



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

**TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
IVÁN RODRÍGUEZ HERRERA**

**TUTOR:
MTRO. FRANCISCO J. BURGOA PEREA**

MÉXICO, D.F., SEPTIEMBRE 2015



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA
GENERAL DEL ESTADO

ASUNTO: OFICIO
APROBATORIO DE TESIS.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

El alumno de esta Facultad IVÁN RODRÍGUEZ HERRERA, con número de cuenta 94244494 ha elaborado en este Seminario a mi cargo, bajo la dirección del MTRO. FRANCISCO JAVIER BURGOA PEREA, la tesis titulada:

“LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO”

La cual a mi consideración cumple con los requisitos reglamentarios y metodológicos respectivos para hacer presentada en Examen Profesional.

Por lo anterior y de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Atentamente
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Ciudad Universitaria 16 de marzo de 2015.


DR. MIGUEL ÁNGEL GARITA ALONSO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) de aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad”.

c.c.p. Secretaria de Exámenes Profesionales de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Alumno. Se autoriza la impresión de la tesis.
c.c.p. Asesor. Mtro. Francisco Javier Burgoa Perea.
c.c.p. Seminario
MAGA/lvr.

ÍNDICE

Introducción-----	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO **Marco teórico-conceptual**

I.1 Estado-----	10
I.2 Legitimidad y legalidad-----	18
I.3 Gobierno-----	20
I.4 Legislación-----	22
I.5 Administración pública-----	23
I.6 Política pública-----	25
I.7 Derechos humanos-----	31
I.8 Desarrollo social-----	33
I.9 Pobreza-----	40

CAPÍTULO SEGUNDO **Antecedentes normativos**

II.1 La pobreza para el Estado mexicano-----	47
II.2 Ley sobre Planeación General de la República-----	50
II.3 Plan Sexenal 1934-1940-----	51
II.4 Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970-----	53
II.5 El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural 1970-1982-----	55

II.6 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados 1977-----	57
II.7 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988-----	59
II.8 Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994-----	61
II.9 Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997-2000----	62

CAPÍTULO TERCERO

La política de desarrollo social del Estado Mexicano

III.1 Leyes y disposiciones para la pobreza-----	67
III.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-----	68
III.1.2 Ley de Planeación-----	70
III.1.3 Ley General de Desarrollo Social-----	74
III.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria-----	86
III.1.5 Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil-----	92
III.1.6 Ley General de Asentamientos Humanos-----	96
III.1.7 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012-----	100
III.1.8 El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012-----	104
III.1.9 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012-----	106
III.1.9.1 Las Reglas de Operación de los programas destinados a combatir la pobreza-----	113

III.1.9.2 Naturaleza jurídica de los recursos federales utilizados en el combate a la pobreza-----	114
III.2 Legislación administrativa-----	118
III.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-----	118
III.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal-----	120
III.2.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación-----	122
III.2.4 Ley General de Contabilidad Gubernamental-----	124
III.2.5 La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas-----	128
III.2.6 Ley Federal de Procedimiento Administrativo-----	132
III.2.7 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos-----	135
III.2.8 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental-----	140

CAPÍTULO CUARTO

La operación del combate a la pobreza del Estado Mexicano. Los programas de desarrollo social

IV.1 El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias-----	145
IV.2 Hábitat-----	148
IV.3. Programa de Empleo Temporal-----	149
IV.4. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas-----	150

IV.5 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras-----	159
IV.6 Programa de Rescate de Espacios Públicos-----	163
IV.7 Programa 70 y Más-----	167
IV.8 Programa 3x1 para Migrantes-----	167
IV.9 Programa de Opciones Productivas-----	169
IV.10 Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares-----	172
IV.11 Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa-----	172
IV.12. Programa de Vivienda Rural-----	173
IV.13 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas-----	173
IV.14 Programa de Abasto Social a cargo de Liconsa S.A. de C.V.-----	176
IV.15 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.-----	177
IV.16 Programa de Apoyo Alimentario y de Desarrollo Humano Oportunidades-----	178
IV.17 Programa de Coinversión Social-----	188
IV.18 Programa del Fondo Nacional de Fomento de las Artesanías-----	190
IV. Propuesta final-----	192

ADDENDUM	201
CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFÍA	216
HEMEROGRAFÍA	225
LEGISGRAFÍA	225
PÁGINAS ELECTRÓNICAS	227

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNC	Confederación Nacional Campesina
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAFE	Comisión Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPLADES	Comités de Planeación Estatal
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FONART	Fondo Nacional de Fomento de las Artesanías
IFE	Instituto Federal Electoral
IMEF	Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social

INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LAASP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFFAOSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LP	Ley de Planeación
PAIMEF	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas
PAJA	Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
PAN	Partido Acción Nacional
PDZP	Programa para el Desarrollo de

	Zonas Prioritarias
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PET	Programa de Empleo Temporal
PGR	Procuraduría General de la República
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural
PJF	Poder Judicial de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDS	Política Nacional de Desarrollo Social
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
RFOSC	Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRAJ	Subregiones de Atención Jornalera
SS	Secretaría de Salud
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
ZAP	Zonas de Atención Prioritaria

LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL DEL ESTADO MEXICANO

El Estado no pudo hacerte feliz, tampoco pudo hacerte bueno ni curar tu corazón roto.

Salman Rushdie, *Furia*.

Introducción

El Estado es una forma de organización política específica, con fines propuestos que espera alcanzar con los medios a su disposición. La teoría positiva del derecho afirma que el Estado se manifiesta en la norma. La sociología, por su parte, nos dice el Estado está integrado por grupos de individuos que toman decisiones que impactan a otros grupos, con base en la legitimidad reflejada en la norma instituida para la convivencia social.

El eje rector de este trabajo es el estudio del vínculo entre la pobreza y la norma jurídica emitida por el Estado mexicano. Para ubicar dicho vínculo, analizaremos el marco jurídico para combatir la pobreza vigente en 2012, en dos líneas: la legislación que establece las definiciones, términos y disposiciones en la materia, y la que fija las atribuciones y

responsabilidades de las autoridades, incluyendo los controles y procedimientos administrativos y financieros en el uso de recursos públicos federales.

¿Por qué 2012? Porque ese año marca el final de la administración pública federal proveniente de una misma ideología política, que llegó al poder en el 2000. En ese periodo de 12 años, el marco jurídico de la política pública que se analiza en este trabajo no presentó reformas legislativas o modificaciones normativas relevantes. El gobierno emanado del Partido Acción Nacional (PAN) dio continuidad al asistencialismo social a fin de reducir los indicadores de pobreza internacionalmente aceptados, mientras que en el ámbito económico fomentó las políticas de desregulación y libre mercado.

El control por parte del Estado en la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos destinados a su combate, desde el marco proporcionado por el derecho positivo, debe ser comprendido en el marco de los antecedentes que resultan claves en el desarrollo de este trabajo. Con el empleo de este método, estamos en posibilidad de

afirmar que la distorsión entre los preceptos de la norma jurídica y la implementación de las acciones públicas impide el ejercicio de los derechos sociales en México.

El concepto *pobreza* fue delimitado con la revisión de las disposiciones legales y las directrices administrativas de la política pública dedicada a su combate, advirtiendo que el Estado se ha ocupado de la erradicación de un fenómeno histórico-social a través de acciones públicas concebidas como norma jurídica.

Al analizar la política de desarrollo social a través del marco jurídico vigente en el periodo 2000-2012, diferenciamos aquellas disposiciones que definen la pobreza, fijan las competencias y las atribuciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno, de aquellas que regulan los procedimientos administrativos y mecanismos de operación destinados a combatir sus manifestaciones, para lo cual fue necesario abordar de manera breve pero puntual los antecedentes normativos del combate a la pobreza en México, a fin de estar en posibilidad de describir las

características de la política social en sus ámbitos jurídico, administrativo y operativo.

Los enfoques e instrumentos técnicos útiles para la elaboración del trabajo de tesis consistieron en el uso de los métodos sistemático-jurídico, deductivo, inductivo, histórico y sociológico. Es de particular importancia mencionar que el método sistemático jurídico concibe al derecho como un todo que se encuentra estructurado y ordenado de manera coherente, a fin de dar unidad funcional e integral al sistema normativo.

Así las cosas, el análisis parte desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) hasta las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social entonces vigentes, cuyas disposiciones, como ya hemos dicho, no deben ser consideradas de forma aislada, pues bajo el enfoque del método sistemático las normas forman parte de “...un cuerpo de información estructurada, organizado

en consonancia con principios taxonómicos y explicativos que unen esa información en un todo coordinado con bases racionales”¹.

El primer capítulo estudia los conceptos y categorías que sirven de armazón teórico, tales como *Estado; legitimidad y legalidad; gobierno; legislación; administración pública; política pública, desarrollo social y pobreza*. El conocimiento de estos conceptos y su contraste con los hechos estudiados en el periodo de referencia, nos han permitido sostener las hipótesis propuestas.

En el segundo capítulo abordamos los antecedentes normativos más relevantes en el ámbito del desarrollo social, a partir de 1930 y hasta el año 2000, pues considero que el andamiaje jurídico y administrativo que el Estado mexicano instauró a partir de entonces, una vez sofocadas las confrontaciones armadas y dirimidos los conflictos políticos entre liderazgos regionales, es el mismo, sin bien con importantes modificaciones y paulatinas transformaciones, que habrán de referirse en el apartado en cuestión.

¹ Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología en la Ciencia del Derecho*. México, Editorial Porrúa, 1998, p.45.

El tercer capítulo describe y explica el marco jurídico de la política de desarrollo social implementada por el Estado mexicano aplicable en 2012, dividiendo el análisis en las dos líneas ya mencionadas, y observando la jerarquía normativa de los ordenamientos revisados.

La expresión “legislación de la pobreza” incluye las leyes y disposiciones que conciben, regulan, operan y evalúan el combate a la pobreza; por su parte, la “legislación administrativa” incluye toda la normatividad de control administrativo y presupuestal que debe observar el Poder Ejecutivo Federal, responsable del combate a la pobreza. Cuando en los reglamentos de las respectivas leyes exista alguna disposición de especial relevancia para el tema analizado, así se mencionará. Aproximando una conclusión, somos de la opinión que dicha política presenta una línea de continuidad desde los inicios de su implementación en los años 80 hasta 2012.

El cuarto capítulo describe los programas del ramo administrativo 20, rubro presupuestal que concentraba los subsidios destinados al combate a la pobreza. Debemos mencionar que a pesar de que el gobierno

federal operó en 2012 la cantidad de 273 programas (muchas veces en coordinación con las entidades federativas y bajo ramos presupuestales diferentes) y los gobiernos estatales 2,664 programas² en el mismo año, el capítulo analizó únicamente los programas del ramo administrativo 20 toda vez que constituyen las acciones específicamente dirigida a la población mexicana en condiciones de pobreza.

Las técnicas de investigación que se utilizaron para el desarrollo del presente trabajo fueron predominantemente documentales, elegidas bajo los criterios de pertinencia, actualidad y enfoque académico en los ámbitos de la Teoría General del Estado, Teoría Política, Derecho Administrativo, Sociología e Historia.

Por último, incluimos un *addendum* en donde explicamos las características de la política de combate a la pobreza implementada por el gobierno federal que asumió funciones el primero de diciembre de 2012, en el que se concluye que no existe un cambio de rumbo significativo respecto de las políticas precedentes.

² Arteta, Itxaro. *Aplican 2,664 programas y la pobreza no baja*. Periódico *Reforma*, 11, de Octubre de 2012, p.11.

Reconozco que el tema ha sido abordado profusamente desde las más diversas disciplinas: espero que la elaboración de este trabajo sea útil a la revisión y crítica del marco jurídico positivo en materia de combate a la pobreza en México, al señalar que la tutela de los derechos sociales por parte del Estado mexicano no se ha traducido en el desarrollo pleno de gran parte de su población. Es imperativo que el Estado adopte enfoques y soluciones alejadas de un asistencialismo que no ha sido efectivo para romper los círculos de pobreza. Sólo así sería posible el acceso efectivo al desarrollo social.

CAPÍTULO PRIMERO

Marco teórico-conceptual

Si se parte de la idea de reconocer que la pobreza debe ser atendida por el Estado, se impone un repaso de las definiciones de dicho objeto de estudio, al ser la mayoría de las veces el origen de toda política pública.

El criterio bajo el cual se incluyeron las definiciones de *Estado* contenidas en este capítulo, así como los correspondientes a *legitimidad* y *legalidad*, *gobierno*, *administración pública*, *legislación*, *política pública*, *derechos humanos*, *desarrollo social* y *pobreza*, fue el de contar con una guía con aproximaciones paradigmáticas³ en el campo de las ciencias sociales, sobre todo de la ciencia jurídica. Así se incluyeron los conceptos aportados por Hans Kelsen, Karl Marx, Friedrich Engels, Max Weber y Hermann Heller, así como algunas consideraciones de

³ Entendiendo por paradigmas los logros científicos cuyas "...realizaciones carecían hasta tal punto de precedentes, que eran capaces de atraer a un grupo duradero de partidarios alejándolos de los modos rivales de actividad científica, y a la vez eran los bastante abiertas para dejarle al grupo de profesionales de la ciencia así definido todo tipo de problemas por resolver". Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, 3ª edición, México, 2006, pp.70-71.

Norberto Bobbio y definiciones proporcionadas por diccionarios y fuentes especializadas.

I.1 Estado

Sobre el *Estado*, no existe un concepto uniforme para tal objeto, tangible abstracción. Las visiones concebidas sobre dicha forma de organización política han variado en función de la época, de las corrientes de pensamiento y de las características del objeto en sí; baste decir que el germen del fenómeno contemporáneo surgió en Europa en los albores del siglo XVI⁴, y en México no se consolidó en sus aspectos jurídico-institucionales sino hasta la mitad del siglo XIX.

Para entender el origen de la palabra *Estado*, resulta muy útil la explicación de María Eugenia Valdés Vega⁵, quien nos dice:

...la palabra 'Estado' se une a la expresión res pública mediante la conjunción 'estado de la cosa pública'. [...]Al pasar el tiempo, la

⁴ Cfr. Valdés Vega, María Eugenia. *Estado*, en Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor. (coordinadores), *Tratado de Ciencia Política*. Anthropos Editorial y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007 p.34.

⁵ *Ídem*.

palabra status y la expresión res publica fueron adquiriendo separadamente y de manera paulatina el mismo sentido. Fue Maquiavelo quien incorporó la expresión 'Estado' al uso corriente.

Hans Kelsen identificó al Estado con el derecho; el célebre teórico fue un férreo defensor de la eliminación radical de lo sociológico y lo político en la consideración del Estado, al que concibió como el centro de imputación del orden jurídico, sustituyendo las relaciones reales por las conexiones formales del pensamiento⁶. Al respecto, Norberto Bobbio apunta que *“De todas las tesis kelsenianas la reducción radical del Estado a ordenamiento jurídico es la que ha tenido menos éxito”*⁷.

Para Karl Marx y Friedrich Engels *“El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”*⁸. Con el materialismo dialéctico como herramienta de análisis, los autores referidos afirmaron que en lugar de las relaciones de producción imperantes en el feudalismo, *“...se estableció la libre*

⁶ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa, Décima quinta edición, México, 2007. pp.120-121.

⁷ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, Cuarta reimpresión, México, 1996. p. 74

⁸ Marx, Karl y Engels, Friedrich, *El manifiesto del partido comunista*. Editorial Colofón, 2ª reimpresión, México, 2010.P.126.

conurrencia, con una constitución social y política adecuada a ella y con la dominación económica y política de la clase burguesa”⁹.

En su interpretación del Estado para el marxismo, Joseph Cropsey afirma que es un organismo de dominación de clase, la clase propietaria de los medios de producción¹⁰; Gustavo Gozzi nos dice que *“Es posible distinguir cuatro funciones fundamentales que lleva a cabo el Estado contemporáneo: a] creación de las condiciones materiales generales de la producción (‘infraestructura’); b] determinación y salvaguarda del sistema general de leyes en el que se dan las relaciones entre sujetos jurídicos dentro de la sociedad capitalista; c] reglamentación de los conflictos entre trabajo asalariado y capital; d] afirmación y expansión del capital nacional global en el mercado capitalista mundial”¹¹.*

⁹ *Íbidem*, p.130

¹⁰ Cfr. Cropsey, Joseph. **Karl Marx**, en Strauss, Leo y Joseph Cropsey (compiladores). *Historia de la filosofía política*. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, México, 2006. P.759.

¹¹ Gozzi, Gustavo. **Estado contemporáneo. VI. La teoría marxista del Estado**, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (directores). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, 16ª edición en español, México, 2008. P. 545.

Una de las paradojas del Estado es que, siendo una abstracción, es perceptible por medio de sus elementos constitutivos y variadas manifestaciones. La razón jurídica, aunada a la existencia de la ley, se constituye como la realidad artificial que conforma el actual paradigma teórico del Estado de derecho¹².

En lo que concierne a la categoría *Estado de Derecho*, Norberto Bobbio está convencido de que los Estados constitucionalistas son los mejores exponentes de la supremacía de las leyes sobre la supremacía de los hombres, postulado esencial de esta categoría, inclinándose por normas que gobiernen a toda la colectividad y sólo en casos de excepción se concedan prerrogativas¹³.

Gustavo Gozzi identifica el *Estado de derecho* en la ubicación y descripción de cuatro estructuras del sistema jurídico¹⁴:

¹² Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta, 7ª edición, Madrid, 2010. P. 18.

¹³ Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. *Origen y fundamentos del poder político*. Editorial Grijalbo, México, 1998, pp.32-33.

¹⁴ Gozzi, Gustavo. **Estado contemporáneo. VI. La teoría marxista del Estado**, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Op. Cit., p. 542.

1. Estructura formal, o garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por jueces independientes.
2. Estructura material, o libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios.
3. Estructura social: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora.
4. Estructura política, o de la separación y distribución del poder.

Sin duda, una de las definiciones más aceptadas y difundidas en las ciencias sociales del concepto *Estado* es la proporcionada por Max Weber, sobre la cual nos extenderemos en la cita:

...tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de determinado territorio (el 'territorio' es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en la que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia. Política significará,

*pues, para nosotros, la aspiración (Streben) a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados o, dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen*¹⁵.

Tratando de conciliar los conceptos de Kelsen y Weber, Andrés Serra Rojas apunta:

*Queremos insistir en que el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo*¹⁶.

También opuesto a la postura de Kelsen, y más acorde con la definición de Max Weber, Herman Heller afirmó que *“El Estado es soberano, es decir, es la organización normalmente más fuerte dentro de su territorio. El poder del Estado es irresistible. Es el creador supremo de normas y*

¹⁵ Weber, Max, *El político y el científico*. Alianza Editorial, 2ª reimpresión, Madrid, 2000. Pp.83-84.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 285.

tiene el monopolio de la coacción física legítima (la última ratio del poder)¹⁷”.

El Breve Diccionario de Política de Oxford define *Estado* de la siguiente manera:

State. *A distinct set of political institutions whose specific concern is with the organization of domination, in the name of the common interest, within a delimited territory.*¹⁸

Norberto Bobbio lleva a cabo una revisión del concepto *Estado* en la tradición del pensamiento político occidental y señala, entre muchas otras cosas, que “...las tipologías de las formas de Estado son tan variables y cambiantes que hacen difícil, y quizá inútil, su exposición completa”¹⁹; sin embargo, es necesario señalar que, de acuerdo con el autor turinés, el *Estado* como fenómeno actual es el Estado representativo, en los que es verificable el sufragio directo y universal, o

¹⁷ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición en español, México, 1998, p.360.

¹⁸ “**Estado.** Variado conjunto de instituciones políticas cuya ocupación específica es la organización de la dominación, en nombre del interés común, dentro de un territorio delimitado” McLean, Iain (editor). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press, Oxford, 1996 p.472 [La traducción es nuestra].

¹⁹ Bobbio, Norberto. *Op. Cit.* p. 158.

el indirecto, y la constitución de partidos dentro o fuera de los órganos de deliberación política y creación legislativa, cuya semilla es la Declaración de los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano.

El individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. Las partes son primero que el todo y no el todo primero que las partes (como en Aristóteles y Hegel).²⁰

En adición a lo anterior, recordemos que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que la construcción del Estado mexicano es obra de la voluntad colectiva, al constituir las entidades libres y soberanas el pacto federal bajo un régimen representativo, democrático y laico²¹.

Ahora, por cuanto hace a la categoría *Estado de bienestar (Welfare State)*, es necesario mencionar que es la modalidad del Estado representativo que “*garantiza estándares mínimos de ingreso,*

²⁰ *Íbidem*, pp.158-163.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>., consultada el 08 de agosto de 2014.

alimentación, salud, educación y habitación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia [...]. En realidad, lo que distingue el estado asistencia de otros tipos de Estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas para mejorar el nivel de vida de la población, sino más bien el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho”²².

I.2 Legitimidad y legalidad

La función de la legitimidad es transformar una relación de fuerza en una relación de derecho²³, o de otra forma, ¿cómo es que adquiere el Estado esa calidad de poder soberano, entendiendo por soberano aquél poder que está por encima de todos los demás?

Norberto Bobbio vincula las posturas de Weber y Kelsen, sin dejar de enfatizar las diferencias, al afirmar que “...*llegan a la misma conclusión, a la conclusión de que el poder legítimo se distingue del poder de hecho en cuanto a un poder regulado por normas, pero partiendo de dos*

²² Regonini, Gloria. **Estado de bienestar**. En Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Op.Cit, p. 551.

²³ Cfr. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. Op. Cit., p.21.

puntos de vista opuestos, el primero de la noción del poder que tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, el segundo de la noción del ordenamiento normativo que tiene necesidad de la fuerza para volverse efectivo"²⁴. Acorde con el pensamiento de Hans Kelsen, señala Andrés Serra Rojas sobre el concepto de *legitimidad* que esta debe ser entendida como la relación entre el proceso de mando y los principios jurídicos que dominan sobre un territorio determinado²⁵.

En cuanto al concepto de *legalidad*, Bobbio lo expone de manera contundente a través del contraste con el concepto de *legitimidad*, afirmando que la primera se refiere al ejercicio del poder, mientras que la segunda se ocupa de su título²⁶.

Después de haber analizado lo propuesto por los autores consultados, la legitimidad es la justificación que hace el Estado de su propia existencia, cuyo fin es su perpetuación en tiempo y en espacio, no la consecución del bien común, como teleológicamente se argumenta; respecto a la legalidad, considero que es el cumplimiento del marco legal por parte

²⁴ *Ibidem*, p. 23.

