios sobre las iniciativas turnadas a su consideración, a fin de formular una propuesta preparada para que sea avalada por lo menos por el voto de la mayoría de sus miembros (Béjar, 2006: 113-115).

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la actividad principal de las comisiones se enfoca en la formulación de dictámenes en los que se recogen los informes, opiniones y juicios sobre las iniciativas turnadas a su consideración, a fin de formular una propuesta preparada para que sea avalada con, por lo menos, el voto de la mayoría de sus miembros. La doctrina en la materia reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes, el control y

supervisión del funcionamiento de la Administración Pública y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define “como organismos especializados, que con frecuencia tiene carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades.

Fernando Santaolalla (1990: 177), señala que las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, con el objetivo de conocer en profundidad las distintas iniciativas y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos.

En su evolución, estos cuerpos orgánicos han llegado a ser más que simples órganos de instrucción o preparación de los Plenos de las Cámaras Legislativas, pues tienen facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídicopolítica ocupada por las asambleas, dado que asumen un poder de decisión en ciertas materias de su competencia. Por ello, las comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos; pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo, además de servir de foro para comparencias de ministros en sesiones informativas. Las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios.

En el mismo sentido, Silvano Tosi (1996: 138) afirma que las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las Cámaras (la formación de las leyes), como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras.

El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por varios factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país. Influye igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de Cámaras del Poder

Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad de la administración pública y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad.

En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen, si bien se intenta identificar como las principales comisiones las *permanentes*, *no permanentes*, *especiales*, *conjuntas de investigación o de estudio*.

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la institucional o únicamente legal o reglamentaria en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar una fórmula clasificatoria específica, para cada una.

Las comisiones reflejan con frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones abreviadas del pluralismo ideológico de partidos y de la capacidad de concentración y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.

1.5 Consideraciones finales

Se espera que con este planteamiento de los conceptos referidos, se puedan establecer de manera certera, algunas precisiones sobre los siguientes capítulos, que permitan delinear de forma concreta la descripción que pretende la presente investigación.

Con base en lo presentado se pretende trazar la forma en que la idea de desarrollo social ha avanzado hasta llegar a concretarse de tal forma que, se empezó por considerar lo social como distinto de lo económico, hasta llegar a

reconocerse no tan solo una serie de elementos del ámbito social, sino una serie de derechos que ponen en el centro y como objetivo principal del desarrollo al ser humano. El desarrollo social se concreta a través de la generación de las políticas públicas, específicamente de las políticas de corte social, orientadas a atender la pobreza, por medio de una serie de programas y acciones que se sustentan en la medición del fenómeno. Es por ello que se complementa la parte conceptual con una reseña de cada uno de los indicadores que son el soporte de la toma de decisiones en materia de desarrollo social, los cuales no se aplicarán de manera específica en los posteriores capítulos, sin embargo, se consideraron importantes para contextualizar lo conceptual. Un asunto a destacar es el desarrollo conceptual que se da para cada uno de los indicadores, sobre todo el de la medición de la pobreza, además de que los componentes de cada indicador dejan ver claramente la relación que tienen con el desarrollo social.

Un concepto más que se abordó en este apartado y que se relaciona con los demás capítulos, es el de comisión legislativa, que tiene que ver directamente con el objeto de estudio de este trabajo., ya que se centra en la creación de la Comisión de Desarrollo Social del Estado de México.

Presentado el delineamiento teórico y los conceptos que serán de utilidad para abordar el objeto de estudio, en el siguiente capítulo se presentará un recorrido histórico del bienestar en México de manera concreta.

Capítulo 2

El Bienestar Social en México: Contexto Histórico.

2.1 Antecedentes

El propósito del capítulo es presentar un esbozo histórico muy concreto del bienestar social⁸ en México, orientándose a enfatizar sus características más importantes. Una de éstas se centra en la concepción que se tiene de desarrollo durante los distintos periodos por los que ha atravesado nuestro país. Otra característica toma base en la descripción de las políticas públicas de corte social,

⁸ El bienestar social estaría vinculado con derechos sociales y ciudadanos de carácter universal referidos al nivel de vida de los individuos que integran una sociedad, que surgen como consecuencia de una serie de acciones que lleva a cabo el Estado como un acto de responsabilidad pública colectiva y de parte de la sociedad, que resulta de un reconocimiento del principio de solidaridad entre las clases sociales. Concretamente, el bienestar social se expresa a través de los sistemas de seguridad social, los cuales incluyen temas como salud, educación, vivienda, infraestructura básica, redistribución de ingreso y empleo, entre otros. Farfán Mendoza, Guillermo, (2000), "Política de bienestar", definición que se encuentra en Laura Baca Olamendi, *et al*, Léxico de la Política, Flacso – Conacyt – Heinrich Böll – FCE, México.

que surgen como resultado de la propia concepción de lo que es el desarrollo, el bienestar social y la pobreza, aunado a circunstancias coyunturales tanto internacionales como del entorno nacional.

Para la descripción se establecen cuatro etapas. Carlos Barba (2004: 27), propone cuatro periodos para comprender el proceso de constitución y desarrollo de la política social en México. El primero comprende entre 1917 y 1940, definido como la etapa en la que se constituye la política social posrevolucionaria, donde toma forma la orientación estatal hacia el bienestar social. El segundo engloba la articulación de la política social y el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones entre 1940 a 1982, en la cual se consolida la visión del bienestar social y la responsabilidad del estado de atender este aspecto ligado al crecimiento económico. El tercero abarca una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones en el periodo que va entre 1982 y 1988, que además marca la crisis del modelo del Estado de Bienestar con base en el Estado Benefactor. No obstante, en este apartado utilizaremos tres de los cuatro periodos, añadiendo un primero, en el que se consideran brevemente las políticas y la concepción de la pobreza hasta antes de la revolución mexicana.

2.2 Primer periodo: Antes de la Revolución Mexicana

El surgimiento del Estado de Bienestar tiene su antecedente en los programas de protección social creados por Otto Von Bismarck en Alemania, en la década de 1880, los cuales consideraban seguros contra enfermedades y/o accidentes de trabajo (CESOP, 2009: s/p).

Durante la Reforma y al consolidarse el proyecto del grupo liberal tomando las riendas del Estado, reconoció la responsabilidad pública de atender las necesidades de la población menos favorecida y empezó a considerarse como una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad, no teniendo éste

aún una visión clara de los límites de lo público y lo privado, considerando que la iglesia tenía una importante intervención en el aspecto de la caridad. En este contexto, en 1861 se creó la Dirección General del Fondo de Beneficencia y la Lotería Nacional, la cual debía destinar parte de sus ingresos a la beneficencia pública que representan el compromiso entre el estado y la sociedad para atender el asunto de la pobreza.

No obstante, se consideraba que la pobreza era un fenómeno ligado a las condiciones del individuo, pues era resultado de la falta de organización y desorden en sus ingresos. En este periodo, la política social fue de corte asistencial, dado que era una acción filantrópica, ligada a las buenas costumbres y a la generosidad (Guadarrama, 2001: 100-101).

Para finales del siglo XIX, se da un ligero cambio a la política social, en la medida en que el Estado fue ganando terreno a la iglesia a través de la beneficencia pública y basado en una nueva forma de concebir a la pobreza, considerándola un fenómeno estructural ya no individual, sino de corte social. Coherente con esta nueva concepción, el presidente Porfirio Díaz decretó el 7 de noviembre de 1899 la creación de la Junta de Beneficencia Privada, la cual tenía entre sus funciones vigilar a las organizaciones de beneficencia establecidas por particulares, consolidando la intervención del estado mexicano en este ámbito a partir de la expedición de la Ley de Beneficencia Privada de 1904. Con base en este marco legal, se fortalece el papel de las organizaciones de beneficencia, pues por una parte, éstas se allegan de recursos, mientras que los donantes quedan exentos del pago de impuestos (Guadarrama, 2001: 103).

2.3 Segundo periodo: 1917-1940

El Estado de Bienestar desarrollado en esta etapa en México, de acuerdo con Farfán, tiene como antecedente los programas previsionales para los trabajadores industriales prusianos desarrollados por Bismarck (2000: 563). Este modelo de protección social promueve la integración y la vigencia de los derechos sociales y

al mismo tiempo logra la subordinación del individuo al estado, colocando bajo su autoridad a los trabajadores, desarrollando una modalidad corporativa de la protección social.

La política social posrevolucionaria toma forma inspirada en la Constitución de 1917 que tenía un importante contenido social, esencialmente en los artículos 3 y 123. Sin embargo, fue marginal su actuación en este rubro debido sobre todo a la escasez de recursos presupuestarios; además, el compromiso por parte del estado en este periodo no es total para con las funciones que le confirió la Constitución de 1917, pues no asumió la responsabilidad de atender los problemas sociales (Ander- Egg, 1990: 26). A pesar de ello, se concretaron acciones importantes como las llevadas a cabo por el Departamento de Salubridad, creado en 1917, que en materia de salud pública desarrolló campañas de vacunación, sanitarias y de educación higiénica.

El surgimiento del estado interventor lo marca la crisis económica mundial de 1929. Durante la crisis, el comercio exterior se redujo a la mitad, lo que llevó al estado mexicano a modificar la orientación de la economía marcando el inicio hacia la industrialización del país, pues en este tiempo la producción era básicamente agrícola.

En este contexto, el estado tuvo que ejercer un papel más activo en el ámbito de lo social. En un inicio su intervención se orientó a la seguridad social con apoyo de los sindicatos en lo que se refiere a la política laboral, a través de la cual buscó corregir y atenuar los efectos de la crisis creando para este fin instituciones que atendieran la problemática principalmente en educación y salud públicas. (Ander- Egg, 1990: 27).

Para 1921 se creó la Secretaría de Educación Pública, con la que el Estado asumió la responsabilidad de otorgar educación primaria a toda la población. La atención en este rubro se orientó a las campañas de alfabetización. La problemática en materia educativa era bastante grave, pues en 1900 el 74.18 por

ciento de la población era analfabeta, cifra que para 1930 disminuyó a 59.26 por ciento, de acuerdo con el Quinto Censo de Población de 1930 (INEGI). El gobierno del General Lázaro Cárdenas le otorgó un papel decisivo a la educación, pues intervino como ninguno de sus predecesores en los asuntos educativos, ampliando los recursos financieros y los apoyos destinados a la educación; además asignó a los maestros y a las escuelas importantes funciones en la transformación de la sociedad mexicana (Quintanilla, s/f). A partir de 1934 y siendo Lázaro Cárdenas presidente, dichas campañas de educación se amplían a todo el país. En el mismo periodo y con la creación en 1938 de la Secretaría de la Asistencia Pública y con base en el primer plan sexenal, se da un otorgamiento sistemático de salud.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1943, se fusionan el Departamento de Salud y la Secretaría de Asistencia Pública, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Zorrilla, 1988: 86). Además se crearon el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia. Con la creación de las instituciones mencionadas, se marca el inicio de la constitución de una red de servicios que llegará a distintas partes del país, sobre todo en las áreas rurales donde la pobreza se manifiesta con mayor crudeza (Guadarrama 2001: 110).

2.4 Tercer periodo: 1940 – 1982

En esta fase, hubo una importante intervención de organismos como el Banco Mundial -creado en 1944- y el Banco Interamericano de Desarrollo –fundado en 1957-, tuvieron gran influencia en la agenda internacional en el diseño de políticas sociales, además de la difusión de las medidas de bienestar europeas como modelo para elevar las condiciones de vida de la población. En el mismo contexto y por el triunfo de la Revolución Cubana, el gobierno de Estados Unidos decide crear la Alianza para el Progreso como agenda del desarrollo social en 1963, la

cual contó con amplio apoyo de las instituciones multilaterales mencionadas (Cruickshank, 2001: 1-16).

En América Latina, el desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales y de las políticas sociales se da en el marco de la economía de industrialización por sustitución de importaciones. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada en 1947, promovió este tipo de crecimiento económico que aparece vigente entre los años de 1940 a 1970. La intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970 estuvo inspirada en las ideas de la CEPAL; de hecho, esta propuesta teórica fortaleció el discurso nacionalista característico del periodo señalado. Uno de los ejes para articular una coalición distributiva fue el sistema del seguro social (Barba, 2004: 17-18; Rodríguez, 2001: 106-108)

Particularmente en México, a partir de 1940 se registra el llamado milagro mexicano, periodo que abarcó tres décadas. Éste se caracterizó por un extraordinario crecimiento económico, pues el incremento del PIB se registró a una tasa anual superior a 7%; la producción manufacturera creció cerca de 8% anual y la producción agrícola se incrementó a una tasa de 4.3%, aunado a la creciente intervención del estado en la economía a partir de 1950 (Hansen, 1991: 81-83).

De acuerdo con Scott (2005: 17), entre 1940 y 1982, se registra un importante crecimiento del gasto social, lo que dio como resultado la creación y crecimiento de las instituciones de seguridad social en los años cuarenta y cincuenta, así como la expansión masiva de la educación pública en las décadas de los sesenta y setenta.

El Estado denominado “intervencionista” en México, se sustentó en el corporativismo, y se distinguió por la naturaleza tutelar que adquirieron los gobiernos posrevolucionarios responsables del bienestar de la población. El surgimiento y consolidación del corporativismo se da en la década de 1940, el cual

fue clave para el desarrollo del bienestar social, dado que muchos de los beneficios en materia de seguridad social se orientaron a los grupos de trabajadores organizados. (Brachet-Márquez, 1996:12-13).

Durante el periodo 1940-1955 se registró un crecimiento acompañado de una espiral inflacionaria como resultado del déficit público que financió la intervención en la economía y las acciones sociales, con un importante descenso de los salarios reales tanto en las actividades agrícolas como en las no agrícolas, aunado al movimiento migratorio de las áreas rurales a las urbanas, lo cual provocó una oferta de mano de obra significativa y el control del movimiento obrero mexicano por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Brachet-Márquez (1996:106-109) considera que los avances en la seguridad social y en materia laboral fueron una forma de controlar al movimiento obrero ante el fin de la Segunda Guerra Mundial. Paralelo a la reducción del salario real de los trabajadores, crece el ingreso de los empresarios, mecanismo que representa el elemento por medio del cual se dio la acumulación de capital en México (Hansen, 1991; De la Garza, 1988: 90-95).

No obstante, durante las décadas de 1940 y 1950 junto al fomento industrial, la inversión pública en infraestructura fue prioritaria, pues se ampliaron las áreas de riego, se construyeron presas y diques, se electrificaron bastas zonas del país, al igual que se construyeron carreteras y sistemas de comunicación, los cuales generaron empleos e ingresos. Asimismo, las acciones de bienestar se tradujeron en la mejoría de diversos indicadores sociales, sobre todo en términos de ampliación de la cobertura de salud y educación, que estuvieron dirigidas a grupos organizados urbanos (Wilkie, 1978: 368). Con la ampliación de la cobertura en servicios básicos, particularmente en materia de salud y educación, el gasto social creció, utilizando financiamiento basado en los ingresos petroleros los cuales fueron insuficientes tomándose como alternativa la utilización del déficit fiscal (Brachet-Márquez, 1996; 106-109). Con la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en 1959 del Instituto de Seguridad y

Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se dio el avance más importante en materia social.

Una de las premisas importantes durante esta etapa es la apuesta del estado mexicano por el desarrollo industrial, que de acuerdo con Hansen (1991: 99), se logró por la participación de las clases medias al integrarse a este sector, a la vez que pudieron expandirse con base en la amplia red de subsidios al consumo abierto proporcionados por el estado, lo que les permitió mejorar sus condiciones de vida.

Coherentemente, el gobierno partió del supuesto que la expansión industrial generaría por sí mismo los mecanismos de redistribución de la riqueza y por consecuencia, se disminuiría la pobreza pues se concebía como un fenómeno ligado a las estructuras de la actividad agrícola, por lo que el tema de la pobreza no apareció en la agenda de las políticas públicas. Consecuente con esta propuesta, el Estado se encargó de establecer y promover espacios febriles que representaron la principal fuente de empleo; al mismo tiempo, dotó de servicios urbanos, que se plantearon como políticas sociales para erradicar la pobreza. En contraste, el campo fue abandonado gradualmente a pesar de ser uno de los proveedores más importantes de divisas, mano de obra de bajo costo y alimentos baratos al sector industrial, pues los subsidios a los precios de los granos básicos no fueron a favor de la agricultura, sino que benefició al salario y al consumo urbano (Cordera y Lomelí, 2005: 23)

Como resultado de la evolución económica en este periodo, el estado mexicano rompió con el postulado keynesiano, como agente redistribuidor del ingreso, del crecimiento económico sostenido y del pleno empleo. Como resultado, logró un excesivo gasto público, que promovió prácticas corporativas y clientelares para la distribución del gasto social con el fin de mantener el control social (Bolívar, 1996:116-117). Por ello, se considera al régimen mexicano como corporativo y autoritario, ya que los programas sociales se establecieron como auténticas

medidas paternalistas que tenían como objetivo la legitimación del sistema que fueron el resultado de negociaciones clientelares entre la cúpula y la base con la mediación de las instancias corporativas (Brachet-Márquez, 1996). De esta manera, el estado mexicano se erigió como el agente fundamental del desarrollo nacional y como el responsable de asegurar a la población la extensión de los beneficios sociales.

El agotamiento del modelo económico para 1970, llevó al estado a abandonar el desarrollo estabilizador y se acogió el denominado “desarrollo compartido”, el cual parte del reconocimiento de una inequitativa distribución del ingreso durante el “milagro mexicano” (Huacuja y Woldenberg, 1998: 29-45). El ocaso del modelo económico se manifestó en fuertes desequilibrios financieros y económicos (Sojo, 2005: 80), en donde los recursos orientados a políticas de empleo, educación, vivienda, salud, asentamientos humanos y alimentación fueron insuficientes debido al explosivo crecimiento demográfico experimentado en estas décadas (Ibarra, 2004: 12). Como resultado se generó déficit en la balanza de pagos y un incremento de la deuda externa de alrededor de 200% en 1975, lo que llevó a una fuerte devaluación del peso en la gestión de Luis Echeverría, que devaluó el peso a menos de la mitad del tipo de cambio después de 22 años de estabilidad, que se había mantenido desde 1954. Durante el ciclo de la crisis el financiamiento para el desarrollo social proporcionados por el Programa Alianza para el Progreso y los organismos internacionales, decreció de forma drástica pasando de 89 millones de dólares en los años 1962-1964 a 25.1 millones entre 1964 a 1970. Dichos recursos se utilizaron primordialmente para generar servicios de agua potable y drenaje y para educación (Huacuja y Woldenberg. 1998: 29-45).

Entre las alternativas a la crisis económica de 1976 el estado estrechó su relación con la iniciativa privada a través del pacto conocido como Alianza para la Producción (Gamboa, 1978: s/p), basado en estrategia de industrialización sustitutiva, que de acuerdo con Cordera y Lomelí (2005: 9), aunque favoreció el

crecimiento económico, generó un desarrollo social desequilibrado al acrecentar la desigualdad social, rasgo que caracteriza al desarrollo social del país.