²⁵ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p.391.

²⁶ *Ibidem*, p.30.

tanto de gobernantes como de gobernados es decir, la adecuación heterónoma de la voluntad y la conducta a la norma.

I.3 Gobierno

Sobre el concepto de *gobierno*, Andrés Serra Rojas entiende que “...es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares”²⁷.

A manera de profundizar esta definición, recurrimos al ya citado Diccionario de Política, en el que Lucas Levi afirma que “Existe, por lo tanto, una segunda acepción del término gobierno que se apega más a la realidad del estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, sino el conjunto de

²⁷ Serra Rojas, *Op. Cit.*, pp.576-577.

los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como régimen político, los que tienen la tarea de manifestar la orientación política del estado son los órganos de gobierno”²⁸.

En concordancia con la definición de los autores referidos en este apartado, los artículos 40 y 41, primer párrafo de la CPEUM establecen la constitución del pacto federal y la forma de gobierno del Estado mexicano²⁹. Cuando se afirma que la política social es del Estado mexicano, es porque los tres poderes que conforman su gobierno, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial crean, aplican e interpretan las leyes y reglamentos en la materia, cada uno en la esfera de su competencia. A pesar de que este trabajo se ocupa del análisis de la política federal, específicamente aquella que implementa el Ejecutivo

²⁸ Levi, Lucas. **Gobierno**. En Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, Op.Cit., p. 710.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>., consultada el 08 de agosto de 2014.

con las disposiciones emanadas del Legislativo, no se omite mencionar que los estados y municipios tienen a su vez un grado de participación en su conformación.

I.4 Legislación

En razón de que la política social se materializa a través de la norma jurídica jerarquizada, es oportuno proporcionar un referente para el concepto de legislación, así que tomaremos el ofrecido por la Enciclopedia Jurídica Omeba, que la define en los términos siguientes:

“Se entiende por tal [...] el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado o una materia determinada. La legislación de un país estará constituida[...]no sólo por las normas establecidas por el ánimo legislativo (Cámara de Diputados o Representantes y Senado), sino también por las disposiciones (decretos, decretos-leyes, órdenes y resoluciones) dictadas por el poder administrador en todos sus grados y dentro de sus atribuciones específicas [...]”³⁰

³⁰. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII. Driskill, S.A. Buenos Aires, 1991, pp.41-42.

La legislación mexicana constituye el objeto de nuestro estudio debido a que en esta se hace manifiesta la política pública y adquiere el rango de ley. Leyes cuyo origen legítimo es un Estado en el papel de agente de cambio social, buscando su legitimidad y posteriormente parcializando el desarrollo de su población al focalizar las políticas de combate a la pobreza, para implementarlas como la atención a un grupo específico.

I.5 Administración pública

En un sentido amplio, la categoría *administración pública* designa el “conjunto de actividades directamente pre-ordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal”³¹.

Al respecto, resulta necesario decir que a la administración pública se le debe analizar desde las actividades programadas por el Estado, apoyadas en las estructuras normativas establecidas para tal efecto y ejecutadas por “un personal elegido por la posesión de competencias

³¹ Pastori, Giorgio. **Administración Pública**, en Bobbio, Norberto, Mateucci Nicola y Pasquino, Gianfranco, Op. Cit. p. 12.

técnicas y empleado de manera profesional y continua (cuerpos burocráticos)”³².

La administración pública contemporánea surge con el estado de derecho constitucional. Subordinada a la ley y ubicada dentro del poder ejecutivo estatal, *“Es notorio que dentro de las estructuras ministeriales [...] la distribución del trabajo administrativo se realiza progresivamente mediante la formación de un orden graduado de competencias internas, desde la más general a la más específica, orden que significa para la competencia de grado superior (y para su titular) la posibilidad de intervención y de sustitución en el ejercicio de la competencia de grado inferior”³³.*

En cuanto a la organización de la administración pública mexicana, Nava Negrete ofrece un esquema sobre ésta y los tres niveles de gobierno en el ordenamiento constitucional³⁴. El punto es relevante porque la política social es directamente ejecutada por el poder ejecutivo

³² *Íbidem*, p.13.

³³ *Íbidem*, p.15.

³⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. 3ª edición, México, 2007, p.97.

del Estado a través de la administración pública, ya sea a nivel federal, estatal, o municipal. Como ya se ha hecho mención, este trabajo se ocupa únicamente de la política federal, si bien en la misma tienen intervención las entidades federativas y los municipios.

I.6 Política pública

Las *policy sciences*, o ciencias de las políticas públicas, surgieron en Estados Unidos de la mano de Harold Laswell una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, con la pretensión de dar soluciones prácticas y sistemáticas a las demandas planteadas al gobierno, con actores que presentaban distintos grados de intervención o prioridad en las decisiones gubernamentales, siempre restringidas por la disponibilidad presupuestaria. Es por ello que, antes de abordar conceptualmente dicha categoría, es necesario mencionar que toda política pública involucra una intervención directa por parte de uno o varios órganos de gobierno para conseguir un objetivo contemplado en un plan, programa o agenda preestablecidos.

Enrique Cabrero³⁵ considera que el proceso de elaboración de una política pública involucra las siguientes etapas: la definición en la agenda de los problemas de forma permeable y receptiva a iniciativas externas al gobierno; la formulación y diseño de las acciones a través de la confrontación de grupos expertos y redes profesionales en el tema; la implementación de las acciones buscando un equilibrio entre eficiencia y legitimidad y la evaluación pública, para lo cual es imperativo que la información gubernamental acerca de los resultados de su acción sea conocida por la opinión pública.

Para los estudiosos franceses Ives Meny y Jean Claude Thoenig, una política pública *se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos*³⁶. Además de añadir a esta categoría una dimensión normativa, estos autores sostienen que una política pública se materializa en un bien o servicio indivisible, disponible y **no sujeto a los vaivenes del mercado (como**

³⁵ Cfr. Cabrero Mendoza, Enrique. **Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes**, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, no. 2, segundo semestre de 2000, p. 220.

³⁶ Meny, Ives y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Editorial Ariel, Barcelona, 1992, p. 89.

los derechos fundamentales, según Luigi Ferrajoli³⁷), subrayando que una política pública es reconstruida gradualmente a través del análisis de elementos dispersos en la acción gubernamental.

Estos autores consideran cuatro variables útiles para el análisis de políticas públicas³⁸:

1. Los objetivos
2. Los sujetos afectados
3. Los ejecutores de las medidas gubernamentales
4. Los tipos de políticas públicas

Respecto al cuarto punto, los autores aclaran que las modalidades de política públicas dependen del enfoque que el analista quiera otorgarles; se aprecian dos clases de tipologías en el análisis de políticas públicas: la que se organiza bajo las pautas de la coerción y la que se edifica sobre el utilitarismo.

³⁷ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. 7ª edición, Editorial Trotta, España, 2010.

³⁸ *Íbidem*, p. 98.

De acuerdo con el nivel de coerción implementado, existen cuatro clases de políticas públicas³⁹:

- 1. Políticas reglamentarias.** La coerción pública se ejerce de manera directa sobre el comportamiento de los afectados. Se limitan las libertades individuales y los intereses se transforman.
- 2. Políticas distributivas.** La coerción es indirecta pero busca incidir en el comportamiento de los afectados. De manera unilateral, el Estado concede a los individuos ciertos privilegios por medio de actos administrativos.
- 3. Políticas redistributivas.** Manipulan los criterios generales de la acción pública sin designar los lineamientos específicos generales de dichas acciones. Otorgan ventajas y derechos que los individuos tienen la posibilidad de tomar o no. Aquí la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados de manera directa e inmediata.
- 4. Políticas constitutivas.** Definen las reglas y los procedimientos de la acción pública.

³⁹ *Íbidem*, Pp. 99-100.

Con esta clasificación, se propone un instrumento de análisis que consiste en cinco pasos: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, ejecución de los programas y evaluación de los programas⁴⁰.

Para el estudio de las políticas públicas en México, argumenta por su parte Luis Aguilar Villanueva, es fundamental analizar el impacto de los contextos externos a la administración pública mexicana: la excesiva intervención del *Welfare State* y el enorme déficit económico que el gasto público provocó sin haber resuelto problemas como la pobreza o el desempleo. Al desatarse la crisis económica durante los años ochenta como consecuencia de la indebida e ineficiente administración de las finanzas públicas, el gobierno en turno se vio impedido para alcanzar los consensos que le permitieran sortear los problemas económicos y políticos. El Estado fue cuestionado desde distintos ámbitos, no tenía recursos suficientes y las necesidades sociales reclamaban una pronta intervención.

⁴⁰ *Íbidem*. P. 105

“Es saludablemente irónico que la Era del Desarrollo, con su fantasía de ansia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, haya terminado en el reconocimiento de la escasez. Y que el tiempo de la revolución, con su imagen tradicional de transformación de la sociedad entera, vuelta toda consenso y funcionalidad, haya terminado en reconocer la pluralidad y la autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas [las negritas son nuestras]”⁴¹.

Según el autor citado, las acciones gubernamentales subsecuentes consistieron en la cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, ajustes drásticos al gasto público, la descentralización y una supuesta corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública. Adjetivo la corresponsabilidad de esa forma porque en el caso que nos ocupa se encuentra muy limitada por la focalización y ejercicio de los recursos, así como la naturaleza de los programas y los proyectos, que al ofrecer apoyos mínimos e insuficientes no pretenden resolver de fondo la pobreza estructural y

⁴¹ Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Porrúa, México, 1996, pp.17-18.

sistemática de amplios sectores de la población en zonas rurales y urbanas.

El Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en los artículos 89 fracciones I, II y 90 de la CPEUM, a través de la Administración Pública Federal (APF), el poder facultado para diagnosticar problemas, definir la agenda, formular las soluciones, implementarlas y evaluarlas. No obstante, el Poder Legislativo también diagnostica problemas y define agendas en la esfera de su competencia, delimitada por los artículos 73 al 76 de nuestra constitución.

I.7 Derechos Humanos

Este concepto tiene una importancia innegable para el panorama actual de la ciencia política y el derecho. Con orígenes en el independentismo norteamericano de 1776 y contractualismo francés de 1789, en términos generales los derechos humanos hacen referencia a un conjunto de *“prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización*

*efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada*⁴²

La teoría los ha clasificado en civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles comprenden las libertades personal, de pensamiento, de religión, de reunión y de actividad económica; otorgan libre albedrío al individuo y obligan al Estado a abstenerse de intervenir en dicha libertad. Los derechos políticos establecen el marco de participación de los ciudadanos en la conformación de la dirección política de sus Estados; por su parte, los derechos sociales, que incluyen el derecho a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, la cultura y un medioambiente sano, entre otros, demandan de los Estados garantías para su cumplimiento⁴³.

Es necesario mencionar que a partir del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. El artículo 1 de la CPEUM incorpora el reconocimiento del derecho

⁴² Página electrónica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos, consultada el 27 de agosto de 2014.

⁴³ Mateucci, Nicola. **Derechos del Hombre**, en Bobbio, Norberto, Mateucci Nicola y Pasquino, Gianfranco, Op. Cit. p. 459.

internacional de los derechos humanos, además de establecer la obligación para todas las autoridades del Estado mexicano a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La universalidad hace referencia a los principios de igualdad y no discriminación en la relación del Estado hacia la persona y en su deber de promover y proteger los derechos humanos, independientemente de sistemas políticos, económicos y culturales; la interdependencia es la interrelación de los derechos humanos, de tal forma que la tutela o el incumplimiento de uno impacta en el acceso a los demás; la indivisibilidad implica que cada uno de los derechos humanos conforma una totalidad; finalmente, el principio de progresividad obliga a los Estados a otorgar mayor y mejor protección de los derechos humanos en tiempo y espacio⁴⁴.

⁴⁴ Página electrónica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos, consultada el 27 de agosto de 2014.

1.8 Desarrollo social

Si por *desarrollo* entendemos la “*Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida*”⁴⁵, entonces, en una primera aproximación, el desarrollo social tendrá que ver con el avance de la población hacia esos niveles. El concepto no es jurídico en su origen, sino económico y social: la dialéctica y desafortunada combinación de pobreza y desarrollo. Esos dos ámbitos, el económico y social, están concatenados con el individual y el colectivo, lo que nos remite a los derechos sociales y su establecimiento en el orden jurídico del Estado mexicano.

En este punto, considero que la obra de Luigi Ferrajoli es referencia obligada. Los derechos sociales, como rama de los derechos humanos⁴⁶, son derechos-expectativas de carácter positivo toda vez que

⁴⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=desarrollo.

⁴⁶ Los derechos fundamentales, en cita de dicho autor, son “...*todos aquéllos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘status’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas*”. Ferrajoli, Luigi. Op. Cit., p.37.

consisten en obligaciones de prestación para los poderes públicos, cuya violación “...no se manifiesta por tanto, como en el caso de los derechos de libertad, en la falta de validez de actos-legislativos, administrativos, o judiciales-que pueden ser anulados por vía jurisdiccional, sino en lagunas de disposiciones y/o carencias en las prestaciones que reclamarían medidas coercitivas no siempre accionables”⁴⁷.

En el ámbito académico nacional, Patricia Kurzcyn Villalobos ha comentado, sobre derechos sociales y desarrollo social, que los derechos sociales, de carácter expansivo y no limitativo, imponen la obligación al Estado mexicano de favorecer la tutela de marginados, vulnerables y pobres, tutela que se expresa en la CPEUM y leyes derivadas, preventiva o correctivamente ⁴⁸ .

La autora afirma que el desarrollo social se reconoce como actividad del Estado para tutelar los derechos sociales, y está de acuerdo también en que dicha tutela debe rebasar el combate a la pobreza. Sin embargo, no

⁴⁷ *Ibidem*, p.109.

⁴⁸ Kurzcyn Villalobos, Patricia. **Comentario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México**, en *Pobreza, Marginación y Vulnerabilidad conforme a la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010, pp. 150-151.

se aprecia un vínculo entre las características de la política pública en la materia y la tutela de estos derechos sociales, en ninguno de los ámbitos que comprende dicho desarrollo social, específicamente el combate a la pobreza, debido a la falta de coercibilidad en la omisión de las obligaciones por parte del Estado.

En tal sentido, consideremos lo pronunciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis ***DESARROLLO SOCIAL. ES PARTE INTEGRANTE DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, POR LO QUE ES UNA MATERIA COORDINADA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, EN SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL***, que interpreta que el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad constitucional de regular y promover, en coordinación con los estados y los municipios, el desarrollo de la población con actividades en los ámbitos económico, social, político, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento

racional de los recursos naturales, estableciendo como un factor para la consecución del desarrollo el cumplimiento de las normas jurídicas.⁴⁹.

De lo establecido en estos apartados, surgen dos afirmaciones: la primera, que el desarrollo social tutela derechos sociales que a su vez son derechos fundamentales; la segunda, que en el ordenamiento jurídico mexicano dichos derechos se protegen al menos desde 1917, con la promulgación de la constitución aún vigente, sin bien reformada en numerosas ocasiones. Así, al día de hoy, las características de la política de desarrollo social son atribuibles a todo el Estado mexicano, en los tres niveles, y no sólo a alguna de sus divisiones o poderes.

Es así que resulta de enorme relevancia la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, en el que se establece para el Estado mexicano, a través de todas las autoridades de sus tres niveles de gobierno, la obligación de tutelar los derechos humanos en la forma más amplia que pueda favorecer a una persona y de observar las disposiciones de los tratados internacionales suscritos y ratificados por

⁴⁹ Tesis: P./J. 77/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXX, agosto de 2009, p. 1064. Disponible en: www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de enero de 2013.

México, que en materia de derechos humanos son: 1) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 2) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3) la Convención sobre los Derechos del Niño; 4) la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; 5) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; 6) la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Contra la Mujer; 7) la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; 8) la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y 9) la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Existe un estrecho vínculo entre la tutela de los derechos humanos y el desarrollo social. La integración sistemática de garantías a los derechos humanos en el ordenamiento constitucional mexicano ha ensanchado el marco del bienestar individual y colectivo. Como se ya se ha dicho, el ejercicio de las potestades públicas está condicionado por el grado de cumplimiento a los derechos humanos de personas y colectividades. Los

derechos humanos son integrales porque no tienen jerarquía entre sí y son exigibles ante cualquier autoridad⁵⁰.

A manera de comparación, resulta pertinente abordar a su vez el concepto de *desarrollismo*, cuyo origen puede ser ubicado a finales de la Segunda Guerra Mundial y que sirve “*para designar las políticas intentadas por gobiernos latinoamericanos de signo político ideológico diverso que han procurado, con base en las elaboraciones doctrinarias desarrollistas, enfrentar los problemas del atraso, el estancamiento y la insuficiencia de las economías de la región*”⁵¹.

Esto quiere decir que estas políticas no fueron espontáneas, sino parte de la geopolítica norteamericana de la época. Lo anterior, según John Kenneth Galbraith, quien apunta que Harry S. Truman, al comienzo de su segundo periodo, en 1949, estableció en el célebre Punto IV un audaz programa para “*colocar los recursos técnicos y logros de los*

⁵⁰ Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo, et. al. (coordinadores). *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana. Tomo I*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª reimpresión, México, 2014, p.515.

⁵¹ López. Ernesto, **Desarrollismo**, en Bobbio, Mateucci, y Pasquino, Op.Cit., pp. 468-469.

*Estados Unidos al servicio de la gente menos afortunada del mundo*⁵².

Surgió así la expresión “desarrollo económico”, concebida como la transferencia de recursos económicos para detonar el desarrollo de países pobres a través de la adopción de tecnologías y prácticas ya implementadas y probadas en países con economías de mercado plenamente desarrolladas, con resultados desiguales.

I.9 Pobreza

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *pobreza* de la siguiente forma: “*Escaso haber de la gente pobre*”⁵³. Toda vez que resulta difícil pensar que dicha definición pueda satisfacer necesidad intelectual alguna y que la pobreza que nos interesa es un fenómeno en primera instancia económico (por estar ligado al ingreso) y objeto de atención por parte del Estado Mexicano, en atención a lo que dispone el artículo 27, tercer párrafo de la CPEUM, entonces resulta pertinente considerar que el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo

⁵² Galbraith, John Kenneth, *The Nature of Mass Poverty*. Harvard University Press, Cambridge, 1963, p.24 [La traducción es nuestra].

⁵³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=pobreza>, consultado el 22 de enero de 2013

Social⁵⁴ (LGDS) confiere al organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la definición del término *pobreza*.

Así, en el periodo analizado, la pobreza se definió en función del ingreso, subdividiéndola en tres vertientes⁵⁵:

- 1. Pobreza Alimentaria.** Sin capacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
- 2. Pobreza de Capacidades.** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
- 3. Pobreza de Patrimonio.** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos

⁵⁴ Ley General de Desarrollo Social, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, consultada el 05 de agosto de 2014.

⁵⁵ Con información disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/glosario.es.do>, consultada el 22 de noviembre de 2010.

necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

El artículo 36 de la LGDS establece ocho indicadores para definir, identificar y medir la pobreza: ingreso corriente *per cápita*; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación, grado de cohesión social y, a partir del 07 de noviembre de 2013, grado de accesibilidad a carretera pavimentada⁵⁶.

Como ya se apuntó que el desarrollo social incluye ámbitos de acción pública mucho más amplios que las políticas asistenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho distinciones entre pobreza, marginación y vulnerabilidad, de acuerdo con el criterio jurisprudencial **POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE**

⁵⁶ Ley General de Desarrollo Social. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, consultada el 14 de enero de 2013 y el 05 de agosto de 2014.

DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS, en el que “ser vulnerable” significa estar en “situaciones de riesgo o discriminación”, entre las que se incluye la pobreza como situación y la marginación como la determinación de los criterios que permiten medir esa vulnerabilidad⁵⁷.

Respecto al punto anterior, y profundizando en el tema de los derechos sociales y su vínculo con la política de desarrollo social materia de este trabajo, señala Luigi Ferrajoli que si estos están establecidos en la ley que da existencia al Estado esto es, la Constitución, impone la obligación a los legisladores de crear normas y disposiciones para su cumplimiento⁵⁸.

Veamos ahora datos recientes verificables en fuentes oficiales esto es, emitidas por instituciones del Estado mexicano. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) ofrece la siguiente información sobre la pobreza por ingresos, por ámbito y tipo de pobreza en los hogares mexicanos a nivel nacional para el periodo comprendido

⁵⁷ Tesis P./J. 85/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXX, agosto de 2009, p. 1072. Disponible en: www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de enero de 2013.

⁵⁸ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Op.Cit.*, p.109.

entre 2006 y 2010: en 2006 el número fue de 82'318,032 (ochenta y dos millones trescientas dieciocho mil treinta y dos) personas que presentaba algún tipo de pobreza en los rubros mencionados: alimentaria, de capacidades o patrimonial; para 2008, el número fue de 100'275,751 (cien millones doscientas setenta y cinco mil setecientas cincuenta y un) y en 2010 de 108'941,608 (ciento ocho millones novecientas cuarenta y un mil seiscientos ocho)⁵⁹.

Con base en datos aportados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), agrupados por entidad federativa y municipio en 2010; debemos señalar que sólo se refieren al porcentaje de la población con educación primaria y condiciones de ingreso y vivienda mínimas; estos datos son relevantes porque abarcan el total de la población, y no sólo la que vive en áreas determinadas: en 2010, el 38.66 % por ciento de la población mexicana estaba ocupada con un ingreso de hasta 2 salarios mínimos; el 36.53 % ocupaba viviendas con algún nivel de hacinamiento y el 19.93 % no había concluido la primaria. Según la información consultada, Guerrero es la entidad federativa más pobre y el Distrito

⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en: www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mhog24&s=est&c=26515, consultada el 24 de enero de 2013.

Federal, la menos; en Chiapas, el segundo estado más pobre del país, el 69.85 % de su población tenía como ingreso hasta dos salarios mínimos (el porcentaje más alto por entidad para el periodo referido) y para Nuevo León el indicador es de sólo 17.14%⁶⁰.

Los datos que aporta CONEVAL contradicen los del INEGI; para dicho organismo, hubo leves incrementos en el número de pobres, al informar que en 2008 la cantidad de pobres fue de 48.8 millones de personas y 11.7 millones de pobres extremos; en 2010, reportaría que la cifra sería de 52 y 11.7 millones, respectivamente⁶¹.

A pesar de ofrecer cifras diferentes, los números de las tres instituciones referidas nos permiten afirmar que más de la mitad de la población carece de condiciones de existencia que le permitan desarrollar plenamente sus facultades. Lo anterior impone que desde nuestro

⁶⁰ Con información disponible en: [www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices de Marginacion 2010 por entidad federativa y municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio), consultada el 24 de enero de 2013.

⁶¹ Con información disponible en: web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf, consultada el 24 de enero de 2013.

ámbito de conocimiento analicemos lo que ha hecho el Estado mexicano al respecto. El combate a la pobreza realizado a partir de la tercera década de siglo XX revestía características asistencialistas y filantrópicas, para posteriormente volverse parte de una política de cambio y legitimación social con alcances más amplios, apoyada por un contexto internacional en el que el Estado vertía cuantiosos recursos públicos en áreas que afectaban directamente el desarrollo de su población, como las legislaciones laborales o los esquemas de salud y seguridad social. A partir de los años 80, esas líneas de acción tomarían otra dirección, como se analizará en el desarrollo de la presente investigación.

CAPÍTULO SEGUNDO

Antecedentes normativos

Antes de abordar los antecedentes, resulta importante destacar que las políticas y esfuerzos en materia de desarrollos implementados desde 1940 y hasta 1960, se operaron desde la presidencia de la República y a través de reformas legislativas en un régimen de oposición política no representativa, si bien se aprecia un cambio gradual en la intervención del Estado en la economía.

Entonces, después de 1940, el papel de la intervención del Estado en dicho ámbito cambiaría. Y con ello las políticas de desarrollo. De hecho, a partir de este año y hasta 1970 autores como Luis Unikel afirman que los gobiernos durante este periodo estaban convencidos “...de la bondad de la estrategia ‘desarrollista’ para obtener una tasa del crecimiento del producto interno bruto elevada y sostenida a largo plazo, a través de la concentración de recursos de capital para estimular el

ahorro privado y las inversiones internas, utilizando la inversión pública para la formación de capital privado”⁶².

II.1 La pobreza para el Estado mexicano

En la actualidad, el combate a la pobreza está incuestionablemente asociado al desarrollo de sociedades gobernadas por Estados constitucionales en contextos de libre mercado y grados de intervención estatal diferenciados. Ello inevitablemente llevó a los distintos Estados a modificar sus funciones, pues la tarea que representaba gobernar sociedades en crisis económicas implicaba intervenir en la economía en mayor medida, algo que el dogma liberal posterior a Adam Smith no aceptaba tan fácilmente, pues es comúnmente conocida la postura de que para esta corriente el papel del Estado debe limitarse a salvaguardar la propiedad privada y a proporcionar servicios públicos no redituables a particulares.

⁶² Unikel, Luis. **Políticas de Desarrollo Regional en México**, en Necochea, Andrés (compilador). *Desarrollo Urbano y desarrollo regional en América Latina. Problemas y políticas*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p.162.

El momento en que a dichas funciones serían añadidas otras nuevas sería detonado por la Segunda Guerra Mundial, pues a partir de las transformaciones sociales ocurridas durante dicho conflicto armado, se originaron cambios en el Estado constitucional. Para el caso mexicano. Jacinto Faya Viesca, en una obra sobre finanzas públicas, ubica que las *“...causas [...] han estado a la vista de todos: una permanente explosión demográfica, el éxodo del campo a las ciudades, la creación de grandes centros urbanos, la gran complejidad de los problemas sociales y económicos, la necesaria y compleja interconexión de los distintos sectores sociales, la producción máxima de artículos para el consumo, la escasez de alimentos, problemas de vivienda, la alarmante contaminación ambiental, etc..”*⁶³

Se apreciará que en la descripción de los antecedentes del tema que nos ocupa existe una correspondencia histórica con los cambios que experimentó el Estado occidental (referente conceptual para el caso mexicano), partiendo del ascenso de los regímenes fascistas en Europa y las consecuentes conflagraciones bélicas; la Guerra Fría; el

⁶³ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Editorial Porrúa, México, 2008, p.324.

neoliberalismo y la globalización. A cada época ha correspondido un tipo de política social particular, enmarcada por cuestiones geopolíticas internacionales y domésticas. A fin de entender la política de desarrollo social actual, debemos examinar bajo qué normas fue atendido el problema del desarrollo en el pasado inmediato.

II.2 Ley sobre Planeación General de la República

Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 1930, el objeto de esta ley, en términos de su artículo primero, era la coordinación y encauzamiento de las actividades de las distintas dependencias del gobierno *“...para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras”*⁶⁴.

⁶⁴ De acuerdo con información obtenida en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>, consultada el 12 de octubre de 2012.

Superado políticamente el conflicto de 1910, esta ley buscó regular la infraestructura y el urbanismo como el motor del desarrollo nacional, al elaborar el *Plano Nacional de México*. De este documento, destacamos la división del territorio nacional en zonas; la planeación y zonificación urbana y regional; el plan de organización para controlar el sistema hidrográfico del Valle de México; la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte; la ubicación y características de puertos fluviales y marítimos, así como de aeródromos; los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en todo el país⁶⁵.

II.3 Plan Sexenal 1934-1940

El Plan Sexenal, implementado por el gobierno de Lázaro Cárdenas, adaptó el modelo de planeación quinquenal del entonces Estado soviético. Es menester apuntar que dicho Plan condensó acciones reivindicatorias de las demandas de las masas que se volcaron a la lucha armada en México durante el periodo 1910-1928; además, constituyó la égida temporal de los sucesivos gobiernos, que habrían de

⁶⁵ *Ídem*.

proyectar sus planes en un periodo de seis años, en un ambiente de total autonomía respecto de anteriores gobiernos, si bien siempre de acuerdo a determinados patrones, tendencias y prácticas.

Luis Medina Peña apunta que el Plan Sexenal concatenó postulados socialistas para resolver los problemas nacionales, obligando al Estado a proporcionar una educación socialista, fomentar la organización de la clase obrera y crear la figura del ejido para la clase campesina, además de establecer el seguro social y reglamentar el patrimonio familiar inafectable⁶⁶.

Y esos rasgos caracterizaron la política no sólo social, sino económica del gobierno antifascista y nacionalista de Lázaro Cárdenas, jefe de un Estado interventor y consciente del apoyo que debían jugar las masas para su legitimidad.

⁶⁶ Cfr. Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1995, pp.80-81.

II.4 Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970

Ambos planes se abordan en un solo apartado en razón de que fueron elaborados por la misma autoridad administrativa, la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social, establecida en 1962.

En este contexto, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 fue producto de los trabajos de este órgano dependiente del titular del Ejecutivo Federal; se fijaron como objetivos principales *“la regulación económica y la mejora de la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno”*⁶⁷. A decir del autor citado este plan tuvo como propósito real la obtención de un crédito externo⁶⁸ ante organismos internacionales.

⁶⁷Sánchez Luna, Gabriela. *Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 86, disponible en:

<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/4.htm?s=iste>

⁶⁸ Unikel, Op.Cit., p.162.

Ya se mencionó dicha Comisión Intersecretarial tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Conocido como “el plan secreto” debido a que nunca fue publicado⁶⁹, se *“establecieron directrices específicas para la acción pública y estímulos para la iniciativa privada, buscando un equilibrio dinámico entre los sectores público y privado. Uno de los objetivos específicos era lograr una tasa de crecimiento económico de 6% anual, como promedio. Como puede constatare, los objetivos de la planificación eran predominantemente económicos y sólo secundariamente sociales”*⁷⁰. Lo anterior es explicable si se apunta que durante la década de los sesenta México presentó tasas de crecimiento económico notables⁷¹.

Sin embargo, sin negar los beneficios de esta etapa de desarrollo económico, hay autores que afirman que la población que estuvo al margen del desarrollo organizado por el Estado en este periodo puede estimarse entre 50% y 70% de la población, que la distribución del

⁶⁹ Íbidem.

⁷⁰ Leiva Lavalle, Jorge. *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto de Investigación Económica Aplicada, 2010, p.49. Disponible en:

www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42466/CEPAL_05_MIOLO.pdf

⁷¹ El PIB creció 46% en el periodo 1960-1970. Medina Peña, *Op. Cít.*, pp.168-169.

ingreso en México era y es asimétrica y que nuestro país tenía entonces, como la tiene aún, una economía dependiente estructuralmente de la norteamericana⁷².

II.5 El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural 1970-1982

El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER) 1973-1982 fue un programa gubernamental dirigido a la atención de la pobreza⁷³. Agotado el modelo desarrollista de intervención estatal, el modelo reconoció la desigual distribución del ingreso y los magros avances en materia de desarrollo; el programa fue operado en un contexto de crisis económica y política, con considerables inyecciones de recursos públicos e internacionales a un sector agropecuario caracterizado por la desigualdad entre las zonas de temporal y de riego, y la poca capacidad de canalización de las demandas del sector campesino por parte de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

⁷² Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*. Ediciones Era, 32ª reimpresión, México, 2009, pp.174-175.

⁷³ Barajas, Gabriela. *Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy*. En **Foro Internacional**. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. v. 42, no. 1 (167) (ene.-mar. 2002), México, p. 65.

Gabriela Barajas nos refiere que el PIDER apareció en 1973 como parte de las acciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la región, dirigidos específicamente a las zonas que presentaban índices de retraso económico, y con las concepciones y alcances señalados en el apartado I.7⁷⁴.

Dentro de los aspectos positivos de este programa, podemos destacar las acciones de colaboración entre dependencias federales y la coordinación con los gobiernos estatales, en el marco de las líneas estratégicas del mismo, dentro de las cuales destacamos: el apoyo a proyectos productivos, la división territorial en microrregiones y la concepción de la comunidad rural como unidad básica de acción, comprendiendo aquéllas con un rango de población de 300 a 3 mil habitantes. Estos dos criterios permanecen en la política analizada e incluso en la actual, con importantes diferencias.

Sin embargo, y dentro de los aspectos que son susceptibles de ser cuestionados, es necesario mencionar que si bien se contemplaba el

⁷⁴ Íbidem, p.69.

apoyo a proyectos productivos, en 4 años el 42%⁷⁵ de los recursos fueron destinados a obras de infraestructura; además, el impacto de este programa nunca fue evaluado.

II.6 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados 1977

Durante el periodo de gobierno de José López Portillo, el Estado mexicano lanzó el último estertor posrevolucionario, en todos sus órdenes, no sólo en el renglón de la política social. Dado el contexto de crisis aún más aguda respecto a la del gobierno anterior, en dicha materia se daría continuidad a las políticas antipobreza de Luis Echeverría si bien bajo distintos nombres y con importantes variantes administrativas. Entre dichas variantes, podemos señalar la sectorización de la administración, así como la creación de nuevas dependencias federales y la celebración de convenios de coordinación, que también subsisten al día de hoy⁷⁶.

⁷⁵ Íbidem, p.71.

⁷⁶ Íbidem, p.73.

Publicado su decreto de creación en 1977, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), fue la más importante de las tres líneas de acción desarrolladas por el gobierno en turno⁷⁷. Esquema administrativo entre dependencias, entidades y organismos federales y estatales, focalizó un universo de 18 millones de marginados y aprovechó la penetración territorial de la estructura administrativa involucrada.

Dentro de un contexto político inestable y un panorama económico en recurrente crisis, la COPLAMAR y la política social en general tuvieron como propósito la ubicación de todo tipo de disidencias y, de ser posible, la canalización de sus demandas al Estado. Debemos mencionar que en 3 años no se tuvieron resultados sobre el impacto de las acciones realizadas por la Coordinación⁷⁸.

Estamos de acuerdo con Luis Medina Peña cuando concluye que los resultados de la acción pública, política social incluida, en el periodo transcurrido entre 1970 y 1982, habrían de experimentar una

⁷⁷ Las otras dos fueron la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la permanencia del Pider que, como ya se ha mencionado, ejecutaba acciones de infraestructura básica.

⁷⁸ Barajas, *Op. Cit.* p.78.

reorientación ideológica dictada por el contexto de crisis y las políticas económicas que se consideraban necesarias para sortearla⁷⁹. Dicha circunstancia histórico-política marcó la llegada del neoliberalismo al Estado mexicano, y con ello una nueva transformación en su ideología y estructuras.

II.7 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 comenzó por reconocer como segundo objetivo orientador el abatimiento de la crisis⁸⁰. Aun cuando no detalla su orientación ideológica, el plan se propuso también “...iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales”⁸¹.

En el rubro de política social, remarcamos que los objetivos de la política social para este periodo consistieron en los incrementos de las tasas de empleo, en la protección y mejoría gradual del salario y el combate al

⁷⁹ Cfr. Medina Peña, Luis, *Op. Cit.* p.238.

⁸⁰ Faya Viesca, *Op. Cit.* p.351.

⁸¹ *Ibidem.*

rezago social y la pobreza, con énfasis en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población⁸².

Específicamente, en materia de combate a la pobreza los programas otrora coordinados por la COPLAMAR fueron colocados bajo responsabilidad directa de las dependencias y órganos que los operaban durante el sexenio anterior: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la desaparecida Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Los recursos se canalizaron a través de una sola partida presupuestal, ejercida a través de convenios de coordinación. Esto sentaría las bases para el posterior Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que, al no vulnerar la competencia de gobiernos estatales o municipales, establecería un vínculo directo entre el gobierno federal y los beneficiarios, en una tentativa de dotar al Estado de una nueva base social, pues la corporativa estaba francamente agotada.

⁸² *Íbidem*, p.353.

II.8 Programa Nacional de Solidaridad 1988-1994

Creado por el Acuerdo publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1988, el PRONASOL fue el eje de la política social de Estado durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, que siguió la línea emprendida por el anterior gobierno en cual al desmantelamiento del aparato estatal, la liberalización del comercio y la reorganización de la administración y las finanzas públicas⁸³.

Dicho programa contempló como organismos una comisión que involucraba a diversas dependencias federales (incluido el entonces Departamento del Distrito Federal) y determinaba las líneas y contenido del programa, pero que en última instancia dependía del titular del Ejecutivo Federal; un Comité de Evaluación; la Coordinación General del Programa y los Convenios Únicos de Desarrollo, herencia de anteriores administraciones; los Comités de Planeación Estatales (COPLADES), que fungían como la instancia de concertación con los gobiernos

⁸³ Barajas, Gabriela, *Op. Cit.*, p.86.

estatales y municipales; y los Comités de Solidaridad, en donde participaba la comunidad de forma muy activa⁸⁴.

Los subprogramas y acciones del PRONASOL no cambiaron significativamente respecto de anteriores administraciones, salvo un importante detalle: los Comités de Solidaridad que fungieron como instancias de interlocución directa entre los beneficiarios y el gobierno federal, lo que habría de proporcionar al Estado la base social necesaria para que el gobierno terminase de implementar las políticas ya mencionadas.

II.9 Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997-2000

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) 1997-2000 fue implementado tres años después de la conclusión del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Lo anterior es explicable si consideramos que la crisis política y económica de esa coyuntura reclamaba (fuga de

⁸⁴ Ontiveros Ruiz, Guillermo. *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social de México 1988-1994*. 2ª reimpresión digital, Portal Jurídico Themis, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2005, pp.44-47.

capitales, devaluación de la moneda, una guerrilla indígena en el sureste, asesinatos políticos) acciones mucho más prioritarias que la política social, de las cuales la administración entrante se tenía que ocupar.

En tales condiciones, el 8 de agosto de 1997 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El programa en cuestión operó de la siguiente manera: la familia se erigió como el núcleo de la población objetivo, relegando a la comunidad (marcando clara distancia de los Comités de Solidaridad), pero manteniendo el enfoque territorial como ámbito de acción; los apoyos consistieron primordialmente en servicios asistenciales mínimos en materia de salud, educación y nutrición; se estableció como condición para acceder a los beneficios la incorporación a un padrón; y los apoyos a la pequeña producción desaparecieron, al menos en este rubro.

Los cambios en la realidad social inciden en el contenido de la norma jurídica. La consolidación de los estados constitucionales una vez concluida la Segunda Guerra Mundial estuvo aparejada de una asignación militar de los roles de los Estados en la nueva economía de libre mercado.

En este punto, considero que Estado mexicano presenta una inflexión histórica en el vínculo con las clases populares que le dieron legitimidad una vez superado el conflicto armado de principios del siglo XX; ahora, la ley reconoce “pobres” que deben ser atendidos en la medida en la que sus demandas no ocasionen distorsiones en el mercado, bajo pautas de legalidad y eficiencia administrativa⁸⁵; sin embargo, bajo el nuevo paradigma de los derechos humanos, la definición de la pobreza en la norma jurídica instituye obligaciones y mandatos para toda autoridad de los tres niveles de gobierno, desde la esfera de su competencia.

⁸⁵ Cfr. Barajas, *Op. Cit.*, p.94.

Sobre la orientación ideológica de la política social del Estado a finales de la década de los ochenta, coincidimos con los autores que apuntan que la llegada del neoliberalismo a México implicó la hegemonía política del capital financiero, con una clase política caracterizada por la aplicación de políticas de control inflacionario, de disminución del aparato burocrático, reducción del gasto social, de racionalización y orientación del crédito y de fomento de la inversión extranjera. La administración del conflicto como ideología⁸⁶.

Estos rasgos no se desprenderían de la política social implementada a partir del año 2000, con la alternancia en el Ejecutivo Federal. Considero que los programas en materia de combate a la pobreza implementados a partir de ese año comenzarían a perfilar los rasgos que serían más claros en 2012: la focalización de la política social con la división de territorios e individuos con determinadas características como receptáculos de sus beneficios, y un complejo aparato jurídico y administrativo responsable de su concepción, implementación, fiscalización y evaluación.

⁸⁶ Cfr. Rojas Nieto, J. Antonio. **Algunas implicaciones sociales de la estrategia económico-social del régimen.** En González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores). *México ante la crisis. El impacto social y cultural. Las alternativas.* 5ª edición, Siglo XXI editores, México, 1991, p.24.

En el siguiente apartado, entraremos en materia al ocuparnos del análisis del marco jurídico de la política de desarrollo social en los niveles legislativo y administrativo, distinguiendo entre las concepciones y lineamientos que particularmente hacen referencia al combate a la pobreza, y las disposiciones que marcan los requisitos que debe observar toda autoridad en el ejercicio de actos y resolución de los procedimientos administrativos en la esfera de su competencia.

CAPÍTULO TERCERO

La política de desarrollo social del Estado Mexicano

III.1 Leyes y disposiciones para la pobreza

El análisis del marco jurídico del combate a la pobreza en México comenzará desde la CPEUM hasta aterrizar en las Reglas de Operación de los Programas Sociales del Gobierno Federal pertenecientes al Ramo Administrativo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012. Dicha normatividad abarca la regulación de los aspectos relativos a la planeación y operación de las acciones destinadas al combate a la pobreza, materializadas en planes y programas; a la distribución y delimitación de competencias de las autoridades de los tres niveles de gobierno; las modalidades del otorgamiento de recursos públicos federales bajo la forma de subsidios, y su fiscalización por parte de instancias públicas como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En este orden de ideas, dentro de las normas que regulan el combate a la pobreza, resulta necesario diferenciar entre aquellas que se refieren a

las acciones concretas que constituyen el núcleo de las acciones públicas y las que regulan los aspectos administrativos de dichas acciones.

Así las cosas, entre ambos tipos de disposiciones, existe un cuerpo de normas diferenciadas por cuanto hace a su jerarquía en nuestro sistema jurídico, abarcando un amplio conjunto de leyes y programas concebidos con el propósito de reducir los efectos de la pobreza, entendida por nuestro Estado mexicano bajo los términos establecidos en las normas referidas en los apartados subsecuentes.

III.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 25, primer párrafo de la CPEUM establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege el mismo

ordenamiento. Debemos mencionar que a partir del 05 de junio de 2013 se añadió a este párrafo constitucional el término *competitividad*, entendida como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo⁸⁷.

Sin embargo, es en el artículo 26, apartado A de la ley fundamental de donde surgen las acciones del Estado mexicano para el combate a la pobreza, al preceptuar que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La citada disposición constitucional indica que la elaboración del PND determinará los objetivos de la planeación democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales. Al PND deben sujetarse todos los programas de la APF.

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>., consultada el 24 de enero de 2013 y el 05 de agosto de 2014.

No deja de llamar la atención lo que preceptúa el tercer párrafo del artículo 27. En esa disposición, que podríamos considerar como el fundamento constitucional del ordenamiento territorial, los asentamientos humanos y la conservación del medio ambiente, se establece que el Estado tiene facultades sobre la propiedad privada y sobre los recursos naturales enajenables con cuatro objetivos: distribuir equitativamente la riqueza pública; conservar dicha riqueza pública, alcanzar el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana⁸⁸.

III.1.2 Ley de Planeación

Jacinto Faya Viesca argumenta que *“Todo Plan es un modelo de acción dirigido al futuro, que trata de prever los cambios y variaciones, y que pretende alcanzar de la forma más racional, eficaz y posible, una serie de fines de acuerdo a un estricto marco de prioridades. El Plan tiene como fundamentos básicos a la razón y la realidad”*⁸⁹.

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>., consultada el 13 de enero de 2013 y el 05 de agosto de 2014.

⁸⁹ Faya Viesca, *Op.cit.* p.326.

Norma reglamentaria del artículo 26 constitucional, y teniendo como antecedente la Ley sobre Planeación General de la República mencionada en el apartado II.1 de este trabajo, la Ley de Planeación (LP) fue promulgada en el DOF el 5 de enero de 1983 esto es, a inicios de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

De acuerdo con su artículo 1, la LP tiene por objeto establecer⁹⁰:

- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la PND y encauzar las actividades de la APF;
- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus representantes y

⁹⁰ Ley de Planeación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, consultada el 24 de enero de 2013.

autoridades, en la elaboración del PND y los programas sectoriales a que se refiere la Ley, y

- Las bases las acciones de los particulares.

A pesar de que no se alude de manera directa al fenómeno de la pobreza, consideramos que la fracción III del artículo 2, reformada el 20 de junio de 2011, representa un esfuerzo del legislativo por tutelar los derechos sociales, al establecer como parte de los principios de la planeación *“La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, [...] para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población”*⁹¹. La fracción IV es aún más explícita al exponer como principio el respeto irrestricto a los derechos sociales⁹².