Para 1980 se da un resurgimiento económico con base en el auge petrolero sobre el cual se dieron nuevas reformas sociales que fueron de corta duración por el surgimiento de la crisis de 1980-1982, desencadenada por la imposibilidad de pagar la deuda externa. En esta etapa, a pesar de que los recursos financieros fluyeron en abundancia, los recursos del petróleo y de los créditos no sólo se derrocharon en malas inversiones, sino también en subsidios. Por ejemplo, en 1978 se destinaron 7,400 millones de pesos bajo este rubro; al siguiente año se incrementó a 20 mil millones, destinados a apoyar los precios del azúcar, maíz, leche, carne, huevo, oleaginosas, trigo, frijol y arroz. Estos subsidios también se extendían a la gasolina y el diesel. El excesivo gasto público, el incremento internacional de las tasas de interés y la caída de los precios del petróleo en 1981 provocaron una crisis mayor que la de 1976, que se agudizó en 1982 con la nacionalización de la banca y que previamente registro especulación, fuga de capitales y devaluación de la moneda (Pérez y Mirón, 1998: 193-194; citado por Barajas 2002: 72). Por esta razón se inició la reforma que implicó el redimensionamiento del sector público y el replanteamiento del papel del estado en las políticas sociales (Brachet-Márquez, 1996: 33) que condujeron a un cambio profundo en las políticas sociales (Cordera y Lomelí, 2005: 12).

2.5 Cuarto periodo: 1982-1988

El diseño y ejecución de las políticas sociales se vio trastocado en la década de 1980, provocado por el proceso de crisis y ajuste estructural que implicó un cambio de modelo económico establecido en la desregulación financiera y la apertura económica y comercial. La estructura de las políticas públicas orientadas a los grupos menos favorecidos se caracterizaron por la sustitución del

universalismo y por políticas y programas selectivos, focalizados a los segmentos de población con mayores carencias y rezagos (Ontiveros, 2005: 3-5).

La crisis económica en este periodo dio paso al modelo económico neoliberal y marcó el fin del estado interventor. Sus características principales fueron por una parte, la disminución de la injerencia estatal en el ámbito económico, que redefinió sus funciones -materializando la llamada reforma administrativa- y la desincorporación del sector paraestatal (Bolívar, 1996: 121).

En este contexto, entre 1982 y 1990 las transferencias concedidas por parte del Estado disminuyeron 44.5%. Pero el fenómeno se presentó en el ámbito económico internacional y sobre todo en América Latina, lo que propició el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población y que estuvo caracterizada por el empobrecimiento de los sectores asalariados agrícolas y burocráticos, que se manifestó no sólo en la reducción de ingresos sino también en el hecho de que la gente no podía satisfacer como antaño sus necesidades de alimentación, vivienda y servicios (Lerner, 1996: 18), generando la llamada pobreza extrema. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señalan que durante esta década los pobres crecieron a 60 millones en México y a 196 millones en Latinoamérica; de este total 94 millones se ubicaron en la pobreza extrema. La medición se basa en el ingreso inferior a 60 dólares mensuales para considerar a una persona en pobreza y los pobres extremos eran los que recibían menos de 30 dólares. Los datos anteriores propiciaron que este periodo se le denominara la década perdida (Stavenhagen, 1998: 4; Lerner, 1996: 18).

Uno de los efectos del ajuste económico iniciado en 1982-1983 fue que el gasto social registró recortes importantes. La política social se estructuró en base a criterios de eficiencia en la asignación de recursos. Cordera y Lomelí (2005:13) señalan la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los

efectos de la crisis y el ajuste estructural, excepto los Programas Regionales de Empleo pero de forma limitada.

A pesar del nuevo contexto económico basado en el neoliberalismo, se siguió considerando la responsabilidad del estado en materia de política social, ya que su intervención se sigue estimando necesaria para asegurar la redistribución de los recursos, con el fin de garantizar la protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos, tanto los que acceden a un ingreso por su empleo y de los que no pueden por carecer de posibilidades. De igual forma, la injerencia estatal es necesaria para garantizar los criterios de universalidad, igualdad y equidad en la atención de los derechos sociales (Pérez, 1997: 149).

Con el objetivo de hacer frente a la pobreza y con la nueva forma de concebir la política social, se puso en operación el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el cual se diferenciaba de los programas anteriores sobre todo en tres características básicamente. La primera es el principio de la focalización, que contrasta con la provisión de subsidios abiertos a la población en general; la segunda es la participación social, entendida como la inclusión de la población beneficiaria en la toma de decisiones respecto al tipo y monto de apoyos que recibían; la tercera, es la estrategia de descentralización que desplegó en la instrumentación del programa lo que implicó la participación de los tres niveles de gobierno (Ontiveros, 2005: 34-35). La idea central de la nueva visión de la política de corte social, es que, a recursos escasos, la forma de eficientar el impacto de los programas es a través de orientar los beneficios exclusivamente hacia la población que lo requiere.

2.6 Consideraciones finales

Hasta aquí, se ha planteado la orientación de la política de bienestar social en distintos momentos históricos. La idea de este apartado es presentar –sin ser

exhaustivo- el desarrollo histórico del bienestar social, enfocado a diferenciar cada uno de los periodos planteados.

Del primer periodo, se puede destacar que la pobreza era considerada un fenómeno ligado a las condiciones del individuo, a quien se le imputaba su falta de capacidad para generar y administrar sus ingresos, a lo que correspondía una política social de corte asistencial filantrópica (Guadarrama, 2001: 100-101). Se puede observar que la propia concepción de pobreza, como no era reconocida como resultado de procesos económicos o sociales, no era atendida como tal por el incipiente estado mexicano.

En los periodos subsecuentes, la pobreza ya no es considerada una cuestión generada por la incapacidad de los individuos, sino como un fenómeno producido por las estructuras sociales, ligado a una idea de desarrollo y de bienestar social. El resultado fue la intensa actividad gubernamental a favor del desarrollo económico desplegada de 1950 a 1970, ampliando los subsidios al consumo abierto para mejorar las condiciones de vida de la población, inspirada ideológicamente en los planteamientos de la escuela cepalina. Se puede ver entonces, como una ideología sobre el desarrollo una vez que es adoptada, implica acciones concretas por parte del estado.

Como se menciona también en este periodo, aunque se favoreció el crecimiento económico, no obstante, se dio un crecimiento enfatizado de la desigualdad social, lo que caracterizó el desarrollo del país.

El paradigma sobre desarrollo adoptado en los últimos periodos descritos, generó una concepción respecto del bienestar social, en el contexto del Estado Benefactor, lo cual dio como resultado que se atendieran ciertos aspectos de lo que ahora se concibe como desarrollo social, pero que no permitió que se distinguiera tan pronunciadamente lo social de lo económico, en la medida en que se consideraba que a mayor crecimiento de los indicadores macroeconómicos,

mayor distribución de los beneficios en la derrama económica hacia todos los sectores sociales, generando que no se desarrollaran de forma tan especializada instituciones y órganos que se dedicaran a atender el rubro social.

Haciendo uso de un análisis de Rolando Franco (2006: 147-150), se pueden delinear algunos aspectos del paradigma que dominó en este último periodo, con base en el cual, se ostenta el monopolio del estado de la política social en lo referente a financiamiento, diseño, implementación y control.

Para Franco, este paradigma de desarrollo considera de suma importancia la centralización de responsabilidades y recursos en el gobierno. Respecto de la elección sobre en quiénes se debe centrar la orientación de la política social, defiende una oferta homogénea igual para todos, entendiendo que así se fomenta la integración social y al igualdad, dado que propone centrarse en la satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Con el fin de obtener los objetivos perseguidos, esta visión pone énfasis en los medios con base en acciones planeadas, como son la construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales, personal, equipamiento, instrumentos o materiales desechables, relacionando el logro con el monto de los recursos disponibles. Para esto, los nuevos recursos se entregan según el presupuesto histórico, aceptando que la asignación y la implementación son correctas, por lo que se opta por el monto del gasto público social y se acepta que existe una relación no explicitada entre recursos disponibles y resultados alcanzados, pues no existe un seguimiento ni una evaluación.

Acorde con lo anterior, la forma de llegar a los excluidos, opta por la ampliación progresiva, incorporándolos paulatinamente a medida que se disponga de mayores recursos. Así la cobertura se expande “de arriba hacia abajo”, empezando por los que tienen menos necesidades y más capacidad de defensa de sus intereses.

Se puede notar también, que la concepción de la pobreza así como del bienestar social varían de una etapa a otra y en función de ellas el estado ha ido creando instituciones que le correspondan. Pero van acompañadas y hasta se puede plantear que son de mayor peso los factores externos en términos de la concepción de desarrollo, que van delineando tanto las políticas, como la forma y las acciones de las instituciones creadas para atender necesidades específicas.

En estas circunstancias, surge el modelo económico neoliberal, que marca el fin del estado interventor, y que, dentro de sus principios, se encuentran la disminución de la injerencia estatal en el ámbito económico que redefinió sus funciones, las cuales se orientan a garantizar los criterios de universalidad, igualdad y equidad en la atención de los derechos sociales, preámbulo de la concepción de desarrollo social.

Para el siguiente capítulo se presenta el último periodo hasta la actualidad, en donde se ve concretado el cambio de paradigma de desarrollo y la política de bienestar social, expresado a través de la política de desarrollo social y las políticas de combate a la pobreza.

Capítulo 3

El Bienestar Social en México a partir de 1988.

3.1 Introducción

En este capítulo se presentará de manera muy general la implementación de la política social inspirada en el planteamiento del desarrollo social, en el contexto de la economía denominada “neoliberal”, la cual representa desde 1988 un cambio de paradigma de desarrollo y bienestar (Barba, 2004: 26-27).

Se persigue el objetivo de describir de manera concreta la creación de las instituciones que son establecidas para atender el rubro de desarrollo social, destacando lo que se considere de mayor importancia para el desarrollo del trabajo, como el parteaguas para la creación de nuevas instituciones y su articulación en función del nuevo enfoque.

Es importante aclarar que el nuevo paradigma de desarrollo y bienestar social al que aludimos, se refiere a la concepción de desarrollo social planteado en el capítulo uno, pero en este capítulo presentamos el análisis de cómo se modela para llevarlo a cabo concretamente en la política social, tomando como base el análisis de Rolando Franco, que presenta una visión crítica de este que él llama "paradigma", pero que se considera útil, a pesar de que el propósito del trabajo no es analítico ni crítico, pero se consideró pertinente para distinguir las propuestas de bienestar social.

Como se ha venido planteando a través el trabajo, existe una diferencia entre la anterior forma de llevar a cabo la política social basada en el Estado de Bienestar, descrita en el capítulo anterior y contrastada con el análisis que presenta Franco, denominada por Barba como "un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar" que además, queda claramente establecido que se diferencia del mero desarrollo económico como también se distingue en el capítulo uno y que adelante se presentan sus características, que sin ser exhaustivos, se pueden ver en el apartado de análisis de los diferentes programas que ha operado la Secretaría de Desarrollo Social en distintas administraciones, como son Pronasol, Progres y Oportunidades.

Como ya se mencionó, Barba (2004: 15) plantea el surgimiento del mencionado nuevo paradigma de desarrollo y bienestar, que se construye con base en la apertura de la agenda social propuesta por agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respaldada y filtrada internamente por numerosos gobiernos nacionales—la visión del desarrollo social-. Ubica específicamente dos etapas desde 1988 a la fecha; el primero se circunscribe al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) hasta 1995; el segundo se presenta con base en la aparición del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres) y por último, el Programa denominado Oportunidades.

En una descripción general de este nuevo paradigma, sin buscar ser exhaustiva y tomando como base a Rolando Franco (2006: 148-150), se pueden destacar las siguientes características:

- Para llegar a los excluidos, lo hace a través de la focalización, que implica identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales de un programa, que se diseña con el objetivo de asegurar un impacto *per cápita* elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.
- La razón que sustenta y justifica los programas o proyectos es el impacto, que se traduce en la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo a los objetivos del mismo.
- La base del éxito en los programas los representa la evaluación, por ello en este paradigma se le da un peso muy importante a la necesidad de evaluar los programas y que el éxito sólo puede asegurarse analizando la relación entre la eficiencia con que se utilizaron los recursos y el impacto logrado sobre la población objetivo.
- La política social se centra en la satisfacción de las necesidades de los usuarios, algunos de los cuales lo conseguirán a través del mercado, utilizando recursos propios, mientras que otros requerirán un apoyo, total o parcial, del sistema de protección social.
- Los programas mantienen una visión de integralidad, que incluye un enfoque multidimensional de la pobreza, la centralidad de la familia, la corresponsabilidad, el tema del género, el principio del ciclo de vida, la focalización, la participación social y la inclusión de los temas de etnia y raza.

3.2 Articulación de la política social: Creación de la SEDESOL

En el Diario Oficial de la Federación se publica el 25 de mayo de 1992 la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en la fusión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), ésta última encargada de la operación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con lo que se buscaba establecer una estrategia de combate a la pobreza.

La Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de diseñar la política social y de coordinarse para su aplicación con el resto de las dependencias de la administración pública federal. De acuerdo con la propia Secretaría, su misión es formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad, así como lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos. Las políticas sociales no focalizadas, tales como la educación, la salud y la seguridad social, son manejadas directamente por las secretarías y los institutos correspondientes, mientras que la SEDESOL se orienta hacia las políticas de superación de la pobreza y la marginación.

Se divide en tres subsecretarías: de Planeación y Prospectiva, de Desarrollo Humano y Social y de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. De esta forma, la Secretaría opera en dos campos fundamentales: desarrollo social y humano y ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda.

En la actualidad, SEDESOL es la entidad que coordina el Sistema Nacional de Desarrollo Social y preside la Comisión Nacional de Desarrollo Social. Su Labor se orienta a encauzar todas las instituciones que de ella dependen en coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para contribuir a la reducción de la pobreza, abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables, disminuir las desigualdades y mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos (Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2007-2012).

La estrategia de esta institución se orienta por acciones sectoriales en materia de educación, salud, nutrición, vivienda, oportunidades de ingreso e infraestructura. También contiene acciones específicas para atender a grupos en situación de vulnerabilidad (mujeres, población indígena, personas con discapacidad y adultos mayores), así como para atender áreas geográficas en los ámbitos urbano y rural.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, se reconoce que para enfrentar efectivamente los retos en esta materia, es indispensable la coordinación interinstitucional e intergubernamental, así como promover la participación de la sociedad, para la generación y el fortalecimiento del capital social. Los objetivos del desarrollo, del combate frontal a la pobreza y a la marginación son compartidos entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, promoviendo la transversalidad en la creación y aplicación de la política social.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, las acciones para lograr los objetivos de desarrollo social y combate a la pobreza, son realizadas por los organismos públicos involucrados en el sector social que son las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, los poderes ejecutivos de las entidades

federativas y de los municipios y el Poder Legislativo, cuyo objetivo es que la población menos favorecida pueda salir de la pobreza y la marginación.

Por ello se creó el Sistema Nacional de Desarrollo Social para la articulación de la política social, como mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado.

Este Sistema está representado por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), que se conforma con las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, convergen en la CNDS los titulares de las dependencias de desarrollo social de las entidades federativas, los representantes de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los representantes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Otro organismo que conforma el Sistema Nacional de Desarrollo Social es la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que representa el canal de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Junto a los ya mencionados está el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, órgano de participación ciudadana y conformación plural cuyo objetivo es analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. Finalmente entre los organismos del Sistema se encuentra la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Dentro de los programas que más han sobresalido se encuentran Pronasol, Progresá y Oportunidades. A continuación se describen brevemente.

3.3 Pronasol

De acuerdo con Barba (2004: 35), entre las acciones más destacadas del periodo salinista se encuentran un aumento del gasto social, la descentralización de la educación básica y del sector salud, la reforma del Infonavit, la reforma del artículo 27 constitucional, procesos de privatización y focalización territorial como en el

caso Liconsa, la creación del Sistema Nacional de Ahorro para el Retiro y la creación de Procampo, pero como figura central de la política social de este periodo se encuentra el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

Creado en 1989, Pronasol se convirtió en el referente de la política social en buena parte de la década, más allá de haber terminado formalmente en 1996, dado que representó un cambio en el discurso del enfoque de la política social, ya que se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza; además de ser un mecanismo que coincidía en parte con las recomendaciones del Banco Mundial, debido a su función como un gran Fondo de Inversión Social de tal forma que generó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1992.

Pronasol se orientó a articular el impulso de las relaciones sociales en las comunidades en pobreza extrema, por lo que los recursos fiscales federales se suministraron a las comunidades, propiciando el manejo clientelar del Programa. Estaba dirigido a los indígenas, los campesinos en pobreza extrema y los grupos urbanos marginados más afectados por las políticas de ajuste. Las acciones se realizaron en dimensiones como alimentación, salud, tenencia de la tierra, vivienda, educación e infraestructura agropecuaria (Mariñez, 2002: 2).

Mario Coria (2005: 114-115), considera que las principales aportaciones del programa fueron el impulso a las redes sociales de cada comunidad y la recuperación de políticas y programas específicos de atención a los más pobres, su principal característica fue que introdujo cambios en los programas que generaron espacios de participación de las personas.

No obstante el cambio discursivo de la política social, Barba (2004: 36), precisa que Pronasol seguía teniendo como características principales el autoritarismo de prácticas clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales, que identificaron desde que se conformó el régimen de

bienestar mexicano, buscando volver a dar legitimidad al gobierno y así obtener apoyo social a las políticas de ajuste del nuevo modelo económico.

3.4 Progresá

A partir de 1994-1995, tras la crisis económica y durante el periodo de Zedillo, cambió la estrategia orientada a la reducción de la pobreza, sustituyendo a Pronasol por programas de desarrollo de capital humano y activación laboral. En su lugar aparecieron el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Becas de Capacitación para desempleados (Probecat), que fueron concebidos como los medios ideales para interrumpir la producción intergeneracional de la pobreza, para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, así como incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste estructural generados por el sistema económico. Aunado a los programas descritos, aparece la privatización de los sistemas pensionarios, buscando resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana y reducir los riesgos y los costos de la volatilidad financiera (Barba, 2004: 37).

De acuerdo con Cordera y Lomelí (2005: 16), Progresá plantea un enfoque de política social integral, proporcionando servicios de salud, alimentación y educación, orientados a desarrollar las capacidades de las personas y las familias en condiciones de pobreza extrema; buscaba favorecer la asistencia y permanencia de las niñas en la escuela y el papel de la mujer en casa, al integrar un enfoque de género, con base en la administración de las transferencias monetarias que el programa proporcionaba.

Al igual que Pronasol, las críticas centradas en este programa vuelven a ser en torno a su práctica autoritaria, así como la utilización de corte clientelar.

3.5 Oportunidades

Tomando como base el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en 2001 se expande la política social a través del programa Oportunidades, que Hernández Licona (2005: 32), denomina Progresá-Oportunidades.