El reconocimiento expreso a dicho fenómeno ha de ser encontrado en la exposición de motivos de la entonces iniciativa, en la que el Ejecutivo Federal explicó al Legislativo que *“En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de*

⁹¹ *Ídem.*

⁹² *Ídem.*

*nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones de gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo **y combata la inflación y la carestía***".⁹³

En palabras de Jorge Fernández Ruiz, "...la Ley de Planeación, publicada en el DOF el 5 de enero de 1983, tiene por objeto regir la planeación nacional del desarrollo-entendiendo por tal, la ordenación racional y sistemática de acciones con el propósito de lograr la transformación del país, conforme a las normas, principios y objetivos establecidos en la Constitución y la ley-, y dar cauce con ello al quehacer de la administración pública federal"⁹⁴.

La ley ha sido objeto de relativamente pocas reformas, siendo éstas el 23 de mayo de 2002, el 10 de abril de 2003 y el 13 de junio del mismo año. Esta norma reviste importancia porque es el fundamento legal de los Convenios de Coordinación que en cada ejercicio fiscal el Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, celebra con los ejecutivos de las

⁹³ Exposición de motivos de la Ley de Planeación, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/leg/leg27.pdf>

⁹⁴ Fernández Ruiz, Jorge. *Op.Cit.* p.287.

entidades federativas⁹⁵, y en algunos casos con los gobiernos municipales y personas morales de derecho privado, a fin de definir las modalidades del otorgamiento de subsidios destinados al combate a la pobreza.

III.1.3 Ley General de Desarrollo Social

Publicada en el DOF el 20 de enero de 2004, la LGDS tiene por objeto la garantía del ejercicio de los derechos sociales; la distribución de competencias de los diversos niveles de gobierno; la organización de las instancias involucradas en el marco de la coordinación y planeación administrativa; el fomento del sector social de la economía, y la regulación y garantía de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

El artículo 3 enuncia los principios de la Política de Desarrollo Social: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social,

⁹⁵ Concretamente, en los artículos 33 al 36 de la LP, correlacionados con el artículo 82 de la LFPRH y el artículo 23, fracción IV de la LGDS, contienen las formalidades que deberán observarse durante la negociación y suscripción de dichos instrumentos jurídicos. Lo consideramos importante toda vez que en éstos se establecen los montos de los recursos federales y estatales destinados a gasto social.

sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y transparencia.

Las fracciones I y VI del artículo 5 establecen los conceptos legales de *beneficiarios* y *grupos sociales en situación de vulnerabilidad*, al definir a los primeros como los receptores de la acción del Estado que han sido previamente seleccionados y a los segundos como núcleos de población necesitados de la intervención del Estado, al encontrarse en situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida. Estas dos nociones fueron centrales para la articulación de la política social del Partido Acción Nacional (PAN), al combinar la focalización de territorios y sectores de la población que presentaban indicadores ya determinados.

Por otra parte, la fracción X de este artículo define *padrón* como la *“relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente”*. El énfasis en este punto es importante porque si bien los padrones constituyen información pública en términos del artículo 7, fracción XI de

la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), no así los datos personales utilizados para integrar dichos padrones, que constituyen información confidencial que no puede ser difundida sin autorización de sus titulares.

Dentro de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) que se indican en el artículo 11 nos interesa destacar aquellos incluidos en las fracciones I y II, respectivamente: propiciar las condiciones que aseguren el ejercicio de los derechos sociales a nivel individual o colectivo y promover un desarrollo económico con sentido social que conserve el empleo, eleve el ingreso y mejore su distribución.

Como se desprende de la referencia textual de la norma jurídica en comento, el disfrute de esos “*derechos sociales, individuales o colectivos*” por parte de la población en situación de pobreza, queda reducido a los alcances de los programas de desarrollo social, a las condiciones que los mismos puedan “*propiciar*”⁹⁶.

⁹⁶ Ídem.

Por otra parte, en términos del artículo 14, las vertientes de la PNDS particularizan los ámbitos en los cuales las acciones públicas en esta materia concentrarán los recursos: educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica, y fomento del sector social de la economía.

El artículo 19, fracciones III y IV de esta ley preceptúa como prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, así como aquellos dirigidos a zonas de atención prioritaria.

El artículo 43 de la LGDS puntualiza las atribuciones del gobierno federal. Además de las ya mencionadas en materia de coordinación con otros niveles de gobierno y de planeación del desarrollo, en esta disposición se establecen las facultades de delimitar las zonas de acción de la política pública, señaladas en el artículo 29; el diseño y coordinación de los programas y apoyos federales en dichas zonas, y la implementación de instrumentos de financiamiento en materia de desarrollo social. Lo anterior, en términos de las fracciones III, IV y VIII.

Ahora bien, de esta ley nos interesa destacar el contenido de los Capítulos III, IV y V del Título Cuarto, toda vez que establece la existencia de tres órganos: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones que realizan las dependencias y entidades federales en materia de desarrollo social y en concurrencia con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, además de los sectores social y privado. Está integrada por:

1. Los titulares de las siguientes dependencias federales: Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.
2. Las autoridades responsables de implementar las políticas de desarrollo social en los gobiernos de las entidades federativas.

3. Un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas.
4. Los presidentes de las comisiones legislativas en materia de desarrollo social en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

La participación y colaboración de los sectores social y privado se llevará a cabo previa solicitud, cuando se traten asuntos de su respectivo interés. Aun cuando participan representantes del poder legislativo federal, el resto de su integración y la ambigüedad en la naturaleza jurídica de su existencia lo convierten en un instrumento de naturaleza administrativa.

Las funciones de esta Comisión Nacional son:

1. Proponer Políticas Públicas de Desarrollo Social bajo los criterios de integralidad y transversalidad.
2. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo social en los ámbitos regional, estatal y municipal.

3. Proponer programas estatales y regionales, así como acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social y las políticas públicas en la materia.
4. Proponer mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas.
5. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en los programas de desarrollo social.
6. Analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento para los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza.
7. Promover el intercambio de experiencias en materia de desarrollo social y de superación de la pobreza.
8. Revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes.
9. Aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la SEDESOL.

10. Proponer acciones de capacitación para servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en aspectos relacionados con el desarrollo social.
11. Proponer la creación de grupos de trabajo temático y regional para la atención de asuntos específicos.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es la instancia de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Como su nombre lo indica, está subordinada al Presidente de la República, presidida por la SEDESOL e integrada por, además de aquellas que integran la Comisión Nacional, las siguientes dependencias: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Energía; Economía; Comunicaciones y Transportes, Función Pública; Reforma Agraria⁹⁷ y Turismo.

Las funciones de esta Comisión Intersecretarial son las siguientes:

⁹⁷ La actual Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

1. Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica.
2. Proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
3. Acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales.
4. Recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios.
5. Revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social y proponer, en su caso, modificaciones.

Los acuerdos de la Comisión Intersecretarial son publicados en el Diario Oficial de la Federación y sus efectos son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal.

Finalmente, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social es el órgano consultivo de la Secretaría que tiene por objeto analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social. El Consejo estará integrado por un Presidente que será el titular de la SEDESOL; un Secretario Ejecutivo que designará éste, así como por los consejeros invitados por el titular de la dependencia. En cuanto a éstos últimos, la ley, sin especificar su número, establece que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural.

Las funciones del Consejo Consultivo son:

1. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social.
2. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social.

3. Apoyar a la SEDESOL en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.
4. Proponer a la SEDESOL los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública.
5. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo social.
6. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia.
7. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Social información sobre los programas y acciones que éstas realizan.
8. Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten.
9. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social.

10. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Social.
11. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

Como se desprende del análisis de la integración y funciones de estas tres instancias, llevan a cabo funciones similares, como aquellas relativas a cuestiones presupuestales o programáticas, de colaboración con otras dependencias y entidades de la APF y de coordinación con las entidades federativas y los municipios. Sin embargo, al estar todas presididas por el titular de la SEDESOL, sus acciones jamás irán más allá de las atribuciones concedidas a dicha dependencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en correlación con el artículo 89 de la CPEUM. Las tres figuras constituyen órganos administrativos, no órganos de Estado, por lo que sus alcances han resultado limitados y no han incidido en la reducción de los índices de pobreza en México.

Dentro de los aspectos positivos de esta ley, se encuentra la inclusión expresa de la obligación del Estado de tutelar los derechos sociales; por otro lado, consideramos que un aspecto poco favorable en la implementación de esta política, es la vigencia de esquemas jurídicos y administrativos concebidos en otras épocas.

III.1.4 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006 y reformada ese mismo año, así como en 2007, 2008 y 2012, esta ley se incluye en la legislación que regula los actos y conductas de naturaleza administrativa que deben realizar y desempeñar las autoridades de los tres niveles de gobierno responsables de la política de desarrollo social, se encuentra la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracción IV, 74, 126, 127 y 134 de la CPEUM⁹⁸. Los aspectos contenidos en las referidas disposiciones versan sobre las siguientes materias: la aprobación anual del PEF por parte de la Cámara de Diputados; la remuneración de

⁹⁸ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultada el 24 de enero de 2013.

servidores públicos; la prohibición a las autoridades de hacer pagos no comprendidos en los respectivos presupuestos o en leyes posteriores; los principios de la administración de los recursos públicos (eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez); las modalidades de contratación pública de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; el manejo de recursos económicos de naturaleza federal y las acciones relativas a lo que se ha dado en llamar blindaje electoral⁹⁹.

En términos de los artículos 2, fracción XIII y 4, fracción de esta ley, las dependencias son ejecutoras de gasto toda vez que realizan erogaciones con cargo al presupuesto de egresos por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera y responsabilidad patrimonial.

Precisado lo anterior, el artículo 25 de esta ley establece que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, con base en:

⁹⁹ A falta de una definición legal del término *blindaje electoral*, resulta de utilidad referir los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, como el fundamento jurídico del término.

- Las políticas del PND y los programas sectoriales;
- Las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
- La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño¹⁰⁰, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;
- El marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica referidos en el artículo 16 de la ley¹⁰¹;
- El programa financiero del sector público que elabore la SHCP en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 31 fracciones XIV, XV y XVI de la LOAPF, y

¹⁰⁰ Con fundamento en el artículo 2, fracción LI de la LFPRH, el Sistema de Evaluación del Desempeño es *“el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos”*, con información disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultada el 27 de enero de 2013.

¹⁰¹ En términos del penúltimo párrafo de dicho artículo, los criterios generales de política económica explicarán las medidas de política fiscal que se utilizarán para el logro de los objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten directamente en el desempeño de la economía. Asimismo, se deberán exponer los costos fiscales futuros de las iniciativas de ley relacionadas con dichos criterios, acompañados de propuestas para enfrentarlos.

- La interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

El artículo 74 de la ley faculta a la SHCP a autorizar, reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios con cargo a los presupuestos de las dependencias. Por otra parte, el artículo 75 de la ley en comento establece que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual la SEDESOL, en su calidad de operadora de los recursos que como subsidios se “etiquetan” como ramo 20, destacamos las siguientes obligaciones:

- Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;
- Prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa;

- Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;
- Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;
- En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;
- Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- Prever la temporalidad de su otorgamiento;

Por otra parte, el artículo 77 establece que los programas que otorguen subsidios deben sujetarse a reglas de operación. Además, indica que los criterios generales de las reglas de operación deben ser incluidos en el PEF, asignando a las dependencias y entidades la responsabilidad de su emisión, al ser operadoras de los programas. Sobre sus características de las reglas de operación, el mismo artículo 77 dispone que deberán contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga, así como los criterios y mecanismos de selección de los beneficiarios y de asignación de los apoyos.¹⁰²

El artículo 79 establece la facultad del Ejecutivo Federal de fijar las modalidades de inversión de los subsidios otorgados a las entidades, federativas, municipios y a los sectores social y privado, así como la obligación de los beneficiarios de los subsidios de proporcionar a la SHCP la información relativa a su aplicación.

¹⁰² Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultada el 14 de enero de 2013.

III.1.5 Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Publicada en el DOF el 9 de febrero de 2004, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) fija los requisitos que las organizaciones, asociaciones y sociedades particulares de naturaleza civil cuyo fin no sea el lucro, el proselitismo político-electoral o el religioso, han de cumplir para tener acceso a los subsidios federales y a diversos derechos.

En este apartado hemos de destacar los siguientes aspectos de la ley: las actividades que deben ser realizadas por las personas morales referidas para que sus proyectos puedan ser objeto de apoyo bajo alguno de los programas que opera el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); los derechos y obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Las actividades reguladas objeto de fomento se encuentran establecidas en el artículo 5: asistencia social; alimentación popular, promoción de la

participación ciudadana; asistencia jurídica, apoyo para el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas; promoción de equidad de género; atención a grupos sociales con discapacidad; cooperación para el desarrollo comunitario; defensa y promoción de los derechos humanos; promoción del deporte; atención a la salud y cuestiones sanitarias; aprovechamiento de los recursos naturales y protección de medio ambiente; fomento educativo, cultural ,artístico, científico y tecnológico; acciones para mejorar la economía popular; protección civil, y promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

Aparte del mencionado derecho de inscribirse en el Registro y de acceder a los apoyos económicos, las organizaciones tienen la posibilidad, entre otras, de participar como instancias de participación y consulta, en términos de la LP, o integrarse en aquéllos constituidos por la APF; gozar de incentivos fiscales y apoyos económico-administrativos; recibir donativos y aportaciones; acceder a beneficios derivados de convenios y tratados internacionales relacionados con sus actividades; recibir asesoría, capacitación y colaboración de

dependencias y entidades operadoras de programas; y ser respetadas en la toma de decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

El artículo 7 de la LFFAOSC establece diversas obligaciones, además de aquéllas incluidas en otros ordenamientos jurídicos, para las organizaciones de la sociedad civil que pretendan tener acceso a los apoyos y estímulos de la ley: estar inscritas en el Registro; haber constituido en forma legal sus órganos de dirección y representación; contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados; proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras; patrimonio; operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban; proporcionar informes anuales sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, y el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos; notificar las modificaciones al acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno,

dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva; inscribir en el Registro las redes¹⁰³ de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas; en caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyo y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro; no realizar actividades de proselitismo partidista o electoral, con fines religiosos, y actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.

Es necesario mencionar los requisitos que deben cumplir las organizaciones que pretendan obtener su inscripción en el Registro, en términos del artículo 18 de la ley: presentar una solicitud; exhibir acta constitutiva en la que conste la realización de alguna de las actividades contempladas por el artículo 5; prever en su acta constitutiva o estatutos vigentes, que destinarán los apoyos y estímulos que reciban al

¹⁰³ En términos del artículo 2, inciso h) de la Ley, las redes son *agrupaciones de organizaciones que se apoyan entre sí, prestan servicios de apoyo a otras para el cumplimiento de su objeto social y fomentan la creación y asociación de organizaciones*. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>, consultada el 20 de junio de 2014.

cumplimiento de su objeto social; estipular en su acta constitutiva o en sus estatutos, que no distribuirán entre sus asociados remanente de los apoyos y estímulos públicos que reciban y que en caso de disolución, transmitirán los bienes obtenidos a otras organizaciones cuya inscripción en el Registro se encuentre vigente; señalar domicilio legal; en su caso, informar al Registro sobre la denominación de las redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas y presentar copia simple del testimonio notarial que acredite la personalidad y ciudadanía de su representante legal.

III.1.6 Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue publicada en el DOF el 21 de julio de 1993 y abrogó la ley del mismo nombre de 1976. Los dos aspectos más destacados del objeto de esta ley consisten, de acuerdo con las fracciones II y III de su artículo 1, en la planeación y regulación del ordenamiento territorial en los asentamientos humanos, y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Por otra parte, define los principios para determinar las

provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población. Asimismo, establece competencias para los tres niveles de gobierno y determina las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Las dos categorías fundamentales que son fundamentales para el estudio del desarrollo social son *asentamiento humano* y *ordenación territorial*, conceptos que toman como premisa el establecimiento de la población en un lugar fijo y la realización de actividades económicas.

Las definiciones legales para estos conceptos están establecidas en el artículo 2, fracción II, en la que asentamiento humano es definido como *“el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”*¹⁰⁴; el ordenamiento territorial, según la

¹⁰⁴ Ley General de Asentamientos Humanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>, consultada el 24 de enero de 2013.

fracción XIV es “*el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional*”¹⁰⁵.

Las fracciones IV, V y VI del artículo 5 indican que la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, y la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos se consideran de utilidad pública. Esto es importante porque lo contenido en estas fracciones constituye el eje de siete programas federales de desarrollo social en el periodo analizado: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; Hábitat; Rescate de Espacio Públicos; 3x1 para Migrantes; Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares; Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa; Programa de Vivienda Rural.

Las atribuciones conferidas a la Federación, a través de la SEDESOL, en materia de ordenamiento territorial, ámbito que comprende el desarrollo regional y urbano, así como la determinación de reservas

¹⁰⁵ Ídem.

territoriales y materias relacionadas, se señalan en el artículo 7¹⁰⁶. A partir de la reforma a la LOAPF del 2 de enero de 2013, la SEDESOL ya no cuenta con atribuciones en la materia.

Entre las disposiciones contenidas en esta ley y que consideramos más ilustrativas de la política de desarrollo social implementada por el Estado mexicano, se encuentran la contenida en el artículo 30, que señala que la fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento rural y las comunidades indígenas; el artículo 40, fracción III, que establece como uno de los objetos de la acción coordinada entre los tres niveles de gobierno el reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos; el artículo 46, que obliga a los tres niveles de gobierno a instrumentar programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al

¹⁰⁶ Ídem.

desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros, el artículo 49, que delimita los ámbitos de la participación social en la materia. No puede objetarse que estas disposiciones no persigan la erradicación de la pobreza, pero las cifras sobre la pobreza en México hablan por sí solas.

III.1.7 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene su fundamento constitucional en el artículo 26, apartado A ya referido, y su reglamentación se establece en el Capítulo Cuarto de la LP. Así, en términos de lo que dispone el artículo 3 de dicho ordenamiento jurídico, es dable definir al PND como el documento que conjuga *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al (sic) ejercicio de las atribuciones conferidas al Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de*

protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales”, teniendo como propósito “la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”¹⁰⁷.

En cuanto a su estructura y contenidos generales, el artículo 21, segundo párrafo de la LP preceptúa que el PND delimita los objetivos nacionales y las prioridades de desarrollo del país y determina los instrumentos y los responsables para la consecución de los mismos.

Así, al establecerlo la normatividad como el instrumento alrededor del cual girará la política pública de desarrollo social, el PND 2007-2012 fue publicado en el DOF el 31 de mayo de 2007, cinco meses después de iniciado el periodo presidencial de seis años y dentro del plazo que señala el primer párrafo artículo 21 de la LP.

¹⁰⁷ Ley de Planeación, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf, consultada el 24 de enero de 2013.

La estrategia considerada entonces como la más adecuada para alcanzar el desarrollo nacional, se estructura en cinco ejes rectores¹⁰⁸:

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

En el eje 3. Igualdad de Oportunidades, el Ejecutivo Federal reconoce la existencia de más de la mitad de la población en situación de pobreza, pero la clasifica sólo como un rubro más amplio de la política de desarrollo social, por lo que subdivide la estrategia en los siguientes ocho rubros:

- 3.1. Superación de la pobreza
- 3.2. Salud
- 3.3 Transformación educativa

¹⁰⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>, consultado el 24 de enero de 2013.

- 3.4 Pueblos Indígenas
- 3.5 Igualdad entre hombres y mujeres
- 3.6 Grupos vulnerables
- 3.7 Familia, niños y jóvenes
- 3.8 Cultura, arte, deporte y recreación

El rubro 3.1. Superación de la pobreza, se fija tres objetivos principales:

1) Reducir significativamente el número de mexicanos en situación de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo; 2) Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos; y 3) Lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, provea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales. Como se puede apreciar, los objetivos coinciden con las atribuciones conferidas a la SEDESOL en el artículo 32 de la LOAPF.

Nuestra objeción en este punto es que, si bien la SCJN de la nación se ha pronunciado en el sentido de que el desarrollo social es más amplio que el combate a la pobreza, el Ejecutivo Federal ha reducido el desarrollo social al combate a la pobreza, por medio de una política de carácter distributivo y constitutivo; en otras palabras, el Estado concede “privilegios” a la población por medio de actos administrativos con reglas y procedimientos de acción pública previamente definidos.

III.1.8 El Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012

La elaboración de los programas sectoriales corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo 16, fracción III de la LP. Deben sujetarse a las disposiciones contenidas en el Plan y especificar los objetivos, prioridades, y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Asimismo, deberán contener estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución. Todo lo anterior, según lo señala el artículo 23 de la ley mencionada.

En el caso del sector Desarrollo Social, el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, publicado en el DOF el 10 de abril de 2008, está estructurado en las siguientes cinco secciones¹⁰⁹:

1. Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012
2. Objetivos generales de la SEDESOL y su concordancia con el PND
3. Objetivos e indicadores de la política de desarrollo social
4. Estrategias para el logro de los objetivos de desarrollo social
5. Elementos para una gestión eficiente en la política de desarrollo social

En este sentido, la Sección 2 enlista los objetivos generales de la política de desarrollo social del Estado mexicano:

1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

¹⁰⁹ Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, en http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/Prog_Sectorial_WEB.pdf.

2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.
3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detone las potencialidades productivas.
4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.

III.1.9 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012

El PEF encuentra su fundamento jurídico en el artículo 74, fracción IV del ordenamiento constitucional, al establecer que su aprobación a más tardar el 15 de noviembre, y 31 de diciembre en caso de que coincida con el inicio de la administración del Ejecutivo Federal, es facultad

exclusiva de la Cámara de Diputados, previo examen, discusión y aprobación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal¹¹⁰, quien por conducto de la SHCP, tiene la obligación de proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional, esto en términos del artículo 31, fracción XIV de la LOAPF¹¹¹.

Es por ello que la definición de *presupuesto de egresos* que ofrece el artículo 2, fracción XXXV de la LFPRH es de corte tautológico¹¹², es menester recurrir a los estudios doctrinarios. En tal sentido, de acuerdo con Jacinto Faya Viesca, el presupuesto “*se convierte en el plan para ordenar racionalmente la actividad financiera del Estado y la de la nación, siendo diferente esta última ordenación, ya sea que se trate de un estado con mayor o menor intervención económica. El presupuesto inicia su ciclo en el momento en que el Estado extrae la riqueza de los*

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultada el 25 de enero de 2013.

¹¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>. Consultada el 14 de enero de 2013.

¹¹² Lo anterior, al definir *presupuesto de egresos* como el “*Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, incluyendo el decreto, los anexos y tomos*”. Artículo 2, fracción XXXV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en Internet: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, consultada el 05 de agosto de 2014.

particulares, hasta el momento en que les devuelve esta riqueza en forma de servicios públicos o en rentas”¹¹³.

La relevancia del PEF para el ejercicio fiscal que se revisa en este trabajo se explica porque, además de que se indican los montos económicos que la APF ejercerá en el periodo, en este documento se establecen los ramos autónomos, administrativos y generales; los programas específicos y capítulos específicos a los cuales los recursos están destinados, así como los límites presupuestales para implementar los procedimientos de contratación que constituyen excepción a la licitación pública establecida en el artículo 134 constitucional. Las particularidades sobre estos dos procedimientos se abordarán posteriormente, pero sirva decir que dichos límites se mencionan en el artículo 3, fracción XVII del PEF.

En términos del artículo 2, fracción XLI, de la LFPRH, los ramos administrativos son aquellos por medio de los cuales se asignan

¹¹³ Faya Viesca, *Op. Cit.*, p.185.

recursos en el PEF a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la PGR y a los tribunales administrativos.

Detallando lo establecido en el artículo 77 de la LFPRH, el artículo 33 y del PEF para el ejercicio fiscal 2012, publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2011, establece los criterios generales de las reglas de operación de los programas:

1. Ser simples y accesibles para los beneficiarios.
2. Procurar que la ejecución de las acciones sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población, reduciendo al mínimo indispensable los gastos administrativos y de operación del programa respectivo.
3. Tomar en cuenta las características de las diferentes regiones socioeconómicas del país.
4. Considerar las características sociales, económicas y culturales de la población objetivo.
5. Prever que las aportaciones acordadas se realicen oportunamente y sean ejercidas de inmediato.

6. Promover una calendarización eficiente para el ejercicio de los recursos federales respectivos.
7. Incluir criterios que aseguren transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

Además, la disposición en comento contempla y regula la participación de la Cámara de Diputados y de las entidades federativas al emitir su opinión sobre las reglas de operación¹¹⁴. Sin embargo, como ya se apuntó en el apartado III.1.1.4, la responsabilidad es de las dependencias y entidades y, en última instancia, del titular del Ejecutivo Federal. Para efectos de la operación, el artículo 35 del PEF 2012 establece la suscripción de convenios, acuerdos o bases de coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades federales.

Los programas del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se enlistan en el artículo 35:

1. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias;

¹¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf, consultado el 06 de enero de 2013.

2. Hábitat;
3. Programa de Empleo Temporal;
4. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas;
5. Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras;
6. Programa de Rescate de Espacios Públicos;
7. Programa 70 y más;
8. Programa 3x1 para Migrantes;
9. Programa de Opciones Productivas;
10. Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares;
11. Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda, Tu Casa;
12. Programa de Vivienda Rural;
13. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las entidades federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres;

14. Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.;
15. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.;
16. Programa de Apoyo Alimentario y de Desarrollo Humano Oportunidades;
17. Programa de Coinversión Social
18. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

Debemos mencionar que si bien reconocemos que estos programas no son los únicos que el gobierno federal opera en materia de desarrollo social, pues, como ya hemos apuntado, para el Estado dicha materia no abarca únicamente el combate a la pobreza, y lo mismo podríamos encuadrar las acciones en materia de desarrollo agropecuario que cultural como parte del desarrollo social, los programas del ramo administrativo 20 pretenden ejecutar las acciones que condensan los principios y las disposiciones jurídicas referidas en apartados anteriores, con una concepción que hemos señalado como inconsistente, al

planear sobre efectos y no sobre causas. En el Capítulo Cuarto nos ocuparemos de analizar dichas acciones.

III.1.9.1 Las Reglas de Operación de los programas destinados a combatir la pobreza

Teniendo el apartado anterior como marco de referencia, es necesario apuntar que tanto la elaboración como la publicación de las Reglas de Operación se desprende del artículo 16 de la LGDS, al imponer a los municipios, a los gobiernos de las entidades federativas y al Gobierno Federal la obligación de hacer del conocimiento público cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.

En el caso que se analiza, la obligación de elaborar y publicar las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social incluidas en el PEF corresponde al Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, en términos de lo que dispone el artículo 26 de la LGDS.

III.1.9.2 Naturaleza jurídica de los recursos federales utilizados en el combate a la pobreza

El principio de legalidad consiste en que las autoridades y órganos del Estado sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite *“en la forma y términos que la misma determina, por lo que su actuación habrá de fundarse y motivarse en el derecho vigente; en consecuencia, el contrato administrativo queda sujeto a un régimen jurídico determinado”*¹¹⁵.

Así, en razón de que todo régimen jurídico emana del ordenamiento constitucional, la naturaleza jurídica de los recursos destinados a combatir una pobreza que no ha hecho sino aumentar (57.7 millones de personas en 2010)¹¹⁶ se encuentra en el artículo 28, último párrafo de la CPEUM, que a la letra señala:

“Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las

¹¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos*. Editorial Porrúa, México, 2009, p.87

¹¹⁶ La Jornada, 30 de julio de 2011, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/30/politica/002n2pol>, consultada el 30 de julio de 2011.

finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”.

Como es de apreciarse, el combate a la pobreza es sólo una de las actividades prioritarias generales y temporales a las cuales el Estado puede o no, otorgar subsidios. Bajo esta óptica jurídica, es lo mismo el desarrollo de la microempresa que la desnutrición, el analfabetismo o las enfermedades de los pobres.

La fracción LIII del artículo 2 de la LFPRH define a los subsidios como las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

Tal como se establece en el artículo 35 del PEF 2012, los recursos federales canalizados se otorgan bajo la modalidad de subsidios. Ahora bien, con el propósito de ampliar la definición de *subsidios*, desde una perspectiva jurídica, la tesis aislada **SUBSIDIOS. NATURALEZA JURÍDICA**

en materia administrativa nos dice que éstos son ayudas económicas generales, temporales, decretadas unilateralmente y que no deben afectar las finanzas públicas.

Debe destacarse que si bien este criterio no ha constituido jurisprudencia, interpreta que los subsidios son generalmente establecidos por la autoridad legislativa por atribución constitucional y excepcionalmente por el Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades reglamentarias, creando situaciones jurídicas concretas que dan lugar a obligaciones de las autoridades y derechos correlativos para los gobernados, quienes pueden verse afectados por los actos que modifiquen o revoquen un subsidio sin observa la normatividad establecida en el decreto de su creación¹¹⁷.

Es dable afirmar que si bien el ordenamiento constitucional establece como facultad potestativa el otorgamiento de subsidios, una vez otorgados, la norma jurídica vincula y obliga a la autoridad a cumplir, al menos, con toda la normatividad aplicable a dichos recursos. Resaltamos la interpretación que realiza el Pleno de la SCJN en la jurisprudencia

¹¹⁷ Tesis 2a. CXXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.X, octubre de 1999, p. 591. Disponible en: www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de enero de 2013.

constitucional **SUBSIDIOS FEDERALES PARA EL DESARROLLO SOCIAL. SON DE NATURALEZA DISTINTA A LAS APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES**, en la que dicho criterio de interpretación es regido por el origen y destino de los recursos federales¹¹⁸.

Cuando la Federación otorga subsidios bajo el ramo administrativo 20, la SEDESOL puede ejercer estos recursos sin la participación de los estados; sin embargo, existen recursos federales en la forma de aportaciones federales destinadas a incidir en las condiciones de rezago social y pobreza extrema, que ejercen invariablemente de forma directa las entidades federativas y los municipios: son ejemplos de lo anterior el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Infraestructura Social Estatal, que se establecen en los artículos 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, y cuyo análisis no forma parte del presente trabajo.

¹¹⁸ Tesis P./J. 112/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t.XXII, septiembre de 2005, p. 1160. Disponible en: www.scjn.gob.mx, consultada el 13 de enero de 2013.

III.2 Legislación administrativa

La legislación administrativa comprende el conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan la organización y funciones de la administración pública y las relaciones de ésta con los gobernados¹¹⁹. Su estudio es necesario toda vez que la política de desarrollo social de nuestro Estado opera con base en normas emitidas por el Poder Legislativo (leyes) o por el Ejecutivo (reglamentos) que delimitan los alcances de la política: no sólo qué organismos, sino qué individuos y bajo qué procedimientos se conducirá el combate a la pobreza.

III.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En cuanto a los ordenamientos jurídicos en el ámbito administrativo, lo primero que debemos apuntar es que el artículo 79, fracción I, tercer párrafo del ordenamiento constitucional establece como obligación para la SEDESOL, en su calidad de entidad pública sujeta a fiscalización, la implementación del control y registro contable, patrimonial y

¹¹⁹ Cfr. Nava Negrete, *Op.Cít.*, p.18.

presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezcan las leyes en la materia.

En lo relativo a las facultades y obligaciones constitucionales conferidas al Presidente de la República en el tema que nos ocupa, destaca el artículo 89, fracciones I y II, que establece como sus facultades la ya muy conocida de promulgar y ejecutar las leyes emanadas del poder legislativo y de expedir reglamentos administrativos en armonía con dichas leyes, y de nombrar a su gabinete, lo que establece constitucionalmente el principio de libre designación para algunos puestos de la APF, cuya existencia jurídica se fundamente en el artículo 90, primer párrafo de la CPEUM.

En lo concerniente al régimen sancionatorio con motivo de responsabilidades administrativas, el artículo 108, primer párrafo, establece la definición de *servidor público federal*, y el artículo 128 establece la obligación para todo servidor público de protestar en el sentido de observar la CPEUM y las leyes que de ella deriven.

El artículo 134, primer párrafo, establece los principios que rigen el ejercicio del gasto público; el tercer y cuarto párrafos, las disposiciones generales en materia de contrataciones públicas, y el sexto párrafo señala la responsabilidad administrativa de los servidores públicos por los actos realizados al utilizar recursos públicos.

III.2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro de las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo en materia de combate a la pobreza, contenidas en el artículo 89 constitucional, consideramos que resultan aplicables las fracciones ya referidas.

En tal sentido, la responsabilidad administrativa, por cuanto hace a la elaboración, implementación, control y evaluación de las políticas públicas en materia de combate a la pobreza, recae en el titular del Poder Ejecutivo, quien delega dicha responsabilidad en la SEDESOL, cuyas atribuciones en materia de combate a la pobreza para el periodo que se analiza estaban incluidas en las fracciones I, VI, XV y XVI en el artículo 32 de la LOAPF. Destacamos la fracción I, que establecía que la SEDESOL tenía a su cargo la formulación, conducción y evaluación de

la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

Con la reforma a este ordenamiento jurídico, publicada en el DOF el 2 de enero de 2013, se eliminó como parte de sus atribuciones la elaboración de la política de asentamientos humanos, desarrollo y vivienda y se incluyó como nueva atribución la política de atención a la niñez, la juventud, a los adultos mayores y a las personas con discapacidad¹²⁰.

Dispone el artículo 17Bis la existencia de delegaciones en las entidades federativas. Es importante destacarlo porque la operación de los programas en las distintas entidades federativas descansa en dichos órganos administrativos desconcentrados. Este artículo indica los requisitos de los titulares de las delegaciones. Lo anterior tiene relevancia porque la SEDESOL tiene delegaciones en las 32 entidades y

¹²⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>, consultada el 18 de enero de 2013.

los delegados federales se convierten así en los virtuales operadores de los programas en los Estados. Así, entre otros requisitos, se solicitan haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio en materia administrativa y contar con la preparación académica acorde con el ámbito de competencia.

Por otra parte, en la fracción III se establecen obligaciones para las delegaciones que entregan *“un beneficio social directamente a la población”*, tales como ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación; dar a conocer datos sobre los padrones, relación de localidades, número de beneficiarios, calendarios de entregas de apoyos y la realización de acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa, entre otras.

III.2.3 Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) fue publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009 y en términos

del artículo primero transitorio entró en vigor al día siguiente. De acuerdo con el primer párrafo de su artículo 1, tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Es por medio de la aplicación de esta ley que la entidad superior de fiscalización, la ASF, fiscaliza la utilización de los recursos empleados en el combate a la pobreza.

Precisado lo anterior, la relevancia de esta ley en el presente trabajo de investigación radica en la definición y objeto del término *fiscalización*, regulados en los párrafos segundo y tercero del artículo 1, en los que se define a la fiscalización como el examen de los ingresos y egresos públicos federales, subsidios, transferencias y donativos, fondos, gastos fiscales y deuda pública, así como la custodia, el manejo, y la aplicación de dichos recursos públicos, sin incluir las participaciones federales. En cuanto al objeto de la fiscalización, éste está conformado por la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y la práctica de auditorías sobre el desempeño de los programas federales¹²¹. En tal sentido, y de conformidad con el artículo 2, fracción IX de la ley en

¹²¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>, consultada el 27 de enero de 2013.

comento, son entidades fiscalizadas todas las instituciones del Estado, con excepción del Poder Judicial de la Federación¹²².

III.2.4 Ley General de Contabilidad Gubernamental

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) fue publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008. Este ordenamiento jurídico tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos los cuales, en términos de su artículo 4, fracción XII, son prácticamente todas las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales. Mediante el decreto de expedición de la ley se derogó en su totalidad el Título Quinto de la LFPRH.

¹²² *Íbidem*.

Son de relevancia para el presente trabajo las definiciones de gasto comprometido, gasto devengado, gasto ejercido y gasto pagado, preceptuadas en el artículo 4 fracciones XIV, XV, XVI y XVII, y que a continuación se refieren:

- **Gasto comprometido.** El momento contable del gasto que refleja la aprobación por autoridad competente de un acto administrativo, u otro instrumento jurídico que formaliza una relación jurídica con terceros para la adquisición de bienes y servicios o ejecución de obras.
- **Gasto devengado.** El momento contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas;

- **Gasto ejercido.** El momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada¹²³ debidamente aprobada por la autoridad competente;
- **Gasto pagado.** El momento contable del gasto que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro medio de pago.

En términos de su artículo 33, la contabilidad gubernamental deberá permitir la expresión fiable de las transacciones en los estados financieros y considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Por cuanto hace a la ejecución de las acciones en materia de combate a la pobreza, las instancias ejecutoras del Programa en el ejercicio fiscal que se analiza, deben de contar con sistemas contables que cumplan con lo dispuesto por el artículo 46 de esta ley, que precisa los rubros a

¹²³ En términos de lo dispuesto por el artículo 52, primer párrafo de la LFPRH las cuentas por liquidar certificadas son los documentos mediante los cuales los ejecutores del gasto realizan cargos al PEF.

desagregar en la generación de la información contable, presupuestaria, programática y complementaria.

El establecimiento de las sanciones derivadas del incumplimiento de esta ley se indica en el artículo 56, que circunscribe las sanciones al ámbito administrativo; en el artículo 57 se indican los supuestos de sanción aplicables a los servidores públicos, entre los cuales podemos destacar la omisión o alteración de registros, actos o partes de la contabilidad de los recursos públicos y la no realización de los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece la Ley, con información confiable y veraz.

La obligación de observar las disposiciones de esta ley ha tenido diversos impactos. En primer lugar, la definición de gasto en función de las etapas de su ejercicio permite distinguir las fases de implementación de la política social del Estado, en cuanto a la erogación de recursos se refiere; en segundo lugar, la homologación de sistemas contables para autoridades de los tres niveles de gobierno, ha facilitado la fiscalización de recursos federales que realizan el Ejecutivo Federal y el Congreso de

la Unión, y en tercer lugar, consideramos que la existencia de un régimen de sanciones administrativas diferenciado inhibe la comisión de conductas que contravengan la norma.

III.2.5 La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

En relación con el fundamento constitucional de las contrataciones realizadas por la Administración Pública Federal, motivo por el cual ambas leyes se analizan en un solo apartado, nos remitimos a la obra de Fernández Ruiz¹²⁴, quien ubica dicho fundamento en los artículos 5º, 73, fracción VIII; 27, fracción I, 28, antepenúltimo y penúltimo párrafos, 90, 126 y 134 de la CPEUM.

El artículo 134 reviste particular importancia. Menciona el autor citado¹²⁵ que dicho artículo no estaba contemplado en el proyecto de Venustiano

¹²⁴ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo. Contratos*. Editorial Porrúa, México, 2009. p.117.

¹²⁵ Fernández Ruiz, *Op. Cit.* P.119.

Carranza, sino que fue incluido a propuesta de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, y su texto original fue:

“Artículo 134. Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de las obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

La reforma más reciente a la disposición constitucional en materia de contrataciones públicas data del 28 de diciembre de 1982, y la última reforma al artículo del 07 de mayo de 2008, con una reforma intermedia fechada el 13 de noviembre de 2007.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) reglamentan las contrataciones administrativas. Su inclusión en un solo apartado obedece a que los procedimientos contemplados para contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, por una parte, y obra pública y servicios relacionados con las mismas, por la otra, son similares en ambas leyes.

Así, al normar el ejercicio del gasto público en su fase de contratación, ambas leyes contemplan tres procedimientos para estos efectos: la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

La licitación pública es el procedimiento de contratación que por regla general debe implementarse en términos de la disposición constitucional ya referida. Consiste en la selección de un proveedor de bienes o servicios de entre un universo de posibles oferentes, para lo cual las instancias gubernamentales contratantes emiten una convocatoria en la que se establecen las condiciones de participación y los términos del cumplimiento de obligaciones contractuales. Una vez conocidas dichas condiciones y términos, los participantes registran su participación en *Compranet*¹²⁶, con el propósito de concursar la adjudicación del contrato bajo los principios de competencia y libre concurrencia. Trataremos brevemente las etapas del concurso una vez que hayamos descrito los dos procedimientos restantes.

¹²⁶ *Compranet* es el sistema electrónico de información pública gubernamental entonces a cargo de la Secretaría de la Función Pública sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados. Si bien el artículo 2, fracción II, de ambas leyes establece a su vez que el sistema es de consulta gratuita, las personas físicas o morales que desearan consultarlo debían obtener un registro previa demostración de sus actividades empresariales, ante la SFP.

La invitación a cuando menos tres personas, conocida en otros ámbitos jurídicos como licitación cerrada, y la adjudicación directa, son dos excepciones a la licitación pública. Como su nombre lo indica, en el primero de los procedimientos se selecciona a un número cerrado de posibles proveedores de bienes servicios y/o contratistas para que participen en el concurso de adjudicación del contrato. Muy similar a la licitación pública en cuanto a las fases de la contratación y los requisitos de la convocatoria, difiere en que para realizar la adjudicación los plazos de implementación y realización, pues en la invitación dichos plazos son más cortos¹²⁷. En la adjudicación directa, por otra parte, no hay procedimiento de selección.

Los supuestos que prevé la legislación aplicable para implementar las excepciones a la licitación pública son dos: 1) que se fundamenten en los artículos 41 de la LAASSP ó 42 de la LOPSRM; ó bien 2) que el monto de la contratación no sea mayor a los topes presupuestales

¹²⁷ Por ejemplo, en la licitación el plazo para la presentación y apertura de proposiciones es de 20 o 15 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria en Compranet, y en el caso de la invitación, no menos de 10 días naturales a partir de la entrega de la primera invitación, en términos de los artículos 26, octavo párrafo, de la LAASSP y 27, quinto párrafo de la LOPSRM. Otra importante diferencia era que en la invitación debían presentarse al menos tres proposiciones susceptibles de analizarse técnicamente a fin de adjudicar el contrato, disposición modificada mediante decreto publicado en el DOF el 16 de enero de 2012. A raíz de dicha modificación legislativa, en caso de que no se presenten las proposiciones requeridas, se podrá optar por declarar desierta la invitación, evaluar sólo las que fueron presentadas o adjudicar directamente el contrato.

establecidos en el Anexo 17 del PEF para el ejercicio fiscal analizado en términos de lo que establece el artículo 3, fracción XVII del mismo. Llama la atención que dentro de los supuestos incluidos en los artículos mencionados, se encuentra la implementación de las excepciones cuando se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbano-marginados¹²⁸ cuando se trate de trabajos que requieran fundamentalmente mano de obra campesina o urbana marginada, y que la dependencia o entidad contrate directamente con los habitantes beneficiarios de la localidad o del lugar donde deban realizarse los trabajos, ya sea como personas físicas o morales¹²⁹.

III.2.6 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) regula los actos, procedimientos y resoluciones de la autoridad federal frente a los

¹²⁸ Artículo 42, fracción XI de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>, consultada el 26 de enero de 2013.

¹²⁹ Artículo 42, fracción IX de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>, consultada el 26 de enero de 2013.

particulares. En razón de que la política de desarrollo social del Estado mexicano incide de manera directa sobre un sector particular de la población (los pobres), creemos que el cumplimiento de las disposiciones referidas en este apartado resulta de especial relevancia para el tema que nos ocupa. Ningún acto realizado en el marco de la política pública puede ser omiso en el cumplimiento de las disposiciones referidas, so pena de estar invadidos de nulidad o anulabilidad en términos de lo que establecen los artículos 6 y 7 de la LFPA.

El artículo 16 establece las obligaciones de la APF en sus relaciones con los particulares: a) solicitar la presencia física de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; b) requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en ésta u otras leyes; c) hacer de su conocimiento, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos; d) hacer constar en las copias

de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos; e) admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución; f) abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando; g) proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; h) permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes; i) tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y j) dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

El análisis de la LFPA resulta de relevancia para este trabajo toda vez que los actos y acciones llevados a cabo por las autoridades

responsables de implementar la política en cuestión deben sujetarse a las formalidades que mandata este ordenamiento. En las fases de implementación y evaluación, el combate a la pobreza es un acto predominantemente administrativo.

III.2.7 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Si bien la responsabilidad es entendida, en un sentido amplio, como *“la obligación de reparar y satisfacer, por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado”*¹³⁰, la responsabilidad administrativa es originada por los actos y omisiones de los servidores públicos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 109, fracción III del ordenamiento constitucional.

De acuerdo con su artículo 1, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), publicada en el

¹³⁰ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual. Vol.III.* Editorial Heliasta, 9ª edición, Buenos Aires, 1976, p.574.