Oportunidades es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a la formación de capital humano. Es considerado un programa social exitoso, dado que su diseño, operación y buenos resultados en la reducción de la pobreza extrema, lo han llevado a ser reconocido internacionalmente (Reforma, 02/12/2003: 26A; El Universal, 28/05/2004).

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, Oportunidades representa un cambio de visión en la política de superación de la pobreza que se orienta hacia programas que al mismo tiempo que otorgan una transferencia de ingreso, fomentan la inversión en el desarrollo de capacidades, ampliando las oportunidades de las familias en pobreza para salir adelante por su propio esfuerzo.

Aunque Oportunidades conserva las principales virtudes para impulsar el desarrollo de capacidades de la estrategia de superación de la pobreza, iniciada con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), mejora sus sistemas operativos e integra nuevas acciones para ampliar el acceso de las familias que viven en condición de pobreza de capacidades a opciones de desarrollo.

Los componentes básicos de este programa se encuentran articulados con el objetivo de potenciar sus beneficios, a través de otorgar apoyos educativos que fomenten la matriculación y asistencia escolar; atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; concede apoyos en

materia de consumo de alimentos y el estado nutricional de las familias, con énfasis en los niños, las niñas y las mujeres.

A pesar de que ha sido reconocido este programa, no se pudo librar de las críticas, que van desde reconocer que solo representa un paliativo para el fenómeno de la pobreza, hasta la denuncia de que se sigue practicando el clientelismo autoritario sobre todo en los periodos electorales, a tal grado que se llevan a cabo acuerdos de blindaje de los programas sociales para evitar la atracción de votos a través de los recursos que otorgan programas como el citado.

3.6 Comisión de Desarrollo Social: Antecedentes, Funciones y Labor Legislativa

El antecedente de la Comisión de Desarrollo Social, es la Comisión de Población y Desarrollo creada en 1994, con la reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Durante este periodo había una serie de comisiones que atendían diversos asuntos relacionados con el desarrollo social. En 1999 durante la LVIII Legislatura, se crea la Comisión de Desarrollo Social y Vivienda, que más tarde en septiembre del año 2000 se dividiría para convertirse en dos comisiones distintas, creándose la Comisión de Desarrollo Social que inicia su trabajo formal el 12 de octubre del mismo año.

Con base en el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 39, numeral 2, y 43, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, registrado en la Gaceta Parlamentaria número 601 del 2 de octubre del año 2000.

La razón que presentan los coordinadores parlamentarios para crear esta Comisión, dentro de la cuarta justificación de la iniciativa, es en virtud de que la

individualización de las dos materias –desarrollo social y vivienda- permitiría "fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo". En el mismo sentido, argumentaron que el tema del desarrollo social es en sí mismo muy complejo y no puede quedar circunscrito a un problema habitacional, por lo que también requiere ser tratado en forma independiente; además, señalan que las condiciones actuales del desenvolvimiento nacional, el desarrollo social debe enfocarse básicamente a la atención del rezago en el bienestar de amplios grupos de población, enfocándose en las diferencias regionales.

La conveniencia de crear la Comisión de Desarrollo Social, se enmarca no sólo en la influencia internacional en la materia como ya se ha planteado, sino en una serie de sucesos que convergieron y elementos propios de la administración pública.

Uno de estos sucesos debió ser marcado por las recurrentes crisis económicas por las que atravesó el país y que generaron no sólo una gran cantidad de pobres, sino trajo consigo también el descontento con el gobierno y el partido en el poder, incapaz de generar estrategias adecuadas para atender los estragos de un nuevo paradigma económico y sus consecuente ajuste de las estructuras económicas, el llamado así, neoliberalismo.

Al mismo tiempo y ya con un descontento generalizado con el gobierno y su partido, en el terreno electoral se da la alternancia en la Presidencia de la República, que no tan sólo implicó el cambio del partido en el poder, sino que, supuso un cambio en la conformación histórica de las Cámaras de Diputados y Senadores. En el caso de la Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional alcanzó sólo 208 escaños, solamente un diputado más que el Partido Acción Nacional. En la Cámara de Senadores ocurrió algo similar. Al darse un avance muy importante por parte de la oposición, la competencia electoral se vuelve más cerrada.

Surge así entre los partidos políticos y sus plataformas para enfrentar los procesos electorales, el tema de la política social destacando dos grandes asuntos: el combate a la pobreza y los grupos vulnerables, que se convirtieron en temas obligados de la política social. La forma en que se desarrolló el proceso electoral del año 2000 pone de manifiesto que la sociedad mexicana participa cada vez más en la vida política, entre ellos quienes han padecido los estragos económicos, los menos favorecidos. Como bien lo señala Valverde (2004a), que ya se advertía que los partidos políticos en sus plataformas políticas asociaban la idea de desarrollo a la noción de política social en el año 2000, no obstante, no se vislumbraba la posibilidad de establecer un marco normativo en la materia.

De igual forma, se hizo necesario establecer mecanismos que sirvieran para vigilar el uso de los recursos públicos en materia de política social, la llamada transparencia –demanda añeja-, para diferenciarse del viejo régimen y tratar de evitar el uso de tipo electoral de los programas sociales.

Como se mencionó también, uno de los elementos de importancia para la creación de la Comisión esa parte del ejercicio del poder político, representado por la administración pública, la cual en voz de Jiménez (1973), constituye la ejecución detallada y sistemática del derecho público, entendido como la acción general positiva y directa del Estado. Desde el punto de vista administrativo, se puede ubicar como la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas, que se relaciona con la determinación de las políticas públicas, la función administrativa y la administración de la ley.

En este contexto siguiendo a Muñoz (1978), se enfoca en delimitar a la administración pública a través de cuatro procesos de gobierno, el último de éstos se refiere a las relaciones de la rama ejecutiva con el público y con las ramas legislativa y judicial, implica el sistema de gobierno en su significado amplio, pues incluye todo lo que se refiere a las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo. Esta propuesta concreta,

incluye las funciones de los poderes Legislativo y Judicial, y no solo las acciones del Ejecutivo, es decir, el Estado. Por ello, la creación de normas -que implica legislación- y la ejecución son partes inherentes de un proceso permanente que se lleva a cabo en todos los ámbitos del gobierno, de tal forma que no puede delimitar una frontera en donde termina la legislación y comienza la ejecución.

De esta forma, se comprende la significación global de los procesos político-administrativos y se trazan las relaciones entre las cuestiones más fundamentales de organización política y las más específicas de administración pública; lo que permite que se puedan esclarecer mejor “los aspectos constitucionales, las relaciones con los poderes legislativo y judicial, los controles políticos, la distribución real del poder, las presiones de los partidos y demás grupos de intereses comunes, la influencia de la opinión pública y otros factores políticos que tiene mucha significación para la administración pública” (Muñoz, 1978: 69).

Aunado a lo anterior, es necesario generar gobernabilidad, que aplicada al contexto del Estado, implica regir o guiar hacia objetivos y fines específicos aceptados o demandados por la sociedad. Algunos ejemplos de fines y objetivos pueden ser mantener la estabilidad y la paz social y el orden con base en la justicia conmutativa y distributiva; fomentar la riqueza y el desarrollo individual y social de la nación; la defensa de la soberanía nacional, entre otros (Arce, 2006).

Salazar Ugarte (2005) y Córdoba Vianello (2005), plantean que la idea de gobernabilidad se compone de la capacidad de los gobiernos para dar dirección eficazmente a las economías, a la sociedad y a las comunidades políticas que gobiernan. También señalan que la gobernabilidad es estado de equilibrio dinámico generado por la capacidad del sistema político para responder de manera legítima y eficaz al nivel de demandas sociales. Por ello, apuntan que la acepción más general del concepto, se refiere a la relación que existe entre las demandas de los gobernados y las capacidades de los gobiernos para atenderlas, el poder encarar con éxito los problemas políticos, económicos y sociales que

afronta; de lo cual se desprende que, a mayor equilibrio entre las demandas y la atención, se genera mayor gobernabilidad y viceversa.

En este contexto, Arce (2006) destaca las facultades que tiene tanto el Congreso de la Unión y las asambleas legislativas locales (estatales), en materia de planeación nacional de desarrollo y determinación de los objetivos nacionales, a través de expedir leyes relativas a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; así como relacionadas con desarrollo urbano, vivienda, construcción cuidado del medio ambiente entre otras (Arce, 2006).

De igual forma, Valadés (2005), señala que las instituciones constitucionales en el marco de la gobernabilidad, no pueden excluir de la valoración de la sociedad; así como de los resultados que ofrecen en respecto al equilibrio entre los órganos del poder, de la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, de las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, y de las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales, entre otras cosas.

Es así que, a pesar de que existen diversas comisiones para atender los asuntos de los distintos sectores sociales vinculados al desarrollo social, la importancia de esta Comisión estriba en su papel de vigilancia en el cumplimiento de los objetivos trazados por la política social, en la parte que le corresponde de la administración pública y la generación de gobernabilidad, al tratar asuntos directamente relacionados con la atención a los grupos menos favorecidos, -que dicho sea de paso, independientemente de las estadísticas, es la población mayor-, que es parte de la justificación presentada al momento de su creación, pues quienes hicieron la propuesta, señalaron que el desarrollo social debería orientarse básicamente a la atención del rezago en el bienestar de amplios grupos de población, enfocándose en las diferencias regionales, es decir, la participación de este órgano legislativo en el ámbito de la administración pública y búsqueda de la gobernabilidad.

De igual manera, este órgano cumple como ya se señaló, con supervisar el buen uso de los recursos de los programas sociales, orientándose a evitar su uso político y clientelar. Además del análisis de las iniciativas que son de su competencia.

De igual forma, es de su competencia dar seguimiento a las metas sociales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Desarrollo Social. La Ley General de Desarrollo Social, aprobada por la LIX Legislatura en enero de 2004, fortalece las atribuciones del Legislativo para que las políticas y programas sociales configuren una política social de estado con el objetivo de reducir la pobreza y las desigualdades sociales.

En el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece que las comisiones son órganos establecidos por el Pleno de la H. Cámara de Diputados, a través de los cuales se cumplen las atribuciones constitucionales y legales del Poder Legislativo. Dentro de las facultades de las comisiones ordinarias se encuentran las de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones en relación con los temas de su competencia.

Así, el mismo artículo en su el párrafo 3, establece que las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior serán las encargadas de tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia corresponderá en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Entre las funciones de la Comisión de Desarrollo Social está dar seguimiento a la política de desarrollo social del Ejecutivo Federal y contribuir a la elaboración de políticas públicas, que apoyen al mejoramiento de la vida de la población. Así también, debe vigilar el cumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social.

De acuerdo con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de diputados, durante las últimas cuatro legislaturas, hasta el final del segundo periodo ordinario de sesiones del tercer año legislativo, se han turnado a la Comisión de Desarrollo Social un total de 95 iniciativas. Las iniciativas se distribuyeron de la siguiente manera: 2 en la LVII Legislatura, 11 en la LVIII Legislatura, 29 en la LIX Legislatura, 43 en la LX legislatura y 10 en lo que va de la LXI Legislatura. Sobre los datos presentados, puede observarse que ha ido creciendo el número de iniciativas turnadas a esta Comisión.

INICIATIVAS TURNADAS A LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL EN LAS LXI, LX, LIX, LVIII y LVII LEGISLATURAS					
	Publicadas	Aprobadas	Rechazadas	Pendientes	TOTAL
LXI Legislatura	0	0	0	10	10
LX Legislatura	0	2	4	37	43
LIX Legislatura	1	5	0	23	29
LVIII Legislatura	6	3	0	2	11
LVII Legislatura	1	1	-	-	2
TOTAL	8	11	4	62	85

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, en: www.diputados.gob.mx/cesop/ . La información de la LXI Legislatura fue tomada de la página electrónica de la Cámara de Diputados en el apartado de las Comisiones Ordinarias:
http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_asuntos_por_comisionlxi.php?comt=15

Dentro del trabajo legislativo de la Comisión de Desarrollo Social, uno de los resultados más importantes es la creación de la Ley General de Desarrollo Social, en la que participan los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

3.7 Ley General de Desarrollo Social

La Ley de Desarrollo Social se publicó el 20 enero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados. Esta Ley fue el resultado de la dictaminación conjunta de cuatro iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados.

De acuerdo con Valverde (2004b: 3), el primer esfuerzo por crear un marco normativo en esta materia aparece durante la LVII Legislatura, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó el 27 de abril de año 2000 una Iniciativa de Ley de Desarrollo Social. Más tarde, se presentaron tres Iniciativas de Ley en la Cámara de Diputados y dos en la de Senadores (dos fueron del Partido Acción Nacional (PAN); una del Partido Revolucionario Institucional (PRI); y, dos del Partido de la Revolución Democrática (PRD)) Después de una amplia discusión al respecto, la Ley fue aprobada en la Cámara de Senadores el 29 de abril de 2003 y el jueves 27 de noviembre del mismo año en la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura. El 9 de diciembre, ya en la LIX Legislatura⁹, se aprobó por 93 votos a favor y ninguno en contra el dictamen que crea la Ley General de Desarrollo Social en la Cámara Alta y el lunes 19 de enero de 2004 fue promulgada por el Presidente Vicente Fox, siendo publicada por decreto en el Diario Oficial de la Federación el martes 20 de enero.

Respecto a la participación de la sociedad civil en la elaboración de la Ley General de Desarrollo Social, Valverde (2004b: 4-5), destaca diversos eventos en los que se manifestó la contribución de varios sectores entre los que se encontraron académicos, representantes de organismos internacionales enfocados al desarrollo, integrantes de diversos niveles de gobierno nacional e internacionales, miembros de la sociedad civil, Diputados, Senadores, intelectuales, especialistas en la materia y Organizaciones no Gubernamentales; en el seno del Foro De la Ley y el Desarrollo Social Integral llevado a cabo en septiembre de 2001 en la Ciudad de México y cuatro encuentros dentro del Foro de Consulta: Marco Jurídico para el Desarrollo Social, los días 16 de julio en Querétaro, Querétaro; 27 de julio en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; 7 de agosto en Hermosillo, Sonora; y, 13 de agosto en la Cámara de Senadores, todos en el año 2002

⁹ El sustentante del presente trabajo se desempeñaba como diputado federal por el Distrito XVII del Estado de México, siendo diputado asociado en los trabajos legislativos para aprobar la Ley General de Desarrollo Social.

Uno de los aportes importantes de la Ley, es el papel que le otorga a las organizaciones sociales. Por citar un ejemplo y de acuerdo con Valverde y Palma¹⁰ (2006), en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Social, la relación que se establece entre gobierno, instituciones y sociedad se basa en cinco principios, a saber: solidaridad, que implica una participación corresponsable entre órdenes de gobierno y grupos sociales en la búsqueda de aumentar la calidad de vida de la sociedad; participación social, que expresa el derecho a integrarse individual o colectivamente en la estructuración de la política de desarrollo social; respeto a la diversidad, que implica la superación de todo tipo de discriminación para promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias; la libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades; así como la transparencia, que se refiere a que toda la información relacionada con el desarrollo social sea pública. De igual manera, el Sistema de Desarrollo Social como mecanismo de concurrencia de los diversos sectores, incluye al social y el privado, así como cada uno de los órganos que se crean como es el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

De acuerdo con Valverde, los resultados de los temas debatidos y de las propuestas expresadas en los Foros, se pueden identificar las demandas de la sociedad que la Ley logró incorporar en relación a las siguientes temáticas:

1. Incorporación de opinión, participación y corresponsabilidad de sector social y privado.
2. Creación de mecanismos legales de apoyo a instituciones, asociaciones y ONG's.
3. Modifica la forma de nombrar a las ONG's.

¹⁰ Para mayor detalle de la participación que se le otorga a las organizaciones sociales, consultar un análisis titulado "Ley General de Desarrollo Social: un nuevo papel de las organizaciones sociales en México", revista Estudios Políticos, Núm. 8, Octava Época, mayo-agosto, 2006 de Karla Valverde Viesca y Érika Andrea Palma Delgado, quienes abordan el tema de la participación de las organizaciones sociales distinguiendo dos momentos: la intervención de éstas en la creación de la Ley General de Desarrollo Social y el papel de la Ley les otorga para alentar el desarrollo nacional. En su análisis, destacan como a través de toda la Ley citada, aparece constantemente la posibilidad de participación de todos los sectores incluido el social a través de sus organizaciones.

4. Introduce la planeación participativa para hacer propuestas de programas sociales, la elaboración de proyectos de producción, comercialización, ahorro, manejo de recursos naturales y bienestar social desde las regiones y de abajo hacia arriba.
5. Otorga a las organizaciones un presupuesto para obras sociales asistenciales y productivas.
6. Faculta a la sociedad en general para participar como contraloría social.
7. Establece programas integrales que finquen las bases permanentes de desarrollo social, familiar e individual, a fin de lograr la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales.
8. Vincula la industria privada y el gobierno para la obtención de los recursos necesarios para el fomento al desarrollo.
9. Fomenta la transparencia y la rendición de cuentas.
10. Establece una coordinación estrecha entre las ONG con organizaciones políticas y sociales.
11. Impulsa el desarrollo rural regional, integral y sustentable.
12. Reconoce los derechos de los pueblos indígenas y la diversidad de la sociedad.
13. Asegura la participación de la ciudadanía, especialmente de los sectores más empobrecidos.
14. Reconoce al Estado como principal promotor de participación, tanto gubernamental, como civil en los programas de desarrollo. Asimismo, le confiere la función de jerarquizar las prioridades del desarrollo social y las regiones en las que se deben aplicar los programas.
15. Fomenta que diversas instituciones y sectores del país, contribuyan de manera sinérgica y coordinada a garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.
16. Contiene una visión integral y a largo plazo del desarrollo, a través de promover una articulación entre la política económica y la política social.
17. Establece una instancia plural que involucra a los diversos sectores de la sociedad, lo que la hace una instancia del Estado, no del gobierno, para vigilar el avance del desarrollo social.

18. Norma la planeación democrática del desarrollo social como fuente de legitimación de las acciones a realizar.
19. Garantiza lineamientos específicos para el gasto social.
20. Identifica y establece la complementariedad entre los diversos niveles de gobierno, contemplando al gobierno local como la instancia más idónea para la ejecución de las políticas con mecanismos de participación ciudadana real.
21. Establece los grandes procedimientos rectores de las políticas de desarrollo social.
22. Estrecha la relación entre gobierno y ciudadanía.
23. Convierte la política social en política de Estado, garantizando así su continuidad.
24. Establece un sistema de evaluación independiente y profesional.
25. Incluye a la política asistencial dentro de la política social.

Con base en lo anterior, se puede señalar que había mucho interés en diversos sectores de la sociedad, en que se estableciera un marco normativo que rigiera la política social del Estado Mexicano pero de forma institucionalizada, a largo plazo, sobre la cual se garantizara la utilización responsable y distribución adecuada de los recursos públicos destinados a la materia, y que paliara su uso con fines político-electoral.