DOF el 13 de marzo de 2002 y reformada en 2004, 2005, 2006, 2009 y 2012, es la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado*. Regula cinco materias de servicio público, entendido éste en los términos del artículo 108 de la CPEUM:

1. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público.
2. Las obligaciones en el servicio público.
3. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
4. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.
5. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Por cuanto hace a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público federal, el artículo 2 de la ley indica como tales a los servidores mencionados en el artículo 108 constitucional, así como

todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las autoridades facultadas para aplicar la ley en el ámbito de su competencia se señalan en el artículo 3 y son las siguientes:

1. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión
2. La SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)
3. La SFP
4. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA)
5. Los tribunales de trabajo y agrarios
6. El entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE).
7. La ASF
8. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)
9. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes

Los principios que rigen en el servicio público se establecen en el artículo 7 y son los siguientes: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. La responsabilidad administrativa descansa en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 bajo los principios ya mencionados.

El incumplimiento de estas obligaciones puede ocasionar que cualquier interesado presente quejas o denuncias, con datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, en términos del artículo 10. Para el caso de servidores públicos de la APF, la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de estos procedimientos es competencia de los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF y de la entonces Procuraduría General de la República (PGR), con fundamento en el artículo 4.

En tal sentido, el artículo 13 fija las sanciones por faltas administrativas, consistentes en:

1. Amonestación privada o pública.
2. Suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
3. Destitución del puesto.
4. Sanción económica
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La última reforma a esta ley coincidió con la última reforma a la LAASSP y a la LOPSRM, publicada en el DOF el 28 de mayo de 2009, en la que se adicionó el artículo 17Bis de la LFRASP, en cuyo segundo párrafo se estableció una atenuante para los casos en los que los servidores públicos incurran en este tipo de responsabilidad.

La principal crítica que hacemos a este ordenamiento jurídico, a la luz del tema analizado, es que la poca severidad de las sanciones, así como la lentitud en la sustanciación y resolución de los procedimientos de queja, no lograron inhibir el incurrimento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales a cargo de la implementación y ejecución de esta política, en distintos niveles.

III.2.8 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

A efecto de entender la aplicabilidad de este ordenamiento jurídico, debe tenerse en cuenta que en términos del artículo 10, fracción VIII de la LGDS, es obligación de los beneficiarios de los programas de desarrollo social el proporcionar la información socioeconómica que les sea requerida por las autoridades, en los términos que establezca la normatividad correspondiente.

Para incorporar a potenciales beneficiarios a un programa, el artículo 19, segundo párrafo del Reglamento de la LGDS establece que dicha incorporación podrá realizarse a través de *“un levantamiento de información socioeconómica en las localidades o la verificación directa del cumplimiento de los criterios de elegibilidad, de conformidad con los mecanismos que establezcan las reglas de operación de cada programa”*¹³¹.

¹³¹ Reglamento de la LGDS, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf, consultado el 25 de febrero de 2013.

En esta etapa, los beneficiarios proporcionan datos personales, entendidos éstos, de acuerdo con el artículo 3, fracción II de la LFTAIPG como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Dichos datos personales constituyen información confidencial en términos del artículo 18, fracción II de la referida ley.

Ahora bien, si consideramos que con fundamento en el artículo 10, fracción III de la LGDS, es derecho de los beneficiarios el tener la reserva y privacidad de la información personal, el artículo 21 de la LFTAIPG prohíbe a las autoridades competentes, en su calidad de sujetos obligados según lo dispuesto por el artículo 3, fracción XIV, inciso a), difundir, distribuir o comercializar los datos personales sin consentimiento expreso de los titulares.

La protección de datos personales, como el nombre, la edad o el domicilio, no sólo es obligación de gobernantes y gobernados, sino producto de la tutela a los derechos humanos, particularmente el derecho a la identidad. Esa es una diferencia importante respecto de

políticas anteriores, en las que el uso indebido de esta información fomentó prácticas de control político-clientelar, sin representatividad política efectiva. A pesar de que aún existen fuertes cuestionamientos sobre los usos indebidos que se dan a los datos personales, sin consentimiento de sus titulares, la vigencia de una ley que establezca sanciones a la violación de este derecho resulta un avance en la consecución de un Estado democrático de derecho.

Hasta este punto, hemos descrito el marco jurídico del desarrollo social entendido como contención de la pobreza, por lo que estamos en posibilidad de afirmar que, dentro del marco jurídico federal analizado, no se aprecia disposición alguna que establezca con claridad la tutela del artículo 25, primer párrafo de la CPEUM, específicamente en lo relativo al impacto de la justa distribución del ingreso y la riqueza en el desarrollo nacional. Lo anterior no resulta impedimento para analizar los contenidos programáticos con los cuales el Estado mexicano pretende que millones de personas rompan el ciclo de la pobreza, y demostrar que ninguno de los programas se ocupa tutelar los derechos económicos y sociales, fundamentales para el desarrollo social.

En términos constitucionales, reiteramos que las facultades conferidas al Estado mexicano sobre la propiedad privada y los recursos naturales tienen como propósito la realización del desarrollo social en su concepción más amplia, es decir, aquella que tiene que ver con la plena realización y tutela de los derechos humanos. Sin embargo, a partir del análisis de las leyes y documentos de planeación que se abordaron, considero que la política pública implementada por dicho Estado ha distorsionado esta noción de desarrollo para presentarlo como asistencialismo, a decir por las características de los dieciocho programas sociales operados por la SEDESOL, como se verá en el capítulo cuarto.

CAPÍTULO CUARTO

La operación del combate a la pobreza del Estado Mexicano. Los programas de desarrollo social del ramo administrativo 20

En adición a lo que hemos explicado, la dimensión jurídica del desarrollo social, establecida en la constitución y los ordenamientos analizados en el capítulo anterior, proporciona los elementos de análisis necesarios para afirmar que los programas de combate a la pobreza no constituyen una política de Estado, al estar supeditada a las facultades administrativas otorgadas al Ejecutivo Federal.

La descripción de los programas que contiene este apartado fue realizada con base en el análisis de las Reglas de Operación correspondientes. Los objetivos específicos de los programas pueden ser ubicados en cinco grandes campos: infraestructura pública básica, acciones sobre las viviendas privadas en materia de obra pública o regularización jurídica de las viviendas; redes asistencialistas; apoyos económicos temporales; servicios de salud; alimentos subsidiados e incentivos para el seguimiento de los procesos de educación básica.

Todos los programas están focalizados en función del territorio, particularmente las comunidades localizadas en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) o por pertenencia a un grupo social previamente identificado: migrantes, adultos mayores, jornaleros agrícolas, madres trabajadoras y padres solos, estudiantes de educación básica, etc.

Es necesario mencionar que los montos de los apoyos que aquí se indican están sujetos a rangos predeterminados; si bien los montos se obtuvieron, como ya se ha dicho, de las Reglas de Operación, dichas disposiciones establecen, sin excepción, que los montos de los apoyos podrán ser mayores siempre que sean autorizados por el órgano denominado Comité de Validación Central, conformado por los servidores públicos responsables de la operación y administración de los programas.

IV.1 El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Los apoyos de este programa se distinguen en dos vertientes: Infraestructura social y de servicios y mejoramiento de la vivienda.

Dentro de la primera vertiente, el programa apoya la elaboración de estudios o proyectos ejecutivos, así como la construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de:

- Sistemas para la provisión de agua potable.
- Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
- Rellenos sanitarios;
- Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo el acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios;
- Infraestructura educativa (rehabilitación, equipamiento y construcción de aulas, escuelas, entre otros);
- Centros de salud o similares (rehabilitación, equipamiento y construcción de centros de salud, entre otros);
- Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, carreteras y caminos rurales);

- Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros);
- Centros comunitarios digitales y otros espacios para el desarrollo comunitario.

Por otra parte, dentro de la vertiente de Mejoramiento de la Vivienda, se realizan acciones para la construcción o instalación de pisos firmes, baños, letrinas, fosas sépticas, pozos de absorción, fogones altos, estufas rústicas, muros reforzados y techos.

El monto de los apoyos es de hasta \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.) para obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación; el resto de los proyectos, obras o acciones hasta \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

IV.2 Hábitat

Este Programa, cuyo objetivo específico es el mejoramiento de las condiciones físicas y sociales de las zonas urbano-marginadas, para el desarrollo de sus habitantes, opera bajo las siguientes tres modalidades:

a) **Desarrollo Social y Comunitario**, que apoya acciones que contribuyen a la formación y fortalecimiento del capital social, mediante el desarrollo de las capacidades individuales y comunitarias, la promoción de la equidad de género, y la prevención de la violencia familiar y comunitaria, entre otras.

b) **Mejoramiento del Entorno Urbano**, que promueve el mejoramiento físico de los Polígonos Hábitat y la integración urbana de sus habitantes, mediante la introducción o mejoramiento de infraestructura urbana y social básica, el mejoramiento del entorno ecológico, y la ejecución de proyectos para la prevención y mitigación de riesgos en los polígonos Hábitat y para el saneamiento del entorno, entre otros.

c) **Promoción del Desarrollo Urbano**, que apoya acciones para el fortalecimiento de las capacidades planeación y gestión de los gobiernos municipales en materia de desarrollo social y urbano y de ordenamiento territorial, entre otras.

El monto de los apoyos oscila entre \$200,000.00 (doscientos mil pesos 00/100 m.n.) y \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 m.n.).

IV.3. Programa de Empleo Temporal

El PET tiene como objetivo específico proporcionar a personas de 16 años o más apoyos temporales en su ingreso para afrontar los efectos de una baja demanda de mano de obra o de una emergencia, como contraprestación por su participación al ejecutar proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones familiares o comunitarias.

La acción central del Programa consiste en la cantidad de hasta 132 jornales por beneficiario en cada ejercicio fiscal, así como apoyo

económico para adquirir las herramientas, materiales, maquinaria y equipo necesarios para ejecutar los proyectos. Los jornales son por el equivalente al 99% (noventa y nueve por ciento) de un Salario Mínimo General Vigente en la Zona Económica en la que se desarrolle el proyecto.

IV.4. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

El objetivo específico del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas era contribuir a la ampliación de capacidades de los jornaleros agrícolas y sus familias, otorgando apoyos en alimentación, salud, infraestructura, educación e información, así como promoviendo su acceso a los servicios básicos. De considerable amplitud y complejidad operativa, las vertientes de apoyo de este Programa son las siguientes: a) apoyos directos a la población jornalera agrícola; b) acciones para el desarrollo de la población jornalera agrícola; y c) acceso a servicios y vivienda.

A) Apoyos directos a la población jornalera agrícola. En cuanto a la primera vertiente, están comprendidos apoyos alimenticios, estímulos

educativos y una modalidad denominada “apoyo económico al arribo”. Los apoyos alimenticios consisten en dos alimentos diarios preparados con base en una dieta validada por una autoridad competente en contenidos nutricionales y costo de la dieta. El monto del apoyo es de un máximo de \$480.00 mensual por niña o niño. Es necesario apuntar que el ejecutor del proyecto recibe en efectivo el monto correspondiente para otorgar los referidos apoyos.

Los estímulos educativos consisten en apoyos económicos a los hogares jornaleros que cumplan con los criterios de selección y asistan con regularidad a clases (máximo tres faltas injustificadas). El otorgamiento de los apoyos funciona de la siguiente manera:

Para primaria entre \$124 y \$290 y para secundaria entre \$425 y \$545 pesos mensuales por beneficiario. La entrega de los estímulos económicos podrá ser de manera directa o a través de medios electrónicos.

El monto de los apoyos se actualiza semestralmente en enero y julio de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica de México.

Si la institución que presta el servicio educativo integra a dos grados escolares, el apoyo a entregar será el del grado mayor. Debemos mencionar que los apoyos no se otorgan en los casos en que los hogares reciban beneficios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El apoyo se entrega a la madre, padre o tutor de las niñas o niños, que cumpla con los criterios y requisitos establecidos y con su corresponsabilidad. Se estableció que los apoyos serían en función de la disponibilidad presupuestal del Programa.

La modalidad denominada “apoyo económico al arribo”, ésta consiste en un apoyo económico de \$800 (ochocientos pesos 00/100 m.n.)

entregado por única ocasión al jefe o jefa del hogar jornalero que migre y que notifique de su arribo en las mesas de atención del Programa.

B) Acciones para el desarrollo de la población jornalera agrícola.

Esta subvertiente se subdivide a su vez en cinco modalidades: servicios de acompañamiento a la población jornalera agrícola; apoyos para el desarrollo de habilidades personales y sociales; apoyos especiales para contingencias; acciones para potenciar el desarrollo y estudios e investigaciones.

Los servicios de acompañamiento consisten en servicios y acciones para apoyar a la población jornalera agrícola en las subregiones de atención jornalera mediante información y orientación relativa a derechos laborales, salud e higiene y otros temas.

Asimismo, esta modalidad contempla el otorgamiento de apoyos temporales de alojamiento, alimentación y almacenamiento de pertenencias, entre otros; los cuales se ofrecen preferentemente en coordinación con las instituciones competentes.

Dependiendo del tipo de servicios, estos son prestados en:

- a) Unidades de Servicios Integrales (USI's)
- b) Albergues Comunitarios
- c) Unidades de Apoyo al Desarrollo Infantil
- d) Mesas de Atención
- e) Albergues Privados

Los apoyos para el desarrollo de habilidades personales y sociales consisten en acciones para fortalecer las habilidades y competencias sociales de la población jornalera agrícola, realizadas a través de la Red Social¹³², en temas que supuestamente inciden en el empoderamiento de dicha población. Algunos de los temas que se abordan son: derechos humanos, migración, hábitos saludables, saneamiento básico, contraloría social, autoestima, entre otros.

¹³² La Red Social es el grupo de promotores de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) y los voluntarios de las comunidades beneficiarias, que establecen relaciones de colaboración, de intercambio de experiencias, de participación y de crecimiento, con el propósito de que los beneficiarios y sus familias logren apropiarse de los programas de la DGAGP y sean los actores directos de su propio desarrollo. Con información obtenida del portal web de la Red Social: <http://www.cipet.gob.mx/prs/>

Para la ejecución de estas acciones, se utilizan las siguientes técnicas de participación social:

- a) Sesiones de orientación
- b) Campañas de orientación
- c) Grupos de crecimiento
- d) Diagnósticos participativos
- e) Jornadas informativas

Con los apoyos especiales para contingencias se podrá apoyar a jornaleros agrícolas migrantes o sus acompañantes que sufran algún percance con el pago de servicios médicos o gastos funerarios. Se les puede apoyar a los jornaleros agrícolas o acompañantes integrantes que hayan sufrido alguna contingencia regresar a su lugar origen. En caso de que la contingencia ocurriera al jornalero agrícola durante la jornada laboral, este apoyo no podrá substituir las obligaciones que señala la ley para el patrón respectivo.

En relación con los apoyos financieros en esta segunda vertiente, en sus cinco modalidades, el Programa podrá destinar recursos para la prestación de dichos servicios y para el funcionamiento de los inmuebles. Las Reglas de Operación no especifican los montos.

C) Acceso a servicios y vivienda. Las acciones consisten en subsidios para la construcción, rehabilitación, ampliación, acondicionamiento y equipamiento de inmuebles para atender a la Población Jornalera Agrícola en las Subregiones de Atención Jornalera (SRAJ)¹³³.

En tal sentido, se podrán ejecutar proyectos en las SRAJ correspondientes, en los siguientes rubros:

¹³³ Dichas regiones abarcan las siguientes 27 entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Las regiones por municipio pueden ser consultadas en http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Catalogo_de_Regiones_de_Atencion_Jornalera, consultada el 20 de agosto de 2010.

- Formación, educación, crecimiento y desarrollo infantil como ludotecas, centros de atención especial, guarderías y estancias, unidades móviles, entre otros.
- Infraestructura de atención a la salud como unidades de atención médica de primer nivel fijas o móviles.
- Espacios adecuados para la estancia temporal de la población jornalera agrícola como albergues, vivienda temporal, infraestructura social básica, entre otros.
- Infraestructura para la atención de la población jornalera agrícola como Mesas de Atención, Ventanillas, entre otros.
- De atención, alojamiento temporal e información a la Población Jornalera Agrícola, incluyendo Unidades de Servicios Integrales (USI) y Mesas de Atención, entre otros.

Las Unidades de Servicios Integrales y los albergues comunitarios son los únicos inmuebles que pueden ser administrados por SEDESOL. Los demás deberán atenderse por las organizaciones o dependencias competentes como son: el IMSS, la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión Nacional de

Fomento Educativo (CONAFE), entre otros, o incluso los mismos productores.

Para el otorgamiento de los subsidios en esta modalidad se deberán firmar acuerdos con las instancias responsables de su operación en los que se especifiquen los montos, características de los proyectos y se determine la operatividad en el mediano y largo plazo.

Para proyectos que se realicen en campos agrícolas y albergues privados, será obligatorio que incluyan aportaciones adicionales a los recursos federales, de por lo menos el 50% del costo total del proyecto, aportado por los productores u otras instancias.

Las acciones referidas a formación, educación, desarrollo y crecimiento infantil e infraestructura de atención a la salud, se realizan preferentemente con recursos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) o de otros programas federales y estatales.

La inversión en infraestructura social básica se puede llevar a cabo mediante recursos del PDZP y en su caso, de los gobiernos municipales y estatales.

IV.5 Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

El objetivo específico de este programa es apoyar a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos que cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil, que contribuyan al desarrollo de los niños y las niñas.

En la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, las acciones se concretan mediante un apoyo económico mensual para los servicios en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas a la Red por un máximo de 3 niños o niñas por hogar en el mismo periodo de tiempo.

Por otra parte, en la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, los apoyos consisten en recursos económicos para que los responsables de las estancias ya afiliadas o de nueva creación realicen la adecuación y el equipamiento del inmueble, la elaboración o adquisición de materiales para el trabajo con los niños y niñas y los gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil del inmueble que se proponga para operar como Estancia Infantil, conforme a la normatividad local correspondiente, siempre que la Incorporación sea por un periodo mínimo de un año calendario.

Asimismo, se otorga un seguro contra accidentes personales a todos los niños y niñas, hijos o niños al cuidado de beneficiarios del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, que asisten a las estancias infantiles afiliadas a la Red del Programa, que cubrirá durante todo el tiempo que los niños y niñas permanezcan en las estancias infantiles, y en su caso, durante su participación en las actividades que las estancias infantiles realicen fuera de sus instalaciones, tales como: eventos deportivos, sociales, excursiones,

actividades culturales, recreativas entre otras, que se realicen bajo la supervisión del personal de la estancia infantil, así como durante los trayectos comprendidos de la estancia infantil hacia los lugares donde se lleven a cabo dichas actividades y de regreso a la estancia infantil.

Los costos serán cubiertos por el Gobierno Federal y la(el) beneficiaria(o), de la siguiente manera:

Apoyo Federal. El Gobierno Federal cubre el costo de los servicios de cuidado y atención infantil de la siguiente forma:

- Hasta por \$700 pesos mensuales por cada niño o niña de 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), inscrito en alguna Estancia Infantil afiliada a la Red, y
- Hasta por \$1,400 pesos mensuales por cada niño o niña de 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en los casos de niños o niñas con alguna discapacidad, inscrito en alguna Estancia Infantil afiliada a la Red.

Tomando en cuenta las asistencias de los niños y niñas a la Estancia Infantil afiliada a la Red en la que estén inscritos, utilizando la siguiente fórmula: se pagará una cantidad equivalente a la mitad del monto de apoyo mensual, por las primeras 11 asistencias de cada niño o niña, más una cuarta parte del monto de apoyo restante por cada asistencia adicional, hasta el monto total del apoyo otorgado a cada beneficiario en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.

Se contempla una aportación económica mensual del beneficiario, por concepto de corresponsabilidad y que cubra la diferencia entre el apoyo que le otorga el Gobierno Federal y la cuota que fije la persona Responsable de la Estancia Infantil. La cuota que fije la persona Responsable de la Estancia Infantil, deberá cubrir la alimentación y los servicios de cuidado y atención infantil establecidos en las presentes Reglas de Operación. La aportación del beneficiario se entregará de manera directa a quien funge como Responsable de la Estancia Infantil.

IV.6 Programa de Rescate de Espacios Públicos

El objetivo específico del Programa de Rescate de Espacios Públicos es, como su nombre lo indica, rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad, en localidades urbanas integradas físicamente a la zona metropolitana y ciudades, para el uso y disfrute de la comunidad y, con ello, propiciar la sana convivencia y la cohesión social. Comprende dos vertientes: a) Participación Social y Seguridad Comunitaria y b) Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos.

Dentro de la primera vertiente, las acciones son las siguientes:

- Impulsar la organización y participación de los ciudadanos en la elaboración de proyectos y planes orientados al rescate de los espacios públicos que promuevan su uso y sentido de pertenencia.
- Promover el desarrollo de actividades cívicas, artístico-culturales y deportivas para el aprovechamiento del tiempo libre y recreación, como medidas dirigidas a prevenir conductas antisociales y de riesgo.

- Integrar a prestadores de servicio social y promotores comunitarios en la instrumentación de estrategias y proyectos en el espacio público.
- Impulsar la conformación de redes sociales, comités vecinales y de contraloría social, como formas de organización y participación comunitaria, que coadyuven a la promoción y el cuidado del espacio público y la seguridad vecinal, y que funjan como gestores de las necesidades del espacio, su funcionamiento y sostenibilidad.
- Sensibilizar y prevenir conductas antisociales y de riesgo entre los habitantes que concurren a los espacios públicos o que viven en su área de influencia, y con ello, fortalecer la cohesión social.
- Promover la inclusión social y la equidad de género, dando preferencia a grupos vulnerables y personas con discapacidad favoreciendo el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- Sensibilizar y prevenir la violencia familiar y social para fomentar la sana convivencia.

- Incentivar la elaboración de planes y estudios que contribuyan al diagnóstico y evaluación de la situación de inseguridad y violencia; que planteen estrategias y acciones de solución, el posible impacto de las acciones desarrolladas en los espacios públicos, así como generar indicadores que permitan conocer el desempeño del Programa en las ciudades y zonas metropolitanas participantes.
- Impulsar la realización de jornadas sobre la conservación de recursos naturales.

La vertiente Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos comprende las siguientes acciones:

- Construir, remozar, habilitar o rehabilitar plazas, espacios deportivos, y otros espacios públicos de uso comunitario donde se desarrollan actividades recreativas y culturales, con adaptaciones propias para personas con discapacidad.

- Construir, ampliar y mejorar el alumbrado público, banquetas, guarniciones y otras obras que permitan el uso de la población en general, y que brinden habitabilidad a los espacios públicos.
- Construir, ampliar, dotar y/o rehabilitar el mobiliario urbano para el correcto funcionamiento de los espacios públicos.
- Fomentar acciones de prevención situacional que propicien condiciones de seguridad a los ciudadanos, a través de la adecuación o mejoramiento del diseño de los espacios públicos, la colocación de luminarias con especificaciones para la seguridad pública en áreas de riesgo y el establecimiento de módulos y sistemas remotos de vigilancia en puntos estratégicos.
- Mejoramiento de vías y accesos, así como el establecimiento de señalética, rutas, senderos y paraderos seguros para los peatones.

El monto de los apoyos se encuentra entre 30 mil y 3 millones de pesos.

IV.7 Programa 70 y Más

El objetivo específico del Programa es incrementar el ingreso de los adultos mayores de 70 años, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental.

En este sentido, las acciones consisten en apoyos económicos directos, grupos de crecimiento, campañas de orientación social, jornadas o sesiones informativas, credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), afiliación al Seguro Popular.

Los apoyos son de \$500 mensuales y \$1,000 por única ocasión.

IV.8 Programa 3x1 para Migrantes

El objetivo específico de este programa es fortalecer la coordinación entre autoridades gubernamentales y los migrantes, para impulsar las

iniciativas de infraestructura, servicios comunitarios y actividad económica, con la intención de fomentar los lazos de identidad de los migrantes con sus comunidades de origen.

3x1 para Migrantes contempla 2 vertientes: Infraestructura, Equipamiento y Servicios comunitarios y Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial.

La primera vertiente apoyo proyectos en materia de saneamiento ambiental y conservación de los recursos naturales; educación, salud y deporte; agua potable, drenaje y electrificación; comunicaciones, caminos y carreteras; cultural y recreativa; mejoramiento urbano; becas educativas 3x1; proyectos productivos comunitarios; proyectos de servicio social comunitario; y otras que acuerden las partes en materia de desarrollo social comunitario. Los montos de los apoyos por proyecto ascienden hasta \$1'000,000.00 (un millón de pesos 00/100 m.n.).

Por otra parte, las acciones de la vertiente de Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial buscan contribuir a la generación de ingreso y empleo entre la población objetivo del programa.

Los montos en los apoyos en esta vertiente son de hasta \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 m.n.) para los proyectos productivos individuales o unifamiliares y de hasta \$500,000.00 (quinientos mil pesos 00/100 m.n.) para los proyectos productivos bi-familiares

IV.9 Programa de Opciones Productivas

El objetivo específico de este programa es promover que personas en condiciones de pobreza, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales y organizaciones de productores cuenten con alternativas de ingreso.

Las vertientes del programa y los montos de los apoyos son las siguientes:

- 1. Agencias de Desarrollo Local.** Apoyos económicos no recuperables para la formación de capital social, la generación de proyectos productivos, su escalamiento e integración al desarrollo económico local y regional, a través de Organizaciones de la Sociedad Civil. El monto del apoyo es de hasta \$1'500,000.00 (un millón quinientos mil pesos 00/100 m.n.) por plan de trabajo.
- 2. Asistencia Técnica y Acompañamiento.** Apoyos económicos no capitalizables, para proporcionar servicios de asistencia técnica y acompañamiento a los beneficiarios de la modalidad de cofinanciamiento a través de técnicos, profesionistas o instituciones de educación media superior tecnológica, superior y universidades. Los servicios consisten en asistencia técnica, formación de emprendedores, monitoreo y registro de información relacionada con el desarrollo del proyecto, y vinculación de mercados. El monto del apoyo es no mayor a \$120,000.00 (ciento veinte mil pesos 00/100 m.n.)
- 3. Proyectos Integradores.** Apoyos económicos capitalizables para el desarrollo de actividades de organizaciones de productores que participan o pretenden participar en más de un eslabón de la

cadena productiva de su actividad preponderante. También se apoya la constitución de garantías líquidas en los casos en que los proyectos, con las mismas características, sean autorizados como créditos de Financiera Rural o cualquier otra institución de banca de desarrollo, fideicomisos públicos de fomento y organismos de fomento regulados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de acuerdo con las leyes aplicables. El monto del apoyo es de \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) y hasta 95% del proyecto sin rebasar la cantidad de \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 m.n.)

4. Fondo de Cofinanciamiento. Apoyos económicos capitalizables para proyectos productivos. El monto del apoyo es de \$ 25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) por beneficiario y hasta 95% del proyecto sin rebasar \$300,000.00 (trescientos mil pesos 00/100 m.n.) y en algunos casos un apoyo de \$ 80,000.00 (ochenta mil pesos 00/100 m.n.) para la mejora de los productos.

IV.10 Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares

El objetivo de este programa es apoyar a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial que habitan en asentamientos humanos irregulares para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio. El monto del apoyo es de hasta \$ 8,000.00 (ocho mil pesos 00/100 m.n.) o el correspondiente al costo de la regularización en caso de que éste sea menor. El programa es operado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social.

IV.11 Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa

El objetivo específico del programa es mejorar las condiciones habitacionales de los hogares mexicanos en situación de pobreza patrimonial. Para tal efecto, se otorga un apoyo de entre \$ 10,000.00 (diez mil pesos 00/100 m.n.) y \$54,000.00 (cincuenta y cuatro mil pesos 00/100 m.n.), monto que debe ser complementado por los beneficiarios

para la adquisición, construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en zonas urbanas, semiurbanas y rurales. El programa es operado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

IV.12. Programa de Vivienda Rural

En este programa, el objetivo específico es mejorar las condiciones habitacionales de los hogares que se encuentren en localidades rurales e indígenas. Idéntico en los montos y la mecánica de operación que el programa descrito en el numeral anterior, la única diferencia con este programa es que se enfoca en unidades de vivienda rural. También es operado por el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

IV.13 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas.

El objetivo específico de este programa es fortalecer a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.

El Programa apoya proyectos anuales con acciones específicas que, a iniciativa y a través de las IMEF, ejecutan los gobiernos estatales a través de las siguientes vertientes:

1. Acciones dirigidas a desarrollar capacidades, habilidades y competencias conceptuales, metodológicas y operativas de las IMEF, así como de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o centros de investigación.
2. Acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la población en general conforme a las características sociodemográficas y necesidades de los diferentes grupos a atender.
3. Generación y difusión de estudios, investigaciones, sistemas de información y bases de datos, así como herramientas de planeación que sirvan de fundamento para el diseño, instrumentación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos encaminados a la creación o mejoramiento de políticas

públicas e institucionalización en materia de violencia contra las mujeres.

4. Creación y/o fortalecimiento de refugios, casas de tránsito, centros de atención externa, unidades móviles, módulos de orientación y atención, líneas telefónicas, ventanillas de información, así como otras modalidades de atención especializada dirigidas a mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia, para que desarrollen procesos de independencia, autonomía y empoderamiento. Los servicios deberán incluir al menos apoyos gratuitos de orientación y atención en materia legal, psicológica, trabajo social, así como derivación médica.

El monto máximo para cada proyecto se determina con base en la disponibilidad presupuestal y conforme al índice de distribución de recursos. Los principales factores que determinan la distribución estimada de los recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) son los siguientes:

-Un componente de acción afirmativa, que distribuye los recursos del componente equitativamente entre las 32 entidades federativas, y que equivale al **70%** del techo distribuible;

-Un componente poblacional, que distribuye los recursos de este componente entre las entidades federativas en función de su población registrada al segundo trimestre de 2010 reportada por el INEGI en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), y que equivale al **15%** del techo distribuible, y

-Un componente de rezago social, basado en el índice de rezago social ajustado con información relativa a violencia contra las mujeres, y que equivale al **15%** del techo distribuible.

IV.14 Programa de Abasto Social a cargo de Liconsa S.A. de C.V.

El objetivo específico del programa es apoyar a los hogares beneficiarios para que tengan acceso al consumo de leche a bajo precio.

El apoyo se concreta a través de una Dotación de leche fortificada con

un costo de \$4.00 (cuatro pesos 00/100 m.n.) por litro establecido por el Consejo de Administración para el ejercicio fiscal en revisión. La dotación de leche autorizada es de 4 litros por beneficiario sin exceder de 24 litros semanales por hogar.

IV.15 Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V.

A diferencia del Programa de Abasto Social, el objetivo específico de este programa es abastecer localidades rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios. El apoyo se materializa en el servicio de abasto por medio de tiendas que comercializan productos básicos y complementarios de calidad y con alto valor nutritivo.

El monto de apoyo equivale al monto de la transferencia de ahorro que se otorga a la población mediante la operación de las tiendas y la comercialización de productos a precios menores a los que ofrecen las alternativas de abasto de la localidad. Se busca que el margen de ahorro otorgado a los beneficiarios sea de al menos 10%. La

transferencia de ahorro a los beneficiarios se hace vía precios y no como subsidio directo.

IV.16 Programa de Apoyo Alimentario y de Desarrollo Humano Oportunidades

A pesar de que es considerado como un solo programa, en realidad son dos: el Programa de Apoyo Alimentario y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Programa de Apoyo Alimentario

De corte coyuntural y motivado por la crisis alimentaria ocurrida a mediados de la década pasada, el objetivo específico del Programa de Apoyo Alimentario es mejorar la alimentación y la nutrición de las familias beneficiarias, en particular de los niños menores de 5 años y de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. Se contemplan dos vertientes: Apoyos Monetarios y Apoyos en Especie.

Dentro de los apoyos monetarios se contemplan las siguientes modalidades:

Apoyo Alimentario. Se otorgan apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

Asimismo, la entrega de complementos o leche fortificada, según el grupo de riesgo al que va dirigido, busca reforzar la alimentación y nutrición infantil, así como de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Adicionalmente, se incluye en este Programa un apoyo monetario mensual llamado apoyo alimentario Vivir Mejor, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos.

En cuanto al monto de los subsidios, éstos son de \$275 pesos mensuales para el apoyo alimentario y \$125 pesos mensuales para el apoyo alimentario Vivir Mejor.

Apoyo Infantil Vivir Mejor. Las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada menor en este rango de edad para fortalecer su desarrollo. El apoyo equivale a \$100.00 pesos mensuales por familias hasta por una cantidad de 3 apoyos mensuales máximos. Esto es, hasta \$300 pesos cada 2 meses. \$1,800.00 pesos anualmente.

Apoyo Especial para tránsito a Oportunidades. Las familias beneficiarias que transiten al Programa Oportunidades recibirán un apoyo monetario, en el periodo de transición, denominado “Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades”, con el propósito de proteger su economía.

El Apoyo Especial para el Tránsito a Oportunidades se entrega bimestralmente, en efectivo y en forma individual a las titulares

beneficiarias del Programa, en función de la disponibilidad presupuestal del Programa de Apoyo Alimentario.

Los apoyos en especie incluyen los complementos nutricionales para niños y mujeres embarazadas y en lactancia. Las familias reciben una dotación bimestral de:

- 10 sobres de complemento nutricional para cada niño mayor a 6 meses y menor a 2 años de edad;
- 10 sobres de leche fortificada para niños entre 2 y 5 años de edad;
- 10 sobres de complemento nutricional para mujeres embarazada o en periodo de lactancia.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Como ya se refirió en los Antecedentes, este programa fue implementado por el gobierno federal entre 1995 y 2000 bajo el nombre de PROGRESA, y del cual se dio cuenta en el apartado correspondiente

a los antecedentes. Son tres sus vertientes, cada una con objetivos específicos: educativo, de salud y alimentario.

El objetivo específico del componente educativo es otorgar apoyos educativos crecientes en educación básica y media superior a los niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, así como incentivar la terminación de dichos niveles educativos;

Los apoyos en este componente se entregan bajo las siguientes modalidades:

Becas educativas. a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 21 años con necesidades educativas especiales inscritos en escuelas de educación especial.

Las becas de educación media superior se asignan a los jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada.

Las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en educación básica de septiembre a junio y en educación media superior de septiembre a enero y de marzo a julio. Su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto, de entre \$ 145 pesos y \$925 pesos dependiendo el nivel educativo y el sexo.

Apoyo para útiles escolares. Los becarios de educación básica reciben un apoyo monetario para la adquisición de útiles escolares, junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar o un paquete de éstos. Posteriormente, a los becarios de primaria, junto con las becas del segundo bimestre del ciclo se les otorga un apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación.

Los becarios de educación media superior reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de útiles escolares. Este apoyo

monetario se entrega junto con las becas del primer bimestre del ciclo escolar. El apoyo es de entre \$195 pesos y \$365 pesos mensuales para adquisición de útiles y de \$95 para su reposición.

Apoyo Jóvenes con Oportunidades. El Programa incentiva a los becarios a que terminen la educación media superior antes de cumplir los 22 años, otorgándoles un apoyo monetario cuando acreditan su conclusión. El monto del incentivo para los becarios que concluyan la educación media superior antes de cumplir los 22 años de edad, asciende a \$ 4,044.77 (cuatro mil cuarenta y cuatro pesos 77/100 M.N.).

En cuanto al componente de salud, el objetivo específico es Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud a las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes.

Las modalidades en este componente son las siguientes:

Atención a la Salud. Este paquete de servicios se proporcionó a las familias beneficiarias a través de citas programadas, registradas en un documento denominado “Citas para la Familia” y en un formato especial, conforme a las intervenciones por grupo de edad, sexo, evento de vida y de acuerdo al protocolo de atención específico aplicado por cada uno de los proveedores de los servicios de salud.

Prevención y Atención a la desnutrición. Consulta médica. Durante las consultas se tomarían medidas antropométricas, se daría seguimiento al crecimiento y desarrollo de los niños y niñas, se evaluaría el estado y la evolución de la mujer embarazada o en periodo de lactancia, y se valoraría su estado nutricional.

Capacitación para el cuidado de la salud. Las acciones de promoción de la salud se desarrollaron principalmente bajo tres modalidades: capacitación para el autocuidado de la salud; información, orientación y consejería de manera individualizada durante las consultas, y emisión de mensajes colectivos dirigidos a las familias beneficiarias de acuerdo

a la edad, sexo y evento de vida, ampliando y reforzando los conocimientos y prácticas para el autocuidado de la salud.

Apoyo para Adultos Mayores. El Programa otorgó de manera bimestral un apoyo monetario mensual a los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, a razón de \$305 pesos mensuales.

Finalmente, en el componente alimentario los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia;
- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones, y

- Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno Federal para la población beneficiaria.

Las modalidades de este componente fueron:

Apoyo Alimentario. El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. El monto es de \$220 pesos mensuales.

Apoyo energético. El Programa otorga un apoyo monetario mensual a las familias beneficiarias, para compensar los gastos realizados en el consumo de fuentes de energía (luz, gas, carbón, leña, combustible o velas, entre otros). El monto es de \$80 pesos mensuales.

Apoyo Infantil Vivir Mejor. Las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años podrán recibir bimestralmente un apoyo monetario mensual por cada menor en este rango de edad para fortalecer el desarrollo de los menores. El monto es de \$100 pesos hasta 3 apoyos por familia.

IV.17 Programa de Coinversión Social

Es importante enfatizar que la operación del programa giró en torno a los actores sociales, esto es, las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación que participaron en el programa mediante la presentación de proyectos de coinversión.

Las vertientes sobre las cuales los Actores Sociales presentaron sus proyectos fueron las siguientes:

Promoción del Desarrollo Humano y Social. Proyectos que contribuyan a la reducción de la pobreza a través de acciones que mejoren las condiciones de vida de la población en situación de

pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación y fomenten el desarrollo comunitario y el capital social¹³⁴.

Fortalecimiento y Profesionalización. Proyectos dirigidos al mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades, y metodologías de organización y gestión de los Actores Sociales, así como el equipamiento y mejoramiento de infraestructura. Incluye la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas, los procesos de articulación con los tres órdenes de gobierno y la generación de sinergias para un mayor impacto social.

Investigación. Proyectos que generen y difundan conocimiento, metodologías, instrumentos, diagnósticos, propuestas y recomendaciones, entre otros, que contribuyan con el logro de los objetivos sectoriales.

¹³⁴ El capital social, de acuerdo con las reglas de operación, es concebido como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven cooperación y confianza entre personas o comunidades para la realización de propósitos comunes.

El monto del subsidio por proyecto fue de máximo \$ 2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 m.n.), considerando que el porcentaje de coinversión de los actores sociales fijado fue de 20% del costo total del proyecto.

IV.18 Programa del Fondo Nacional de Fomento de las Artesanías

El objetivo específico de este programa fue mejorar la condición productiva de los artesanos productores que habitan en las Zonas de Atención Prioritaria, o fuera de éstas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial, mejorando sus condiciones productivas.

Los tipos de apoyo contemplados por el programa son: capacitación integral y asistencia técnica; apoyos para la producción y la comercialización, a individuos y grupos, y concursos de arte popular.

A decir de las reglas de operación, la capacitación integral tiene por objeto crear un proyecto integral enfocado al mejoramiento de la condición productiva de los artesanos, a través de la transmisión de

conocimientos en organización, materias primas, proceso productivo, comercialización y valoración cultural, que podrán complementarse en aspectos de salud ocupacional, protección jurídica y sustentabilidad.

La asistencia técnica, por otra parte, se orienta a atender una necesidad específica vinculada al mejoramiento de la condición productiva de los artesanos.

Para la capacitación integral y la asistencia técnica, el monto de los apoyos fue de \$ 12,000.00 (doce mil pesos 00/100 m.n.) y \$ 6,000.00 (seis mil pesos 00/100 m.n.), con la duración del apoyo de 12 y 6 meses, respectivamente.

Los apoyos a la producción de este programa aportan a los artesanos recursos para la adquisición de activo fijo y capital de trabajo para la producción artesanal. El monto de los apoyos individuales fue de \$ 15,000.00 (quince mil pesos 00/100 m.n.) una sola vez al año y el de los apoyos grupales de \$ 225,000.00 (doscientos veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) para un grupo de hasta 15 integrantes.

Con la descripción de este programa, concluimos con el esfuerzo de analizar la política de desarrollo social del Estado mexicano. La política pública en cuestión fue analizada desde tres ámbitos: la legislación positiva y vigente emitida por el Congreso de la Unión; la interpretación llevada a cabo por la SCJN en torno a algunos conceptos, pero sobre todo, su aplicación por parte del Ejecutivo Federal, todo lo cual nos permite afirmar que dicha política corresponde a todo el Estado y no sólo a uno de sus Poderes.

IV.9 Propuesta final

La propuesta jurídica de este trabajo, en vista del panorama descrito y los aspectos que se abordaron, está orientada a justificar la conveniencia de una nueva reforma del Estado mexicano, que involucre no sólo reformas constitucionales, a efecto de reorientar el desarrollo social a áreas como salud, educación, desarrollo agropecuario, ciencia y tecnología, sino además la acción urgente de las fuerzas políticas tomadoras de decisiones, orientada a construir los acuerdos que permitan el desarrollo social efectivo de nuestra población.

En consecuencia, consideramos conveniente la creación de un órgano colegiado con rango constitucional, integrado por representantes de los ámbitos público, empresarial y académico, con facultades para presentar iniciativas de ley o decreto de jurisdicción federal en las áreas apuntadas en el párrafo anterior. Para robustecer la argumentación sobre la propuesta en cuestión, se revisaron las modalidades de integración y operación del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de España, el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Procederemos a describir cada uno de estos organismos de manera muy breve.

El Consejo Económico y Social es uno de los órganos constituyentes de la Organización de las Naciones Unidas, instalado el 23 de enero de 1946. Está integrado por 54 miembros elegidos por la Asamblea General para periodos de 3 años; examina cuestiones de carácter económico y social y formula recomendaciones normativas a los Estados. Se reúne una vez al año para sesionar y los trabajos se dividen en cinco modalidades de sesiones: de carácter general, asuntos humanitarios,

actividades operacionales, actividades de coordinación y de alto nivel. Estas últimas congregan a los responsables de formular las políticas públicas al más alto nivel gubernamental. Como ya se ha dicho, el Consejo sesiona una vez al año, pero sostienen reuniones de trabajo continuas con la academia, la iniciativa privada y las más de tres mil organizaciones no gubernamentales registradas¹³⁵.

El Consejo Económico y Social de España, previsto en la Constitución de 1978 pero en funciones hasta 1991, tiene el carácter de “alto órgano consultivo” del gobierno, y agrupa organizaciones sindicales, empresariales y ciudadanas. Adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, este Consejo es un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía orgánica y funcional, dentro de cuyas funciones se encuentra la de emitir “dictámenes preceptivos” sobre el marco legislativo que regula las políticas socioeconómicas y laborales.

¹³⁵ Página electrónica del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/>, consultada el 17 de abril de 2014.

En cuanto a su integración, consideramos necesario extendernos, al ser la conformación de este órgano la más compleja de todas aquellas que fueron analizadas. Este Consejo está compuesto por 61 miembros nombrados por el gobierno para un mandato de cuatro años prorrogables; sin contar al Presidente, los consejeros están divididos en los siguientes tres grupos:

El primer grupo está conformado por veinte consejeros de organizaciones sindicales con representación proporcional, que es el mismo caso del segundo grupo, en donde concurren los consejeros de las organizaciones empresariales. La integración del tercer grupo se realiza con tres representantes de organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario; tres representantes de organizaciones de productores pesqueros; cuatro representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios; cuatro representantes de cooperativas y de sociedades laborales y los seis miembros restantes son nombrados por el gobierno a propuesta conjunta del Ministerio de Empleo y Seguridad

Social y de Economía y Competitividad, previa consulta con las organizaciones representadas en el Consejo¹³⁶.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo fundamento jurídico se encuentra en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, tiene vigencia desde el 25 de enero de 2010, fecha en la que se publicó en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Ley No. 3317. Su naturaleza legal, en términos del artículo 2º del esta ley, corresponde a la de “...una persona de derecho público no estatal, con personalidad jurídica y que goza de autonomía técnica y funcional”¹³⁷. Subdividido en comisiones y en Asamblea con reuniones ordinarias una vez cada tres meses, el Consejo, integrado en total por 27 representantes, tiene dentro de sus objetivos el fungir como el órgano de participación, concertación y comunicación entre los actores, grupos e instituciones que protagonizan los ámbitos económico y socio laboral de la ciudad: asociaciones sindicales, colegios profesionales, universidades tanto públicas como privadas, organizaciones

¹³⁶ Página electrónica del Consejo Económico y Social de España, disponible en: <http://www.ces.es/>, consultada el 17 de abril de 2014

¹³⁷ Página electrónica del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, disponible en: http://www.consejo.gob.ar/uploader/Ley_3317.pdf, consultada el 04 de mayo de 2014.

empresariales, consumidores, cooperativistas e incluso agrupaciones religiosas.