También se puede apreciar la convergencia no sólo de los sectores que participaron activamente en la aportación de elementos para crear esta Ley, sino también de los diversos partidos políticos en el seno de las dos Cámaras, dado que en la de Senadores se aprobó por 93 votos a favor y ninguno en contra, en tanto que, en la de Diputados se aprobó por mayoría con 433 votos y una abstención.

En una descripción muy general de esta Ley en su artículo 1, su objetivo se orienta a:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Señalar obligaciones del gobierno y establecer instituciones responsables del desarrollo social.
- Definir principios y lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Social.
- Establecer el Sistema Nacional de Desarrollo Social.
- Determinar la competencia de los tres órdenes de gobierno.
- Fomentar el sector social de la economía.
- Regular y garantizar la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas de desarrollo social.
- Fomentar la participación social y privada en el desarrollo social.
- Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento.
- Establecer instrumentos de acceso a la justicia (denuncia popular).

El artículo tercero destaca los principios en los que se sustentan la política de desarrollo social, los cuales son: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades y transparencia.

Los derechos para el desarrollo social están contenidos en el artículo sexto entre los que se encuentran educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute a un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y la no discriminación.

En el artículo decimonoveno se establecen como prioritarias las siguientes acciones:

1. Programas de educación obligatoria.
2. Campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y programas de atención médica.
3. Programas dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad.

4. Programas dirigidos a las zonas de atención prioritaria.
5. Programas y acciones para asegurar alimentación y nutrición materno-infantil.
6. Programas de abasto social de productos básicos.
7. Programas de vivienda.
8. Programas y fondos para el empleo, actividades productivas sociales y empresas del sector social de la economía.
9. Programas y obras de infraestructura (agua potable, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental, equipamiento urbano).

De los artículos 29 al 32, se establecen los parámetros para las Zonas de Atención Prioritaria, que son consideradas áreas o regiones rurales o urbanas, cuya población registra índices de pobreza y marginación, indicativos de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Los artículos 43 al 45 establecen las atribuciones en materia de desarrollo social de nivel federal, de las entidades federativas y de los municipios respectivamente.

A partir del Título Cuarto se constituye la articulación del Sistema de Desarrollo Social. En los artículos 47 hasta el 54 se establece el planteamiento de la Comisión de Desarrollo Social, competencia y funciones y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que tiene entre sus funciones recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo sociales y económicas.

Finalmente de los artículos 72 al 80 establecen la instancia y los criterios para evaluar la política social, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Así, la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social convierte a la política de desarrollo social en una política de estado, dado que establece la obligación de implementar programas sociales para el combate a la pobreza en diferentes rubros que deben cumplirse independientemente de criterios políticos y electorales y en todos los niveles de gobierno, reconociendo la participación de todos los sectores sociales.

3.8 Consideraciones Finales

En lo presentado en los párrafos anteriores, podemos encontrar que a partir del cambio de perspectiva en el ámbito del desarrollo económico basado en el llamado neoliberalismo, también hay un cambio en la forma de organización, funciones, gobierno y práctica del estado. Como se puede notar, cada uno de las instituciones citadas, los programas sociales aplicados, la propia Ley de Desarrollo Social y la creación de la Comisión en la materia, fueron concebidas y creadas en el marco de la ideología de desarrollo social, en donde se refleja totalmente su concepción.

Aunque la idea de desarrollo se sustenta todavía en indicadores macroeconómicos en el ámbito de la economía; sin embargo, va acompañada de la concepción de desarrollo social planteada en el capítulo uno del trabajo. Cada uno de los programas descritos en los anteriores párrafos abordó distintos elementos que componen la idea sobre el desarrollo social plasmada en la Cumbre Mundial llevada a cabo en Copenhague, Dinamarca en 1995 que observa la orientación a los menos favorecidos, considerando a los grupos vulnerables (mujeres, ancianos, niños, discapacitados, etc.), una visión del desarrollo social ligada a la política y a la economía, que toma como base los derechos humanos, la igualdad, considerando al ser humano como el centro del desarrollo, unido con el fortalecimiento de las políticas y los programas orientados a superar las causas originarias de la pobreza, con el objetivo de eliminar el hambre y la malnutrición a través de la seguridad alimentaria, provisión de educación, empleo, servicios de atención a la salud, vivienda y servicios como agua potable y saneamiento; así como oportunidades de participación en la vida social y cultural.

Digamos que, estructuralmente, las instituciones, los órganos, los marcos legislativos y las políticas sociales, se sustentan en el planteamiento ideológico del desarrollo social, lo cual implica, que un momento determinado, la operatividad de la política social a través del denominado “combate a la pobreza” sea utilizado de forma distinta a la que originariamente debería servir, como el uso electorero y paternalista.

Lo anterior se hace palpable, en tanto podemos encontrar cómo el ejercicio del poder y su operatividad a través de las instituciones de gobierno, se manifiesta por medio del quehacer de la administración pública, a través de por lo menos dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo. Como lo plantea Muñoz (1978), en referencia a la relación de los tres poderes, lo cual involucra el sistema de gobierno en su significado amplio, toda vez que incluye todo lo que se refiere a las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los administradores ante el pueblo, que implica la necesidad en este contexto, de instancias gubernamentales del orden federal, que cuenten con órganos orientados a vigilar la aplicación de las políticas públicas en materia de desarrollo social.

De lo anterior, se puede señalar que el desarrollo social se concreta en el momento en que se establece una relación dinámica entre los poderes federales, que responden ideológicamente en materia de desarrollo, al contexto internacional, creando por una parte, las instituciones adecuadas como es la creación de la Sedesol por parte del Poder Ejecutivo, para luego entrar en el proceso de participación del Poder Legislativo al crear los órganos adecuados, como lo representa la Comisión de Desarrollo Social; el Ejecutivo genera los programas sociales orientados a los grupos desfavorecidos a través de la focalización, en tanto el Legislativo crea los marcos legislativos que permiten la operación y los recursos para lograr la política pública de corte social a partir de la creación de la Ley General de Desarrollo Social.

Así, se ejercen vigilancia y participación en aplicación y creación de las políticas sociales, a través de un Órgano como la Comisión de Desarrollo Social, dado su poder de decisión o como lo señala Béjar (2006), las comisiones son portadoras de poderes reales por las obligaciones totales o parciales que se les asignan.

El Neoliberalismo ha sido la ideología hegemónica en materia de desarrollo económico desde el comienzo de la década de 1980; ha implicado una serie de cambios, como ya se mencionó, en la función de los estados. En materia de desarrollo social, las pautas para generar las políticas de corte social contemplan la focalización, la medición del impacto de los programas y su consecuente evaluación, así como la satisfacción de las necesidades de los usuarios sobre todo los que requieren apoyo del sistema de protección.

Esta visión va acompañada de concebir a la pobreza como el resultado de las incapacidades de los individuos y las familias, para allegarse de ingresos corrientes que sean suficientes para su sobrevivencia. En el paradigma del neoliberalismo, no se analizan el origen y las causas de la pobreza en las estructuras económicas como resultado del modelo económico, sino que, en última instancia, la situación de pobreza se le imputa al individuo, por lo que debe ser concebida como el resultado de una actitud individual, más que la consecuencia de fenómenos estructurales (Arteaga, 2003; Iracheta, 2003). Lo cual contrasta con las tres últimas etapas señaladas en el capítulo anterior, en donde la política de bienestar social era inspirada por considerar a la pobreza precisamente como un factor resultante de las estructuras económicas y sociales.

Con este modelo planteado de forma concreta, en el próximo capítulo se utilizará en lo posible la misma estructura a nivel estatal, para abordar el estudio de caso de la Comisión de Desarrollo Social del Estado de México.

Capítulo 4

La Comisión de Desarrollo Social del Poder Legislativo del Estado de México.

4.1 Introducción

El objetivo del presente apartado es exponer el estudio de caso, objeto de este trabajo. Para dar coherencia al método utilizado, en primer lugar se abordará de manera general la creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de

México y algunas de sus atribuciones y programas en los que han centrado sus acciones.

De igual forma se presentará la Ley de Desarrollo Social del Estado de México resaltando sus aspectos más relevantes, mencionando que a diferencia de la Ley de Desarrollo Social General, en el Estado de México se crea primero la Ley en la materia, para luego aparecer la Comisión de Desarrollo Social de la Legislatura de la entidad.

Para plantear el estudio de caso, se destacarán todos los aspectos relacionados con el objeto de estudio que dependió totalmente de la posibilidad de acceso a información concerniente al mismo.

Como ya se mencionó, en el 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social. El artículo 1 de la Ley establece la creación de una Política Nacional de Desarrollo Social y de un Sistema Nacional de Desarrollo Social. En su fracción IV, este artículo señala que la ley tiene por objeto “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”. En el capítulo II de la Ley, artículos del 39 al 46, se establecen las competencias de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, es importante destacar que cuando se habla de diferentes órdenes de gobierno, se hace alusión a “gobierno” como los tres poderes que representan. Muñoz (1978), delimitando la acción de la administración pública en cuatro procesos de gobierno, menciona que el último de los procesos lo representa las relaciones de la rama ejecutiva con las ramas legislativa y judicial que implica el sistema de gobierno en su significado amplio, es decir, incluye las funciones de los poderes Legislativo y Judicial y no solo las acciones del Ejecutivo.

Por ello reviste gran importancia, no tan solo el legislativo en sentido abstracto, sino las propias comisiones, específicamente la de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados y de Senadores dentro de la Comisión Nacional de Desarrollo

Social, a través de la cual se articula la política social y se concretan las acciones transversales a partir de las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

Para comprender la importancia que revisten órganos como la Comisión de Desarrollo Social, basta con mencionar que veinte congresos estatales cuentan con una comisión en la materia, entre las cuales, cinco comparten la responsabilidad de atender otros asuntos que son el caso los estados de Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Nayarit y San Luis Potosí.

Las entidades federativas que cuentan con una comisión específica en la materia son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. En el resto de las entidades federativas –doce concretamente- en sus respectivos congresos no tienen una comisión específica de desarrollo social.

4.2 Creación de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México

Con base en los datos de la propia Secretaría de Desarrollo Social en su página electrónica, el antecedente de la Secretaría es la Coordinación General de Desarrollo Social que fue creada por Acuerdo del Ejecutivo Estatal, publicado en el periódico oficial Gaceta del Gobierno el 3 de diciembre de 1999. Evidentemente, con una población tan grande en la entidad, se hizo indispensable fortalecer y atender de manera eficiente las funciones y acciones en esta materia, por lo que el 13 de diciembre del 2001 a través del Decreto Número 42 del Ejecutivo, la LIV Legislatura del Estado de México aprobó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y se creó la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, siendo publicado en el periódico oficial Gaceta del Gobierno ese mismo día.

Dentro de su competencia, la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México es la dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la

política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura para el desarrollo, así como vincular las prioridades, estrategias y recursos, para elevar el nivel de vida de la población más desprotegida en el Estado, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

Con base en el mismo ordenamiento, a la Secretaría de Desarrollo Social, corresponde atender los siguientes asuntos:

- I. Coordinar e integrar las acciones de la planeación estatal en materia de desarrollo social;
- II. Proponer al Gobernador del Estado políticas y programas de desarrollo social, para atender las necesidades básicas de la población más desprotegida de la entidad;
- III. Dirigir los programas y acciones de desarrollo social instrumentados por el Ejecutivo Estatal;
- IV. Concertar programas prioritarios para la atención de grupos indígenas y habitantes de zonas rurales y urbanas marginadas;
- V. Coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza que se ejecuten en la Entidad;
- VI. Proponer e impulsar acciones y obras para el desarrollo regional en la Entidad, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal y los municipios;
- VII. Coordinar los programas y proyectos de desarrollo social en las regiones de la Entidad y establecer mecanismos de participación social para su ejecución;
- VIII. Fomentar en coordinación con los municipios la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano, para elevar el nivel de vida de la población con mayores necesidades;
- IX. Proponer y vigilar las acciones para el crecimiento social equilibrado de las comunidades y centros de población en la Entidad;
- X. Dirigir y evaluar los programas en materia de asistencia social en el Estado;

- XI. Promover el abastecimiento de productos de consumo básico entre población de escasos recursos;
- XII. Impulsar mecanismos de financiamiento para la ejecución de proyectos productivos, orientados al desarrollo rural y urbano de las comunidades con mayores necesidades;
- XIII. Coordinar las acciones que deriven de los convenios suscritos con el gobierno federal y con los municipios, cuyo objeto sea el desarrollo social en las diversas regiones del Estado;
- XIV. Promover la participación y el apoyo de los sectores social y privado, en la atención de las necesidades y demandas básicas de la población más desprotegida en la Entidad;
- XV. Promover acciones para incrementar la participación social en la ejecución de proyectos y obras instrumentadas por las instituciones públicas, mediante el fomento de una cultura de autogestión y coparticipación de la ciudadanía;
- XVI. Concertar y coordinar la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, en la operación de los programas de desarrollo social;
- XVII. Formular, coordinar y evaluar, estudios e investigaciones para identificar zonas marginadas y diseñar programas y estrategias para su desarrollo;
- XVIII. Supervisar, controlar y evaluar, los programas y acciones de desarrollo social, verificando los resultados e impactos obtenidos;
- XIX. Proporcionar asesoría en materia de desarrollo social a las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, a los municipios, a los sectores y grupos sociales y privados que lo soliciten;
- XX. Promover que los recursos públicos destinados a los programas sociales se apliquen dando cobertura de prioridad a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad;
- XXI. Las demás que señalen otros ordenamientos legales.

En estos momentos, la Secretaría de Desarrollo Social se ha orientado a grupos vulnerables como son las mujeres, adultos mayores, niños indígenas y jóvenes; además de familias completas, todos en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad.

Por ejemplo, tenemos el programa Compromiso Seguridad Alimentaria en tres vertientes, que se orienta a familias completas, con una cobertura en los 125 municipios del Estado de México.

También existe un programa dirigido a los adultos mayores, denominado Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, que se orienta a las personas de la tercera edad de 60 a 69 años de edad; así como el mismo programa para los adultos de más de 70 años.

Respecto de las mujeres se manejan tres programas. Uno de ellos se denomina Compromiso con el Futuro, que da cobertura en los 125 municipios, orientado a mujeres embarazadas menores de 20 años de edad y también mujeres jóvenes con más de tres hijos en situación de pobreza y marginación. El otro programa se denomina Mujeres Trabajadoras Comprometidas, que se dirige a mujeres entre 18 y 35 años de edad, cuyo su ingreso sea de menos de dos salarios mínimos, con una cobertura en 80 municipios. Un tercer programa se denomina Atención a Mujeres Víctimas de Violencia, cubriendo los 125 municipios.

Los programas que se orientan a indígenas son dos. Uno se denomina Apadrina un Niño Indígena, cuyas condiciones son que el niño tenga una edad entre 5 y 15 años y se encuentre estudiando en escuela pública. La cobertura ocurre sólo en 29 municipios de la entidad. El otro programa se llama Infraestructura Básica en coordinación con el CDI, con 128 proyectos en diversos municipios indígenas.

Hacia los jóvenes, la Secretaría lleva a cabo diversas acciones orientadas a este grupo social a través de los 125 municipios, como es el programa Compromiso Joven con varias vertientes.

Finalmente, esta institución opera siete programas en convenio con la Secretaría de Desarrollo Social federal del Ramo 20.

4.3 Ley de Desarrollo Social del Estado de México

La Ley de Desarrollo Social del Estado de México fue aprobada el 20 de diciembre de 2004. Este ordenamiento surge de las iniciativas presentadas por los seis grupos parlamentarios de la LV Legislatura del Estado de México: PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia, aprobada por el Pleno Legislativo por unanimidad de votos.

Siguiendo la figura a nivel federal, se puede constatar el interés de las fuerzas políticas representadas en Cámara de Diputados del Estado de México, para generar un marco normativo adecuado, que rigiera la política social del Estado de México institucionalizándola a largo plazo, sobre la cual se garantizara la utilización y distribución responsable y adecuada de los recursos públicos destinados al desarrollo social y que disminuyera su utilización con fines político-electorales.

También se puede apreciar la convergencia entre de los diversos grupos parlamentarios, pues son seis los que de manera particular presentan su iniciativa para crear la Ley de Desarrollo Social en la entidad, las cuales conforman un solo dictamen y se vota la propuesta por unanimidad de votos.

Emulando a la Ley General de Desarrollo Social, también la ley local le otorga una amplia participación a los demás sectores sociales en diversos artículos; además se encuentran en el Título Tercero el Capítulo I “De la Participación Social” y Capítulo II “Del Registro Social, en donde se establece de forma específica la participación de las organizaciones sociales.

Este ordenamiento representó un avance significativo como instrumento jurídico, para articular adecuadamente la política social de la entidad y una valiosa aportación a la legislación estatal, que ha permitido mantener a la vanguardia la

implementación de programas sociales con base en principios de libertad, justicia distributiva y transparencia.

De acuerdo con la Ley, son obligaciones del Poder Ejecutivo estatal presupuestar anualmente este rubro, garantizar el acceso igualitario e incondicional de toda la población al desarrollo social y sus programas, formular y aplicar políticas públicas compensatorias en beneficio de las personas, familias y grupos en situación de vulnerabilidad, informar a la sociedad sobre todas esas acciones y fomentar tanto la participación de instituciones académicas en la creación de los respectivos programas, como de los diversos órdenes de Gobierno en su ejecución.

También, esta Ley señala que los municipios deberán fomentar e implementar políticas de desarrollo social en sus jurisdicciones, coordinando la ejecución de los programas con el gobierno estatal y establecer mecanismos específicos para la participación social organizada.

La estructura de la Ley cuenta con 70 artículos y tiene entre sus objetivos primordiales generar las condiciones que aseguren el desarrollo social y el pleno disfrute de los derechos sociales de los mexiquenses, garantizar el acceso igualitario e incondicional de toda la población al desarrollo social y sus programas; superar la pobreza, marginación y exclusión social, establecer las bases para un desarrollo social integral, garantizar la inclusión social y asegurar la transparencia en la ejecución de los programas y la aplicación de los recursos para el desarrollo social, a través de mecanismos de supervisión, verificación, control y acceso a la información.

Distribuido en siete títulos, en el contenido de la Ley se establecen como derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, la seguridad social y los relativos a la no discriminación; su aplicación corresponde al Ejecutivo estatal a través de la

Secretaría de Desarrollo Social, dependencias, organismos y municipios en el ámbito de sus competencias.

La política en materia de Desarrollo Social, quedará sujeta a la libertad, justicia distributiva, solidaridad, respeto a la diversidad, sostenibilidad, bien común, participación social, dignidad, subsidiariedad, integralidad, justicia conmutativa y transparencia.

En el rubro del financiamiento quedó establecido que el presupuesto para el desarrollo social, el combate a la pobreza y los programas sociales, no podrá ser inferior al del año fiscal anterior, y deberá privilegiar los programas prioritarios previstos en la Ley; de igual forma, que en el Presupuesto de Egresos del estado se preverá un Fondo de Contingencia Social a cargo del Ejecutivo estatal, a fin de ser utilizado en respuesta a fenómenos económicos y presupuestos imprevistos.

Será responsabilidad también el Ejecutivo del Estado y los gobiernos municipales la integración de sus padrones de beneficiarios y complementarán los derivados de los programas sociales federales; quienes resulten beneficiarios tendrán derechos y obligaciones detalladas en el ordenamiento jurídico.

Como instrumento de acceso a la justicia en materia de desarrollo social, esta Ley garantiza el pleno ejercicio de la denuncia popular, dado que cualquier ciudadano tiene la posibilidad de denunciar por escrito los hechos que a su juicio impliquen incumplimiento de obligaciones y cuando el servidor público estatal o municipal contravenga las disposiciones de la Ley, será sancionado de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y demás ordenamientos relativos.

4.4 El Poder Legislativo del Estado de México y las Comisiones Legislativas

El Poder Legislativo del Estado de México fue constituido un año después del nacimiento del Estado de México en 1823. El Congreso de la entidad tiene como

origen la Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes particulares de las Provincias que fueron declaradas los estados de la Federación, publicada el 9 de enero de 1824 por Melchor Múzquiz en su carácter de Teniente Coronel Mayor y Jefe Superior Político Interino en la Provincia de México. En su artículo 1º ordenaba que los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz procedieran a establecer sus respectivas Legislaturas.

En el Acta Constitutiva de la Federación, expedida por el Soberano Constituyente, el 31 de enero de 1824 y publicada el 2 de febrero de ese año, en el artículo 7º se enumeran los estados que pasarían a formar parte de ella y establecía que: "Los Estados de la federación son por ahora las siguientes: los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella.

Con base en el Decreto No. 1 del 2 de marzo de 1824 se instaló el Congreso Constituyente del Estado de México, con la asistencia de seis diputados de los veintidós nombrados.

El origen los poderes en la entidad se da a través del Decreto No. 2 de la misma fecha que versa sobre la Organización Provisional del Gobierno Interior del Estado de México, compuesto de los partidos que comprendía la provincia de este nombre, que en materia legislativa se declara:

- Siendo la forma de su gobierno republicano, representativo, popular; y debiendo dividirse aquel en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, reside el primero en el mismo Congreso.
- Ejerciéndolo, organizará el gobierno interior: formará la constitución particular del estado, luego que la general de la nación esté sancionada y publicada: dictará asimismo las leyes que exija su mayor bien y felicidad:

establecerá todo lo concerniente al sistema de su hacienda y hará lo demás que no le está prohibido por el acta constitutiva.

Con base en lo anterior se establece que el Poder Constituyente estatal –ente con la capacidad para crear u organizar el gobierno interior-, divide al poder en legislativo, ejecutivo y judicial, clarificando que el poder Legislativo reside en el Congreso, el cual expedirá la constitución de la entidad (Poder Legislativo del Estado de México; Macedo, 1997)

En la actualidad, el trabajo realizado por el Poder Legislativo se desarrolla básicamente a través de las Comisiones Legislativas y Comités Permanentes.

La actual Legislatura está regida por la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México. Particularmente en el Capítulo VI del Título Segundo referente a la organización y funcionamiento de la Legislatura de la Ley Orgánica, se encuentra el apartado correspondiente a las Comisiones y Comités.

En este capítulo están contenidos del artículo 68 al 77, en donde se encuentra todo lo referente a las comisiones legislativas y comités permanentes.

Para el ejercicio de sus funciones la Legislatura contará con comisiones legislativas, especiales, jurisdiccionales y comités, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 68. En el reglamento se regula la organización y funcionamiento de dichos órganos. Las comisiones legislativas que integran el Poder Legislativo del Estado de México, son las siguientes:

- Gobernación y Puntos Constitucionales
- Legislación y Administración Municipal
- Procuración y Administración de Justicia
- Planeación y Gasto Público
- Trabajo, Previsión y Seguridad Social
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

- Desarrollo Urbano
- Planificación Demográfica
- Desarrollo Agropecuario y Forestal
- Protección Ambiental
- Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero
- Comunicaciones y Transportes
- Derechos Humanos
- Salud, Asistencia y Bienestar Social
- Seguridad Pública y Tránsito
- Asuntos Electorales
- Patrimonio Estatal y Municipal
- Desarrollo Turístico y Artesanal
- Asuntos Metropolitanos
- Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización
- Asuntos Indígenas
- Protección Civil
- Para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
- Desarrollo Social
- De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios
- Equidad y Género
- Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios
- De la Juventud y el Deporte
- Finanzas Públicas
- Recursos Hidráulicos
- Apoyo y Atención al Migrante
- Participación Ciudadana

La Asamblea es la única facultada para crear otras comisiones y comités, e incluso determinar cuántos diputados integrarán cada comisión y comité según

sea necesario; sin embargo en el artículo 70 especifica que cada comisión se integrará cuando menos por nueve diputados.

En el artículo 72, queda reglamentado que las Comisiones de Dictamen tendrán como funciones estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar dictámenes o informes, debiendo dar cuenta de ellos al Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente en los plazos establecidos por la ley y el reglamento.

El artículo 73 estipula que el Presidente de la Legislatura y de la Diputación Permanente, durante el tiempo de su gestión, estarán impedidos para participar en cualquier comisión.

4.5 Creación de la Comisión de Desarrollo Social

Para la creación de la Comisión de Desarrollo Social del Poder Legislativo del Estado de México sólo hubo una propuesta con fecha 1 de junio del año 2004, en la ciudad de Toluca de Lerdo, se presentó ante las Diputados Secretarios de la Directiva de la H. LV Legislatura, el Diputado Felipe Rodríguez Aguirre, representante de la H. LV Legislatura del Estado de México, apelando a su derecho como diputado en el artículo 51, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 28 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y los demás relativos, para someter a consideración del Pleno, la iniciativa con la que proponía adicionar un renglón al artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la cual tenía como objetivo crear la Comisión de Desarrollo Social, como una comisión que atienda todos los asuntos relativos a propiciar entre los mexiquenses mejores condiciones de vida, presentando la siguiente exposición de motivos:

- Se entiende por Desarrollo Social el proceso de mejoramiento de la calidad de vida del individuo en la sociedad, a la generación de igualdad de oportunidades y la consecución de derechos básicos.
- Nuestro Estado, según datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 3.0, una población total de 13,096,686 habitantes, que representa el 13.43% de la nacional.
- En el Estado contamos con 4'176,911 niños, 3'712,918 jóvenes, 469,370 adultos mayores, 1,792 personas mayores de 100 años. El 6.40% de 15 años o más son analfabetas, 20.84% de la población sin primaria completa de 15 años o más. Hay 8.14% de ocupantes de viviendas sin drenaje y excusado, 1.8% de ocupantes de viviendas sin energía eléctrica, 6.23% de ocupantes de viviendas sin agua entubada, 47.65% de viviendas con algún nivel de hacinamiento, 7.19% de ocupantes de viviendas con piso de tierra, 49.41% de población empleada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos, la tasa de desempleo abierto en el año es de 6.6% de jóvenes de 12 a 19 años, de 5.2% entre 20 a 24 años, de 2.6% personas entre 25 a 34, de 1.3% personas entre 45 y más años.
- La tasa de participación de la población económicamente activa en el 2000 de los niños es de 5.28% y de los adultos mayores de 21.36%.
- El Estado de México recibe de la Federación aportaciones por el Fondo del Ramo 33 un monto de 21,163 millones de pesos, desglosado en: 12, 249 millones por el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, 3,076 millones por el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, 1,780 millones por el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social, 3,017 millones por el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del D.F., 417 millones por el Fondo de Aportaciones Múltiples, 374 millones por el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y 249 millones por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F.

- Con estas cifras estaremos de acuerdo que es urgente que en esta Soberanía exista una instancia legislativa de Desarrollo Social, como ya la tienen los Congresos de Guerrero, Baja California, Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Distrito Federal y Sonora.
- En la actual Legislatura contamos con la Comisión de Salud, Asistencia y Bienestar Social, pero el desarrollo social es un quehacer más amplio en el que se combate a la pobreza estatal, se promueve la generación de igualdad de oportunidades, la eliminación de toda forma de discriminación; entre otras permite contar con una sociedad justa y solidaria.
- Esta comisión podrá construir el andamiaje legislativo que permita garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los principios establecidos en los artículos 5, 6 y 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Una comisión de desarrollo social que proponga al Ejecutivo políticas públicas en la materia que sean conducidas por la solidaridad, integralidad, transversalidad, diversidad y transparencia.

Al presentar la iniciativa firmaron al calce del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, los siguientes diputados: Maurilio Hernández González, Juan Manuel San Martín Hernández, Maribel Luisa Alva Olvera, Juan Darío Arreola Calderón, Basilio Ávila Loza, Idelfonso Cándido Velasco, José Federico Del Valle Miranda, Elena García Martínez, Gildardo González Bautista, José Cipriano Gutiérrez Vázquez, Conrado Hernández Rodríguez, Porfiria Huazo Cedillo, Julieta Graciela Flores Medina, Armando Pérez Soria, Javier Rivera Escalona, Rogelio Velásquez Vieyra, Aurelio Rojo Ramírez, Emilio Ulloa Pérez y Felipe Rodríguez Aguirre.



Foto: Instalación de la Comisión de Desarrollo Social de la H. LVII Legislatura del Estado de México.

4.6 Dictamen de la Iniciativa y Decreto Número 198

En respuesta y al ser una adición a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio.

Dentro de las consideraciones que generó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, advierten que en el caso particular de la iniciativa, se propone crear la Comisión de Desarrollo Social, mediante la adecuación correspondiente al artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Los integrantes de la comisión legislativa refirieron que en el ejercicio de sus funciones, la Legislatura actúa a través de diversos órganos, destacando, entre ellos, las comisiones legislativas, encargadas de estudiar y analizar los proyectos de ley o decreto y los asuntos que les sean turnados con el objeto de elaborar los dictámenes e informes correspondientes.

Destacan el papel de las comisiones legislativas, quienes desempeñan un papel fundamental para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades de la Legislatura, constituyéndose en los órganos plurales de estudio que fijan las materias sobre las cuales habrá de decidir la Legislatura en Pleno.

En opinión de los legisladores hay necesidad de que la Legislatura cuente con una Comisión de Desarrollo Social, pero existe en esos momentos la Comisión de Seguimientos de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México, la cual se encarga de la atención de todas aquellas iniciativas o asuntos correspondientes a desarrollo social.

En tal virtud, los legisladores que conforman esta Comisión, consideraron que lo procedente era sustituir el nombre de la Comisión de Seguimientos de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México, por el de Desarrollo Social, atendiendo a la esencia de las materias que habrá de analizar. Con ello dieron respuesta a la propuesta de dar existencia a la Comisión de Desarrollo social, a partir de la integración de las comisiones existentes, sin que hubiera necesidad de ampliar su número, puesto que había una comisión que atendía los asuntos correspondientes.

Por lo tanto, se propone que quienes conforman la Comisión de Seguimientos de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México, lo hagan ahora en la Comisión de Desarrollo Social, al tratarse únicamente de una adecuación de la denominación, consecuente con la propuesta legislativa.

El resultado del dictamen generó los siguientes resolutivos:

PRIMERO.- Es de aprobarse la iniciativa:

- Que adiciona un renglón al artículo 69 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

SEGUNDO.- Se adjunto el proyecto de decreto para los efectos procedentes.

Firmaron el dictamen todos los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que en la LV Legislatura en el momento del dictamen se conformaba por: Martha Hilda González Calderón, Presidente; Víctor Hugo Sondón Saavedra, Secretario; Juan Manuel San Martín Hernández, Prosecretario; y los vocales Juan Ignacio Samperio Montaña, María Cristina Moctezuma Lule, Luis Gustavo Parra Noriega, Francisco Cándido Flores Morales, Julieta Graciela Flores Medina y Alejandro Olivares Monterrubio.

Finalmente, a través del Decreto Número 198, la Honorable “LV” Legislatura del Estado de México, decreta:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la denominación de la Comisión Legislativa de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

El Decreto Número 198 se dio a los seis días del mes de diciembre de 2005, rubricado por Juan Rodolfo Sánchez Gómez, Presidente; Francisco Javier Viejo Plancarte y Bertha María del Carmen García Ramírez, Secretarios.

El mismo fue publicado en la Gaceta de Gobierno en la Ciudad de Toluca de Lerdo, el 30 de diciembre de ese mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Al darse el cambio de denominación, se propuso que quienes conformaban la Comisión de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México, formaran parte integrante en la Comisión de Desarrollo Social, al tratarse únicamente de una adecuación de la denominación, consecuente con la propuesta legislativa.

4.7 Importancia de la creación de la Comisión de Desarrollo Social

En primer lugar, la Comisión de Desarrollo Social en el Estado de México se lleva a cabo por el impacto del orden federal, pues en Congreso de la Unión y en la Estructura del Gobierno Federal, ya existían órganos e instituciones *ad hoc* al desarrollo social, mismo que se da por procesos ideológicos e institucionales sobre la materia en las diferentes cumbres y los tratados y acuerdos firmados por nuestro país. Es así que, como se viene sosteniendo en este trabajo, la creación de entidades y órganos que se dedican a atender el desarrollo social obedece en primer término a esta sintonía ideológica. Se plantea pues, que la Comisión de Desarrollo Social, es un órgano que tiene competencia en el área de desarrollo social, como respuesta a la idea dominante en la materia.

También, la importancia de la creación de esta Comisión estriba en el papel que desempeñaría, pues con la propuesta para crearla se busca elevar la calidad de vida para la población mexiquense, tomando como base el significado de desarrollo social. Destaca la problemática que representa la cantidad de población en la entidad, siendo la de mayor población a nivel nacional. Considera una serie de variables que dibujan el problema que representan la pobreza y la marginación.

Se hace necesario un órgano que se dedique a atender las cuestiones específicas que atañen al desarrollo social, que construya el andamiaje legislativo que permita garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución local. Que apoye las políticas de corte social y el uso adecuado de los recursos al rubro con base en la transparencia.

Atendiendo también a que era necesario dotar una Comisión que basado en el estatus que le da su nomenclatura “Comisión de Desarrollo Social”, estar en posibilidades de atender cualquier asunto de su competencia que se le turnara, en contraste con su anterior nomenclatura. Esta reflexión se basa en el concepto de desarrollo social planteado en el capítulo uno, que mantiene una visión del desarrollo social ligada a la política, a la economía, a la ética y que toma como base la dignidad y los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la

democracia y la cooperación; aunado al pleno respeto de la diversidad de los distintos valores sociales y culturales que prevalecen en la sociedad mexiquense, así como legislar considerando al ser humano como el centro del desarrollo.

De esta forma, se orienta también a centrar su preocupación por los sectores que viven en condición de pobreza, marginación y exclusión, así como en los grupos vulnerables.

Por ello se encuentra en posición de operar en la realidad generando un entorno económico, político, jurídico, social y cultural adecuado para el logro del desarrollo social, fortalecimiento las políticas de corte social y los programas cuyo objetivo es el combate a las causas de la pobreza, la marginación y la exclusión, a fin de eliminar el hambre y la malnutrición a través de la seguridad alimentaria, provisión de educación, empleo, servicios de atención a la salud, vivienda y servicios como agua potable y saneamiento, así como oportunidades de participación en la vida social y cultural.

Todo esto se relaciona con el quehacer gubernamental de la administración pública, que como ocurre en el nivel federal, el gobierno del Estado -es decir, los tres poderes- se hace necesario la búsqueda de la acción general positiva y directa del Estado, que implica la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas, que se relaciona con la determinación de las políticas públicas, la función administrativa y la administración de la ley. (Jiménez, 1973)

Como ya se señaló en el caso de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara Federal, uno de los procesos de la administración pública se establece con base en las relaciones del poder ejecutivo con el pueblo y con los poderes legislativo y judicial, implica el sistema de gobierno en su significado amplio, pues incluye todo lo que se refiere a las relaciones de sus diversas partes y la responsabilidad de los

administradores ante la ciudadanía, de lo cual, la Comisión de Desarrollo Social forma parte importante en esta responsabilidad (Muñoz, 1978).

Así, se hace también necesario forjar la gobernabilidad, que como ya se mencionó, implica regir o guiar hacia objetivos y fines específicos aceptados o demandados por la sociedad, que entre sus objetivos se encuentran mantener la estabilidad y la paz social y el orden con base en la justicia conmutativa y distributiva; fomentar la riqueza y el desarrollo individual y social de la nación, entre otros (Arce, 2006).; en los que, el desarrollo social es parte total, como un elemento que busca el desarrollo de la sociedad en general, tomando como base los derechos humanos y sociales; encontrándose una participación plena en estos menesteres de la Comisión de Desarrollo Social de la entidad.

En esta búsqueda de fortalecer la gobernabilidad, se tiene que dotar de equilibrio social respondiendo de forma legítima y eficaz las demandas sociales, sobre todo, en lo que respecta a la parte que le toca llevar a cabo a la Comisión de Desarrollo Social, pues es su responsabilidad sobre todo, ver que se aplique adecuadamente la política de corte social, encarando con los problemas políticos, económicos y sociales que enfrenta. Téngase presente que como bien señala Arce (2006),las facultades que tiene tanto el Congreso de la Unión y las asambleas legislativas locales (estatales), en materia de planeación nacional de desarrollo y determinación de los objetivos nacionales, a través de expedir leyes relativas a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; así como relacionadas con desarrollo urbano, vivienda, construcción cuidado del medio ambiente; así como los resultados que ofrecen en respecto al equilibrio entre los órganos del poder, de la prestación de satisfactores para las necesidades colectivas, de las acciones jurídicas y políticas para mantener la cohesión social, y de las medidas para alcanzar y asegurar la justicia y la equidad en las relaciones sociales, entre otras cosas. Valadés (2005)

Es así que, a pesar de que existen diversas comisiones para atender los asuntos de los distintos sectores sociales vinculados al desarrollo social, la importancia de esta Comisión estriba en su papel de vigilancia en el cumplimiento de los objetivos trazados por la política social, en la parte que le corresponde de la administración pública y la generación de gobernabilidad, al tratar asuntos directamente relacionados con la atención a los grupos menos favorecidos.

De igual manera, este órgano cumple como ya se señaló, con supervisar el buen uso de los recursos de los programas sociales, orientándose a evitar su uso político y clientelar, sobre todo en procesos electorales, pues es un foro en el que los diferentes grupos parlamentarios manifiestan sus puntos de vista, diferencias y desacuerdos . Además del análisis de las iniciativas que son de su competencia.

Así está señalado en el artículo 13ª del Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, que la Comisión de Desarrollo Social tendrá competencia para estudio, análisis y dictamen los siguientes temas:

- “De protección, defensa y conservación de los derechos humanos;
- Los relativos al fortalecimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad;
- Los de apoyo social temporal;
- Los relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los mexiquenses;
- Los que establezcan acciones o programas tendientes a combatir la pobreza extrema;
- Los encaminados a establecer programas educativos dirigidos a los habitantes de zonas marginadas y por vías no formales;
- Los de promoción y fomento del desarrollo sustentable de los sectores social y productivo en el Estado;...”