Además de las funciones descritas en los órganos anteriormente referidos (de índole consultiva, particularmente emisión de opiniones y elaboración de dictámenes especializados), el Consejo tiene facultad de iniciativa parlamentaria y puede contribuir en la elaboración de la legislación económica, social y laboral.

En cuanto al caso mexicano, la Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2009, establece en su artículo 3º que el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, como un órgano de apoyo del Gobierno del Distrito Federal, con autonomía técnica y financiera, es *“...la instancia de representación y participación económica y social, con carácter consultivo, propositivo y decisorio, que coadyuva sólo con el Gobierno del Distrito Federal en la rectoría del desarrollo integral y sustentable, el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como en una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita*

*el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales que conforman el Distrito Federal, transitando hacia una economía que transforme la producción para impulsar la competitividad y el empleo*¹³⁸. Consideramos que la definición de la naturaleza jurídica del Consejo resulta insuficiente, pues más allá de estar subordinado al órgano ejecutivo del Distrito Federal, la disposición en comento no precisa los alcances de la capacidad jurídica de esta persona de derecho público, ya sea como dependencia, órgano desconcentrado, u organismo descentralizado, figuras muy recorridas por la administración pública.

El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, integrado por 62 representantes, y presidido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presenta diferencias importantes respecto de los órganos que se han mencionado en los párrafos que anteceden; por ejemplo, además de integrar al sector empresarial, instituciones académicas,

¹³⁸ Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México. Página Electrónica del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, disponible en: http://www.ces.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=63, consultada el 05 de mayo de 2014.

sociedad civil, sindicatos y organizaciones de profesionistas, incorpora a diputados federales del Congreso de la Unión; a diputados representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a los titulares de ocho dependencias del Gobierno del Distrito Federal y a los jefes delegacionales del Distrito Federal.

Respecto de las atribuciones conferidas a este órgano, destacamos las que se indican en el artículo 4º de la ley en comento: análisis de propuestas de reactivación económica; formulación de políticas públicas; ser órgano de consulta obligatoria del órgano ejecutivo del Distrito Federal en materia económica y social; emisión de opiniones especializadas y realización de recomendaciones para la elaboración de programas y paquetes económicos, entre otras. Destacamos que, a pesar de que se establece que las decisiones del Consejo serán vinculantes, existen algunos factores que le restan impacto a los trabajos realizados por este consejo: la ausencia de un fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; la ambigüedad en la definición de su naturaleza jurídica; la carencia de atribuciones efectivas

para incidir en el desarrollo económico y social, como la facultad de iniciativa parlamentaria, y la sobre representación del gobierno en su composición.

ADDENDUM

Considerando la delimitación del tema de este trabajo, resulta necesaria la mención al relevo en el Poder Ejecutivo Federal, que tuvo lugar el primero de diciembre de 2012. Casi de inmediato, el nuevo gobierno federal modificó la norma jurídica en relación con las atribuciones de los órganos responsables de la ejecución de la política pública en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, dio a conocer los lineamientos generales de su estrategia nacional de combate a la pobreza, y otorgó autonomía constitucional al organismo evaluador de los programas sociales. Del análisis de estos hechos nos ocuparemos en este apartado.

El 02 de enero de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que modificó, entre otras disposiciones, aquellas relativas al nombre y atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A partir de la entrada en vigor del Decreto, la dependencia federal se denomina Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y en términos del artículo 41 de la ley vigente, cuenta con las atribuciones en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, anteriormente conferidas a la SEDESOL, además de aquellas con las que ya contaba en materia de política agraria; por su parte, y como ya se ha mencionado en el apartado que analizó el marco jurídico administrativo, la SEDESOL tiene ahora a su cargo las políticas de combate efectivo a la pobreza, de atención específica en zonas de pobreza rural y urbana y atención a grupos vulnerables.

Posteriormente, el 22 de enero de 2013, el DOF dio a conocer el *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*. La Cruzada contra el Hambre no está concebida como un programa, sino como una estrategia de inclusión y bienestar social cuyo fin es conjuntar esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno, el sector social y el sector privado, así como organismos en

instituciones internacionales, de acuerdo con el Artículo Primero del Decreto.

La estrategia gubernamental en cuestión tiene cinco objetivos, que abordan la desnutrición de la población en pobreza extrema, estrategias de apoyo a la agricultura en pequeña escala y promoción de la participación comunitaria para la erradicación del hambre. Para la consecución de estos objetivos, se establece la creación de una Comisión Intersecretarial, un Consejo Nacional y Comités Comunitarios, así como la suscripción de convenios de coordinación, llamados “Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y municipios”.

Poco más de un año después, el 10 de febrero de 2014, en el DOF se publicó el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, mediante el cual se otorga al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Anteriormente, el Consejo era un organismo descentralizado regulado por Decreto publicado en el DOF el 24 de agosto de 2005. Con la reforma constitucional, el Congreso está obligado a expedir la ley reglamentaria en junio de 2014.

De los tres Decretos que hemos citado, destacamos el último, pues no cierra la posibilidad a lo que hemos propuesto en relación con la integración de órganos colegiados, si bien las atribuciones del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), órgano de Estado, se limitan a la medición de la pobreza, la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, y la emisión de recomendaciones cuyos términos serán precisados en la ley reglamentaria. Esto resulta muy distante de la facultad de iniciativa parlamentaria o de la integración de sindicatos y asociaciones de consumidores, a los órganos de decisión.

Consideramos que el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, cuyo decreto de creación establece las líneas generales de acción del Ejecutivo Federal en materia de combate a la pobreza, al

menos hasta 2018, no propone acciones públicas novedosas o distintas a las que se propusieron durante el periodo analizado o incluso diversas a las del Programa Nacional de Solidaridad implementado a partir de 1988.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El fenómeno de la pobreza, lejos de desaparecer o incluso reducirse, ha incrementado, debido a que la política social, entre otros factores, no ataca las causas del problema, entre las que podemos incluir los bajos niveles salariales, educativos y nutricionales de la población. Para reforzar lo anterior, demos un vistazo a los más recientes indicadores generales sobre ingreso, educación, alimentación y salud, las variables que determinan el desarrollo social.

En abril de 2014, el ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada en todo el país era de \$ 31.8 pesos; el promedio salarial por hora en la industria manufacturera mexicana fue de 2.8 dólares por hora, mientras que en los Estados Unidos fue de 19.5 dólares por hora¹³⁹.

En el ámbito educativo, el promedio de escolaridad de la población económicamente activa nacional es de 9.6 años; el 71.6% de los alumnos asiste a escuelas administradas por gobiernos estatales y

¹³⁹ Página electrónica del INEGI, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>, consultada el 27 de agosto de 2014.

tenemos como país una tasa de analfabetismo del 6.1% de la población, lo que quiere decir que poco más de siete millones de personas en México aún no saben leer y escribir¹⁴⁰.

En 2006, México presentó índices aún preocupantes en materia de alimentación y salud: 6.5 millones de personas diagnosticadas con diabetes; 1 de cada 3 adultos afectados con hipertensión arterial; 15% de mujeres en edad fértil y 20% de las mujeres embarazadas padecían de anemia; alrededor de 1.5 millones de menores de cinco años sufrían desnutrición crónica ¹⁴¹; en 2012 el gasto mensual de los hogares mexicanos fue de \$2,900.00 (dos mil novecientos pesos 00/100 m.n.) destinado mayoritariamente a cereales y carnes. En 2012, 53.3 millones de pobres¹⁴².

¹⁴⁰ Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras, Ciclo Escolar 2012-2013, página electrónica de la SEP, disponible en <http://www.snie.sep.gob.mx/publicaciones.html>, consultada el 27 de agosto de 2014.

¹⁴¹ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, disponible en: http://ensanut.insp.mx/documentos_analiticos.php#U_4i3KO9F0M, consultada el 27 de agosto de 2014.

¹⁴² *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*, página electrónica del CONEVAL, disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>, consultada el 27 de agosto de 2014.

Los datos sólo muestran algunos aspectos del fracaso de la política pública implementada por el Estado en México para alcanzar el desarrollo social a partir de la “alternancia democrática” del año 2000, En tal afirmación, se han considerado los antecedentes normativos referidos y el contexto histórico-social actual, el de las sociedades globalizadas, hiperinformadas, e inequitativas.

SEGUNDA. En México, hemos visto cómo el modelo de Estado se ha transformado bajo criterios económicos a partir de 1930 (anteriormente la transformación obedeció a razones políticas y sociales); la política social no se halló exenta a estas variaciones, tanto en el contexto económico, como en la transformación de normas jurídicas y en consecuencia administrativas. El Estado ha transitado de políticas generales de tutela efectiva de derechos sociales con el *Welfare State* a políticas focalizadas de administración de la pobreza con el Estado neoliberal. En consecuencia, el desarrollo social es contención de la pobreza y no distribución de la riqueza.

Reiteramos que la política de desarrollo social de Estado mexicano ha fallado, a pesar de hacer explícita referencia al desarrollo económico individual y colectivo, tutelar derechos sociales y contar con un complejo andamiaje jurídico en el cual están involucrados los tres poderes. Lejos de erradicar la pobreza, ésta ha incrementado. De lo analizado en este trabajo, y sin tomar en cuenta otros factores, como la corrupción, la ingobernabilidad y la inseguridad pública, podemos afirmar que ello es debido a que, por una parte, los montos de los apoyos no logran romper el círculo de la pobreza y, por la otra, que las acciones públicas no inciden efectivamente en la combinación ingreso-educación como herramienta para el desarrollo de la sociedad.

Es así que afirmamos que el Estado mexicano ha omitido el cumplimiento de la obligación constitucional de llevar a su población a alcanzar niveles de desarrollo que concilien la norma con el hecho. La existencia de un marco jurídico en materia de combate a la pobreza no ha incidido en la realización efectiva de las prestaciones de los derechos sociales en los términos expuestos. Entre otras razones, debido a que a pesar de la pretensión de trascender las fronteras de tal “combate”, al

abarcas categorías como “*desarrollo social*”, “*marginación*” y “*vulnerabilidad*”, el monto y tipo de apoyos descritos no rompen los círculos de pobreza.

Considero que dicha deficiencia es atribuible al Estado mexicano toda vez que la legislación ha sido elaborada por el Congreso de la Unión, reglamentada por el Poder Ejecutivo e interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERA. Este trabajo abordó tan sólo una de las formas en las que el Estado se relaciona con sus gobernados, con aquellos que no generan ni reciben los beneficios de la riqueza material. A pesar de que los conceptos y categorías utilizadas aún constituyen herramientas referenciales para la observación de la realidad, el flagelo de la pobreza en México cuestiona su validez y vigencia, pues se cuestionan conceptos fundamentales en la ciencia jurídica: Estado, legitimidad, gobierno.

A pesar de que los derechos sociales han sido reivindicados en México, la tendencia ha sido negarlos, desmantelando las estructuras públicas responsables de tutelar esos derechos. Es entonces que a partir de la política social podemos distinguir las transformaciones administrativas y posturas del Estado ante un fenómeno como la pobreza. Bajo el nuevo paradigma jurídico de los derechos humanos, el centro de las disputas en la relación con los gobernados será el grado de contraste o conciliación entre el desmantelamiento del Estado y las obligaciones jurídicas que deben cumplir en el ámbito de los derechos humanos

La política social analizada involucró en su operación criterios territoriales y subjetivos, que tenía como propósito la contención social, entendida ésta como la satisfacción mínima de necesidades inmediatas, que no proporcionan al individuo las condiciones para elevar cuantitativa y cualitativamente los indicadores establecidos para medir la pobreza.

La implementación de las acciones públicas analizadas evidenció una focalización de beneficiarios más acentuada respecto de sus predecesoras, incorporando líneas de acción ya probadas en periodos

anteriores, lo cual resulta paradójico si se considera que el número de pobres no ha dejado de incrementarse. Lo anterior se explica por la dinámica actual de la distribución del ingreso y el papel del Estado en las dinámicas de la economía.

Los indicadores sociales y estadísticas no son alentadores. Amplios sectores de la sociedad mexicana están mal alimentados, mal educados y presentan niveles de ingreso muy bajos. La operación de los programas no busca romper la dinámica de la distribución del ingreso en México, debido a que atiende efectos y no causas. Sin embargo, de ello no es totalmente responsable el Estado mexicano.

La economía de libre mercado, una de cuyas fases más conocidas es la globalización de capitales, caracterizada por la interacción mundial entre mercados de diversas naciones, ha encontrado en México terreno fértil para su desarrollo: abundancia de recursos naturales, salarios bajos, desmantelamiento de los esquemas públicos de protección social, leyes laborales flexibles, tasas impositivas mínimas, entre otras ventajas. Lo

anterior, a costa del bienestar de los trabajadores urbanos y rurales de México.

CUARTA. Ante la persistencia en los indicadores de pobreza, deben replantearse los esquemas “clásicos” de intervención estatal. Después de revisar la finalidad, integración y funciones de diversas instancias para el desarrollo económico y social a nivel internacional, social y local, insistimos en la necesidad de incorporar un esquema similar en el sistema jurídico que da soporte al Estado mexicano, sólo de esa forma transitaríamos de un modelo de Estado constitucional cerrado, con procesos inflexibles, opacos y verticales, a un modelo que integre decisiones emanadas de procesos horizontales y que, dando intervención a los sujetos afectados, vincule el ejercicio de la potestad pública con la tutela efectiva de los derechos humanos.

El análisis de los órganos multipartitos, impulsados en mayor o menor medida por los Estados, a nivel internacional, nacional y local, rebasa los alcances y propósitos originales de este trabajo. El punto a destacar es la necesidad de nuevas formas de organización, participación y

comunicación con rango constitucional, que integren al mayor número de actores sociales posibles interesados e involucrados en el desarrollo integral de una sociedad y que, dentro de las atribuciones que se puntualicen en una ley general, se encuentre aquella de iniciar leyes y decretos en materia de desarrollo económico y social.

QUINTA. Somos de la opinión que deben mantenerse las transferencias y subsidios para la atención inmediata de la población mexicana en condición de pobreza, pero al mismo tiempo hacer prioritarios en la agenda del Estado temas como salud, educación, desarrollo científico y tecnológico y soberanía alimentaria, algunos de los cuales han sido abordados y discutidos en tiempos recientes. Estaremos pendientes del impacto que las reformas constitucionales tendrán en el sector de la población que ha sido tema de este trabajo.

Finalmente, no puedo sino señalar que en toda investigación siempre habrá temas que profundizar, precisar o corregir, si la realidad observada así lo impone. Con la conclusión de este esfuerzo, estoy convencido del deber del Estado mexicano de formular, implementar,

supervisar y evaluar una política de desarrollo social, pero con una concepción y operación cualitativamente diferente a lo abordado: la distribución de la riqueza sólo puede ser ajustada con políticas educativas, salariales y fiscales que permitan la movilidad social. No hay tiempo que perder. La viabilidad del Estado mexicano depende de ello.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adelantado, José, *et. al, El Reto del Desarrollo Social*. México, Universidad Autónoma Metropolitana y Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Desarrollo Social, 2000.
2. Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México, Editorial Porrúa, 1993.
3. Aguilar Villanueva, Luis, *El estudio de las políticas públicas*. México, Editorial Porrúa, 1996.
4. Alcocer V. Jorge (coordinador), *Políticas de Estado para el desarrollo*. México, Nuevo Horizonte, 1998.
5. Alonso, Jorge, Aziz Nassif, Alberto y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo Estado mexicano, t II: Estado y política*. 2a ed., México, Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen y CIESAS, 1994.
6. Arnaiz Amigo, Aurora, *Del Estado y su derecho. Primera serie. Estudios jurídicos. t. I*. 2a ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

7. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*. 3a edición, México, Oxford University Press, 2008.
8. Bird Frederick y Herman, Stewart W. (editores), *International businesses and the challenges of poverty in the developing world*. Hampshire, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2004.
9. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. 4ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
10. Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*. Editorial Grijalbo, México, 1998.
11. Bobbio, Norberto, *et. al* (directores), *Diccionario de Política*. 16ª ed., México, Editorial Siglo XXI, 2008.
12. Boltvinik, Julio, *et. al*, *Desarrollo Social: modelos, tendencias y marco normativo*. México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisión de Desarrollo Social, 2000.
13. Booth, David (editor), *Rethinking social development: Theory, research and practice*. England, Longman Scientific & Technical, Essex, 1994.

14. Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual. Vol.III.* 9ª edición, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1976.
15. Calva Téllez, José Luis (coordinador general), *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social.* México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996.
16. Camarena Córdova, Rosa María (coordinadora), *Población, desarrollo social y grupos vulnerables: VI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Sociedad Mexicana de Demografía, 2005.
17. Cardarelli, Graciela, *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales,* Buenos Aires, Paidós, 1998.
18. Cardozo Brum, Myriam Irma, *La evaluación de políticas y programas públicos: el caso de los programas de desarrollo social en México,* México, Porrúa, 2006.
19. Cortés Cáceres, Fernando *et. al. Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales,* México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2008.

- 20.** Cristina T. Penso D'Albenzio y Font Playán, Isabel (coordinadoras), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM-Azcapotzalco, 2001.
- 21.** Ernesto Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguín (coordinadores), *Tratado de Ciencia Política*, México, Editorial Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, 2007.
- 22.** Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*. México, Editorial Porrúa, 2008.
- 23.** Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 7ª edición, Madrid, Editorial Trotta, 2010.
- 24.** Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo, et. al. (coordinadores). *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana. Tomo I*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª reimpresión, México, 2014.
- 25.** Galbraith, John Kenneth, *The Nature of Mass Poverty*. Cambridge, Harvard University Press, 1963.
- 26.** González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis. El impacto social y*

cultural. Las alternativas. 5ª edición, México, Siglo XXI editores, 1991.

27. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*. 32ª reimpresión, México, Ediciones Era, 2009.
28. González Salazar Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. México, UNAM, 1978.
29. González Salazar, Gloria, *Aspectos recientes del desarrollo social de México*. México, UNAM, Dirección General de Publicaciones, 1983.
30. González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. México, Editorial Porrúa, 15ª ed. 2007.
31. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*. 2ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
32. Hagen, Everett Einar, *On the theory of social change, how economic growth begins: A study from the Center of International Studies Massachusetts Institute of Technology*. London, Tavistock Pub, 1964.

33. Hurtado Martín, Santiago (coordinador), *Justicia, políticas públicas y bienestar social*, México, UNAM, Escuela Nacional de Trabajo Social, 2006.
34. Jézé, Gastón. *Los principios generales del derecho administrativo*. Madrid, Editorial Reus, S.A., 1928.
35. Klitgaard, Robert E. *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires, Sudamericana, c1994.
36. Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
37. Levy, Santiago (compilador), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
38. Lustig, Nora (editora), *Shielding the poor: social protection in the Developing World*. Washington, D.C., Brookings Institution-Inter-American Development Bank, 2001.
39. McLean, Iain (editor). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

40. Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
41. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
42. Necochea, Andrés (compilador), *Desarrollo Urbano y desarrollo regional en América Latina. Problemas y políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
43. Ontiveros Ruiz, Guillermo. *El Programa Nacional de Solidaridad. La política social de México 1988-1994*. 2ª reimpresión digital, México, Portal Jurídico Themis, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2005.
44. Podetti, Humberto A, *Política Social: Objeto y principios básicos, desarrollo social, planificación técnica, política laboral y de la seguridad social, políticas sectoriales*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1982.
45. Ponce Armenta, Luis de León, *Metodología del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1997.

46. Puyana, Alicia y Farfán, Guillermo, *Desarrollo, equidad y ciudadanía: las políticas sociales en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Plaza y Valdés, México, 2003.
47. Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología en la Ciencia del Derecho*. México, Editorial Porrúa, 1998.
48. Secretaría de Desarrollo Social. *Los Objetivos de desarrollo del milenio en México: informe de avances 2005*. Gabinete de Desarrollo Humano y Social, México, c2005.
49. Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de ciencia política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.
50. Sobhan, Rehman. *Agrarian reform and social transformation: Preconditions for development*. London, Zed, 1993.
51. Sojo Ana y Uthoff, Andras (compiladores). *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, México, Fontamara, 2007.

52. Solís M., Leopoldo. *Planes de desarrollo económico y social en México*. México, Sep-Diana, 1980.
53. Stark, Werner. *Historia de la economía en su relación con el desarrollo social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
54. Strauss, Leo y Joseph Cropsey (compiladores). *Historia de la filosofía política*. 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
55. VV.AA. *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado: mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
56. VV.AA. *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago de Chile, CEPAL, 2004.
57. Wallman, Sandra. *Perceptions of development*. Cambridge, Cambridge University Press, c1977.
58. Weber, Max. *El político y el científico*. 2ª reimpresión, Madrid, Alianza Editorial, 2000.

HEMEROGRAFÍA

1. La Jornada.

www.jornada.unam.mx

2. Reforma

www.reforma.com.mx

3. El Universal

www.eluniversal.com.mx

4. Excelsior

www.excelsior.com.mx

LEGISGRAFÍA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Planeación
3. Ley General de Desarrollo Social
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
5. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
6. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

7. Ley General de Contabilidad Gubernamental
8. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
9. Ley General de Asentamientos Humanos
10. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
11. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
12. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
13. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
14. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
15. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
16. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012
17. Ley del Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

18. Ley No.3317 del Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

1. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
www.diputados.gob.mx
2. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
www.coneval.gob.mx
3. Consejo Nacional de Población
www.conapo.gob.mx
4. El Colegio de México
www.colmex.mx
5. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México
www.juridicas.unam.mx
6. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
www.inegi.org.mx

7. Secretaría de Desarrollo Social.

www.sedesol.gob.mx

8. Suprema Corte de Justicia de la Nación

www.scjn.gob.mx

9. Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/ecosoc/>

10. Consejo Económico y Social de España

<http://www.ces.es/>

11. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México

<http://www.ces.df.gob.mx/>

12. Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires

<http://www.consejo.gob.ar/>

13. Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/ecosoc/about/>