4.8 Miembros de la Comisión de Desarrollo Social desde su Creación

Así, la LV Legislatura en ejercicio de sus facultades conferidas en el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México; emitió un Acuerdo Único con base en el artículo 62 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con el artículo 77 y demás aplicables de la misma, así como el artículo 25 y demás aplicables del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se modifica el Acuerdo expedido por la “LV” Legislatura en sesión celebrada el día 4 de octubre de 2005, relativo a la sustitución de miembros de Comisiones Legislativas y Comités Permanentes, quedando conformada la Comisión de Desarrollo Social como sigue:

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social en la LV Legislatura del Estado de México		
Presidente:	Dip. María Cristina Moctezuma Lule	PVEM
Secretario:	Dip. Bacilio Ávila Loza	PRD
Prosecretario:	Dip. María Del Carmen Corral Romero	PAN
Miembro:	Dip. Joaquín Humberto Vela González	PT
Miembro:	Dip. Bertha María del Carmen García Ramírez	PAN
Miembro:	Dip. Juan Darío Arreola Calderón	PRD
Miembro:	Dip. Alejandro Olivares Monterrubio	PRI
Miembro:	Dip. José Antonio Medina Vega	PAN
Miembro:	Dip. Aurelio Rojo Martínez	PRD

Fuente: Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México.

Cuando entró en funciones la LVI Legislatura y en el ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38 fracción IV de la ley Orgánica del Poder Legislativo del

Estado Libre y Soberano de México, emitió un Acuerdo Único con fecha 21 de septiembre del año 2006; fundamentado en lo dispuesto en los artículos 60, 62 fracción I, 68, 69, 70, 71, 76 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y 13, 26, 27 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, para integrar las Comisiones Legislativas y los Comités Permanentes de esta Legislatura, quedando conformada la Comisión de Desarrollo Social como se describe a continuación:

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social en la LVI Legislatura del Estado de México		
Presidente:	Dip. Guillermina Casique Vences	PRI
Secretario:	Dip. Ma. Elena Pérez de Tejada Romero	PAN
Prosecretario:	Dip. Armando Bautista Gómez	PT
Miembro:	Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo	PRI
Miembro:	Dip. Ricardo Gudiño Morales	PAN
Miembro:	Dip. Ma. de los Remedios Herminia Cerón Cruz	PRD
Miembro:	Dip. Tanya Rellstab Carreto	PRI
Miembro:	Dip. Máximo García Fabregat	PC
Miembro:	Dip. Crescencio Rodrigo Suárez Escamilla	PRD

Fuente: Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México.

Sin embargo, la Comisión de Desarrollo Social tuvo dos sustituciones de miembros durante la LVI Legislatura. La primera de ellas se lleva a cabo el 8 de octubre de 2008¹¹, emitió un Acuerdo Único con base en el artículo 62 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con el artículo 77 y demás aplicables de la dicha ley, así como el artículo 25 y demás aplicables del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, que modifica el Acuerdo expedido por la “LVI” Legislatura en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2006, relativo a la sustitución de miembros de Comisiones

¹¹ Las sustituciones de los miembros se dan generalmente por decisiones de los propios grupos parlamentarios. En estos casos, vemos que se sustituyeron miembros del Partido Revolucionario Institucional, los cuales seguramente se fueron a cumplir alguna comisión del propio partido o del gabinete, dejando el lugar a los suplentes o bien, ocurre de igual manera cuando algún diputado infortunadamente fallece.

Legislativas y Comités Permanentes, quedando conformada la Comisión de Desarrollo Social como sigue:

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social en la LVI Legislatura del Estado de México		
Presidente:	Dip. Guillermina Casique Vences	PRI
Secretario:	Dip. Ma. Elena Pérez de Tejada Romero	PAN
Prosecretario:	Dip. Armando Bautista Gómez	PT
Miembro:	Dip. Ana Lilia Herrera Anzaldo	PRI
Miembro:	Dip. Ricardo Gudiño Morales	PAN
Miembro:	Dip. Adriana Morán Sánchez	PRD
Miembro:	Dip. Tanya Rellstab Carreto	PRI
Miembro:	Dip. Máximo García Fabregat	PC
Miembro:	Dip. Crescencio Rodrigo Suárez Escamilla	PRD

Fuente: Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México.

La segunda ocasión en que cambia de miembros la Comisión de Desarrollo Social, se lleva a cabo en Sesión celebrada el 10 de marzo de 2009, modificando el anterior Acuerdo en el que sufrió cambio la Comisión en estudio, que queda conformada de la manera siguiente:

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social en la LVI Legislatura del Estado de México		
Presidente:	Dip. Araceli Gutiérrez Reyes	PRI
Secretario:	Dip. Ma. Elena Pérez de Tejada Romero	PAN
Prosecretario:	Dip. Armando Bautista Gómez	PT
Miembro:	Dip. María Esther Mayén Mayén	PRI
Miembro:	Dip. Ricardo Gudiño Morales	PAN
Miembro:	Dip. Adriana Morán Sánchez	PRD
Miembro:	Dip. Norma Patricia Millán Gómez	PRI
Miembro:	Dip. Máximo García Fabregat	PC
Miembro:	Dip. Crescencio Rodrigo Suárez Escamilla	PRD

Fuente: Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México.

Finalmente, en lo que respecta a la conformación de la Comisión de Desarrollo Social, la “LVII” Legislatura en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo

57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38 fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, emitió el Acuerdo Único con base en lo dispuesto por los artículos 60, 62 fracción I, 68, 69, 70, 71, 76 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México y 13, 26, 27 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, para integrar las Comisiones Legislativas y los Comités Permanentes de la H. "LVII" Legislatura. En este Acuerdo la conformación de la Comisión de Desarrollo Social actualmente se encuentra como sigue:

Miembros de la Comisión de Desarrollo Social en la LVII Legislatura del Estado de México		
Presidente:	Dip. Pablo Bedolla López	PRI
Secretario:	Dip. Miguel Ángel Xolalpa Molina	CONVERGENCIA
Prosecretario:	Dip. Karina Labastida Sotelo	PAN
Miembro:	Dip. Antonio Hernández Lugo	NA
Miembro:	Dip. Miguel Sámano Peralta	PVEM
Miembro:	Dip. Francisco Cándido Flores Morales	PRD
Miembro:	Dip. Pablo Dávila Delgado	PRI
Miembro:	Dip. David Sánchez Isidoro	PRI
Miembro:	Dip. Bernardo Olvera Enciso	PRI
Miembro:	Dip. Ernesto Javier Nemer Álvarez	PRI
Miembro:	Dip. Crisóforo Hernández Mena	PRD
Miembro:	Dip. María Angélica Linarte Ballesteros	PRD

Fuente: Secretaría de Asuntos Parlamentarios de la Legislatura del Poder Legislativo del Estado de México.

Particularmente la Legislatura LVII resalta el aumento de miembros que componen la Comisión de Desarrollo Social, dado que en las anteriores se componía con nueve miembros y en la actual se compone por doce. La Ley Orgánica del Poder Legislativo establece en el artículo 69 que la Asamblea puede fijar el número de sus integrantes de acuerdo con las necesidades institucionales de la Legislatura. Igualmente, el artículo 70 señala que el mínimo de miembros de cada comisión será al menos de nueve.



Foto: Instalación de la Comisión de Desarrollo Social de la H. LVII Legislatura del Estado de México.

La distribución del número de miembros de la Comisión se debe a la conformación del número de miembros de cada grupo parlamentario. Depende también de los acuerdos a los que lleguen en la Junta de Coordinación Política pues de acuerdo al artículo 60 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, la Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo, la cual estará integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios reconocidos y autorizados en términos de este ordenamiento, los que gozarán de voz y voto ponderado de acuerdo con el número de legisladores que integran el grupo parlamentario que representan. Una de sus atribuciones es proponer la integración de las comisiones y comités a la aprobación de la Asamblea. Es así como se explica la composición y el número de miembros de cada partido, pues se definen en el seno de este órgano de acuerdo con las curules que les corresponden.

Como se puede ver en la siguiente tabla, el número de miembros sobre todo de las tres primeras fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados del Estado de México de las Legislaturas XLV y XLVI, son muy cercanos los escaños

que les corresponden a cada partido. El contraste lo marca la XLVII Legislatura, en donde el Partido Revolucionario Institucional tiene una mayoría absoluta. Lo anterior explicaría también el aumento de miembros de la Comisión, toda vez que para poder alcanzar su cuota de representación en la misma, se llegó al acuerdo en la Junta de Coordinación Política.

Partido	Legislatura		
	LV	LVI	LVII
PRI	24	21	39
PAN	23	20	12
PRD	19	20	8
PVEM	4	7	3
PT	3	4	3
CONVERGENCIA	2	3	3
PANAL*	0	0	6
PSD*	0	0	1
Total	75	75	75

Elaboración propia con información de la página electrónica de la Legislatura del Estado de México: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>

*Estos partidos no participaron en los procesos electorales donde se eligieron los diputados de la XLV y XLVI Legislaturas, pues todavía no existían para el momento de la elección.

Finalmente, se puede destacar que el trabajo de la Comisión se lleva a cabo en armonía. Cada una de las iniciativas y puntos de acuerdo turnados se analizan y modifican tomando en cuenta las observaciones y propuestas que hace cada uno de sus miembros. Muestra de ello son los resultados, pues cada asunto que se ha tratado para dictaminar y presentar al Pleno, en general, todos han sido aprobados por unanimidad.

4.9 Iniciativas remitidas a la Comisión de Desarrollo Social.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Asuntos Parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de México, han sido un total de quince iniciativas presentadas a esta Comisión, de las cuales siete de ellas están pendientes desde su presentación. A continuación se detallan en el siguiente cuadro.

Iniciativa	Autor	Fecha de presentación al pleno y remisión a comisiones	Estado
Iniciativa de Decreto por el cual se adiciona un artículo 53 bis a la Ley de Desarrollo Social del Estado de México.	Ciudadano integrante de Alianza Socialista	29 de marzo del 2007	Pendiente
Iniciativa de Decreto por el cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México.	Diputada María Elena Pérez de Tejada Romero, del Grupo Parlamentario del PAN	18 de marzo de 2008	Aprobada en el Pleno
Iniciativa para crear el código de asistencia social.	Grupo parlamentario del PAN	31 de julio de 2008	Pendiente
Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.	Ejecutivo del Estado	15 de octubre del 2009	Aprobada en el Pleno
Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se crea la "Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Estado de México".	Diputado Antonio García Mendoza del Partido Socialdemócrata	10 de diciembre de 2009	Pendiente (en estudio)
Iniciativa de Decreto por la que se expide la Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios	Poder Ejecutivo del Estado de México	28 de julio de 2010	Aprobada en el Pleno
Iniciativa de Ley que crea el Banco de Tejidos del Estado de México, como organismo público descentralizado de carácter estatal	Poder Ejecutivo del Estado de México	28 de julio de 2010	Aprobada en el Pleno
Iniciativa de Decreto por la que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política, de la Ley de Planeación y de la Ley de Desarrollo Social, todos del Estado de México	Poder Ejecutivo del Estado de México	29-Jul-10	Aprobada en el Pleno
Iniciativa de Decreto, por el que se adiciona una fracción XXI al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; se adicionan las fracciones XII y XXI al artículo 3, una fracción IV al artículo 12 y una fracción XIII al artículo 13, así como se reforman la fracción VII del mismo artículo, todas de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México; con el fin de impulsar una política de prevención social del delito estatal.	Diputado Alejandro Landero Gutiérrez del Grupo Parlamentario del PAN	14-Oct-10	Pendiente (en estudio)
Iniciativa	Autor	Fecha de presentación al pleno y remisión a comisiones	Estado
Iniciativa de Decreto por la que se reforma y adiciona el artículo 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del Estado México	Dip. Antonio García Mendoza	21-Oct-10	Aprobada en el Pleno
Iniciativa de Decreto, por el que se adiciona una fracción XXI al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	Diputado Alejandro Landero Gutiérrez del Grupo Parlamentario del PAN	14-Oct-10	Pendiente (en estudio)

de México; se adicionan las fracciones XII y XXI al artículo 3, una fracción IV al artículo 12 y una fracción XIII al artículo 13, así como se reforman la fracción VII del mismo artículo, todas de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México; con el fin de impulsar una política de prevención social del delito estatal.			
Iniciativa por la que se reforma la fracción II del artículo 12 de la Ley de Desarrollo Social, incorporar a los migrantes y sus familias como grupos o sectores beneficiados en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política estatal y municipal de Desarrollo Social.	Diputado Jacob Vázquez Castillo del Grupo Parlamentario del PRI	28-Oct-10	Aprobada en el Pleno
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 21 Bis y los párrafos segundo y tercero al artículo 25 Quinquies y se reforma el artículo Sexies, todos de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México.	Diputado Ernesto Nemer Álvarez del Grupo Parlamentario del PRI	19-Nov-2010	Aprobada en el Pleno
Iniciativa de Ley, que crea la Ley de Protección y Fomento al Empleo del Estado de México.	Diputado Juan Hugo de la Rosa García del Grupo Parlamentario del PRD	24-nov-10	Pendiente (en estudio)
Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguro de Desempleo del Estado de México.	Diputado Ernesto Nemer Álvarez del Grupo Parlamentario del PRI	02-Dic-10	Pendiente (en estudio)

Las iniciativas que han sido dictaminadas a favor en la Comisión están aprobadas en el pleno son ocho. La primera iniciativa que ha sido dictaminada favorablemente por la Comisión de Desarrollo Social y aprobada por el Pleno de la Legislatura del Estado de México, consistió en la reforma de la fracción VI que pasa a ser la fracción VII del artículo 2; y los artículos 3 en su fracción II; 12 en su fracción I; 13 en su fracción IX; 14 en su fracción VI; 17 en su fracción IV; 18 y 22 en su fracción III; 24, 27 y 33 en sus fracciones III y V; 40, 41 y 42 en su fracción IV; 43 en su fracción III; 48 en su fracción VI y 67 en su fracción III. Se adicionan una fracción IV al artículo 2 recorriéndose las subsecuentes; las fracciones VIII, IX y XIV recorriéndose las subsecuentes del artículo 3; el artículo 16 bis; y la fracción VII recorriéndose la subsecuente del artículo 48 de la Ley de Desarrollo Social del

Estado de México. Estas reformas propuestas se orientaron a abrir la pauta a una política social más equitativa y solidaria, que cumpliera con la función de alcanzar un verdadero desarrollo social, donde la ciudadanía eleve su calidad de vida y logre superar la pobreza, encaminando la política social con reglas claras, con transparencia y con evaluación, para poder concretar un proceso claro de políticas públicas.

La Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios logró la reorganización y transformación de instancias como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, convirtiéndolo en un ente normativo rector, que promueva el control adecuado y la vigilancia de la ejecución de políticas y programas de asistencia social que presten los Sistemas Municipales del Desarrollo Integral de la Familia, proporcionándole facultades de apoyo técnico y supervisión hacia los Sistemas Municipales DIF e instituciones de la sociedad civil, en coordinación con otras instancias. A través de esta propuesta se logró que en la entidad, puedan existir y vincularse normativamente tres grandes sistemas: salud, desarrollo social y asistencia social, los cuales tienen como objetivo incidir en el bienestar de la población mexiquense.

Con la iniciativa de Ley que crea el Banco de Tejidos del Estado de México, se buscó otorgar autonomía de gestión técnica y administrativa al Banco Estatal de Tejidos dependiente de la Secretaría de Salud, para que pueda brindar las máximas garantías referentes a la calidad de los tejidos que son utilizados en trasplantes dirigidos a la comunidad, satisfacer las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población mexiquense, así como al mejoramiento de los procedimientos de procuración, preservación, conservación y utilización del tejido, tendiente a lograr un desarrollo acorde a nuestro medio. Su labor será integrar las acciones que realizan en el campo de los tejidos y su utilización en trasplantes, entre los sectores público, social y privado, promoviendo de una manera coordinada, ordenada y racional el funcionamiento eficiente a fin de consolidar el Sistema Estatal de Trasplantes.

La iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México, se orientó a ampliar los conceptos de los usos que pueden darse a los condominios, introduciéndose la figura de la segunda convocatoria, así como la de asistencia a las asambleas por medio de un representante por manzana, lote, cerrada, privada, claustro o piso. También se prevén sanciones a los condóminos o residentes, cuando incumplan sus obligaciones.

Con la Iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, se estableció un instrumento de indicadores que permitirá consolidar y evaluar la información proporcionada por las autoridades, tanto de la administración pública estatal como de la municipal. Además, tanto la reforma al artículo 139 de la Constitución Política de la entidad, como la reforma a la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, se orientan a establecer la determinación, el seguimiento y la evaluación de los indicadores de desarrollo social y humano, sobre los cuales se establezca certidumbre en los procesos de planeación que beneficien a los habitantes mexiquenses. La reforma de diversos artículos a La Ley de Desarrollo Social del Estado de México, se planteó con base en cuatro grandes apartados. En el primero, se propuso fortalecer la base normativa y conceptual del desarrollo social, que en términos generales busca fijar plenamente el objeto de la Ley, el segundo apartado se orienta a definir y diferenciar a los programas y acciones de desarrollo social; el tercero, establecer responsables y lineamientos para evaluar la política, programas y acciones de desarrollo social; el último apartado tiene el objetivo de mejorar la coordinación de las instancias vinculadas al desarrollo social.

La Iniciativa de Decreto por la que se reformó y adicionó el artículo 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 4 de la Ley de

Desarrollo Social del Estado México, se logró asegurar el derecho a la alimentación en el contexto de los derechos humanos y sociales.

El Decreto sobre la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, logró que se reformara la fracción II del artículo 12 de la Ley de Desarrollo Social, con base en la problemática que se deriva de la migración, como puede ser la pobreza y el desamparo, padecido por las familias de los migrantes, para incorporar a los migrantes y sus familias como grupos o sectores que sean favorecidos en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de desarrollo social.

Con la iniciativa de Decreto que adiciona y reforma la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, propuso adicionar un artículo 21 bis y los párrafos segundo y tercero al artículo 25 quinquies, además de reformarse el artículo 25 sexies; para enriquecer la anterior reforma a la Ley de Desarrollo Social, en la que se fortaleció la parte conceptual, se precisó quiénes conforman y cuáles son sus funciones en el Sistema Estatal de Desarrollo Social y las nuevas atribuciones conferidas al Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS), entre las que tiene emitir indicadores de desarrollo social y humano. La adición de un artículo 21 bis, es que los programas sean evaluados para justificar su continuidad con base en el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano, que de ser positiva la evaluación, permanezcan contando con un presupuesto que no podrá ser inferior al año fiscal anterior. En la adición al artículo 25 quinquies, se estableció la instrumentación y operación del Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano por parte del CIEPS, con el objetivo de evaluar la política de desarrollo social a fin de que sea acorde al Plan Estatal de Desarrollo e indicadores nacionales e internacionales, además de contribuir al diseño de nuevos programas sociales. Finalmente, con la reforma al artículo 25 sexies, se logró consolidar el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano, como instrumento público que permita planear, diseñar, ejecutar y evaluar el impacto de la política de desarrollo social.

Las iniciativas que están pendientes, algunas son de la Legislatura anterior y al no estar los presentantes ya y tampoco ser del interés del grupo parlamentario que las impulso, quedan como pendientes. Las demás son recientes y se encuentran en estudio. También depende de si son pertinentes, si no invaden algún otro ordenamiento o hasta si el momento político es propicio para dictaminarla. En todo este proceso entra en juego la capacidad y creatividad de los distintos grupos parlamentarios para interactuar en la toma de acuerdos.



Foto: Reunión de la Comisión de Desarrollo Social de la H. LVII Legislatura del Estado de México.

4.10 Puntos de Acuerdo remitidos a la Comisión de Desarrollo Social

Los únicos puntos de acuerdo presentados a la Comisión mencionada se describen en la siguiente tabla. Se han presentado seis Puntos de Acuerdo, de los cuales cinco están pendientes de dictamen.

Sólo un Punto de Acuerdo ha sido dictaminado y aprobado en la Comisión y es para exhortar a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al personal diplomático a

manifestarse en contra de la generalización de las políticas e iniciativas de ley antiinmigrantes que se están presentando en diferentes estados de la Unión Americana, que demuestran odio, discriminación y xenofobia.



Foto: Reunión de la Comisión de Desarrollo Social de la H. LVII Legislatura del Estado de México.

Asunto	Autor	Fecha de presentación al pleno y remisión a comisiones	Estado
Punto de Acuerdo en relación con exhorto a la Secretaría de Desarrollo Social para que se convoque al Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México.	Dip. Juan Carlos Núñez Armas del Grupo Parlamentario del PAN	30 de enero de 2007	Pendiente
Punto de Acuerdo respecto a los homicidios dolosos a mujeres en el Estado de México	Dip. María Elena Pérez de Tejada del Grupo Parlamentario del PAN	15 de mayo de 2007	Pendiente

Punto de Acuerdo sobre exhorto a los Ayuntamientos de los municipios del Estado de México, para que consideren descuentos a madres solteras en las tarifas en estancias infantiles.	Grupo Parlamentario de Convergencia	20-Sep-2010	Pendiente (en estudio)
Punto de Acuerdo para solicitar a la Auditoría Superior de Fiscalización del Estado de México, practique auditorias a los padrones de beneficiarios de programas sociales operados por la Secretaría de Desarrollo Social y sus Organismos Auxiliares.	Diputado Arturo Piña García del Grupo Parlamentario del PRD	29-Sep-2010	Pendiente
Punto de Acuerdo que exhorta al Ejecutivo Estatal, en materia del Seguro Popular.	Diputado Víctor Manuel Bautista López del Grupo Parlamentario del PRD	04-Nov-10	Pendiente (en estudio)
Punto de Acuerdo para exhortar a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al personal diplomático en materia de migración, discriminación y xenofobia.	Diputado Ricardo Moreno Bastida. Independiente	11-Nov-2010	Dictaminado en Comisión

4.11 Logros de la Comisión de Desarrollo Social del Estado de México

En este apartado se enlistarán los logros que ha conseguido la Comisión en distintos aspectos. Por ejemplo en lo referente al trabajo legislativo se ha aprobado las siguientes iniciativas:

- Una política social equitativa y solidaria, que eleve su calidad de vida de la población y logre superar la pobreza, estableciendo la política social con reglas claras, transparencia y evaluación.

- Con la Ley de Asistencia Social del Estado de México y Municipios se logró la reorganización y transformación de instancias como el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México, convirtiéndolo en un ente normativo rector, que promueva el control adecuado y la vigilancia de la ejecución de políticas y programas de asistencia social que presten los Sistemas Municipales del Desarrollo Integral de la Familia. Se establece vinculación entre tres grandes sistemas: salud, desarrollo social y asistencia social, para incidir en el bienestar de la población mexiquense.
- Con la iniciativa de Ley que crea el Banco de Tejidos del Estado de México, se buscó otorgar autonomía de gestión técnica y administrativa al Banco Estatal de Tejidos dependiente de la Secretaría de Salud, para que pueda brindar las máximas garantías referentes a la calidad de los tejidos que son utilizados en trasplantes dirigidos a la comunidad, satisfacer las necesidades de los mexiquenses. Asimismo se alcanzó la integración de acciones en el campo de los tejidos y su utilización en trasplantes, entre los sectores público, social y privado, con el objetivo de consolidar el Sistema Estatal de Trasplantes.
- De la Iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México, se logró ampliar los usos que pueden darse a los condominios; se introdujo la figura de la segunda convocatoria, así como la de asistencia a las asambleas por medio de un representante por manzana, lote, cerrada, privada, claustro o piso. También se establecieron las sanciones a los condóminos o residentes, cuando incumplan sus obligaciones.
- Con la Iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, se logró crear un instrumento de indicadores que permita consolidar y evaluar la información proporcionada por las autoridades, establecer la determinación, el seguimiento y la evaluación de los indicadores de desarrollo social y humano, sobre los cuales se establezca certidumbre en los procesos de planeación. Con la reforma de diversos artículos a La Ley de Desarrollo Social del Estado de México, se

fortalece la base normativa y conceptual del desarrollo social, se define y diferencia a los programas y acciones de desarrollo social; se establecen responsables y lineamientos para evaluar la política, programas y acciones de desarrollo social; así como el mejoramiento de la coordinación de las instancias vinculadas al desarrollo social.

- La Iniciativa de Decreto por la que se reformó y adicionó el artículo 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y el artículo 4 de la Ley de Desarrollo Social del Estado México, se logró asegurar el derecho a la alimentación en el contexto de los derechos humanos y sociales.
- El Decreto de reforma sobre la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, en la fracción II del artículo 12, establece la incorporación de los migrantes y sus familias para ser favorecidos por la política de desarrollo social.
- Con la reforma adicionó y reformó la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, sobre los un artículos 21 bis, los párrafos segundo y tercero al artículo 25 quinquies y el artículo 25 sexies; se establece que los programas sean evaluados para justificar su continuidad con base en el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano, sujetos a que sea positiva la evaluación, además de permanecer contando con un presupuesto que no podrá ser inferior al año fiscal anterior. También se estableció la instrumentación y operación del Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano por parte del CIEPS, con el objetivo de evaluar la política de desarrollo social a fin de que sea acorde al Plan Estatal de Desarrollo e indicadores nacionales e internacionales, además de contribuir al diseño de nuevos programas sociales, además de consolidar el Sistema Estatal de Indicadores de Desarrollo Social y Humano.

En materia de presupuesto y acciones se han alcanzado los siguientes logros:

- Se alcanzó una cobertura del Seguro Popular de 5 millones 326 mil 296 asegurados, que en 2005 era sólo de 169 mil.
- La ampliación de la cobertura de los programas sociales actuales y la creación de otros de nueva generación a través de los programas como Pensión Alimenticia para Adultos Mayores, Mujeres Trabajadoras

Comprometidas, Compromiso con el Futuro, Seguridad Alimentaria y Apadrina a un Niño Indígena.

- A través de la legislación se combate la desigualdad desde el presupuesto destinado al gasto social; el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social advierte que el presupuesto para el desarrollo social, combate a la pobreza y programas sociales no podrá ser inferior, en término reales, al del año fiscal anterior. Al respecto se puede señalar que el presupuesto destinado al rubro en el año 2005 era sólo de 250 millones, para el 2011 la LVII Legislatura aprobó más de 3,200 millones de pesos, lo que representa un aumento de cerca del mil 200 por ciento.
- A través de cada acción ejercida en coordinación con las demás áreas de la administración pública, el porcentaje de personas en pobreza extrema en el Estado de México se mantiene por debajo de la media nacional (10.5 por ciento nacional contra 6.3 por ciento estatal), de acuerdo con la medición multidimensional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
- En 2010 se destinó 9 de cada 10 pesos al gasto social, para ejecutar programas y acciones que aminoren los devastadores efectos de la crisis.
- Se ha fortalecido la atención a los sectores considerados en la Ley de Desarrollo Social como vulnerables, a partir de establecer la estructura del Sector de Desarrollo Social, el cual se encuentra integrado por la estructura central y cinco organismos especializados: el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social, el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, el Instituto Mexiquense de la Juventud, la Junta de Asistencia Privada del Estado de México y el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.
- La aplicación de los recursos se ejerce bajo estrictas reglas de operación, los cuales son vigilados por la Comisión de Desarrollo Social, al ser presentados a sus miembros en las reuniones de que ésta lleva a cabo.

Por último, es importante mencionar que la Comisión Legislativa de Desarrollo Social es cabeza de sector dentro de la Cámara de Diputados del Estado de México, que agrupa a las siguientes comisiones:

1. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
2. Desarrollo Agropecuario y Forestal
3. Salud, Asistencia y Bienestar Social
4. Asuntos Indígenas
5. Para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
6. Equidad y Género
7. De la Juventud y el Deporte
8. Participación Ciudadana
9. Seguridad Pública y Tránsito
10. Asuntos Metropolitanos
11. Recursos Hidráulicos

4.12 Consideraciones finales

Como era de esperarse, se registra una sincronización en las entidades federativas, respecto al desarrollo social. Entran en el proceso de adaptación o creación de las instituciones que respondan a la nueva forma de concebir el bienestar social, es decir, el desarrollo social, como se presentó en este capítulo para el caso del Estado de México.

Evidentemente, el cambio en la perspectiva de desarrollo, que toma como base el desarrollo económico, pero también en lo que respecta al desarrollo social, al crear toda la estructura que atienda de manera concreta las cuestiones relacionadas a la política de desarrollo social, expresada en la operación de programas. Al igual que a nivel federal, la política de corte social encuentra una coherencia conceptual en términos del desarrollo social. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social, entre muchas atribuciones, se orienta a proponer políticas y

programas de desarrollo social, para atender las necesidades básicas de la población más desprotegida de la entidad; concertar programas prioritarios para la atención de grupos indígenas y habitantes de zonas rurales y urbanas marginadas; coordinar los programas y acciones de combate a la pobreza y promover que los recursos públicos destinados a los programas sociales se apliquen dando cobertura de prioridad a los municipios en este orden: de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad. Todos los señalamientos anteriores se encuentran plasmados en la concepción de desarrollo social propuesto en el capítulo uno, con todo y el planteamiento de combate a la pobreza.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social se orienta a procurar las condiciones que garanticen el desarrollo social y el pleno disfrute de los derechos sociales de la población mexiquense; garantizar el acceso igualitario a los programas sociales; superar la pobreza, marginación y exclusión social. Dentro de los derechos sociales, establece la educación, la salud, el trabajo, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, la seguridad social y los relativos a la no discriminación, entre otros.

Respecto de la Comisión de Desarrollo Social de la Legislatura del Estado de México, se creó con la idea de quienes la proponen de ampliar su enfoque, ya que anteriormente se denominaba “Comisión Legislativa de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México”, pero el desarrollo social representa un quehacer mucho más amplio en lo que se refiere a los derechos sociales y humanos, así como el combate a la pobreza. Se busca generar mecanismos que fortalezcan la igualdad de oportunidades, acabar con la discriminación. Asimismo, la idea del trabajo de la Comisión es construir los marcos legislativos sobre los cuales se garantice el pleno ejercicio de los derechos cívicos, humanos y sociales. Como se puede observar, los objetivos que generaron la creación de esta Comisión se enmarcan en el concepto presentado en el capítulo uno sobre desarrollo social, que además, corresponde a la definición que presenta la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, en la que se

presenta como un “proceso de mecanismos y políticas públicas permanente que genera las condiciones para la integración plena de individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades y regiones al mejoramiento integral y sustentable de sus capacidades productivas y su calidad de vida que garantice el disfrute de los derechos constitucionales, a fin de erradicar la desigualdad social” (artículo 3, fracción I).

Como se plantea en el apartado de Comisiones Ordinarias -o legislativas- en el capítulo uno a través de cada uno de los autores citados; su principal actividad es la formulación de dictámenes, con el fin de presentar una propuesta para ser avalada por la mayoría de sus miembros. En el desempeño de sus funciones se trata de conocer en profundidad las distintas iniciativas y asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, a través de recopilar informes, opiniones y juicios sobre las iniciativas turnadas a su consideración, lo cual es coherente al ser cuerpos colegiados. También pueden aprobar directamente proyectos legislativos; pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo, además de servir de foro para comparecencias de ministros en sesiones informativas, tomando como base la facultad de decisión que se sustituye en la posición jurídicopolítica ocupada por las asambleas, dado que asumen un poder de decisión en ciertas materias de su competencia. Aunado a ello, llevan a cabo también el estudio y redacción de leyes, el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública y la representación e información al pueblo.

Vista la importancia que tienen órganos como las Comisiones en lo que se refiere al trabajo legislativo, se puede comprender la trascendencia que tiene la creación de la Comisión de Desarrollo Social, porque la capacidad de desarrollar sus actividades desde las propiamente legislativas hasta las de vigilancia, control y supervisión, dado que su denominación -en asuntos sobre desarrollo social- le proporcionan junto a las facultades que le son inherentes, su competencia en la

materia en un sentido amplio como se describe en el propio capítulo uno respecto de la concepción de desarrollo social.

Así, se puede señalar que el desarrollo social como ideología se concreta al establecerse la relación dinámica entre los poderes en la entidad que responden al contexto nacional, creando las instituciones adecuadas para atender los asuntos en la materia, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México con iniciativa del Poder Ejecutivo, entrando en el proceso de participación el Poder Legislativo al crear los órganos adecuados, como lo representa la Comisión de Desarrollo Social; el Ejecutivo genera los programas sociales orientados a los grupos desfavorecidos a través de la focalización; en tanto, el Legislativo crea los marcos legislativos que permiten la operación y los recursos para lograr la política pública de corte social a partir de la creación de la Ley de Desarrollo Social.

Al igual que ocurre en el contexto nacional, el planteamiento de la pobreza se concibe como la carencia de lo necesario para el sustento de la vida por la baja capacidad de ingreso o condiciones de desigualdad, dependencia, explotación o falta de desarrollo de las capacidades o de bienestar, de acuerdo con lo que presenta la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, donde también se dejan del lado las causas que existen en las estructuras económicas y sociales que generan este fenómeno.

La creación de la Comisión de Desarrollo Social en el Poder Legislativo del Estado de México, no representa un simple cambio de denominación, pues el mismo nombre que ostentaba anteriormente (Comisión de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México), indica que su ámbito de acción se limitaba a lo que acotaba su nombre. A pesar de que esta comisión participó en la creación de la Ley de Desarrollo Social de la entidad, ya no había concordancia en su competencia con el contexto en la materia. Por lo que, el cambio de denominación implica un cambio en la concepción del desarrollo social, la manera en que se estructuran las instituciones en la materia, el modo en

que se confeccionan las políticas públicas de corte social, la forma en que se configuran los planes y programas sociales; así como la forma de concebir la pobreza; cuestiones que ahora se corresponden con la concepción que se tiene del desarrollo social. De esta manera, el propio concepto de desarrollo social, dota a la Comisión en cuestión del enfoque y los argumentos para abordar las iniciativas que le sean turnadas, con todos los elementos de los que se compone y los que se relacionan con él, como es el combate a la pobreza.

Igualmente se puede notar la trascendencia que ha tenido en la entidad, atendiendo a las iniciativas que se han aprobado en su seno, además de los logros en materia de financiamiento y vigilancia de aplicación de los recursos.

Es difícil precisar qué tan apegado es el quehacer de la comisión de Desarrollo Social al concepto que se propone en el capítulo I, sin embargo, en cada asunto que le toca tratar a la Comisión, siempre está la reflexión y la preocupación de sus miembros por tener como objetivo central al ciudadano en situación precaria, para ser beneficiado por la política social.

Conclusiones Finales.

Como se planteó en el capítulo uno, las ideas que se tengan y se adopten acerca del desarrollo, implican en gran medida las decisiones que se toman en cuenta o las políticas que habrán de generar las instituciones implicadas en la materia. Lo importante de esto, es reconocer que las ideologías sobre el desarrollo, las políticas y las diversas visiones al respecto, cambian constantemente, dependiendo del paradigma dominante y la sucesión de conceptos sobre el desarrollo que se ponen en boga.

Un asunto que se fue gestando con el tiempo en las aportaciones académicas sobre la idea de desarrollo, es que éste, no solo se debe medir o cuantificar a través de los indicadores macroeconómicos, sino que se deben considerar una serie de dimensiones sociales que nada tienen que ver con las estadísticas basadas en el PIB o el ingreso *per cápita*, considerando la multidimensionalidad del desarrollo y la necesidad de incluir esferas del ámbito cultural y considerar la dinámica de las sociedades. Los indicadores tradicionales están ligados con el acceso de bienes y servicios, que no muestran precisamente sobre cuestiones de calidad de vida desde una perspectiva humana.

Dentro de los ámbitos sociales discutidos y que se consideraron importantes para tener una visión correcta del desarrollo, se encuentran una serie de derechos que han sido reconocidos universalmente por Naciones Unidas y que se encuentran en nuestra Carta Magna, como son los derechos humanos y sociales. Entre éstos se encuentran no tan solo derechos como la educación y la alimentación, sino que incluyen cuestiones culturales y espirituales, como se señala en el documento generado por la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, en Copenhague, Dinamarca.

Al plantearse las reflexiones anteriores, se llegó al momento de diferenciar el desarrollo económico del desarrollo social, lo cual no implica que sean independientes; ya que para que haya desarrollo social, debe haber crecimiento económico. Pero la idea sobre el desarrollo social se relaciona con los ámbitos de la política, la economía, la ética y lo espiritual; y su fundamento se encuentra en la dignidad y los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia y la cooperación; considerando el respeto de la diversidad de valores éticos y religiosos, los orígenes culturales de las personas, donde el centro del desarrollo es el ser humano y no los indicadores macroeconómicos. Cuando se hace referencia al desarrollo social, se habla del desarrollo de todos los sectores sociales; no obstante, se hace hincapié en los grupos menos favorecidos y en particular se enfoca en los grupos vulnerables.

Habrá que reconocer que el planteamiento de lo que debe ser el desarrollo social y la práctica de la política social, así como las condiciones que genera el sistema económico actual, distan del planteamiento de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, etcétera; dado que el mismo sistema neoliberal genera los procesos de desigualdad social, exclusión y marginación, cuestión que ha sido reconocida por los propios organismos que lo legitiman como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El desarrollo social se encuentra íntimamente relacionado con conceptos opuestos como son los de pobreza, marginación, vulnerabilidad o exclusión social. Es tan cierto que, el desarrollo social se vincula con los indicadores que se construyen a partir de estos conceptos y con todos los programas relacionados con las políticas antipobreza.

Cuando se habla de desarrollo social, se hace referencia no tan solo a una serie de indicadores estadísticos y programas orientados a los menos favorecidos, sino que, se hace referencia a un contexto mucho más amplio en el que se encuentran expresados derechos políticos, humanos, cívicos y sociales; además, a partir de su concepción se generan una serie de instituciones especializadas vinculadas

con la materia, en la medida en que como ideología el desarrollo social permeó el contexto internacional, el nacional y en las entidades.

Se considera pues, que el marco teórico conceptual propuesto fue adecuado para abordar el desarrollo de cada uno de los apartados. De igual forma, el proceso de desarrollo de la metodología permitió llegar a plantear tanto el marco histórico como el desarrollo de los posteriores capítulos, pudiendo plantear el estudio de caso a partir de la deducción, partiendo del plano federal hacia el local.

Durante el desarrollo de la investigación se obtuvieron argumentos para poder contestar las preguntas que se plantearon. De manera general, se puede aseverar que no existían instituciones orientadas al desarrollo social, haciendo referencia sobre todo al periodo anterior –antes de 1988 en México- a la aparición del desarrollo social, porque no existían los elementos en el contexto mundial, pues la concepción del bienestar social era distinta de la de ahora. De igual forma, el sistema económico tenía otras bases conceptuales y filosóficas. Por ejemplo, un evento que transforma la concepción del desarrollo en nuestro país, se da a raíz de la crisis económica mundial de 1929, con lo que se marca el inicio hacia la industrialización. En este contexto, surgen instituciones específicas que responden a las concepciones del momento, tanto de la pobreza como del bienestar social, a través de las cuales el Estado trata de atenuar los efectos hacia los menos favorecidos.

Otros eventos como la intervención de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Alianza para el Progreso como agenda del desarrollo social creada por Estados Unidos que ideológicamente tuvieron gran influencia en la agenda internacional en el diseño de políticas sociales, marcando derroteros en las países considerados entonces como del tercer mundo. Otro acontecimiento fue el crecimiento con base en la economía de industrialización por sustitución de importaciones, cuya promoción estuvo a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esto generó que se fueran creando instituciones acordes al momento

histórico y a los supuestos ideológicos del desarrollo que se sostenían en ese momento. No obstante, el papel del Estado es considerado en este periodo como “paternalista” conocido como el “Estado benefactor o de bienestar”, de acuerdo a la forma de operar la política social, además de ser considerado rector de la economía, interviniendo y determinando el rumbo de la política económica.

En el periodo reciente, a raíz de la aparición de un nuevo sistema económico donde el Estado cambia su papel, considerado por los especialistas como el “Estado gendarme o policía”, se da el surgimiento de un nuevo paradigma ideológico de bienestar, que se construye con base en la apertura de la agenda social propuesta por agencias internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), respaldada por numerosos gobiernos nacionales. En este contexto surgen instituciones que corresponden a la nueva ideología, como son la Secretaría de Desarrollo Social a nivel nacional y en el Estado de México, la Comisión de Desarrollo Social en el Congreso de la Unión y en la entidad; así como un marco legislativo que permite la aplicación de la política de corte social.

Se puede señalar que el objetivo central del trabajo, se cumplió, a través del desarrollo de los capítulos. En primer lugar se buscó mostrar en el primer capítulo, la forma en que la idea de desarrollo ha cambiado y dependiendo de ésta, surgen distintas instituciones para dar respuesta a las cuestiones económicas y sociales. En el contexto del desarrollo ligado a la economía, se llega a conceptualizar el desarrollo social, que se genera como una ideología aceptada universalmente, para la que es necesaria la creación de una serie de instituciones encargadas del desarrollo social, entre las que se encuentran los órganos legislativos que generan los marcos adecuados para que el desarrollo social se concrete, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas como es el caso del Estado de México, con la creación de la Comisión de Desarrollo Social.

En los dos casos, la conveniencia de crear las Comisión de Desarrollo Social, se enmarca en la influencia internacional en la materia una serie de sucesos que convergieron y elementos propios de la administración pública. Algunos de ellos fueron las recurrentes crisis económicas que generaron no sólo una gran cantidad de pobres, sino trajo consigo también el descontento con el gobierno y el partido en el poder, al no dar respuesta a la demanda de la población, de los estragos de un nuevo paradigma económico y su consecuente ajuste de las estructuras económicas. También entre los partidos políticos y sus plataformas surge un discurso el tema de la política social que abordan asuntos el combate a la pobreza y los grupos vulnerables, que se convirtieron en temas obligados del tema. Esto derivó en una competencia electoral y una conformación distinta de las fuerzas políticas representadas tanto a nivel federal como en la entidad, que ha permitido la estructuración de entes orientados al desarrollo social. De igual forma, se hizo necesario establecer mecanismos que sirvieran para vigilar el uso de los recursos públicos en materia de política social, la llamada transparencia –demanda añeja-, para diferenciarse del viejo régimen y tratar de evitar el uso de tipo electoral de los programas sociales.

Asimismo, la creación de las comisiones en los dos niveles de gobierno, trasciende por su quehacer dentro de la administración pública, con el fin de buscar la realización del interés general para la satisfacción de las necesidades colectivas, que se relaciona con la determinación de las políticas públicas; en la articulación entre los tres poderes, tanto en la federación como a nivel estatal. Igualmente su trabajo implica la generación de gobernabilidad, que se orienta a mantener la estabilidad y la paz social y el orden con base en la justicia conmutativa y distributiva; fomentar la riqueza y el desarrollo individual y social de la nación; la defensa de la soberanía nacional, entre otros.

De igual manera, estos órganos cumplen con supervisar el buen uso de los recursos de los programas sociales, orientándose a evitar su uso político y clientelar.

En este sentido, la creación de la Comisión de Desarrollo Social en el Poder Legislativo del Estado de México -como ya se señaló en el apartado correspondiente- no representa solo un cambio de denominación, sino que indica la necesidad de instituciones que den respuesta a la ideología que predomina sobre el desarrollo, específicamente, el desarrollo social. El nombre que llevaba anteriormente (Comisión de Seguimiento de Programas de Apoyo Social del Estado y Municipios del Estado de México), no correspondía ya para darle competencia en la materia. Por lo que, el cambio de denominación da respuesta a la idea que se tiene ahora del bienestar social, basada en el concepto de desarrollo social, en lo que se refiere a la generación de marcos legislativos adecuados para la construcción de políticas públicas en esta materia, la creación de instituciones *ad hoc* que atiendan los objetivos que se persiguen al respecto y lo que corresponde a planes y programas en esta materia. De esta manera, el propio concepto de desarrollo social, dota a la Comisión en cuestión del enfoque y los argumentos para abordar las iniciativas que le sean turnadas, y todas las demás funciones que lleva a cabo, de corte legislativo o no, pero que se relacionan con el quehacer vinculado al desarrollo social, como es la vigilancia, control y supervisión, dada su denominación con todos los elementos de los que se compone y los que se relacionan con él, como es el combate a la pobreza.

Sin ser la intención de este trabajo el análisis crítico, se puede señalar que el concepto de pobreza que se maneja en el nuevo paradigma de desarrollo social, y que inspira la mayoría de las acciones del Estado en sentido amplio de la política social dirigida hacia los menos favorecidos, no considera las causas estructurales que la originan. De igual manera, la pobreza se atribuye a una serie de factores inherentes al individuo, no al sistema económico y sus mecanismos de distribución de la riqueza.

También es importante destacar que, los programas que se manejan en el contexto del desarrollo social y que implican a diversas instituciones, además de ser considerados por los críticos como paliativos para la pobreza, la marginación,

la vulnerabilidad y la desigualdad social, siguen siendo como en antaño, una herramienta electoral de los gobiernos en turno.

El tema abordado parece ser si no único, si original y novedoso, toda vez que son pocos los estudios sobre el Poder Legislativo, tanto a nivel federal como en las entidades; dada la importancia que tienen las comisiones legislativas como órganos a través de los cuales se ejerce el poder y se lleva a cabo el quehacer de los Congresos.

Sería difícil establecer la congruencia total del concepto planteado de desarrollo social en el capítulo I, toda vez que, los valores en los que se sustenta, son negados en la práctica por las condiciones que genera el sistema económico capitalista actual.

Es probable que trabajos como este, puedan servir de base para desarrollar investigaciones más profundas, planteando estudios no solo descriptivos sino a nivel explicativo o analítico-crítico en la materia.

Bibliografía

- Amato Muñoz, Pedro (1978), *Introducción a la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ander-Egg, Ezequiel (1990), *América y los desafíos de la política social*, Humanitas, Buenos Aires.
- Arce Tena, Carlos A. (2006), *La gobernabilidad democrática: Una perspectiva para el desarrollo*, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura – Porrúa, México.
- Arteaga Botello, Nelson (2003), “El abatimiento de la pobreza en México (2000-2006)”, en: *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, Gobierno del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa - Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, pp. 139-166.
- Arzate, Salgado, Jorge G. (2003) “La pobreza como ciudadanía y complejidad de lo social”, en: *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, Gobierno del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa - Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, pp. 269-264.
- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C., U.S.A.
- Barajas, Gabriela (2002), “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Revista Foro Internacional*, núm. 167 XLII-1, enero-marzo, Colegio de México, México.
- Barba Solano, Carlos (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, núm. 92, CEPAL, Chile.
- Béjar Algazi, Luisa (2006), “Las comisiones ordinarias en el Congreso de la Unión”, en: *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Gobernabilidad y Consenso en el Poder Legislativo*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.

- Bernal Torres, César A. (2006), *Metodología de la investigación*, Pearson Prentice Hall, México.
- Bolivar Espinoza, Augusto (1996), "En torno al Estado como promotor del Bienestar Social", en: Rodolfo García Zamora et al, *Funciones del Estado en el Desarrollo Económico y Social*, Universidad Autónoma de Juárez – Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1999), "*Pobreza y Distribución del Ingreso en México*", Siglo XXI Editores, México.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), *Desarrollo Social*, en: www.diputados.gob.mx/cesop/. Fecha de consulta: 14/10/2009.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Impacto del trabajo legislativo", en *Desarrollo Social* [Actualización: 02 de octubre de 2009], en: www.diputados.gob.mx/cesop/. Fecha de consulta: diversas consultas
- Cepal (1969), Cambio social y la política de desarrollo social en *América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Cepal (1981), *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Los Mapas de la Pobreza en México, julio de 2007. México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índices de Desarrollo Social en las etapas del curso de la vida, 2000. México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índices de Marginación, 2005, México.
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y la Secretaría de Desarrollo Social (2005), *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO). Indicadores Demográficos Básicos 1990-2030, en: <http://www.conapo.gob.mx/>.
- Coplamar (1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000*, Gobierno de la República, México.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí (2000), *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*. México: UNAM, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales, Coordinación de Humanidades, M. A. Porrúa, México.
- Cordera Campos, Rolando y Leonardo Lomelí (2005), *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano núm. 26, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Cordoba Vianello, Lorenzo (2005), “Repensar la gobernabilidad de las democracias”, en: Diego Valadés (Editor), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, pp. 97-119.
- Coria Salas, Mario “La pobreza rural y urbana en México: una propuesta de política pública”, en *Política social y pobreza, El Economista Mexicano*, Nueva época, núm. 9, enero-marzo de 2005, 114-115.
- Cortazzo, Inés (1998), “¿Qué es esto de la cuestión social y de la exclusión social?”, en: *Última Década*, núm. 009, Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Chile.
- Cortés Alcalá, Luis y Óscar López Maderuelo (1999), “España y el desarrollo social. Balance y propuestas ante los compromisos de la Cumbre de Copenhague 95”, en: *Revista Documentación Social*, núm. 115, abril-junio, Caritas, España, pp. 350.
- Cruickshank, Susana (2001), “Desmitificación del desarrollo en las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo”, DECA Equipo Pueblo, México, pp. 1-16.

- Cruz Badillo, Isabel y Bernabé Lugo Neria (2008), *Propuesta metodológica para la construcción del Índice del Desempeño de la Gestión Municipal en el Estado de Hidalgo*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Documento Libre.
- Elguea, Javier (1989), *Las teorías del desarrollo social en América Latina*, El Colegio de México, México.
- Estado de México. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Decreto de Reforma, Número 42, publicado en el diario oficial Gaceta de Gobierno el 13 de diciembre de 2001, 12 páginas. Consultado en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2001/dic134.pdf>
- Farfán Mendoza, Guillermo, (2000), “Política de bienestar”, en: Laura Baca Olamendi, et al, *Léxico de la Política*, Flacso – Conacyt – Heinrich Böll – FCE, México.
- Franco, Rolando (2006), “Modelos de política social en América Latina en el último cuarto del siglo”, en: Rolando Franco y Jorge Lanzaro (Coords), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Naciones Unidas, Argentina.
- Gamboa Villafranca, Xavier (1978) *El Estado en el Agro Mexicano en el contexto de crisis*, Tesis Doctoral en Sociología, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México.
- Gordon, Sara (2000), “Nuevas desigualdades y política social”, en: Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (Coord.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, Instituto de Investigaciones Sociales – Facultad de Economía de la UNAM, México.
- Guadarrama, Gloria (2001), *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, El Colegio de México – COESPO, México.
- Hansen, Roger (1991), *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México.

- Hernández Licona, Gonzalo (2005), *El desarrollo económico de México*, Cuadernos de Desarrollo Humano, núm. 24, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Hernández Sampieri, Roberto, et. al. (1991), *Metodología de la investigación*, Mc Graw Hill, México.
- Hernández Sampieri, Roberto, et. al. (2008), *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México
- Huacuja, R. Mario y José Woldenberg (1998), *Estado y lucha en el México actual*, El Caballito, México.
- Ibarra, David (2004), “Los laberintos del orden internacional: la importación de las reformas”, en: Revista de la Cepal, núm. 82, abril, ONU, Santiago de Chile pp. 7-17. I
- INEGI. Perfil Sociodemográfico de México. II Censo de Población y Vivienda 2005.
- INEGI. Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda, México, 2010.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (2003), *Investigación para el Desarrollo Social. (Breve historia de la Investigación en UNRISD), 40 Aniversario*, Suiza.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso (2003), “Globalización y pobreza urbana”, en: *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, Gobierno del Estado de México - Miguel Ángel Porrúa - Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, México, pp. 71-88.
- James Wilkie (1978), *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, FCE, México.
- Jiménez Castro, Wilburg (1973), *Administración pública para el desarrollo integral*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Labastida, Horacio (1972), *Banco de datos censales para el desarrollo social*, UNAM, México.
- Lerner Sigal, Berta (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Porrúa, México.

- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza. El programa Progres a y Oportunidades en México*, Banco Interamericano de Desarrollo, México.
- Ley General de Desarrollo Social 2004.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1999.
- Macedo Jaimes, Graciela (1997), *El Constituyente de 1824 del Estado de México*, Ponencia presentada en el VII Congreso de Historia del Derecho Mexicano, celebrado en la Ciudad de México del 15 al 18 de septiembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Maríñez Navarro, Freddy (2002), “De Progres a a Contigo: ¿Una nueva gestión pública de lo social?”, Memoria VII Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa Portugal.
- Mendoza Velásquez, Enrique (2005), *Pobreza: amenaza latinoamericana*, Centro Internacional de Estudios Estratégicos, México.
- Moro, Javier (1999), *La mundialización de la pobreza*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- Naciones Unidas (1973), *Lineamientos para el programa nacional de desarrollo económico y social 1974-1980*, Secretaría de la Presidencia, México.
- Naciones Unidas (1995). *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague, Dinamarca. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 19 de abril de 1995.
- Ontiveros Ruíz, G. (2005) *La política social en México 1988– 1994: El programa nacional de solidaridad*. Edición a texto completo en: www.eumed.net/libros/2005/gor/.
- Pérez Yruela, Manuel (1997), “Corporativismo y Estado de Bienestar”, en: Salvador Giner y Sebastián Sarasa (Coordinadores), *Buen Gobierno y Política Social*, Ariel, Barcelona.
- Perroux, Francois (1984), *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Serbal – UNESCO, Barcelona.

- Poder Legislativo del Estado de México. Historia, en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>. Fecha de consulta: 20/01/2010.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), *Informe sobre desarrollo humano*, Ediciones Mundi-Prensa Libros, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Índice de Desarrollo Humano de 1990. Naciones Unidas, Mundi-Prensa, Nueva York.
- Quintanilla, Susana (s/f), La educación en México durante el periodo de Lázaro Cárdenas 1934 – 1940, UNAM, CIESAS, CONACYT, en: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_31.htm. Fecha de consulta: 05/01/10
- Rodríguez, Octavio (2001), “Fundamentos del estructuralismo latinoamericano”, en: *Revista de Comercio Exterior*, febrero, Bancomext, México, pp.100-112.
- Salazar Ugarte, Pedro (2005), “Desde la gobernabilidad ideal hasta la (in)gobernabilidad posible. Una reflexión sobre la realidad política de América Latina”, en: Diego Valadés (Editor), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, pp. 379-399.
- Santaolalla, Fernando (1990), *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid.
- Scott, John (2005), *Desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el fracaso del proyecto redistributivo*, Documentos de Trabajo no. 330, CIDE, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, México. En: <http://www.sedesol.gob.mx/quienessomos/>. Fecha de consulta: 10/02/2010.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003), *Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012*, México.
- Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México: <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/sedesem/quienessomos/planeacion-estrategica>
- Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2005), *De la alternancia al desarrollo: políticas públicas del gobierno del cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Stavenhagen, Rodolfo (1985), "El desarrollo social después de la Revolución de 1910", en: Mario Carrillo Huerta y Gabriel Reyes Cardoso (Comps.), *El desarrollo en México después de la Revolución de 1910*, El Colegio de México, México, pp. 77-99.
- Stavenhagen, Rodolfo (1998), "Consideraciones sobre la pobreza en América Latina", en: *Estudios Sociológicos*, vol. XVI, núm. 46, enero-abril, México.
- Todaro, Michael P. (1982), *Economía para un mundo desarrollado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tosi, Silvano (1996), *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión - Instituto de Investigaciones Legislativas, México.
- Valadés, Diego (2005), "Consideraciones sobre la gobernabilidad y constitucionalismo. Estudio introductorio", en: Diego Valadés (Editor), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, pp. IX-XLI.
- Valverde Viesca, Karla (2004a), "Representación y trabajo legislativo: hacia una construcción de una Ley General de Desarrollo Social", en: *La representación Parlamentaria en México*, Luisa Béjar Algazi y Gilada Waldman M. (coordinadoras), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM – Gernika, México.
- Valverde Viesca, Karla (2004b), "Avances recientes para impulsar las políticas sociales: una reflexión en torno a la Ley General de Desarrollo Social y el desarrollo participativo en México", IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 2 al 5 de noviembre, Madrid, España.
- Valverde Viesca, Karla y Érika Andrea Palma Delgado (2006), "Ley General de Desarrollo Social: un nuevo papel de las organizaciones sociales en México", en: *Revista Estudios Políticos*, Núm. 8, Octava Época, mayo-agosto, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Wilkie, James (1978), *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social (1910-1976)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zorrilla Arena, Santiago (1988), *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, México.